



**PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI STRAŻNICZEJ  
W POLSCE**

**FUNDACJA INSTYTUT  
RZECZYPOSPOLITEJ IM. PAWŁA  
WŁODKOWICA**

# 1. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI STRAŻNICZEJ W POLSCE

## 1.1. MONITORING PRAWA A DZIAŁALNOŚĆ STRAŻNICZA

Niezwykle istotnym aspektem funkcjonowania organizacji strażniczych jest monitoring w procesie stanowienia prawa miejscowego. Należy podkreślić, że w zakresie inicjowania dobrych praktyk monitoringu, największy ciężar spoczywa właśnie na jednostkach samorządu terytorialnego. W tym przypadku, powinno się zwrócić uwagę na następujące funkcje: informacyjną, kreatywną konsultacyjną, korygującą oraz edukacyjną. Funkcja informacyjna jest kluczowa dla wypracowywania dobrych praktyk we wzajemnych relacjach jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi.

Właściwe monitorowanie aktywności prawotwórczej może być kompleksowym źródłem informacji na temat podejmowanych działań. W celu poprawnego przepływu informacji, koniecznym jest zbudowanie odpowiednich kanałów zapewniających swobodny dostęp do informacji o działalności konkretnej jednostki samorządu. Przykładem takiego kanału może być cyklicznie publikowany harmonogram planowanych

inicjatyw prawotwórczych, wspomagany na bieżąco aktualizowanym statusem procedowanego aktu. W ramach funkcji kreatywnej, organizacje monitorujące, wykorzystując swoją wiedzę i znajomość kompetencji, organizacji samorządu terytorialnego oraz strategicznych kierunków rozwoju, powinny inspirować partnerów społecznych do podejmowania inicjatyw prawotwórczych. Natomiast funkcja konsultacyjna wprowadza sformalizowaną, ale nieskomplikowaną i czytelną dla mieszkańców procedurę konsultacji, pozwalającą na zebranie opinii od osób zainteresowanych. Ostatnią funkcją, którą wykorzystują lokalne organizacje strażnicze jest funkcja korygująca. Pozwala na prewencyjne eliminowanie ewentualnych sporów i kontrowersji na etapie uchwałodawczym lub na etapie wejścia aktu prawa miejscowego w życie<sup>1</sup>.

Szeroki wachlarz narzędzi wykorzystywanych przez organizacje strażnicze na szczeblu lokalnym można podzielić na 3 obszary: jawność działania, dostęp do informacji oraz inne formy partycypacji. Pod ostatnim obszarem kryje się podejmowanie inicjatywy uchwałodawczej,

---

<sup>1</sup> M. Bąkiewicz, M. Szyrski, *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych. Poradnik dla społeczności lokalnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s. 87–88

udział w lokalnej komisji współpracy wielosektorowej, regularne zgłaszanie propozycji legislacyjnych, systematyczne konsultacje z lokalnymi liderami politycznymi, wykorzystanie technologii informatycznych<sup>2</sup>. Istotnymi metodami i narzędziami w praktyce monitoringu i uczestnictwa w procesach wpływania organizacji pozarządowych na kształt prawa są także<sup>3</sup>:

- zbieranie i analiza informacji ogólnodostępnych (tzw. czuwanie nad pojawianiem się nowych projektów, nowelizacji i propozycji zmian prawa);
- taktyka (m. in. uchwycenie kluczowych momentów procesu, a przede wszystkim odpowiednie zajęcie się sprawą nowej regulacji);
- argumentacja (polegająca na odniesieniu do faktów w tym innych, podobnych procesów i ich efektów społecznych, politycznych i ekonomicznych, używania danych liczbowych);
- przekonywanie (podstawą skuteczności tej formy jest bycie wiarygodnym, czyli należy używać sprawdzonych argumentów oraz

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 90–100.

<sup>3</sup> *Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa i prawa pracy*, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019, s. 51–61. *gospodarczego*

danych

z rzetelnych źródeł, autorstwa wartościowych ekspertów);

- komunikacja werbalna (warto pamiętać o zasadach, dzięki którym wystąpienie publiczne będzie pozytywnie odbierane);
- komunikacja pisemna (należy zwrócić uwagę na zasady, przydatne

w przygotowaniu opinii na temat np. aktów normatywnych);

- współpraca z mediami (celem nagłośnienia argumentacji oraz zdobycia zasięgu).

## 1.2. MONITORING TO NIE WSZYSTKO – METODY PROWADZENIA DZIAŁAŃ STRAŻNICZYCH

Kontrola społeczna może być prowadzona przez osoby prywatne, grupy nieformalne i formalne, zarówno *online* jak i stacjonarnie, w świecie realnym. Można powiedzieć, że każde działanie mające na celu szeroko rozumiane „sprawdzanie”, zgodne z powszechnie obowiązującym prawem jest rodzajem nadzoru obywatelskiego. Bardzo często działania strażnicze początkuje pojedyncza informacja o zachodzących nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotu państwowego lub prywatnego. Źródłem

informacji mogą być media, często są to także osoby prywatne czy tak zwani sygnaliści (ang. *whistleblowers*), czyli osoby które zgłaszają potwierdzone nieprawidłowości zachodzące w np. w instytucji w której pracują<sup>4</sup>. Na tej podstawie powstaje szereg pytań: czy jest to pojedyncze wykroczenie czy raczej stała metoda działania, w jakich jeszcze obszarach mogą zachodzić nieprawidłowości, jakie są tego konsekwencje, ile osób uczestniczy w tym procederze?

Do metod prowadzenia działań strażniczych należy m.in. śledzenie zamieszczanych informacji w biuletynach czy lokalnych mediach, prowadzenie tzw. zielonego telefonu czy uzyskiwanie informacji w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup>.

Z całą pewnością, podstawą do wprowadzenia działań strażniczych jest monitoring, ale nie jest on niezbędny do przeprowadzenia działań strażniczych. Zdarza się, że zasób informacji

---

<sup>4</sup> *Strażnictwo to nie tylko monitoring*, <https://akademia.institutysprawobywatelskich.pl/polecamy/straznictwo-to-nie-tylko-monitoring/> [dostęp: 23.05.2022 r.].

<sup>5</sup> R. Skrzypiec, *Raport całościowy obejmujący badania IDI i FGI, przeprowadzone w ramach projektu „Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych organizacji strażniczych”*, Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych i Oświatowych „CUMULUS”, Nowy Sącz 2011.

jest wystarczający i monitoring jest pomijany<sup>6</sup>. Monitoring może być bardzo rozbudowany i składać się z szeregu działań i etapów, ale może także zamknąć się w skromniejszej formie. Podstawą prawidłowego monitoringu jest metodyczne, systematyczne zbieranie informacji na temat pewnego wycinka działalności badanego podmiotu, który budzi wątpliwości strażników. Ważne jest, aby ustalić odpowiednią strategię i kierunek zmiany, którą chcemy dokonać. Pozwoli to na dobranie odpowiednich narzędzi monitoringu. Zupełnie inaczej będą wyglądały działania kontrolne związane z nieprawidłowym funkcjonowaniem szpitala psychiatrycznego i szkoły. Organizacje strażnicze już w początkowej fazie decydują czy chcą oddziaływać na opinię publiczną, polityków na szczeblu centralnym, władze lokalne czy kierują się do sądu. Szukają informacji statystycznych, przykładów osób, które są świadkami nieetycznych działań lub zmagają się ze skutkami takich działań – jednym słowem wszystkiego, co jest potwierdzone i oddziałuje na opinię publiczną<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> „Czym są i z czym wiążą się działania strażnicze” – relacja z warsztatów, <https://www.fundacjalasnaturalny.pl/2015/07/czym-sa-i-z-czym-wiaza-sie-dzialania-straznicze-relacja-z-warsztatow/> [dostęp: 24.05.2022 r.].

<sup>7</sup> S. Marszałek, *Idea działań strażniczych*, <https://docplayer.pl/8615614-3-idea-dzialan-strazniczych.html> [dostęp: 15.05.2022 r.].

Pierwszym etapem jest określenie strategii tj. obszaru, podmiotu, zakresu prawnego, podstaw działania. Drugi etap obejmuje wyznaczenie celów pomniejszych i zawiera:

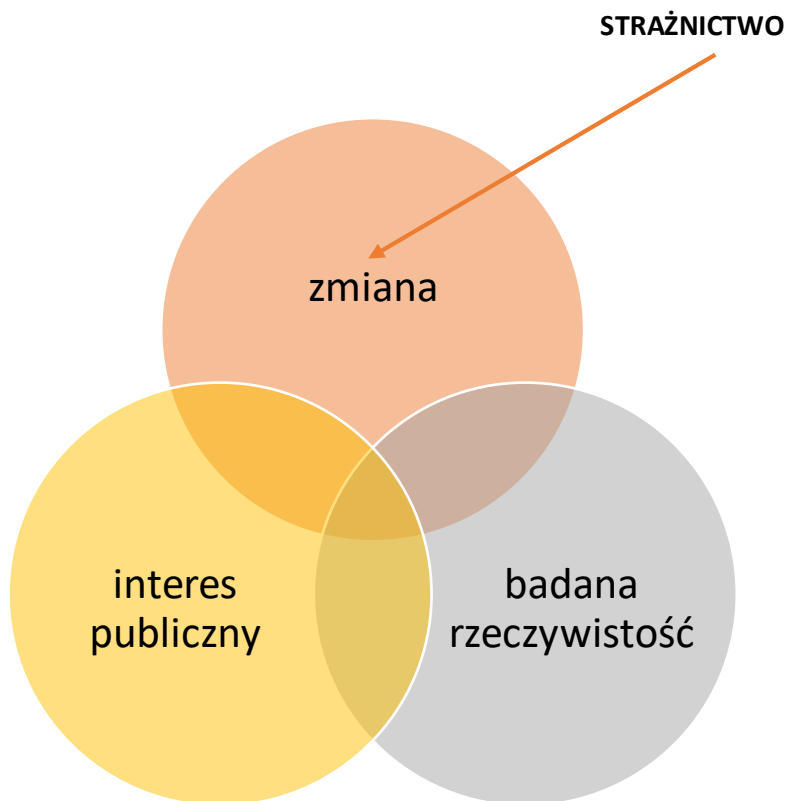
- rozmowy z ekspertami;
- analizę prawną;
- zapoznanie się z badaniami naukowymi, innymi raportami kontrolnymi z tej samej lub podobnej tematyki;
- analizę skarg obywateli (która może wskazać inne obszary warte uwagi);
- doniesienia z prasy i mediów.

Działania strażnicze mają służyć dobru wspólnemu, poprawie jakości funkcjonowania życia społecznego poprzez wpływanie na kontrolowane podmioty. Nie zawsze oznacza to rozpowszechnianie informacji o działaniach nieetycznych – czasami wręcz przeciwnie, może oznaczać dzielenie się dobrymi praktykami, jeżeli taki jest wynik kontroli. Dodatkowo warto zaznaczyć, że strażnictwo to nie tylko monitoring a dopełnianie się trzech komponentów tj. działania w interesie publicznym, badania skrawka rzeczywistości oraz doprowadzenia do zmiany (Rysunek 5)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Strażnictwo to nie tylko monitoring..., op. cit.*





### **Rysunek 1. Komponenty strażnictwa**

*Źródło: Strażnictwo to nie tylko monitoring,*

<https://akademia.instyutsprawobywatelskich.pl/polecamy/straznictwo-to-nie-tylko-monitoring/> [dostęp: 23.05.2022 r.].

Działanie w interesie publicznym jest podstawowym wyznacznikiem działań strażniczych. Zakłada patrzeć na badany

obszar w szerszym kontekście, poszukiwanie przyczyny stanu rzeczy i powiązań z innymi obszarami, które mogą również ulec nieprawidłowościom. Jest to próba zrozumienia aktualnego stanu, ale jednocześnie przewidzenia i zapobiegnięcia przyszłym złym praktykom. Drugim składnikiem jest wycinek badanej rzeczywistości. Watchdogi, bazując na swoim dotychczasowym doświadczeniu, powinny podejmować się wyłącznie znanej tematyki, aby zachować jak najwyższy, możliwy standard usług. Oba komponenty dążą do wprowadzenia zmiany, która jest głównym celem działań strażniczych<sup>9</sup>.

## 1.2. FUNKCJE ORGANIZACJI STRAŻNICZYCH

Celem monitoringu nie jest dowiedzenie o nieprawidłowości działań danej instytucji i działaniach nieetycznych, ale doprowadzenie do zmiany. Jest to niezwykle istotne, ponieważ działanie w duchu zmiany prowadzi do lepszego odbioru watchdogów w społeczeństwie. Finalnie są oni propagatorami rozwiązań, które polepszają życie każdego z nas i walczą na rzecz równego traktowania wszystkich obywateli i przejrzystości administracji publicznej. Główną

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

funkcją organizacji strażniczych i prawdopodobnie najważniejszą jest doprowadzenie do realnej zmiany. Jedną z metod wprowadzenia zmian są działania rzecznicze. Należy do nich udział w posiedzeniach komisji senackich czy sejmowych, udział w debatach i dyskusjach, opiniowanie projektów rozporządzeń i ustaw, zasiadanie w różnego rodzaju gremiach, publikowanie własnych rekomendacji i projektów. Realną zmianą jest np. wprowadzenie konkretnej ustawy, zmiana regulaminu konkursu grantowego, wydanie materiałów edukacyjnych czy wpłynięcie na funkcjonowanie danej instytucji. Takich przykładów można wymieniać wiele, ale warto wspomnieć chociażby Fundacji „Rodzic po ludzku”, która od 25 lat walczy o prawa kobiet do właściwej opieki w trakcie ciąży i godnego porodu. W 2019 roku 75 tys. osób podpisało petycję pt. „Obywatele w obronie Standardów Opieki Okołoporodowej”. Dzięki naciskom na władzę, udało się utrzymać rozporządzenia, które gwarantuje każdej kobiecie równy dostęp do ujednoliconych standardów opieki i do określonych badań w ciąży. W 2021 roku petycję o nieseparowanie hospitalizowanych noworodków od swoich rodziców podpisało 100 tys. osób<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> *Historia*, <https://rodzicpoludzku.pl/o-nas/historia/> [dostęp: 15.06.2022 r.].

Pozytywne zmiany następują także dzięki innym organizacjom, które nie definiują swoich działań jako strażnicze np. *think-tanki* (z ang. dosłownie zbiornik myśli). Posiadają one własnych ekspertów, mają możliwość wpływania na politykę i tworzenia prawa. W rankingu Go To Think Tank Index Report (według raportu upublicznionego w 2021 roku) w kategorii Think Tank Roku pojawiło się m.in. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)<sup>11</sup>.

Organizacje i osoby, które spełniają powyższe założenia realizują wiele funkcji w społeczeństwie, jak i podczas procesu kształtowania polityki. Zależnie od profilu działalności danej organizacji, może ona pełnić różne funkcje, jednak da się wyodrębnić kilka podstawowych<sup>12</sup>:

- rola eksperta w obszarach swojego działania<sup>13</sup> – rzetelnie i sumiennie wykonując swoją pracę, strażnicy zdobywają nieocenione

---

<sup>11</sup> 2020 Global Go To Think Tank Index Report, [https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/18/](https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/) [dostęp: 28.05.2022 r.].

<sup>12</sup> K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *op. cit.*, s. 10–12.

<sup>13</sup> Organizacje strażnicze działając według wcześniej opisanych kryteriów i nabywając wiedzę w obszarach które monitorują, stają się niejako ekspertami w wybranych dziedzinach. Jest to równie istotna funkcja, ponieważ wiedza strażników wykorzystywana jest w spotkaniach konsultacyjnych, opiniowaniu ustaw, debatach publicznych czy medialnych wydarzeniach. Przykładami współpracy pomiędzy ekspertami z organizacji strażniczych a innymi podmiotami jest np. zaproszenie przedstawicieli Kampanii Przeciw Homofobii do konsultacji w tworzeniu poradnika antydyskryminacyjnego dla policjantów.

doświadczenie, wiedzę oraz rozpoznawalność, która pozwala im występować w roli ekspertów w swojej dziedzinie, może być to wykorzystywane w różny sposób:

- bezpośrednio w tworzeniu prawa biorąc udział w komisjach parlamentarnych, konsultacjach w ministerstwach lub poprzez opiniowanie tworzącego się prawa,
- pomagając w kształtowaniu opinii publicznej lub informować społeczeństwa poprzez występy w mediach,
- wspierając merytoryczne instytucje państwowe i firmy, np. przy tworzeniu podręczników postępowania w określonych sytuacjach;
- interweniowanie i alarmowanie<sup>14</sup> rozumiane poprzez rzucanie światła na tematy poza głównym kręgiem zainteresowania, reagowanie na niesprawiedliwości dotyczące grupy ludzi lub jednostki, jak również na zagrożenia dla demokracji czy praw i swobód obywatelskich;

---

<sup>14</sup> Do innych funkcji organizacji strażniczych należy alarmowanie i interweniowanie. Organizacje strażnicze podnoszą tematy niepopularne, często uważane za tabu lub pomijane. Reagują na krzywdę pojedynczego obywatela czy danej społeczności. Przykładem jest zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa złożone przez Stowarzyszenie Otwarta RP, które dotyczyły portalu nawiązującego do nienawiści lub sprawa losowania do orzekania sędziów sądów powszechnych. Odnosi się ona do ujawnienia zasad algorytmu oraz tego czy może być on podatny na manipulację. Sprawa została zapoczątkowana przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska w 2017 roku, ale rozstrzygnięta dopiero w maju 2022 roku. Zgodnie z wyrokiem, algorytm będzie ujawniony i zostanie podany badaniom ekspertów z zakresu cyfryzacji.

- naciskanie i przypominanie instytucjom, organom państwowym i firmom, że powinni podjąć konkretne działania. Mowa tutaj zarówno o zmianie prawa w danej kwestii jak również np. zmianę postępowania czy wprowadzenie ułatwień dla niepełnosprawnych. Specyficzną formą takich działań są próby zahamowania podejmowania decyzji w sytuacji, gdy mogą okazać się gorsze od obecnie panujących bądź zawierają błędy, które należy wyeliminować przed wdrożeniem;
- wprowadzanie realnych zmian, które najczęściej są realizowane poprzez przychylne wyroki sądowe, obligujące daną instytucję do podjęcia pewnych czynności. Wprowadzenie zmian może odbyć się również poprzez nagłośnienie sytuacji w mediach bądź zmianę nastawienia opinii publicznej;
- wywieranie wpływu.



## Rysunek 2. Niektóre funkcje 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. 5.