

KATARZYNA BATKO-TOŁUĆ
KRZYSZTOF IZDEBSKI

**ORGANIZACJE
STRAŻNICZE W POLSCE**
STAN OBECNY,
WYZWANIA,
PERSPEKTYWY

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Prawa i Instytucji Demokratycznych



Raport powstał w ramach projektu *European Integrity Systems*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przemocności, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Wewnętrznych.

Za treść tego dokumentu odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



Publikacja współfinansowana przez Fundację im. Friedricha Eberta

Partnerem projektu jest Transparency International.

Koordynator projektu: Marek Solon-Lipiński
Opracowanie redakcyjne: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-184-2

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22, tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. E. Plater 9/11, tel. (22) 629 80 38, faks (22) 629 80 36
e-mail: owpsim@post.pl
www.owpsim.pl

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Wprowadzenie – perspektywa autorów | 5 |
| Definicje organizacji strażniczych | 5 |
| Funkcje organizacji strażniczych | 10 |
| Przykłady inicjatyw strażniczych i podejmowane przez nie tematy | 12 |
| | |
| Problemy napotymane w działalności strażniczej | 17 |
| Dostęp do informacji publicznej | 17 |
| Proces legislacyjny na poziomie rządowym | 18 |
| Proces legislacyjny na poziomie sejmowym | 19 |
| Wysłuchanie publiczne | 19 |
| Udział w postępowaniach sądowych | 19 |
| Ograniczenia w skuteczności skarg | 20 |
| Systemowa zależność rad | 21 |
| Inicjatywa uchwałodawcza | 21 |
| Zbieranie danych | 22 |
| Finansowanie | 22 |
| | |
| Podsumowanie i rekomendacje | 25 |
| | |
| Noty o autorach | 28 |



Autorami niniejszej ekspertyzy są przedstawiciele Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Do 2007 roku było ono wyłącznie organizacją strażniczą, która zajmowała się prawem do informacji publicznej, później zaś rozpoczęło współpracę z Fundacją im. Stefana Batorego, współtworząc programy kierowane do organizacji strażniczych. Rozwinięcie zakresu działalności zmusiło przedstawicieli stowarzyszenia do wykształcenia umiejętności analizowania tego, co się dzieje w środowisku strażniczym, przekładania dorobku doświadczonych organizacji na język początkujących inicjatyw i do poszukiwania zagranicznych inspiracji, z których mogły czerpać polskie organizacje. Mimo trudnych początków – spowodowanych zarówno brakiem usystematyzowanej wiedzy o działaniach strażniczych w Polsce, jak i problemem definicyjnym (co można nazwać „działaniem strażniczym”?) – możemy dziś stwierdzić, że włożona praca przyniosła nadspodziewanie dobre rezultaty. Pracując nad niniejszym opracowaniem, mieliśmy okazję obserwować, jak te kilkuletnie wysiłki i poszukiwania własnej drogi przez różne organizacje złożyły się z czasem na obraz małego, ale silnego i bogatego w doświadczenia środowiska. W prezentowanej ekspertyzie dzielimy się naszą wiedzą, poddając ją także ocenie i z nadzieją oczekując na dyskusję.

Definicje organizacji strażniczych

Najkrótsza – i klasyczna na gruncie polskim – definicja organizacji strażniczej została zaproponowana kilkanaście lat temu przez Helsińską Fundację Praw Człowieka: „*Watch-dog* – dosłownie «pies wartowniczy». Nazywa się tak organizacje pozarządowe, których celem jest obywatelska kontrola działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelska kontrola etyki działań wielkiego biznesu. Podobne funkcje pełnią często organizacje reprezentujące mniejszości, poszczególne grupy zawodowe czy konsumenckie, choć z reguły nie jest to ich jedyne ani główne zadanie. Większość organizacji typu *watch-dog* dąży do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa”¹.

Za pomocą tej definicji można opisać dużą część zbiorowości, o której mowa w niniejszym opracowaniu. Jej ograniczeniem jest jednak lakoniczność, która powoduje, że każdy, kto zajmował się refleksją nad organizacjami strażniczymi lub wspieraniem takich podmiotów, musiał dokonywać uzupełnień tej definicji, aby trafić do właściwej grupy docelowej.

¹ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 11.

Trudność ta wywołuje dyskusje w polskim środowisku pozarządowym co najmniej od 2006 roku². Wówczas to Fundacja im. Stefana Batorego, planując kolejną edycję konkursów dotacyjnych na „działania strażnicze”, napotkała problem przedstawienia potencjalnym wnioskodawcom informacji, do jakich organizacji kieruje swój konkurs. W rezultacie uzupełniła przywoływaną wcześniej definicję, dodając konkretne typy działań: pozyskiwanie informacji, ujawnianie informacji, działania na rzecz zmiany niewłaściwych praktyk instytucji publicznych³.

Podobne rozważania towarzyszyły dyskusjom, które Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich prowadziło z Ryszardem Skrzypcem⁴ w 2008 roku. Chcieliśmy doprowadzić do określenia, o jakiej zbiorowości mowa. Rozpoczęliśmy wówczas rozmowy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor – tworzącym od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku bazę danych organizacji pozarządowych⁵ – na temat wyodrębnienia organizacji strażniczych jako osobnej kategorii w tej bazie.

Zaproponowana wówczas operacjonalizacja pojęcia obejmowała następujące aspekty:

- ▶ **słowa klucze:** „*watchdog*”, „organizacja strażnicza”, „rzecznictwo”, „reprezentacja interesów”, „monitoring”, „kontrola społeczna (obywatelska)”, „zmiana społeczna”, „(dziennikarstwo) śledcze”,
- ▶ **typy działań:** obserwowanie – monitoring, obserwacja, nagłaśnianie – *whistleblowing*, interwencja, prowokacje,
- ▶ **sfery:** publiczna – władza i administracja; prywatna – *for profit* (biznes) i *non profit* (organizacje pozarządowe),
- ▶ **obszary:** dostęp do informacji publicznej, praworządność, gospodarka finansami publicznymi, prawa człowieka, ochrona środowiska i inne,
- ▶ **działalność:** formalne zapisy statutowe, operacyjne – ostatnio (w ciągu dwóch lat) zrealizowane działania o takim charakterze.

² Uczestniczyliśmy w tych dyskusjach i możemy je przywołać z własnego doświadczenia. Jest prawdopodobne, że temat ten sprawiał trudności również wcześniej, zwłaszcza że Fundacja im. Stefana Batorego prowadziła konkursy dotacyjne dla organizacji strażniczych już w 2004 roku. Problem był sygnalizowany także przez Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (por. <http://wiadomosci.ngo.pl/strona/56676.html> [dostęp: 10 września 2012 roku]), a środowisko ekologiczne jeszcze wcześniej obejmowało refleksję tematykę strażniczą (por. http://watchdog.org.pl/9,18,jak_sa_mozliwe_instytucje_interwencji_obywatelskiej.html [dostęp: 10 września 2012 roku]).

³ W 2007 roku na stronie internetowej batory.org.pl opisano to następująco: „Przez działania strażnicze rozumiemy: • **pozyskiwanie informacji** na temat wybranego aspektu funkcjonowania lokalnych lub centralnych instytucji publicznych (np. badania, obserwacje, wywiady i ankiety, analiza dokumentów, analizy eksperckie, także – prowokacja obywatelska); • **ujawnianie informacji** na temat niewłaściwego, nie uwzględniającego reguł dobrego rządzenia funkcjonowania lokalnych lub centralnych instytucji życia publicznego (np. publikowanie i upowszechnianie raportów, spotkania z osobami potencjalnie zainteresowanymi problemem, artykuły i konferencje prasowe); • **podejmowanie działań na rzecz eliminacji** niewłaściwych praktyk lub zmiany polityki danej instytucji, lub poprawy prawa (np. działania prawne, w tym m.in. litygacja, inicjatywy ustawodawcze, propozycje zmian rozporządzeń, skargi oraz akcje społeczne, przesyłanie petycji, publikowanie «czarnych list», przyznawania niechlubnych tytułów osobom publicznym)”. W chwili, gdy powstawało niniejsze opracowanie, tekst nie był już dostępny na stronie, jego treść zaczerpnięto bezpośrednio od przedstawicieli Fundacji im. Stefana Batorego.

⁴ Ryszard Skrzypiec zajmował się tematyką strażniczą od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, tematem jego pracy doktorskiej było obywatelskie nieposłuszeństwo – por. <http://zb.eco.pl/article/ryszard-skrzypiec-w-poszukiwaniu-sprawiedliwosci-obywatelskie-nieposluszenstwo-filozofia-i-dzialanie-bzb-29-a13411> [dostęp: 10 września 2012 roku].

⁵ <http://bazy.ngo.pl>

Nasze prace nie zostały wówczas rozwinięte, gdyż wskazanie tak szeroko zdefiniowanych organizacji strażniczych spośród kilkudziesięciu tysięcy podmiotów zarejestrowanych w bazach danych na portalu ngo.pl dałoby nietrafny wynik i wymagało dokonania uznaniowego wyboru. Z kolei badanie ilościowe przy dostępnych danych nie przyniosłoby, jak się wydaje, dodatkowej wiedzy. Zdawaliśmy sobie sprawę, że trzeba dokonać zestawienia różnych czynników i przeanalizować statuty, nie mieliśmy jednak dostępu do dostatecznej ilości informacji pozwalających określić z góry minimalną kombinację cech i uznać, które organizacje spełniałyby kryteria definicyjne. Sposobem na rozwiązanie tego problemu mogło być samodzielne deklarowanie przez organizacje działalności strażniczej, w tym określonej w statucie. Połączenie teoretycznego modelu z samoidentyfikacją mogłoby przybliżyć badaczy zjawiska do bardziej trafnego określenia, jakie organizacje zaliczają się do grona strażniczych, jakie zaś nie spełniają kryteriów. Pojawił się jednak inny problem, polegający na praktycznym ograniczeniu możliwości dalszego rozbudowywania ankiet Stowarzyszenia Klon/Jawor. Ilość zbieranych danych była tak duża, że tworzenie kolejnych kategorii dla stosunkowo niszowej działalności wydawało się nieracjonalne.

Dyskusja, która wtedy się rozpoczęła, zaowocowała innym rezultatem, mianowicie uwzględnieniem pytania o działalność strażniczą w **ankiecie Głównego Urzędu Statystycznego SOF-1**⁶ z 2009 roku⁷, w dziale: „X – Prawo i jego ochrona, prawa człowieka” jako „kontrola standardów w życiu publicznym, działania antykorupcyjne, działania strażnicze”. Opracowanie zbiorczych wyników za 2008 rok ukazało się w czerwcu 2011 roku⁸ i przedstawia dane ilościowe, które określają potencjalną skalę ówczesnego zaangażowania organizacji w działalność strażniczą. Omówienie wyników znalazło się w rozdziale poświęconym funkcji politycznej organizacji pozarządowych, która miała dotyczyć „wywierania wpływu na sprawy publiczne. Organizacje pozarządowe mogą go wywierać w trzech wymiarach: poprzez **reprezentację interesów konkretnych grup, obronę praw grup słabszych** oraz **kontrolę władzy**”⁹. Tylko 3% badanych organizacji pozarządowych wybrało działalność realizującą funkcję polityczną jako jedno z trzech głównych pól działalności wynikających ze statutu, z czego tylko 6% zadeklarowało działalność strażniczą. W liczbach bezwzględnych jest to około dwustu organizacji.

W świetle wcześniejszych rozważań nad słowami kluczowymi można się zastanawiać, jak bardzo trafnie określono rozdzielenie funkcji strażniczej od ochrony praw i rzecznictwa – które może również dotyczyć rzecznictwa

⁶ Ankieta realizowana na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r., Nr 88, poz. 439 ze zm.) na pełnej próbie organizacji pożytku publicznego i reprezentatywnej pozostałych organizacji – por. <http://form.stat.gov.pl/sof/BadanieSOFw2011.htm> [dostęp: 27 maja 2012 roku].

⁷ Por. ankietę z 2010 roku, w zakresie strażnictwa pokazującą to samo pytanie – <http://form.stat.gov.pl/formularze/2011/passive/SOF-1.pdf> [dostęp: 27 maja 2012 roku].

⁸ *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 roku* – http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_gs_stow_fun_i_spol_podm_wyz_w_2008.pdf [dostęp: 27 maja 2012 roku].

⁹ *Ibidem*, s. 147 [podkreślenia autorów].

interesu publicznego. Liczba dwustu organizacji wydaje się jednak prawdopodobna, a nawet stosunkowo wysoka.

W badaniu dokonano także interesujących spostrzeżeń dotyczących charakteru takiej działalności. Jak się okazuje, bardzo rzadko działalność strażnicza, ale także rzecznicza, były wybierane na pierwszym miejscu. Jedynie 14% wszystkich organizacji, które w ogóle deklarowały działalność strażniczą, podawało ją jako pierwsze pole działalności (oznacza to dwadzieścia osiem podmiotów); dla rzecznictwa było to 26%, a dla ochrony praw – 35%. Wnioski z badania Głównego Urzędu Statystycznego są zatem następujące: „[...] działalność rzecznicza i strażnicza są podejmowane w zakresie konkretnych obszarów tematycznych (sport, kultura, pomoc społeczna, zdrowie), w których organizacje się specjalizują, a nie stanowią tematów samych w sobie. Są raczej formą działania niż jej treścią, choć ich celem są zmiany w sferze publicznej, a więc niewątpliwie wpisują się w funkcję polityczną organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wielce prawdopodobne jest również to, że gdyby dać badanym organizacjom możliwość wskazywania więcej niż 3 pól działalności, to rzecznictwo, obrona praw i strażnictwo zostałyby wykazane przez znacznie więcej organizacji”¹⁰.

Kolejnym źródłem informacji o działalności strażniczej jest **baza działań strażniczych**, tworzona od 2010 roku przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich¹¹. Jej zaletą jest bieżące aktualizowanie wiadomości na podstawie informacji wyszukiwanych w Internecie, ograniczeniem zaś – to, że trzon stanowią inicjatywy finansowane w ramach konkretnych konkursów dotacyjnych, co nie pozwala na oddzielenie rzeczywistych działań strażniczych od aktywności pozornych, wynikających z możliwości pozyskania grantu i niemających jako celu wpływania na działania władz. Wprawdzie nasze stowarzyszenie dokonuje przeglądu i wyboru projektów, dzieje się to jednak głównie na bieżąco, co oznacza, że w wypadku projektów sprzed kilku lat jest to zadanie znacznie trudniejsze. Z pewnością można zatem powiedzieć, że baza, która obejmuje około 260 projektów i 140 organizacji, jest jedynym tak wyczerpującym źródłem informacji, ale analizując jej zawartość, należy krytycznie oceniać zamieszczone w niej materiały.

Opisana baza organizacji i działań strażniczych pokazuje, jak istotnym elementem ich definicji jest kwestia konsekwentnego realizowania misji, jasności celów i spełniania standardów etycznych. Dotyczy to oczywiście każdego typu organizacji i być może dlatego nie pojawiało się jako element definicji. Kiedy jednak działanie strażnicze miałyby być określane jedynie przez to, że organizacja realizuje monitoring, wówczas jest to zdecydowanie za mało. Jeśli nie jest jasne, do czego jest potrzebny ten monitoring (nawet jeśli służy tylko temu, żeby instytucje przestrzegały prawa), jeśli nie jest on związany z tym, co organizacja będzie robiła w kolejnych latach, lub jeśli jest on realizo-

¹⁰ *Ibidem*, s. 149.

¹¹ <http://www.watchdogi.samiswoje.pl>

wany w sytuacji konfliktu interesów, to nie są to działania strażnicze. Jasność co do tej kwestii pozwala lepiej określić, o jakie działania chodzi. Na jej omówieniu z organizacjami skupiła się Fundacja im. Stefana Batorego podczas konkursów dotacyjnych. Od momentu, kiedy w indywidualnych rozmowach o projektach do finansowania jest prowadzona dyskusja z ich autorami, są wybierane inicjatywy przemyślane, dobrze rokujące i skutkujące powstawaniem doświadczeń, które inspirują kolejne inicjatywy. **Zdecydowana zmiana jakościowa dokonała się w ciągu dwóch lat**, dlatego odwoływanie się do badań prowadzonych w 2008 roku może nie zapewniać dostatecznie trafnego obrazu w zakresie jakości działań strażniczych.

Komentarz ten jest konieczny nie tylko w wymiarze wspomnianej bazy danych organizacji i działań strażniczych, ale także po to, żeby uzasadnić, dlaczego mówienie o działaniach i organizacjach strażniczych – na obecnym etapie ich rozwoju w Polsce – wymaga krytycznej oceny zgromadzonych danych i sprowadza się często do wymienienia konkretnych organizacji. Ma to także znaczenie przy czytaniu wyników **jednego z najpoważniejszych, jak dotąd, badań organizacji strażniczych**, przeprowadzonych pod kierownictwem Ryszarda Skrzypca w 2010 i 2011 roku¹². W wywiadach pogłębionych zbadano pięćdziesiąt organizacji określonych jako strażnicze, z których większość nie identyfikowała się jednak z tą kategorią. Dobór próby do badania nastąpił w dużej mierze na podstawie określonych wcześniej kryteriów, z pominięciem tak istotnych kwestii, jak rzeczywiste cele, misja i etyka. To z kolei spowodowało, że obraz, jaki wyłania się z badania, pokazuje, że w większości są to organizacje, które mają mało doświadczeń, niedostatecznie inwestują w kadry i nie myślą o komunikowaniu się ze społeczeństwem. Przyznając, że na pewno jest wiele spraw wymagających doskonalenia w działalności obecnie funkcjonujących organizacji strażniczych lub podmiotów, które podejmują działania strażnicze, nie jesteśmy w stanie zgodzić się z wynikami przywoływanego badania. Zaprzecza im bowiem prowadzona przez nas od pięciu lat analiza tego, co się dzieje w zakresie kontroli społecznej, widoczna zmiana, a także doświadczenia związane z edukacją organizacji i inicjatyw strażniczych.

Po pięciu latach poszukiwania tego, co wspólne organizacjom strażniczym, widzimy, że na pewno będzie to kompozycja następujących czynników:

- ▶ wpływanie na władzę lub politykę,
- ▶ opieranie sądów na różnych źródłach informacji – w tym obowiązkowo odnoszenie się do oficjalnych dokumentów,
- ▶ dbanie o dokumentowanie i upowszechnianie wiedzy o własnej działalności,
- ▶ poruszanie się w granicach prawa i świadomość, że to ono wyznacza kierunki działania,

¹²R. Skrzypiec, *Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych*, 2011 rok – http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/analiza_doswiadczen_polskich_i_zagranicznych_organizacji_strazniczych___raport_cumulus_2011_vvd7.pdf [dostęp: 10 września 2012 roku].

- ▶ stałość i wytrwałość działań – budowanie strategii na rzecz osiągnięcia zmian wynikających ze zdiagnozowanych problemów,
- ▶ gotowość do stałego kształcenia się, rozwijania wiedzy i poszukiwania skutecznych metod, a także dbanie o standardy niezależności i obiektywizmu.

Funkcje organizacji strażniczych

Tak przygotowane organizacje realizują wiele funkcji w społeczeństwie i w procesie kształtowania polityki. Spełniając wszystkie wymienione wcześniej wymagania, stają się niepodważalnymi **ekspertami w obszarach swojego działania**. Tę wiedzę ekspercką mają możliwość wykorzystać bezpośrednio w tworzeniu prawa – gdy są zapraszane na komisje parlamentarne, biorą udział w wysłuchaniach publicznych i spotkaniach konsultacyjnych w ministerstwach lub składają swoje opinie na temat tworzonej legislacji. Mogą być również ekspertami dla mediów lub dla różnych instytucji, które chcą zrozumieć dany temat. W połowie 2012 roku Kampania Przeciw Homofobii została zaproszona przez Komendę Główną Policji do tworzenia poradnika antydyskryminacyjnego dla funkcjonariuszy policji. Z kolei Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych¹³ zgłosiło się do tej organizacji z prośbą o współpracę przy poprawianiu programu nauczania, aby nie zawierał treści dyskryminujących osoby o orientacji homoseksualnej i biseksualnej¹⁴.

Inną funkcją organizacji strażniczych jest **interweniowanie i alarmowanie** – podnoszenie kwestii niepopularnych, reagowanie na krzywdę jednostki lub grupy, a także na zagrożenia dla systemu demokratycznego czy praw obywatelskich. Można tutaj podać przykład interwencji Stowarzyszenia Otwarta Rzeczpospolita w sprawie portalu chamsko.pl. Organizacja zgłosiła do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez „nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość oraz przestępstwa znieważenia osób narodowości żydowskiej”¹⁵. Innym przykładem może być interwencja Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny przy okazji stosowania przez niektórych farmaceutów tak zwanej klauzuli sumienia i odmawiania sprzedaży określonych środków leczniczych (głównie chodzi o środki antykoncepcyjne) pacjentkom i pacjentom. Federacja napisała w tej sprawie między innymi do Głównego Inspektora Farmaceutycznego. Udało się dzięki temu zwrócić uwagę na problem i otrzymać stosowną interpretację prawa, a także uzyskać informację o tym, jak pacjentki mogą zareagować w sytuacji odmowy sprzedaży środków antykoncepcyjnych – powinny zgłaszać wypadki łamania prawa

¹³ Por. <http://www.kph.org.pl/pl/component/content/article/704-policja-gej-lesbijka-przemoc-antydyskryminacja> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

¹⁴ Por. <http://www.kph.org.pl/pl/component/content/article/706-kph-wspoltworzy-program-nauczania-ckkkip> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

¹⁵ List z 23 kwietnia 2012 roku – por. <http://www.otwarta.org/index.php/zawiadomienie-o-popehleniu-przestepstwa-z-art-256-i-257-k-k-dzialalnosc-portalu-www-chamsko-pl/chamsko-pl> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

wojewódzkim inspektorom farmaceutycznym¹⁶. Innym przejawem alarmowania jest kwestia podniesiona przez Fundację Panoptykon, która zapytała o to, ile razy w 2011 roku sądy, prokuratura, policja i inne służby sięgały po dane o połączeniach telefonicznych obywateli, i alarmowała za pośrednictwem mediów, że obywatele zbyt łatwo tracą swoje prawo do prywatności, Polska zaś bardzo źle wypada w tym zakresie na tle innych krajów¹⁷.

Kolejną funkcją, jaką często sprawują strażnicy, jest **naciskanie i przypomnienie**, że konkretne akty prawne lub działania powinny być podjęte. Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych¹⁸ od lat podnosi kwestię przygotowania przez rząd strategii antykorupcyjnej. Nieformalna grupa trzynastu organizacji (nie tylko strażniczych) przypomina polskiemu premierowi o włączeniu się do międzynarodowej inicjatywy na rzecz otwartych rządów¹⁹. Wiele organizacji od dawna postuluje konieczność wprowadzenia ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej. Organizacje osób z niepełnosprawnościami przypominały o ratyfikowaniu konwencji praw osób niepełnosprawnych. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego przez lata podnosiło kwestię ustawy antydyskryminacyjnej. Specyficzną formą działań związanych z wywieraniem presji na władzę są próby **zahamowania podejmowania decyzji** w konkretnej sprawie. Zazwyczaj wynika to z tego, że wprowadzenie danej ustawy pogorszy standardy przestrzegania podstawowych praw i wolności oraz przejrzystości instytucji państwowych. Przykład może stanowić działanie organizacji strażniczych przeciw nowelizacji ustawy o zgromadzeniach w 2012 roku²⁰.

Kolejną funkcją organizacji strażniczych – być może najważniejszą – jest **wprowadzanie realnych zmian**. Może to nastąpić w wyniku wyroku sądowego. Przykładem takiego działania jest wsparcie redaktora Bohdana Wróblewskiego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Dziennikarz twierdził w pozwie, że Centralne Biuro Antykorupcyjne analizowało dane pochodzące z trzech należących do niego numerów telefonów, używanych do celów zarówno zawodowych, jak i prywatnych. Pozyskiwanie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jego billingów stanowiło, zdaniem sądu, naruszenie prawa do prywatności, tajemnicy komunikowania się i tajemnicy dziennikarskiej²¹.

Organizacja strażnicza może także odnieść sukces na wiele innych sposobów. Realną zmianą będzie poprawa funkcjonowania instytucji, powstanie konkretnej ustawy²², opracowanie programu nauczania, wydanie podręcznika

¹⁶ Por. http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/centrumprasowe/GIF_farmaceuci_odp.pdf [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

¹⁷ Por. <http://www.panoptykon.org/wiadomosc/ile-razy-panstwo-siegalo-po-nasze-dane-telekomunikacyjne-w-2011-roku-publikujemy-najnowsze> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

¹⁸ Por. <http://www.akop.pl/dzialania-akop/oswiadczenia-i-komunikaty-akop/29-maja-2008.html> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

¹⁹ Por. <http://www.akop.pl/aktualnosc/2012-07-12.html> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

²⁰ Por. http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/list_otwarty__ust_t5zi_o_zgromadzeniach_12.06.pdf [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

²¹ Por. <http://www.hfhr.pl/pozyskiwanie-billingow-naruszylo-dobra-osobiste-dziennikarza> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

²² Jednym z sukcesów organizacji (nie tylko strażniczych) jest uchwalenie Kodeksu Wyborczego – por. <http://isp.org.pl/aktualnosc/1,788.html> [dostęp: 24 lipca 2012 roku].

lub poprawa sposobu postrzegania przez media i społeczeństwo danej kwestii czy grupy społecznej.

Wiele spośród wymienionych tutaj funkcji jest realizowanych także przez inne organizacje, niekoniecznie definiujące się jako strażnicze. Dotyczy to zwłaszcza organizacji typu *think tank*, mających własnych ekspertów, którzy dysponują możliwością udziału w tworzeniu polityk oraz w procesie legislacyjnym.

To, czy ktoś jest strażnikiem i czy używa metod strażniczych, jest czasem trudne do stwierdzenia i wymaga spojrzenia na całość działalności organizacji. W rzeczywistości jednak wątpliwości te dotyczą pojedynczych sytuacji organizacji z dorobkiem, ponieważ takich inicjatyw w Polsce jest ogólnie niewiele.

Warto również wspomnieć o tym, co wynika z naszej obserwacji – najczęściej postrzeganą cechą organizacji typu *watchdog* jest to, że prowadzą monitoring i wydają raporty. Wskazane przykłady mają pokazać, że celem organizacji strażniczej powinno być jednak aktywne wpływanie na politykę. Mimo że zaprezentowane wyżej przedsięwzięcia dotyczą działań podmiotów na poziomie centralnym, to również lokalnie działalność rzecznicza jest bardziej charakterystyczną cechą organizacji strażniczych niż sam monitoring. Chcąc udowodnić tę tezę, zachęcamy do przyjrzenia się organizacjom strażniczym przez pryzmat tego, co robią i jakie napotykają trudności.

Przykłady inicjatyw strażniczych i podejmowane przez nie tematy

Obserwujemy, że polskie organizacje stosują zazwyczaj strategie dostosowane do etapu ich rozwoju, wyzwania, przed jakim stają, i czynników zewnętrznych, do których można zaliczyć finansowanie i to, wobec jakich władz sprawują kontrolę – centralnych czy lokalnych. Co więcej, problemy, które napotykają organizacje, układają się w skupiska adekwatne do zastosowanego podziału. Ważne jest tutaj zaznaczenie, że **działania strażnicze dotyczą już nie tylko praw człowieka, ale ogólnie sposobu rządzenia, przejrzystości, praworządności, rozliczalności, uczciwości i rzetelności instytucji publicznych na różnych poziomach**. Co więcej, indywidualne strategie zazwyczaj przewidują wiele działań edukacyjnych, które choć wzmacniają misję organizacji, to coraz bardziej są nastawione na cel, jakim jest rozumienie przez obywateli specjalistycznych działań prowadzonych przez organizację. W wielu wypadkach odbiorcami działań nie są już jedynie instytucje publiczne. Jest to strategia uwzględniająca zarówno potencjalną skuteczność działań, jak i przede wszystkim oddziaływanie, możliwość mobilizowania zwolenników i wprowadzanie tematyki zainteresowania organizacji do debaty publicznej.

Realizatorzy działań politycznych

Pierwsza wyróżniona przez nas grupa przynajmniej część swoich strategicznych działań skupia na recenzowaniu stanowionego prawa lub na uświadamianiu potrzeby zmian, może również sygnalizować zagrożenia zawarte w planowanych aktach prawnych czy braki odpowiednich regulacji. Może to być działanie stałe organizacji lub aktywność jednorazowa, wynikająca z zaistnienia konkretnej potrzeby, a następnie zanikająca. Przedsięwzięcia takie wymagają nabycia **specyficznych kompetencji alarmowania, konsultowania aktów prawnych czy uczestniczenia w spotkaniach eksperckich, zbierania własnych doświadczeń i odnoszenia się do raportów rządowych**. Osiągnięcie wyników w tych działaniach wymaga ogromnej cierpliwości, inwestowania w rozwój kompetentnej kadry, zawiązywania koalicji, analizowania skuteczności działań i budowania pozycji eksperta. Wyniki działań są trudne do przewidzenia, a efektywność niełatwo poddaje się pomiarowi. Poniżej przytaczamy przykłady działań politycznych prowadzonych przez organizacje strażnicze:

- ▶ Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, która ma wyraźnie określony cel działania – kontrolę obietnic komitetów wyborczych w zakresie zapobiegania korupcji – choć nie składa się wyłącznie z organizacji strażniczych,
- ▶ Fundacja Feminoteka, która od kilku lat wytrwale podnosi kwestię ochrony praw kobiet i ochrony przed przemocą,
- ▶ Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, która prowadzi działania rzecznicze związane z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza niepełnosprawnością narządu wzroku,
- ▶ Fundacja Panoptykon – w zakresie ochrony praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym,
- ▶ Kampania Przeciw Homofobii – w zakresie wprowadzania do legislacji rozwiązań wspierających równość wobec prawa osób LGBT, na przykład dotyczących związków partnerskich,
- ▶ „Wszystko Jasne” – program prowadzony przez Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera NIE-GRZECZNE DZIECI – dotyczący zapewnienia właściwej edukacji dzieciom z niepełnosprawnościami.

Realizatorzy działań prawnych, publicznych i edukacyjnych

Drugą grupę organizacji stanowią podmioty, które w ramach istniejącego prawa skupiają się na jego lepszym funkcjonowaniu lub na lepszym funkcjonowaniu instytucji. Zazwyczaj zmieniają one utarte sposoby działania instytucji – co w praktyce jest najbardziej skuteczne – albo wywołują debatę publicz-

ną. Należy pamiętać, że funkcja ta może się zmieniać w zależności od sytuacji. Do tej grupy można zaliczyć:

- ▶ CEE Citizens Bankwatch Network, która domaga się rozliczalności „międzynarodowych instytucji finansowych” i przeznaczania przez nie środków na inwestycje przyjazne ludziom i środowisku,
- ▶ Federację na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, która stale podnosi kwestię realizacji praw reprodukcyjnych kobiet, wspiera kobiety pomocą prawną i wywołuje temat podczas wydarzeń publicznych,
- ▶ Fundację Court Watch – w zakresie, w jakim wprowadzając obserwatorów na salę sądową, zmienia działania sądów, i w jakim wywołuje debatę publiczną w tej dziedzinie,
- ▶ Fundację Rodzić po Ludzku – w zakresie, w jakim stale podnosi kwestię praw pacjentek w polskich szpitalach,
- ▶ Grupę Zagranica – w zakresie, w jakim prowadzi stały nadzór nad wydatkowaniem środków z Polskiej Pomocy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych,
- ▶ Helsińską Fundację Praw Człowieka – w zakresie reagowania na kwestie dotyczące ograniczeń praw człowieka pojawiających się w stosowaniu istniejącego prawa,
- ▶ Otwartą Rzeczpospolitą – w zakresie, w jakim podejmuje działania przeciw antysemityzmowi i ksenofobii: protestując, interweniując i domagając się interwencji właściwych służb,
- ▶ Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego – w zakresie, w jakim wspiera w sądzie osoby dyskryminowane,
- ▶ Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej w Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich – w zakresie, w jakim stale podnosi kwestię zmieniania praktyki stosowania prawa do informacji,
- ▶ Pracownię na Rzecz Wszystkich Istot – w zakresie ochrony miejsc przyrodniczo cennych,
- ▶ Program Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego – w zakresie sprawdzania, w jakim stopniu funkcjonują regulacje dotyczące przeciwdziałania korupcji,
- ▶ Stowarzyszenie Interwencji Prawnej – w zakresie opracowań dotyczących ochrony praw uchodźców, więźniów i rodzin adopcyjnych oraz prowadzonego poradnictwa prawnego, które pozwala rozpoznać, gdzie pojawiają się problemy,
- ▶ Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół KMISH Pro Collegio – w zakresie, w jakim działa na rzecz zwiększenia jawności wydatkowania środków publicznych na biura poselskie, skarżąc brak odpowiedzi na zapytania do sądów,
- ▶ Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej – w zakresie, w jakim angażuje Rzecznika Praw Obywatelskich i Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w kampanię na rzecz zmian szkolnych podręczników,

- ▶ Watchdog.edu w Fundacji „Fundusz Pomocy Studentom” – w zakresie, w jakim prowadzony monitoring przyczynia się do wprowadzania na uczelniach systemów racjonalnego dzielenia środków publicznych na stypendia.

Realizatorzy działań na poziomie lokalnym

Kolejną grupę organizacji stanowią podmioty, które chcą zmieniać lokalne rządzenie. Może to dotyczyć świadczonych usług, ochrony praw grup mniejszościowych czy racjonalności wydatków. Działania realizowane na tym poziomie również napotykać specyficzne problemy, głównie wynikające z wielu ról, które lokalnie odgrywa organizacja, i możliwości zaistnienia konfliktu interesów. Z drugiej strony, potencjalna możliwość oddziaływania na władze lokalne jest znacznie większa, większa jest również groźba wystąpienia poważnego konfliktu. Przykładowe działania organizacji to:

- ▶ Fundacja Autonomia – w zakresie, w jakim monitoruje politykę antydyskryminacyjną i budżet w Krakowie,
- ▶ Fundacja Grejpfrut – w zakresie, w jakim prowadzi działania prawne dotyczące dostępu do informacji czy monitoring wydatkowania środków przeznaczonych na radzenie sobie z problemami alkoholowymi w Oławie,
- ▶ „Stacja Tłuszcz” (gazeta lokalna) – w zakresie, w jakim na bieżąco kontroluje poprawność organizowanych przetargów i działania rady miasta w Tłuszczu,
- ▶ Stowarzyszenie Homo Faber – w zakresie, w jakim doprowadziło do zmiany polityki urzędów dotyczącej cudzoziemców w Lublinie,
- ▶ Stowarzyszenie Promocji Wielokulturowości INTERKULTURALNI.PL – w zakresie, w jakim działa na rzecz zmiany polityki wobec cudzoziemców w Krakowie,
- ▶ Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES – w zakresie, w jakim kontroluje aktywność radnych czy konsultacje społeczne w Katowicach.

Kolekcjonerzy danych

Osobnym typem inicjatyw są organizacje, które zajmują się gromadzeniem danych i ich upublicznianiem. Inicjatywy te kierują się nieco inną logiką niż pozostałe działania strażnicze. Choć często organizacje te dokonują pewnych interpretacji uzyskanych danych, z założenia sporo dowolności pozostawiają odbiorcom. Kontrola społeczna odbywa się przez ujawnienie informacji i poddanie ich osądowi społecznemu. Przykładami takich działań mogą być:

- ▶ Fundacja ePaństwo, która publikuje dane dotyczące procesu legislacyjnego na portalu sejsmometr.pl,
- ▶ Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, która zbiera dane na temat polityków w Krakowie i poszukuje powiązań między osobami,

- ▶ Stowarzyszenie 61, które gromadzi dane na temat życiorysów i opinii polityków,
- ▶ Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich – w zakresie, w jakim gromadzi dokumentację gmin dotyczącą realizacji funduszu sołectkiego.

Przedstawione przykłady nie tworzą wyczerpującego katalogu organizacji strażniczych, choć w dużej mierze go wypełniają. Nie należy również traktować ich jako rozdzielnych – dotyczy to zwłaszcza pierwszej i drugiej grupy organizacji, w których wypadku rodzaj podejmowanych działań zależy od aktualnej sytuacji czy konkretnego tematu.

Ważne jest jednak to, że proponowany podział implikuje pojawianie się konkretnych problemów w działalności i że w tych grupach można poszukiwać wspólnych sposobów radzenia sobie z trudnościami.



Dostęp do informacji publicznej

Jak już wspomniano, konkretne problemy zależą od typu podejmowanych działań. Pierwsza trudność jest jednak uniwersalna i kluczowa dla działań strażniczych. Chodzi o **problemy z dostępem do informacji publicznej**.

Informacja o działalności administracji państwowej i samorządowej oraz innych jednostek wykonujących zadania publiczne jest podstawowym warunkiem skutecznej aktywności organizacji strażniczych. Dostęp do dokumentów i innych materiałów służących realizacji zadań publicznych stanowi nie tylko wyraz zasady zwierzchniej władzy narodu, ale jest także testem dla deklaracji władz o przejrzystości i otwartości swoich działań. Jest to o tyle istotne, że w demokratycznym państwie standardem jest jawność życia publicznego, co często ma jednak charakter deklaracyjny, a jak świadczą liczne przykłady – brakuje rzeczywistych działań²³.

Dostęp do informacji publicznej został uregulowany w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, który gwarantuje dostęp do wiedzy o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim gospodarują mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa albo wykonują zadania publiczne.

W 2002 roku weszła w życie ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, która określiła tryb dostępu do informacji publicznej, wprowadzając zasadę braku formalizmu oraz szybkości i bezpłatności dostępu. Kwestie dostępu do informacji publicznej zajmują coraz więcej miejsca w działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. To one po reformie przeprowadzonej w 2011 roku przyjęły pełnię kontroli sądowej spraw z tego zakresu²⁴. W przeciwieństwie do praktyki innych krajów²⁵, sądy nie rozpatrują w większości wypadków sporów między dostępem do informacji publicznej a innymi dobrami chronionymi prawem (na przykład dane osobowe lub bezpieczeństwo państwa). Przedmiotem ich działalności jest określanie, czy coś stanowi informację publiczną, czy też jej nie stanowi. Zauważalną praktyką instytucji publicznych jest twierdzenie, że żądane

²³ Komunikat z badań przeprowadzonych przez Klinikę Dialogu dla Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w marcu i kwietniu 2010 roku – http://informacjapubliczna.org.pl/3,286,co_wiemy_o_prawie_do_informacji.html [dostęp: 10 września 2012 roku].

²⁴ W nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, uchwalonej 16 września 2011 roku, zniesiono dualizm kontroli sądowej, pozbawiając sądy powszechne możliwości orzekania w sprawach z zakresu ograniczenia dostępu do informacji publicznych ze względu na dane osobowe lub tajemnicę przedsiębiorcy.

²⁵ *Freedom of information: statistics on implementation in central government* – <http://www.justice.gov.uk/statistics/foi/implementation> [dostęp: 10 września 2012 roku].

dane nie stanowią informacji publicznej, w związku z tym powstaje sytuacja swoistej próżni prawnej, gdyż jedynym środkiem prawnym pozwalającym na obalenie tego stanowiska jest określona w przepisach postępowania przed sądami administracyjnymi skarga na bezczynność. Próżnia polega więc na tym, że sądy, które z reguły podejmują rozstrzygnięcia korzystne dla wnioskodawcy, mogą tylko orzec, że dana informacja stanowi informację publiczną i urząd jest zobowiązany do rozpatrzenia wniosku w trybie ustawy. W praktyce oznacza to, że albo udostępni on informację, albo wyda decyzję odmowną. Takie działanie znacznie wydłuża czas uzyskiwania informacji, przez co staje się ona często bezużyteczna.

Proces legislacyjny na poziomie rządowym

Kolejna grupa problemów dotyczy głównie możliwości uczestniczenia w procesie stanowienia prawa i kontrolowania tego procesu. Proces legislacyjny na poziomie rządowym jest nieprzejrzysty ze względu na brak zagwarantowania udziału obywateli i organizacji w konsultacjach nad procedowanymi projektami. Dodatkowo, na skutek nowelizacji regulaminu pracy Rady Ministrów przeprowadzonej w grudniu 2011 roku, udział społeczny w sprawowaniu kontroli nad przebiegiem prac nad ustawami został właściwie zlikwidowany: „Regulamin prac Rady Ministrów już od dawna uznawany był przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji^[26] za akt prawny, który ze szkodą dla obywateli cechuje się brakiem wystarczającej jednoznaczności i precyzyjności. Nowelizacja ten negatywny stan pogłębia, czyniąc – jak można sądzić – udział obywateli w procesie stanowienia prawa w istocie fakultatywnym, marginalnym i zależnym od woli organów administracji rządowej. [...] W obowiązującym stanie prawnym uchwała Rady Ministrów może z dnia na dzień (uchwała RM nr 214 weszła w życie z dniem podjęcia) gruntownie przemodelować proces prac nad rządowym projektem ustawy, nadać lub pozbawić obywateli znaczenia w tym procesie”²⁷.

Tym samym brakuje gwarancji prawnych dla uczestniczenia organizacji strażniczych w procesie stanowienia prawa na poziomie rządowym. Pozostawienie decyzji do uznania urzędników tworzy dodatkowe niejednoznaczności i obniża zaufanie.

²⁶ Grupa robocza powstała w celu prowadzenia działań rzeczniczych po monitoringu procesu legislacyjnego przeprowadzonym przez Program przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego. W skład grupy wchodzi osoby uczestniczące w procesie legislacyjnym w charakterze lobbystów, ekspertów, partnerów społecznych lub obserwatorów, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i naukowych, kancelarii prawniczych i firm *public relations*.

²⁷ *Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa* – http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Oswiadczenie%20OFL_popr_2011-12-20-1.pdf [dostęp: 10 września 2012 roku].

Proces legislacyjny na poziomie sejmowym

Znacznie lepiej wyglądają możliwości prowadzenia obserwacji lub uczestnictwa w procesie legislacyjnym prawa na poziomie parlamentu. I tutaj jednak może się zdarzyć, że organizacja nie będzie w stanie obserwować prac, gdyż nie otrzyma zaproszenia na posiedzenie. Regulamin sejmku w art. 154 ust. 3 stanowi, że: „W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby”. Zdarza się, że organizacje, które zamierzają obserwować stanowienie prawa, takiego zaproszenia nie otrzymują²⁸, co stanowi realną przeszkodę w sprawowaniu nadzoru. Jednocześnie brakuje kontroli gości zaproszonych przez posłów i senatorów, którzy w praktyce mogą poruszać się po całym terenie parlamentu i ich obecność na komisjach nie podlega ocenie przewodniczącego. Taka sytuacja stwarza problemy z przejrzystością procesu legislacyjnego, rodzi również wątpliwości co do rzeczywistego autorstwa niektórych przepisów przyjmowanych w toku obrad komisji.

Wysłuchanie publiczne

Jedną z bardziej przejrzystych i otwartych możliwości przedstawienia swojej opinii przez organizację strażniczą na poziomie sejmku jest wysłuchanie publiczne. Zgodnie z art. 70 regulaminu sejmku, zostaje ono przyjęte uchwałą przez komisję rozpatrującą projekt ustawy na pisemny wniosek posła będącego członkiem danej komisji. Jeśli istnieje wola polityczna, aby nie dopuścić do wysłuchania publicznego, organizacja nie ma szans na przedstawienie swojej opinii, często opartej na znacznie szerszej wiedzy, niż materiały otrzymywane przez posłów, lub pokazującej inne scenariusze niż zamówione ekspertyzy. Zwłaszcza że się zdarza, że jest zamawiana tylko jedna ekspertyza – u tej samej osoby, która uczestniczyła w pracach nad przygotowaniem aktu prawnego na poziomie rządowym²⁹.

Udział w postępowaniach sądowych

Organizacje strażnicze coraz częściej stają się albo stronami postępowania przed sądami administracyjnymi, albo przystępują do nich jako uczestnicy na mocy art. 33 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

²⁸ Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zostało w 2011 roku telefonicznie powiadomione o tym, że zgłoszenie udziału w posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, podczas pierwszego czytania projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie zostało przyjęte i przewodniczący nie zaprasza na posiedzenie.

²⁹ Taka sytuacja zaistniała w wypadku nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej w 2011 roku. Partie koalicji rządowej przegłosowały odrzucenie wniosku o wysłuchanie publiczne, a Biuro Analiz Sejmowych zamówiło tylko jedną ekspertyzę – u osoby związanej z tworzeniem założeń do projektu ustawy.

Taka konstrukcja pozwala organizacjom nie tylko aktywnie używać narzędzi prawnych w ramach swojej działalności statutowej, ale także przyłączać się do spraw sądowych interesujących z punktu widzenia interesu publicznego. O ile jednak przepisy dopuszczają taką możliwość, o tyle jest ona dość trudna do realizacji w praktyce – ze względu na określenie kręgu osób, które mogą być pełnomocnikami organizacji społecznej. Organizacje społeczne mogą działać przez reprezentację adwokata lub radcy prawnego, ale jest to rozwiązanie kosztowne i nie zawsze możliwe do zastosowania. Artykuł 35 par. 2 wspomnianej ustawy określa, że pełnomocnikiem organizacji może być również jej pracownik. Rozwiązanie to umożliwia działanie bez profesjonalnego pełnomocnika, ogranicza jednak krąg osób, które mogą reprezentować stowarzyszenie lub fundację tylko do etatowych pracowników w rozumieniu kodeksu pracy. Jak się wydaje, taka formuła nie przystaje do rzeczywistości wielu organizacji społecznych, których nie stać na to lub które nie mają potrzeby wprowadzania stosunku pracy.

Ograniczenia w skuteczności skarg

Innego rodzaju problemy związane z uczestnictwem w procesie stania się prawa napotykać organizacje na poziomie lokalnym. Istotnym ograniczeniem w działalności strażniczej na poziomie lokalnym są istniejące rzeczywistości zależności i układy personalne.

Osoby i organizacje, które chcą aktywnie wpływać na otaczającą je rzeczywistość, mają zagwarantowaną konstytucyjnie możliwość składania skarg, wniosków i petycji dotyczących działalności władz publicznych³⁰. Tryb składania skarg i wniosków określa kodeks postępowania administracyjnego. Przedmiotem wniosku mogą być szczególnie sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, pełniejszego zaspokajania potrzeb ludności. Z kolei przedmiotem skargi może być zwłaszcza zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargi mogą służyć próbie systemowej poprawy działania samorządu (na przykład skarga na niewłaściwe prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej) lub zmianie zachowania konkretnego pracownika urzędu.

Na poziomie samorządu terytorialnego występują jednak problemy, które mogą podważać zaufanie obywateli i organizacji do właściwego rozpatrzenia skarg. W powszechnej opinii składanie skargi na działania wójta (burmistrza, prezydenta) jest bezcelowe w sytuacji, gdy w radzie gminy większość mają radni popierający wójta (burmistrza, prezydenta). Sposób rozpatrzenia skargi

³⁰ Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

będzie odbierany w kategoriach politycznych, niekoniecznie zaś merytorycznych. Za przykład może służyć odbiór medialny sposobu rozpatrzenia skargi na burmistrza w Nowym Dworze Mazowieckim: „Radni komisji rewizyjnej, której niemal wszyscy członkowie znajdują się w koalicji popierającej burmistrza, nie mogli rozpatrzyć skargi inaczej. Nikt też innej opinii nie spodziewał się”³¹.

Systemowa zależność rad

Istotny jest w tym wymiarze problem systemowy relacji organów wykonawczych i uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy (powiatu, województwa) nie ma własnego zaplecza merytorycznego, które obsługiwałoby ją w zakresie przygotowania projektów uchwał lub ogólnie wspierałoby ją w prowadzonych działaniach, jest więc zmuszona polegać na wsparciu urzędu. Należy zauważyć, że urzędnicy pozostają jednocześnie w stosunku podległości służbowej wobec wójta (burmistrza, prezydenta). Najczęściej stosowanym rozwiązaniem w gminach jest oddanie sekretarzowi kompetencji opracowywania projektów uchwał rady na skargi, które wpływają do urzędu, w praktyce również tych, które dotyczą działania organu wykonawczego³². Pracownik urzędu przesądza więc o tym, czy skarga wobec jego przełożonego będzie zasadna lub bezzasadna. Rola komisji rewizyjnej i samej rady polega tylko na przyjęciu lub odrzuceniu projektu, nie zaś na dogłębnym wyjaśnieniu sprawy.

Inicjatywa uchwałodawcza

Z drugiej strony, na poziomie samorządu terytorialnego znacznie łatwiej powinno się kształtować wpływanie na rządzenie. W różnych gminach pojawiają się innowacyjne rozwiązania – konsultacje okołobudżetowe (w tym namiastka budżetu partycypacyjnego, na przykład w Sopocie³³) czy inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców (przewidzianych w wielu statutach, na przykład miasta stołecznego Warszawy). Należy jednak zwrócić uwagę, że w tym zakresie jest potrzebne określenie tych instytucji w przepisach powszechnie obowiązujących. Szczególnie wrażliwym tematem jest kwestia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, która w ocenie orzecznictwa sądowego jest sprzeczna z ustawą o samorządzie gminnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyraził pogląd³⁴, że rada gminy nie może w statucie gminy przyjąć, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa

31 Por. http://www.nowodworska.net/index.php?option=com_content&task=view&id=4079&Itemid=177 [dostęp: 10 września 2012 roku].

32 Z pytaniami o zasadność skargi na burmistrza zgłaszają się do Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (prowadzącego poradnictwo prawne) wyłącznie sekretarze urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wyjaśniając, że przygotowują właśnie projekt uchwały w tej sprawie.

33 Por. <http://www.krytykapolityczna.pl/Serwissamorzadowy/GerwinSopotmabudzetobywatelski/menuid-403.html> [dostęp: 10 września 2012 roku].

34 Wyrok z dnia 3 kwietnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Wr 584/05.

uchwałodawcza polegająca na złożeniu projektu uchwały. W obowiązującym ustawodawstwie brakuje bowiem regulacji prawnych przyznających mieszkańcom tworzącym wspólnotę samorządową prawo do inicjatywy uchwałodawczej.

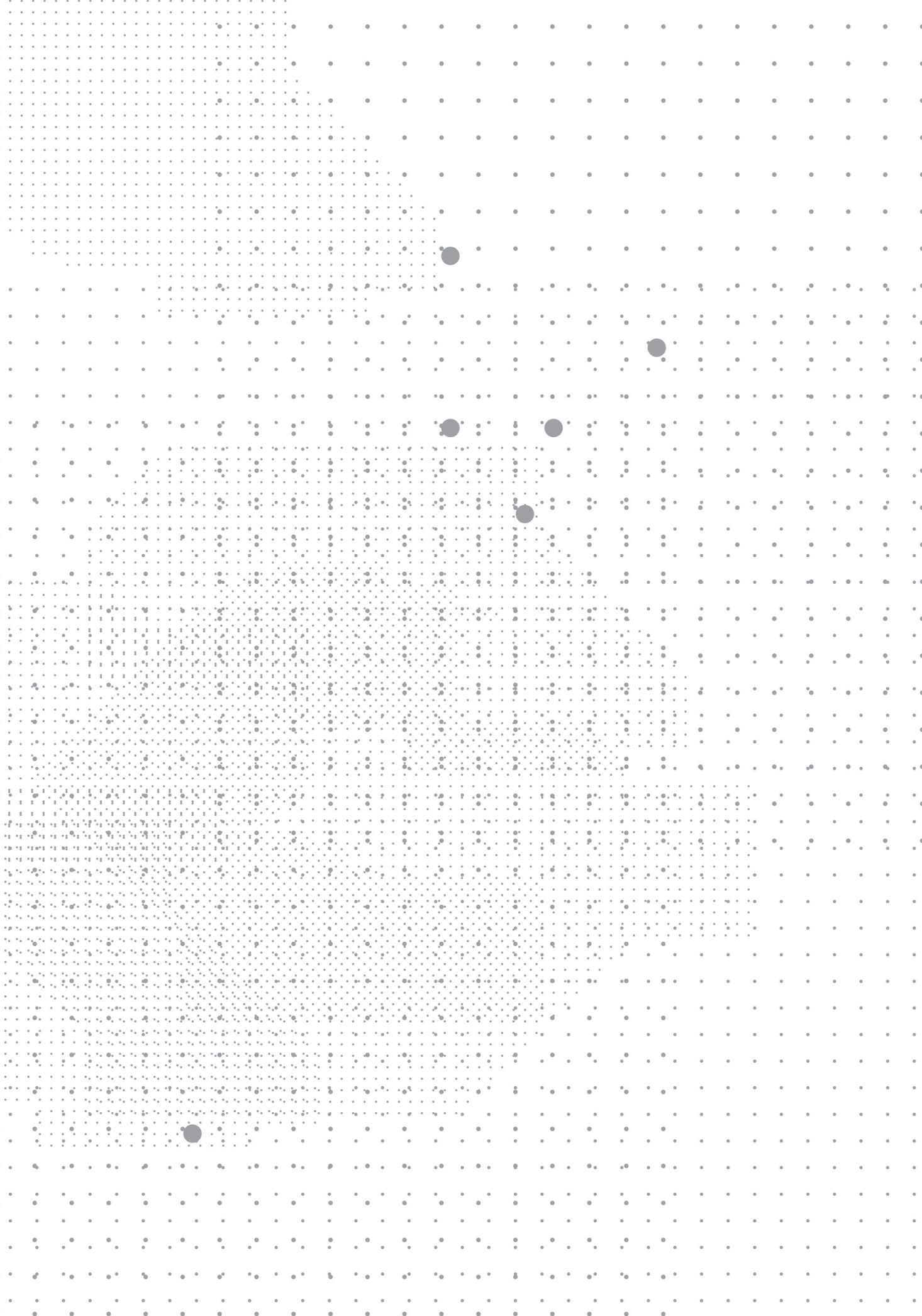
Zbieranie danych

Poza problemami natury prawnej organizacje napotykają wiele problemów związanych z praktyką działania instytucji publicznych. Podmioty, które zajmują się wykorzystywaniem informacji do zestawień, często nie mają dostępu do danych w formie baz możliwych do odczytu maszynowego. Instytucje publiczne nie traktują zapytań obywateli jako wskazówek co do tego, jakie dane należałoby gromadzić. Niektóre instytucje publiczne – jak Główny Urząd Statystyczny czy Sąd Najwyższy – nie udostępniają swoich baz danych, choć powinny to czynić na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wszystko to powoduje, że brakuje projektów wykorzystujących dane publiczne, gdyż ich zbieranie jest niezwykle pracochłonne i uciążliwe. Sytuacji nie zmieniła nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2011 roku. Co więcej, spowodowała ona sporo niejasności, które mogą skutkować wprowadzeniem licencji z trudnymi do zaakceptowania warunkami i opłat za dokumenty, które dotychczas można było otrzymać bezpłatnie.

Finansowanie

Kolejnym problemem, na jaki warto zwrócić uwagę, jest kwestia finansowania. Od kilku lat jest jasne, że finansowanie organizacji strażniczych ze środków prywatnych fundacji znacznie się zmniejszy. W 2012 roku kończy działalność Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Fundacja im. Stefana Batorego również otrzyma mniej środków zagranicznych, co przełoży się na finansowanie polskich podmiotów typu *watchdog*. Open Society Foundation w Budapeszcie jest coraz bardziej obciążona zapytaniami o finansowanie z całej Europy. Komisja Europejska planuje zmniejszyć finansowanie w ramach linii budżetowych dotychczas dostępnych dla organizacji strażniczych (program Justice and Human Rights oraz Europa dla Obywateli). Środki Funduszu Szwajcarskiego – mimo zapowiedzi w zasadach konkursowych – w pierwszej i drugiej edycji konkursu na duże dotacje wsparły łącznie trzy inicjatywy strażnicze. Finansowanie w ramach konkursów grantowych staje się coraz mniej prawdopodobne. W najbliższych latach wzmocnienie może jeszcze nastąpić dzięki wsparciu z funduszy norweskich, a w 2013 roku niektóre organizacje być może skorzystają ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na działania strażnicze. Kryzys finansowy jest jednak coraz bardziej nieunikniony, a jednocześnie działania strażnicze coraz lepiej się rozwijają. Konieczność podjęcia wspólnych działań na rzecz pozyskiwania środków od biznesu i reformowania

własnych strategii w celu pozyskiwania indywidualnych darczyńców staje się coraz bardziej nieodzowna. Innym zadaniem jest próba wywarcia nacisku na instytucje Unii Europejskiej, aby nie zmniejszyły finansowania.





Organizacje strażnicze w Polsce stanowią niewielkie, ale bardzo kompetentne i otwarte na nowe doświadczenia środowisko. W ramach tej grupy borykają się z różnymi problemami, w zależności od poziomu, na jakim działają (centralny lub lokalny), oraz od tego, czy próbują wpływać na stanowienie prawa, czy też na jego realizację.

W ciągu ostatnich dwóch lat nastąpił przełom jakościowy w środowisku strażniczym – osiągnięto poziom doświadczeń, który pozwala na przyspieszenie procesu uczenia się nowych zainteresowanych kandydatów, pokazuje, jakie cele można osiągać dzięki działaniom strażniczym, i prowadzi do wykształcenia się środowiska.

Ten szybki rozwój może być wyhamowany przez zbliżające się problemy finansowe. Jednocześnie wciąż jeszcze jest dobry moment, aby przemyśleć strategię radzenia sobie z nowymi wyzwaniami. Dyskusja i poszukiwanie rozwiązań w tej sprawie rozpoczęły się już w 2011 roku. W interesie organizacji strażniczych leży poważne potraktowanie tego problemu i podjęcie prób jego przezwyciężenia.

Rekomendacje

Rząd

- ▶ Należałoby wprowadzić do regulaminu prac Rady Ministrów gwarancje uczestniczenia organizacji społecznych na wszystkich etapach stanowienia prawa.

Parlament

- ▶ Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia sądowego nakazu udostępnienia informacji publicznej do ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- ▶ Należałoby znowelizować regulamin sejmiku w taki sposób, aby wstęp na posiedzenia komisji i podkomisji był możliwy do ograniczenia jedynie ze względów lokalowych i technicznych.
- ▶ Należałoby rozważyć możliwość proponowania wysłuchania publicznego przez grupę obywateli i (lub) organizacji, tak aby polityka nie wpływała na rzeczywistą możliwość dogłębnego rozpatrywania ustaw. W tym celu konieczna jest nowelizacja regulaminu sejmiku.
- ▶ Należałoby znowelizować prawo dotyczące postępowania sądowego, aby było możliwe na przykład reprezentowanie stowarzyszenia przez jego członka, a w wypadku fundacji – członka jej ciał statutowych.

- ▶ Należałoby uregulować w powszechnie obowiązującym prawie istnienie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i konsultacji okołobudżetowych.
- ▶ Należałoby zapewnić radzie gminy niepodważalną możliwość decydowania o części budżetu na zamawianie ekspertyz i niezależność od decyzji gminnych urzędników.

Organizacje pozarządowe

- ▶ W kwestii pozyskiwania danych publicznych należałoby przeprowadzić postępowania sądowe, które doprowadzą do bezpłatnego pozyskania danych (taka sprawa została już założona przez Fundację ePaństwo wobec prezesa Sądu Najwyższego i przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wobec Głównego Urzędu Statystycznego).
- ▶ Należałoby składać wnioski do instytucji publicznych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące zbierania danych przez instytucje w formie możliwej do odczytu maszynowego. Jeśli ten sposób nie poskutkuje, konieczne byłoby przeprowadzenie kampanii dotyczącej gromadzenia danych, która pokaże ich wykorzystanie, i naciskać na Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, aby podjęło działania upowszechniające ideę zbierania danych. Zważywszy jednak na powolne reformy administracji w kierunku digitalizacji, należałoby przede wszystkim wywierać presję na instytucje, od których chcemy pozyskać dane. Organizacje, które zdobywają dane, mogłyby dokonać analizy wartości dodanej wynikającej z tego, że dane zostały pozyskane i wykorzystane. Wyniki tych prac mogą mieć także znaczenie dla usprawnienia działań administracji.
- ▶ Należałoby tworzyć strategie komunikowania swojej misji i tworzenia programów wsparcia indywidualnego, a także połączyć siły w poszukiwaniu wsparcia od polskiego biznesu.
- ▶ Należałoby podejmować działania mające doprowadzić do zwiększenia finansowania organizacji strażniczych przez instytucje Unii Europejskiej.

Grantodawcy

- ▶ Należałoby dobierać ekspertów (asesorów), którzy są w stanie trafnie ocenić, czy projekt ma charakter strażniczy i przyniesie realną zmianę.
- ▶ Należałoby przemyśleć możliwość dostosowania kryteriów wsparcia do specyfiki działań strażniczych, które mogą przez dłuższy czas nie przynosić wymiernych rezultatów.
- ▶ Należałoby uświadomić sobie różnorodność organizacji strażniczych i dostrzec inne potrzeby organizacji lokalnych, a inne podmiotów, które działają na poziomie centralnym.
- ▶ Należałoby dowartościować i dofinansować lokalne działania strażnicze, gdyż to one mają szansę przeprowadzić realną zmianę w Polsce.

- ▶ Środki publiczne przeznaczone na działania strażnicze nie powinny być administrowane przez ministerstwa, ale oddane w zarządzanie innym podmiotom.

wrzesień 2012 roku

Noty o autorach

Katarzyna Batko-Tołuć, absolwentka Wydziału Socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Ukończyła także studia podyplomowe na Uniwersytecie w Birmingham w zakresie współczesnych problemów integracji europejskiej. Od 2000 roku związanymi z inicjatywami dotyczącymi przejrzystości życia publicznego, rozliczalności władz i kontroli społecznej. Jedna z założycielek i wieloletnia Prezeska Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, skupiającego aktywistów zajmujących się monitorowaniem działań władz na poziomie lokalnym. Publikuje teksty dotyczące konfliktu interesów, standardów etycznych w organizacjach pozarządowych i dostępu do informacji publicznej.

Krzysztof Izdebski, prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jest członkiem oraz pracownikiem Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. W ramach pracy w Stowarzyszeniu zajmuje się zagadnieniami prawnymi dotyczącymi dostępu do informacji publicznej oraz prawnymi aspektami kontroli społecznej. Prowadzi szkolenia z zakresu tych tematów skierowane zarówno do obywateli, jak i do pracowników administracji publicznej. Jest przedstawicielem Stowarzyszenia w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych oraz Obywatelskim Forum Legislacji.