



ORGANIZACJE STRAŻNICZE

FUNDACJA INSTYTUT
RZECZYPOSPOLITEJ IM. PAWŁA
WŁODKOWICA

WSTĘP

Pojęcie kontroli obywatelskiej jest wciąż względnie nowym tematem, choć w ostatnich latach można zauważyć wyraźny wzrost poziomu świadomości naszego społeczeństwa w tym obszarze. Można powiedzieć z całą pewnością, że chęć kontroli instytucji państwowych (władzy) i potrzeba powszechnej sprawiedliwości istniała zawsze. W literaturze historycznej możemy odnaleźć tego przykłady, poczynając od pierwszego, patrymonialnego ustroju politycznego, obowiązującego za czasów Mieszka I¹.

Na szczęście od tamtej pory wiele się zmieniło, ale trzeba zaznaczyć, że początki działalności organizacji strażniczych nie były łatwe. Z upływem lat wypracowały one swoje standardy działania i dobre praktyki, ale w dalszym ciągu borykają się szeregiem problemów prawnych, administracyjnych, finansowych czy kulturowych. Stworzenie formalnych ram i uwarunkowań prawnych otworzyło drzwi instytucjom, które obrały sobie za cel monitoring działań innych podmiotów i dążenie do pozytywnej zmiany. Obecnie istnieją różne metody kontrolowania

¹ M. Urbański, *Poczet królów i książąt polskich*, Klub Dla Ciebie, Warszawa 2005.

władz lokalnych, instytucji państwowych, a także prywatnych przedsiębiorstw, które są w pełni legalne i powszechnie zaakceptowane.

Początek organizacji strażniczych w Polsce jest związany z tematem ochrony środowiska oraz przestrzeganiem praw człowieka. Polski Klub Ekologiczny został powołany w roku 1980 i jako pierwszy zajmował się ekorozwojem, edukacją ekologiczną, poprawą stanu środowiska, ochroną krajobrazu naturalnego i sprzeciwianiem się polityce traktowania środowiska jako „dobra niczyjego”². Z kolei jedną z pierwszych organizacji w Polsce zajmujących się prawami człowieka jest Komitet Helsiński, który został założony w 1982 roku. Głównym celem działalności Komitetu jest kontrola zasad przyjętych i podpisanych w PRL (Polska Rzeczpospolita Ludowa) w 1972 roku w Akcie końcowym KBWE (Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). Dokument ten został stworzony i podpisany przez 35 państw i był pierwszym przypadkiem wypracowania wspólnych norm i zasad działania na szczeblu międzynarodowym w czasie zimnej wojny³.

W Polsce naczelnym organem kontrolnym jest NIK (Najwyższa Izba Kontroli), oprócz tego wyróżnić można Rzecznika Praw

² *O nas*, <http://zgpke.pl/o-nas/> [dostęp: 20.05.2022 r.].

³ *Akt końcowy KBWE*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Akt-koncowy-KBWE;3867025.html> [dostęp: 20.05.2022 r.].

Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Prokuraturę Generalną, Państwową Inspekcję Pracy, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Organizacje watchdogowe nie należą do organów administracji państwowej i co ważne, powinny być od niej niezależne. Powstają z oddolnych inicjatyw i charakteryzują rozwinięte społeczeństwo obywatelskie⁴ – samodzielne, aktywne oraz świadome⁵.

Według bazy organizacji prowadzonej przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w Polsce istnieje 4771 aktywnych organizacji pozarządowych działających w obszarze praw człowieka, demokracji i prawa. Jeżeli wyszukiwanie zostanie zawężone wyłącznie do lokalnej społeczności liczba ta zmniejsza się do 1982 organizacji. Świadomość społeczna w ostatnich latach wzrosła, co poskutkowało także wzrostem

⁴ Społeczeństwo obywatelskie definiowane jest jako „grupa ludzi, powiązanych niehierarchicznymi więziami społecznymi, cechujących się aktywnością w różnych sferach życia publicznego, jak również otwartością na zmiany” [w:] M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 10–11; Z kolei w nieco innym ujęciu, społeczeństwo obywatelskie może być rozumiane jako „sfera instytucji, organizacji i indywidualnych osób, ulokowanych między rodziną, państwem i rynkiem, w których ludzie zrzeszają się dobrowolnie, by realizować wspólne interesy i cele” [w:] R. Cotterell, *The Sociology of Law. An Introduction*, Butterworths, London – Dublin – Edinburgh 1992, s. 138–141.

⁵ M. Grzymkowska, *Watchdog, czyli pies wartowniczy. O roli organizacji strażniczych w demokracji*, <http://www.watchdogpfron.pl/watchdog-czyli-pies-wartowniczy-o-rolie-organizacji-strazniczych-w-demokracji/> [dostęp: 20.05.2022].

inicjatyw strażniczych, lecz ich liczba w dalszym ciągu nie jest wystarczająca. Powody wyjaśnione są szczegółowo w niniejszym raporcie, który ma celu przybliżenie aktualnej sytuacji organizacji strażniczych w Polsce oraz metod działania, dobrych praktyk, przykładów interwencji oraz wyzwań, przed którymi stoją. Istotne jest także ukazanie jakie prawa przysługują obywatelom, a jakie obowiązki ciążą na instytucjach publicznych i państwowych.

1. ORGANIZACJE STRAŻNICZE – CZYLI JAKIE?

1.1. WPROWADZENIE W PROBLEMATYKĘ ORGANIZACJI STRAŻNICZYCH

Organizacja strażnicza to najczęściej organizacja pozarządowa, której celem jest monitorowanie i upublicznianie nieetycznych działań różnych podmiotów. Kontrola ta przeważnie odnosi się do instytucji państwowych, znacznie rzadziej sektora biznesowego, choć w dalszej części raportu zostaną podane przykłady także takich interwencji. Zatem, głównym zadaniem organizacji strażniczych są działania strażnicze czyli wszelkie czynności podjęte w celu sprawdzania jak działa aparat państwowy. Kontroli podlega wydawanie publicznych pieniędzy oraz sposób realizowania danych, konkretnych przepisów prawa. Wobec tego, organizacje strażnicze można zdefiniować jako organizacje pozarządowe, których celem statutowym jest obywatelska kontrola władz publicznych oraz obywatelska kontrola sektora wielkiego biznesu.

Często bywają nazywane „watchdog”, co z języka angielskiego oznacza psa wartowniczego⁶.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zaproponowała następującą definicję:

„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 reguły nie jest to ich jedyne ani główne zadanie. Większość organizacji typu watch-dog dąży do systemowych zmian w funkcjonowaniu instytucji państwa”⁷. Należy zauważyć, że ta definicja odnosi się do dużej części zbiorowości i wiele istniejących podmiotów mogłoby się z nią utożsamiać.

Aby trafić do właściwej grupy docelowej niezbędne jest dodanie kolejnych „filtrów” i uzupełnień. Zagadnienie to budzi dyskusję wśród organizacji pozarządowych od co najmniej 2006 roku⁸. Dobrym

⁶ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 5.

⁷ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 11.

⁸ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *op. cit.*, s. 6.

przykładem na to, jaką trudność stanowi definicja organizacji strażniczych był konkurs organizowany przez Fundację im. Stefana Batorego. W trakcie ustaleń regulaminu konkursu okazało się, że fundacja ta napotkała problem zaprezentowania przyszłym Wnioskodawcom, do kogo w zasadzie kieruje konkurs. Postanowiła uzupełnić definicję o przykłady działań, które potencjalna organizacja na co dzień prowadzi. Było to m.in.⁹:

- ujawnianie informacji;
- działania na rzecz zmiany niewłaściwych praktyk;
- społeczny nadzór nad wykorzystywaniem funduszy publicznych, procedurami, przejrzystością działań i etyką osób publicznych.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wraz z Ryszardem Skrzypcem i Stowarzyszeniem Klon/Jawor w 2008 roku podczas dyskusyjnych rozważań, zaproponowało sześć obszarów działań organizacji strażniczych: dostęp do informacji publicznej, praworządność, gospodarka finansami publicznymi, prawa człowieka, ochrona środowiska i inne. Kluczowym aspektem pracy tego typu organizacji jest dostęp do informacji publicznej, pozwalający na

⁹ *Działania Strażnicze*, <https://www.batory.org.pl/o-nas/archiwum/dzialania-straznicze/> [dostęp: 21.05.2022 r.].

weryfikację informacji podawanych przez media, polityków i organy państwowe. „Watchdogi” zachęcają również obywateli do samodzielnego działania w kierunku pozyskania informacji. Wielokrotnie na ich stronach internetowych dostępne są poradniki jak postępować w sytuacji, gdy odmówiono nam dostępu do informacji.



Rysunek 1. Przykład poradnika zawartego na stronie będącej centrum wiedzy o prawie do informacji, stworzone w 2006 roku przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska

Źródło: <https://informacjapubliczna.org> [dostęp: 14.07.2022 r.].

Wielokrotnie organizacje strażnicze deklarują, że pilnują przestrzegania prawa przez państwo, polityków, placówki publiczne i korporacje. W razie dostrzeżenia nieprawidłowości mogą nawet wejść na drogę sądową. Kolejnym obszarem którym zajmują się organizacje strażnicze to kontrola gospodarowania finansami publicznymi, zarówno na szczeblu ogólnopolskim jak i lokalnym, np. fundusz sołecki lub konkretne inwestycje czy przetargi.

Z koli monitoring działań dotyczących praw człowieka znacząco różni się w zależności od ustroju panującego w danym kraju. W przypadku krajów demokratycznych działania monitorujące podejmowane są jawnie, zgodnie z prawem nierzadko z pomocą państwa. Najczęściej podejmowane działania dotyczą bronięcia praw członków mniejszości społecznych, które nie są wystarczająco silne ekonomicznie lub społecznie żeby obronić się samemu. Podejmowanym tematem przez przedmiotowe organizacje jest również szeroko pojęta ochrona środowiska, przejawiająca się między innymi kontrolą emisyjności czy gospodarki odpadami. Dodatkowo, można w to włączyć monitoring państwowych programów proekologicznych czy działań organizacji pozarządowych. Pozostałe obszary, w których udzielają się organizacje strażnicze to między innymi edukacja obywateli na temat ich praw i

podstaw monitoringu, monitorowanie i poprawianie wybranych obszarów życia publicznego czy poradnictwo prawne.



Rysunek 2. Obszary funkcjonowania organizacji strażniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 6.

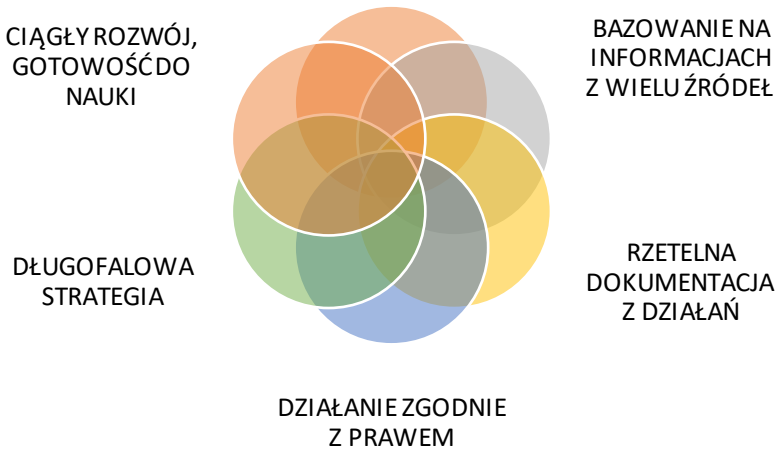
Nawet przy tak szerokim spektrum działań, można znaleźć wspólne cechy, które posiadają wszystkie organizacje strażnicze. Wymienić tutaj można między innymi:

- „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,
- 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”¹⁰.

¹⁰ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *op. cit.*, s. 9–10.

WPŁYW NA WŁADZĘ



Rysunek 3. Cechy wspólne organizacji strażniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 9–10.

Do działań strażniczych zalicza się także pracę dziennikarzy śledczych. Jednym z najbardziej znanych dziennikarzy śledczych i jednym z najlepszych światowych reporterów jest amerykański dziennikarz Bob Woodward. Ujawnił on aferę polityczną Watergate. Dzięki jego śledztwu, światło ujrzały nielegalne działania administracji prezydenta Richarda Nixona przeciwko jego konkurentowi

politycznemu.

Kryzys konstytucyjny w latach 1972-74 wywołany ujawnieniem tych faktów, spowodował lawinę następstw, mających wpływ na całą gospodarkę Stanów Zjednoczonych¹¹. Jest to modelowy przykład dziennikarstwa śledczego i jeden z pierwszych przykładów na to, że dziennikarskie działania śledcze mogą spowodować niebywałe konsekwencje, mające globalny impakt – w tym przypadku dymisję Richarda Nixona, prezydenta światowego mocarstwa¹². Z kolei przykładem dziennikarza śledczego z naszego rynku jest Tomasz Sekielski, który jest m.in. autorem filmów dokumentalnych, reportaży telewizyjnych oraz pomysłodawcą i założycielem wydawnictwa „Od deski do deski”. W ostatnich latach dzięki jego pracy zostały ujawnione sprawy, które wstrząsnęły całą opinią publiczną jak np. wykorzystywanie seksualne dzieci w Kościele katolickim czy tzw. afera taśmowa¹³.

¹¹ *Afera Watergate, która wstrząsnęła Ameryką i jedyny prezydent, który podał się do dymisji*, <https://dorzeczy.pl/historia/192902/afera-ktora-wstrzasnela-ameryka-skandal-watergate-i-dymisja-nixona.html> [dostęp: 20.05.2022 r.].

¹² K. Polińska, *Dziennikarstwo śledcze Wojciecha Sumlińskiego. Analiza kontrakcji w tygodnikach opinii po publikacji książki „Niebezpieczne związki Bronisława Komorowskiego”, „Rocznik Prasoznawczy” 2018, rok XII, s. 137–149.*

¹³ *Tomasz Sekielski*, <https://oko.press/ludzie/tomasz-sekielski/> [dostęp: 16.06.2022 r.].

Istnieje bardzo szeroka problematyka, którą zajmują się organizacje strażnicze i dotyczą takich tematów jak np. kontrola wydatków finansowanych z budżetu państwa, udostępnianie informacji publicznej, przestrzeganie procesów legislacyjnych czy uczciwość i sprawność władz, korupcja, nepotyzm. Zawsze nadrzędnym celem organizacji strażniczej jest dbanie o interes publiczny, zwiększenie przejrzystości działania i przestrzeganie prawa przez kontrolowane instytucje¹⁴.

1.2. ETYCZNE STANDARDY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. KARTA ZASAD DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Nie ulega wątpliwości, że działanie zgodnie z normami etycznymi powinno być dla organizacji pozarządowych kwestią priorytetową. Dyskusja nad standardami etycznymi organizacji pozarządowych doprowadziła do wypracowania dokumentów w tym obszarze oraz samoregulacji organizacji pozarządowych. Wątpliwości budziły takie zagadnienia jak konflikt interesów, niezależność czy wiarygodność.

14

Organizacje

strażnicze,

http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Organizacje_straznicze
20.05.2022 r.].

[dostęp:

Dążenie do wypracowania standardów etycznych organizacji pozarządowych było w pewnym stopniu wynikiem kontroli przeprowadzonej przez NIK (Najwyższą Izbę Kontroli) w latach 1992-1994. Z raportów przedstawionych przez NIK wynikało, że pewna mała grupa istniejących wtedy organizacji pozarządowych nieprawidłowo zarządza środkami publicznymi. Mimo, że badaniem objętych zostało niewiele fundacji i stowarzyszeń, zdarzenie to rzuciło cień na wszystkie organizacje pozarządowe. Niestety, atmosferę braku zaufania do instytucji pożytku publicznego spotęgowały słowa ówczesnego premiera Waldemara Pawłaka, który stwierdził, że „fundacje stanowią formę działalności przestępczej”¹⁵. Zostały zapowiedziane zmiany w prawie mające ograniczyć możliwość manipulacji środkami publicznymi. Całą sytuację doskonale podsumował Jakub Wygnański w „Etyce w organizacjach pozarządowych” mówiąc: „Podstawowym kapitałem organizacji jest zaufanie publiczne, a ono rządzi się szczególnymi prawami, z których pierwsze polega na tym, że za nadużycia nielicznych odpowiadają wszyscy”¹⁶.

¹⁵ K. Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/tezy_do_dyskusji_nr_8.pdf [dostęp: 20.05.2022 r.].

¹⁶ J.J. Wygnański, *Kilka uwag o samoregulacji organizacji non profit* [w:] M. Kozieł, P. Frączak, M. Dadel (red.), *Etyka w organizacjach pozarządowych. Standardy w praktyce*

Warto dodać, że kolejne kontrole prowadzone przez NIK nie wykazały takich nieprawidłowości. W latach 2017-2018 zostały wprowadzone istotne zmiany w systemie działania organizacji pożytku publicznego. Przede wszystkim nastąpiło scentralizowanie systemu zarządzania i nadzoru, a większość uprawnień organu centralnego tj. Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego przekazano Narodowemu Instytutowi Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO). Dodatkowo, w następstwie zmian, ministrowie i wojewodowie mają obowiązek (a wcześniej jedynie możliwość) przyjęcia wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁷.

Wracając do roku 1994 roku, reputacja organizacji pozarządowych została nadszarpnięta i musiały one szybko podjąć decyzję – czy pozostawiają swój los w rękach państwa i dostosowują się do ogólnie przyjętych regulacji, czy biorą pełną odpowiedzialność za samoregulację III sektora. Uznano, że druga opcja może nieść ze sobą szereg konsekwencji i wymaga przyjęcia wspólnych zasad przez większość organizacji, co może okazać się trudnym zadaniem, ale

funkcjonowania organizacji pozarządowych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 4.

¹⁷ *Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,24129,v,artykul_23143.pdf [dostęp: 16.06.2022 r.].

zapewne też, niesie ze sobą większą swobodę działania. Efektem prac w kierunku samoregulacji było przyjęcie w 1996 roku na I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych „Karty zasad działania organizacji pozarządowych”. Karta stanowiła zbiór norm i zasad, którymi powinny kierować się organizacje pozarządowe w realizacji swojej misji¹⁸.

Tabela 1

Karta zasad działania organizacji pozarządowych

Zasady działania organizacji pozarządowych	Opis zasad działania organizacji pozarządowych
Dobro wspólne	Misja organizacji powinna być podstawowym wyznacznikiem podejmowanych przez nią działań. Organizacje pozarządowe w swoich działaniach kierują się zasadą poszanowania godności, praw i wolności człowieka, zasadami pomocniczości i dialogu oraz ideą dobra wspólnego.
Legalizm	Organizacje pozarządowe działają w ramach obowiązującego w demokratycznym państwie prawa, wpływając w ramach demokratycznych procedur na jego doskonalenie. Organizacje biorące udział w procesie stanowienia prawa muszą jasno określić, w jakim charakterze występują – jako rzecznicy interesu społecznego, w imieniu konkretnych grup zagrożonych wykluczeniem, czy też w imię innych interesów.
Niezależność	Organizacje pozarządowe są samorządne i niezależne. Zasady ich działalności określają wewnętrzne mechanizmy

¹⁸ *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*, [http://dzialajmy.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Karta-Zasad-Działania-Organizacji-Pozarządowych.pdf](http://dzialajmy.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Karta-Zasad-Dzialania-Organizacji-Pozarządowych.pdf) [dostęp: 11.08.2022 r.].

	<p>samoregulacji tak na poziomie poszczególnych organizacji, jak i branż. Niezależność – zarówno od źródeł finansowania, jak i politycznych ośrodków władzy – jest podstawowym wyzwaniem organizacji.</p>
Jawność	<p>Działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych jest działalnością jawną z uwagi na szczególną troskę o posiadane przez nie środki publiczne bądź powierzone im przez osoby prywatne. Przejrzystość finansów organizacji musi pozwalać na zewnętrzną ocenę zasadności i racjonalności wydatków.</p>
Odpowiedzialność	<p>Organizacje pozarządowe w każdym aspekcie swojej działalności biorą pod uwagę społeczne skutki swoich działań i ich wpływ na społeczność i środowisko naturalne. Organizacje odpowiadają przed społeczeństwem za efektywne wykorzystanie powierzonych im środków.</p>
Rzetelność	<p>Organizacje pozarządowe planują swoje działania w oparciu o analizę potrzeb swoich beneficjentów i regularnie ewaluują swoją skuteczność w odpowiadaniu na nie. Organizacje pozarządowe nie podejmują się działań, których nie są w stanie rzetelnie wykonać.</p>
Rozliczalność	<p>Organizacje pozarządowe przeznaczają całe wypracowane dochody na realizację zadań statutowych oraz – w rozsądnych granicach – na rozwój organizacji. Dbanie o majątek organizacji, w tym tworzoną własność społeczną, i jego właściwe wykorzystanie powinno być podstawowym obowiązkiem osób zarządzających.</p>
Partnerstwo	<p>Organizacje pozarządowe współdziałają z innymi podmiotami na zasadach partnerstwa stawiając wyżej współpracę, wzajemność i solidarność niż konkurencję, izolację i indywidualny sukces. W sytuacji, gdy zachodzi konflikt wyznawanych wartości, organizacje podejmują działania przy zachowaniu zasad tolerancji i uznania prawa i innych do posiadania odmiennego zdania.</p>
Podział władz	<p>Każda organizacja pozarządowa tworząc swoje struktury organizacyjne powinna co najmniej rozróżnić w swoim statucie funkcje zarządzające od nadzorczych.</p>

	W zależności od potrzeb organ nadzorczy powinien pełnić funkcje programowe i kontrolne. Od członków kolegialnego organu nadzorczego wymaga się bezstronności, rzetelności i zaangażowania w działalność organizacji.
Unikanie konfliktu i interesów	W organizacjach pozarządowych szczególną wagę przywiązuje się do przejrzystych relacji w działaniach osób zaangażowanych w pracę organizacji - tak zawodowo, jak i wolontarystycznie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*, [http://dzialajmy.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Karta-Zasad-Działania-Organizacji-Pozarządowych.pdf](http://dzialajmy.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Karta-Zasad-Dzialania-Organizacji-Pozarządowych.pdf) [dostęp: 11.08.2022 r.].

Warto dodać, że w 1993 roku powstała już „Międzynarodowa deklaracja zasad” opracowana przez John Hopkins z International Philanthropy Fellows. Karta została zaakceptowana przez większość organizacji, ale nie spełniła pokładanych w niej nadziei i tak naprawdę nie przyniosła wielu zmian w kolejnych latach. Prawdopodobnie przyczynił się do tego rząd, który przedłużał prace nad ustawą o działalności pożytku publicznego, co także stawiało pod znakiem zapytania nowelizację ustawy o fundacjach. Co prawda w karcie zostały wytyczone standardy działania dla organizacji pozarządowych, zwrócono także uwagę na realizowanie misji publicznej, działanie dla dobra wspólnego. Podkreślono wartość niezależności, jawności oraz zmiany społecznej. W tym kontekście prawie wszystkie wartości wytyczone w deklaracji są tożsame zarówno dla organizacji

pozarządowych jak i organizacji strażniczych. Prawie, za wyjątkiem niezależności. Pojęcie to dla III sektora oznacza podkreślenie jego niezależności od administracji państwowej, wpływu władzy i zachowanie pozarządowego charakteru. Dla organizacji strażniczej będzie to niezależność od kontrolowanych podmiotów oraz ujawnianie efektów swojej pracy w celu wpływu na opinię publiczną i doprowadzenie do zmiany społecznej. W tym miejscu zatem pojawia się pierwsza różnica i cecha charakterystyczna dla organizacji strażniczych¹⁹.

Organizacje strażnicze kontrolują inne podmioty, rozliczają je z działań, często uznając za niezgodne z prawem i nieetyczne, dlatego same muszą stanowić przykład i wzór do naśladowania. Działalność watchdogów nie może budzić najmniejszych wątpliwości w żadnym obszarze, powinna być solidna, skuteczna ale przede wszystkim wiarygodna. Potrzeba wypracowania dokumentu, który byłby drogowskazem dla funkcjonowania organizacji pozarządowych nasiliła się jeszcze bardziej po serii afer ujawnionych

¹⁹ K. Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, „Tezy do Dyskusji” 2009, nr 8, s. 1-10.

w III sektorze np. ekoharaczy²⁰. Wydarzenia te rozpoczęły debatę społeczną oraz dyskusje w samych organizacjach pozarządowych. Przedtem, nieetyczne działania organizacji pozarządowych, patologie i niedociągnięcia nawet jeżeli zostały ujawniane przez media to temat szybko schodził na dalszy plan. Po ujawnieniu wspomnianej afery, rozpoczął się okres konferencji dotyczących zasad etycznych w III sektorze, interesowała się nim prasa i opinia publiczna. Odpowiedzią na szczególnie charakter organizacji strażniczych było wypracowanie w 2001 roku „Karty zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej”²¹.

Jak czytamy w przytoczonej Karcie: „W imieniu swoich członków organizacje pozarządowe – zgodnie z zapisanymi w Konstytucji zasadami „dialogu społecznego” i „pomocniczości” pragną być partnerem rządu i samorządów wszystkich szczebli poprzez artykułowanie potrzeb i wartości wspólnot, w których działają, uczestniczenie w realizowaniu działań podejmowanych na rzecz wspólnoty oraz pomoc

²⁰ P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Fundacja Fundusz Współpracy-Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 2002, s. 187 i 199-206.

²¹ *Karta zasad organizacji monitorujących działalność administracji publicznej*, <https://watchdogportal.pl/watchdog-article/karta-zasad-organizacji-monitorujacych-dzialalnosc-administracji-publicznej/> [dostęp: 11.08.2022 r.].

w formułowaniu celów polityki społecznej i kierunków rozwoju. Jednak partnerstwo pomiędzy organizacjami a administracją jest możliwe jedynie wtedy, gdy istnieje nie tylko dobra wola współpracy, ale również mechanizmy wzajemnej kontroli. Stąd też konieczność istnienia organizacji prowadzących monitoring, który jest zaplanowanym, usystematyzowanym i prowadzonym według przyjętego schematu badaniem wybranego fragmentu funkcjonowania administracji publicznej w celu określenia, na ile stosowane procedury są zgodne z prawem (zarówno z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym, jak i prawami niższego rzędu) oraz na ile rzeczywiście wykorzystywane są na rzecz „dobra wspólnego”²².

Należy zaznaczyć, że warunkiem koniecznym, który muszą spełniać wszystkie działania strażnicze są cztery podstawowe zasady etyczne:

- „obiektywizm – monitoring jest metodą dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat zasad i efektów działania administracji publicznej i nie może być traktowany wyłącznie instrumentalnie, jako sposób udowadniania z góry założonej tezy.

²² *Ibidem.*

Oznacza to, że w swoich działaniach organizacja czy osoba winni wyżej stawiać prawdę, ponad doraźną skuteczność czy interes własny;

- działalność dla wspólnego dobra – monitoring jest elementem wpływania na poprawę funkcjonowania społeczności lokalnych (w tym ochrony środowiska naturalnego), a nie tylko narzędziem badawczym.

Oznacza to, że nie powinien być, poza skrajnymi przypadkami, jedynie formą krytyki, ale próbą rozpoczęcia procesu negocjacji i wspólnych działań na rzecz poprawy istniejącej sytuacji;

- jawność – organizacje i osoby kontrolujące muszą ze szczególną troską dbać

o jawność swoich działań i unikać sytuacji, w których ich działania mogłyby być postrzegane jako nieetyczne, a ich obiektywizm poddany w wątpliwość;

- rzetelność – osiągnięcie celów przyjętych przez organizację wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania. Dlatego organizacje i osoby powinny podejmować zadania na miarę kompetencji i możliwości, wywiązywać się z umów i zobowiązań, dbać o wysoką jakość realizowanych działań”²³.

²³ K. Batko-Tołuć, *Czym są działania strażnicze?*, <https://siecobywatelska.pl/czym-sa-dzialania-straznicze/> [dostęp: 14.07.2022 r.].



Rysunek 4. Cztery podstawowe zasady etyczne, które muszą spełniać działania strażnicze

Źródło: K. Batko-Tołuć, *Czym są działania strażnicze?*,

<https://siecobywatelska.pl/czym-sa-dzialania-straznicze/> [dostęp 14.07.2022 r.].

Wcześniejsze deklaracje i dokumenty pojawiające się na przestrzeni lat dotyczyły wszystkich podmiotów z III sektora. Wypracowanie karty pozwoliło na znaczne zawężenie adresatów, ale co podkreślono już wcześniej, działania strażnicze nie odnoszą się wyłącznie do administracji publicznej. Zarówno małe i duże biznesy prywatne również coraz częściej podlegają monitoringowi – szczególnie

te, które deklarują działanie w duchu CSR (ang. *Corporate Social Responsibility*)²⁴.

Przy okazji wypracowania norm etycznych, nie można nie wspomnieć o drugiej stronie medalu, czyli działaniach bezprawnych lub na granicy prawa. Znane są przypadki zakładania fundacji wyłącznie dla zysku, defraudacji pieniędzy, wystawiania fikcyjnych umów, korumpowania administracji publicznej czy wykorzystywania mandatu zaufania do działalności przestępczej. Przytoczne przypadki są jednoznaczne z łamaniem prawa. Obszarem do dyskusji jest np. przyjmowanie dofinansowań czy darowizn od firm działających nieetycznie, odwoływanie się do znajomości czy znanych układów w celu zdobycia środków na działalność społeczną. Na podstawie działań, które są ewidentnym łamaniem prawa, działaniem na granicy prawa oraz obszarem do dyskusji można spróbować wyznaczyć strefy, które są zgodne z Kartą, zupełnie nie są zgodne z Kartą oraz pole do dyskusji. Taki podział przedstawia Tabela 2.

Tabela 2

²⁴ N. Ćwik, M. Grzybek, R. Putkowska, *Organizacje strażnicze w Polsce – wskazówki dla biznesu*, „Forum Odpowiedzialnego Biznesu dla Programu Partnerstwa” 2012, nr 2, s. 1–6.

Obszary działania według Karty zasad

Cel działania	Patologia	Pole do dyskusji	Działania akceptowane	Odniesienie do Karty zasad
Dobro organizacji	Działania bezprawne lub nieetyczne	Działania na granicy prawa czy działań etycznych (np. sponsoring ze strony nieetycznych firm), nieuczciwa konkurencja z innymi organizacjami	Współpraca lub zdrowa konkurencja, której celem jest osiągnięcie misji organizacji, a nie jej przetrwanie	Organizacja powinna wyżej stawiać dobro wspólne lub dobro beneficjentów niż dobro własnej organizacji (pkt 1). Organizacja powinna być niezależna (pkt 3). Organizacja powinna współpracować z innymi organizacjami mającymi podobną misję (pkt 7).
Interesy własne członków lub pracowników	Działania na szkodę organizacji, wykorzystywanie organizacji do własnych celów	Określenie wysokości wynagrodzeń, sposobów wykorzystywania sprzętu, dobra dla własnych członków i pracowników	Samopomoc	Organizacje powinny mieć własne systemy kontroli, tak zewnętrzne poprzez udział wolontariuszy i prywatnych darczyńców (preambuła), jawność działania (pkt 4), jak i niezależny, wewnętrzny organ nadzoru (pkt 6). Rozwój organizacji nie może

				zdominować działań związanych z misją organizacji (pkt 5).
Interesy grup społecznych	Działania typu mafijnego	Różnego rodzaju akcje lobbingsowe, nieetyczne działania promocyjne i reklamowe	Rzecznictwo	Organizacje działają w interesie dobra wspólnego lub swoich beneficjentom (pkt 1), zgodnie z prawem (pkt 2) i jawnie (pkt 4).
Cele innego podmiotu (prywatnego lub publicznego)	Uzależnienie	Niektóre formy sponsoringu, zlecenie zadań organizacjom będącym w układzie z władzą	Partnerstwo	Organizacja musi być samorządna i niezależna (pkt 3) i nie mieć ukrytych celów (pkt 4).
Dobro wspólne	Przemoc, kłamstwa reklamowe (działanie pod pozorem działań w interesie publicznym)	Obywatelskie nieposłuszeństwo, naginanie prawa, wykorzystywanie luk prawnych, nadużywanie wielkich słów dla niewielkich celów	Działanie zgodnie z prawem w imię publicznego interesu	Działania organizacji powinny mieć na celu przede wszystkim misję (dobro wspólne lub interes reprezentowanych grup społecznych – pkt 1) i działać wspólnie w ramach całego ruchu organizacji pozarządowych na rzecz realizacji swojej misji (pkt 7).

Źródło: P. Frączak, *Karta zasad działania organizacji pozarządowych*.
Analizazapisówpraktyki [w:] M. Koziół, P. Frączak, M. Dadel (red.), *Etyka w*

organizacjach pozarządowych. Standardy w praktyce funkcjonowania organizacji pozarządowych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 16–17.