

**FUNDACJA INSTYTUT RZECZYPOSPOLITEJ IM. PAWŁA
WŁODKOWICA**



**PROCES MONITOROWANIA PRAWA W
KONTEKŚCIE DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH**

PROCES MONITOROWANIA PRAWA W KONTEKŚCIE DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Spis treści

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ I. WPROWADZENIE W PRAWOZNAWSTWO	5
1.1. Źródła prawa i hierarchia aktów prawnych w Polsce	5
1.2. Prawo materialne i formalne	11
1.3. Prawo publiczne i prywatne	15
ROZDZIAŁ II. UJĘCIE HISTORYCZNO-PRAWNE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE.....	18
2.1. Historia organizacji pozarządowych w Polsce	18
2.2. Prawne aspekty organizacji pozarządowych – wybrane zagadnienia ...	20
2.3. Statut „konstytucją” organizacji pozarządowej.....	23
ROZDZIAŁ III. MONITOROWANIE PRAWA A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	27
3.1. Wprowadzenie do monitorowania prawa	27
3.2. Narzędzia do monitorowania prawa.....	30
3.3. Organizacje branżowe, pracownicze i społeczne. Grupy interesów	36
ROZDZIAŁ IV. SPOŁECZEŃSTWO, OBYWATELE, DZIAŁALNOŚĆ STRAŻNICZA A MONITOROWANIE PRAWA	40
4.1. Świadomość prawna społeczeństwa.....	40
4.2. Społeczeństwo obywatelskie.....	41
4.3. Organizacje strażnicze	43
ZAKOŃCZENIE	50
BIBLIOGRAFIA.....	52
SPIS RYSUNKÓW	52



WSTĘP

Trudno określić, w którym momencie każdy z nas po raz pierwszy w swoim życiu miał styczność z prawem. Znaczący prawnicy cywilni powiedzieliby, że już w chwili narodzin, czyli w momencie, kiedy nabywamy zdolność prawną. Z kolei bardziej wnikliwi specjaliści od prawa spadkowego poszliby jeszcze dalej, uznając, że nasze początki z prawem miały miejsce w momencie, gdy zyskaliśmy zdolność do dziedziczenia (prenatalną, uwarunkowaną późniejszym żywym urodzeniem). Natomiast specjaliści od prawa administracyjnego wiązałiby nasze pierwsze zetknięcie z przepisami ustaw w momencie, gdy nasze istnienie podlega rejestracji, ściślej – system prawny odnotowuje i potwierdza owe istnienie. System prawny ewoluuje jednak niemal tak samo szybko, jak często w Polsce rodzą się ludzie, czyli nieustannie. Opracowanie to ma za zadanie przyjrzeć się temu procesowi, w szczególności z punktu widzenia (i interesu) organizacji pozarządowych.

Zmienność prawa nie jest co do zasady zjawiskiem pożądanym. Wśród największych wartości systemów prawnych wymienia się ich trwałość. Nie bez powodu kraje o najbardziej stabilnych systemach prawnych są najchętniej wybierane przez inwestorów zagranicznych, zaś te o dynamicznej sytuacji prawnej i politycznej zazwyczaj nie zachęcają do inwestycji zagranicznych. W opozycji do stałości prawa, stoi z kolei często jego elastyczność. Zatem zaskakującym byłoby to, gdybyśmy dziś w Europie posługiwali się XIX-wiecznymi kodeksami. Jednakże, Niemcy mogą stanowić wyjątek, bowiem do dziś funkcjonuje tam powstały ponad sto lat temu kodeks cywilny Bürgerliches Gesetzbuch, tzw. „BGB” (uchwalony w 1896 roku, natomiast obowiązujący od 1 stycznia 1900 roku).

Polska, co prawda rzadko posługuje się starszymi niż kilkudziesięcioletnimi aktami prawnymi, niemniej, zmienność prawa jest naszą krajową bolączką od wielu lat, zwłaszcza w epoce kapitalizmu. Zmienność prawa to duże wyzwanie dla jej adresatów, ale i paradoksalnie – spora szansa. W dynamicznej sytuacji prawnej, w której dane regulacje szybko ewoluują, śledzący je na bieżąco zyskują często pewną przewagę. Radcy prawni, adwokaci i w szczególności wydaje się, że doradcy podatkowi powiedzieliby, iż na tym polega istota gry procesowej – na lepszej znajomości prawa

i jego interpretacji od strony przeciwnej. Zawsze bowiem, niezależnie od rodzaju postępowania (czy mamy do czynienia z postępowaniem karnym, cywilnym czy administracyjnym) chcąc nie chcąc, dojdzie do pewnej kontradiktoryjności¹. Wobec tego, chcąc aktywnie i skutecznie uczestniczyć w życiu gospodarczym bądź społecznym, nie sposób uciec od śledzenia kluczowych dla nas regulacji. Publikacja ta, prócz już wspomnianego zadania, ma na celu przybliżyć w głównej mierze powody, dla których organizacje pozarządowe powinny przykładać się do śledzenia aktualnego prawa, jak i jego zmian.

¹ „Kontradiktoryjność to cecha procesu w naszym systemie prawnym. Jest przy tym jedną z podstawowych zasad (obok niezależności, przejrzystości, wolności i prawa do reprezentacji). Dosłownie tłumaczy się ją jako „sporność”. Jest nierozdzielnie związana z zasadą ustności (strony mogą wypowiadać się przed sądem na dany temat) oraz bezpośredniości (do sporu dochodzi przed sądem). Wymiar tej zasady sprawdza się do postępowania dowodowego. To przede wszystkim strony muszą przedstawić wszystkie dowody na poparcie swoich twierdzeń. Jeżeli strona nie udowodni określonego twierdzenia, poniesie konsekwencje – sąd nie uzna jej roszczeń” [w:] *Kontradiktoryjność – definicja*, <https://e-prawnik.pl/pytania/kontradiktoryjnosc-definicja-2.html> [dostęp: 17.07.2022 r.].

I. WPROWADZENIE W PRAWOZNAWSTWO

1.1. ŹRÓDŁA PRAWA I HIERARCHIA AKTÓW PRAWYCH W POLSCE

W literaturze, trudem jest doszukać się jednolitej definicji „źródła prawa”. M. Koszowski, w swoim dziele „Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa” ujął źródła prawa jako „to, co stanowi prawo, albo to, co nie stanowi oficjalnie prawa, ale ma duży wpływ na kształt, jaki prawo posiada”². Z kolei na portalu internetowym Infor, możemy odczytać, że źródła prawa są rozumiane jako „wszelkie drogi prawne tworzenia prawa, są to sposoby w jaki prawo się tworzy, zmienia, utrzymuje”³. Natomiast jak stanowi Encyklopedia PWN, pojęcie „źródła prawa” jest używane w doktrynie i praktyce prawniczej również w wielorakich znaczeniach, m.in.:

- „źródła prawa jako podstawa mocy obowiązywania norm prawnych, np. podstawą obowiązywania ustawy jest konstytucja;
- źródła prawa jako forma powstawania norm prawnych w danym systemie prawa, tzn. stanowienie norm przez organy państw (np. ustawodawstwo) albo uznanie przez państwo norm za normę prawa (prawo zwyczajowe);
- źródła prawa jako czynniki wpływające na treść norm prawnych, np. stosunki ekonomiczne, polityczne, społeczne, tradycje historyczne;
- źródła prawa jako tekst, w którym są zawarte przepisy prawa obowiązującego – teksty historyczne są nazywane często pomnikami lub zabytkami prawa”⁴.

Pisząc o źródłach prawa, należy nawiązać do Konstytucji RP. Stanowi ona, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”⁵, jak również „[...] na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”⁶. Akty prawa powszechnie obowiązującego, są to akty, które mogą być adresowane do każdego

² M. Koszowski, *28 wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, CM, Warszawa 2019, s. 228.

³ *Źródła prawa*, <https://www.infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html> [dostęp: 2.07.2022 r.].

⁴ *Źródła prawa*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zrodla-prawa;4002661.html> [dostęp: 2.07.2022 r.].

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), art. 87 ust. 1.

⁶ *Ibidem*, art. 87 ust. 2.

podmiotu. W Konstytucji RP odnajdujemy także przepisy, stanowiące o aktach prawa wewnętrźnie obowiązującego, czyli obowiązujące tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty, są to uchwały, które wydaje organ kolegialny na podstawie ustaw (wyjątek stanowi art. 93 ust. 1 Konstytucji RP⁷), oraz zarządzenia, które wydaje organ jednoosobowy zawsze na podstawie ustawy. Trzeba zaznaczyć, że katalog źródeł prawa wewnętrznego w Konstytucji RP nie ma charakteru enumeratywnego. Źródłami prawa są także regulaminy i statuty (np. regulamin Senatu RP, czy statut organizacji pozarządowej)⁸.

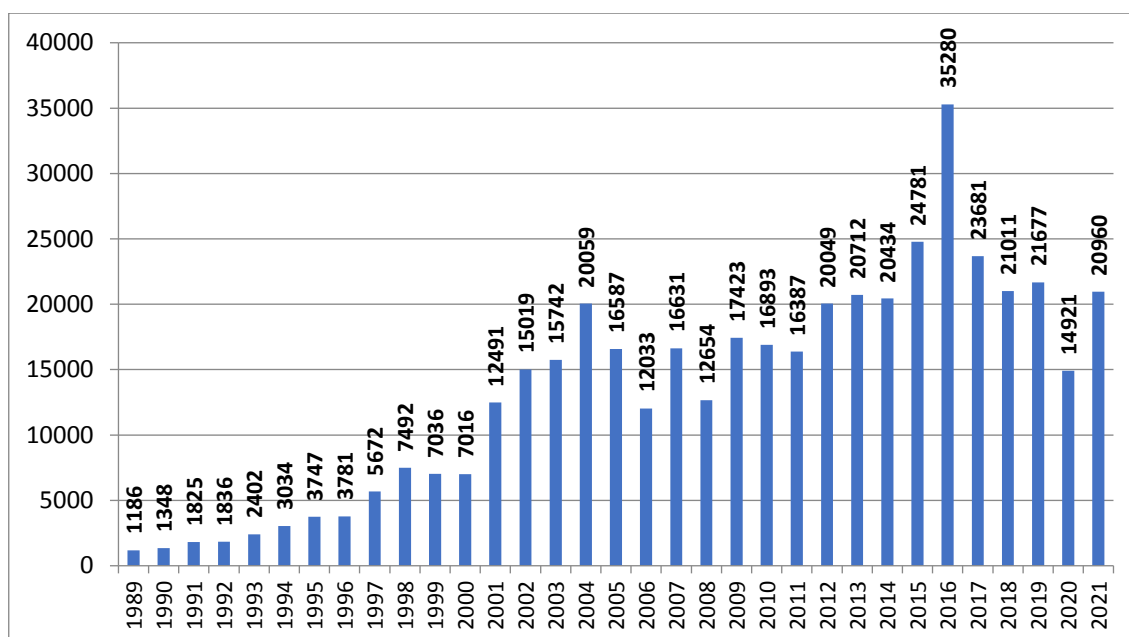
W nawiązaniu do wymienionych źródeł prawa, wartym uwagi jest pokazanie liczby stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach. Jak możemy odczytać z Rysunku 1, skala rocznej „produkcji” systemu prawnego w Polsce przez wiele lat rosła, osiągając w 2016 roku rekordowy poziom ponad 35 tys. stron nowego prawa. Od tego czasu, skala „produkcji” aktów prawnych spowalniała. Jednocześnie należy dostrzec, że w 2020 roku ta „produkcja” spadła do „zaledwie” niecałych 15 tys. stron. Jednakże, już w kolejnym roku liczba „wyprodukowanych” stron aktów prawnych wzrosła – do ok. 21 tys. stron – i była o 40,5% wyższa niż w 2020 roku⁹.

Rysunek 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach

⁷ „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” [w:] *Ibidem*, art. 93 ust. 1.

⁸ A. Ciżyńska, J. Karakulski, K. Kos, J. Pyłko, *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 1.

⁹ *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.07.2022 r.].



Źródło: Barometr stabilności otoczenia prawnego, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.07.2022 r.].

Duży spadek „produkcji” prawa w 2020 roku był uwarunkowany głównie skutkiem wybuchu pandemii COVID-19. Jednakże, pomimo kolejnych fal zakażeń koronawirusem w 2021 roku, „legislatorzy nauczyli się funkcjonować w warunkach pandemicznych i procesy legislacyjne zostały odmrożone”¹⁰. Ponadto, pandemia wymusiła na organach prawodawczych daną reakcję, aby ratować gospodarkę w kraju i zdrowie społeczeństwa. Niemniej jednak, nawet gdyby w Polsce funkcjonował idealnie optymalny system prawny w Polsce, to wówczas zmienność prawa nie byłaby zjawiskiem możliwym do wyeliminowania całkowicie. System taki nie nadążałby za zmieniającą się rzeczywistością, zatem przynosiłby więcej szkody niż pożytku. Zmienność prawa nie jest zatem zjawiskiem definitywnie negatywnym, lecz wymaga pewnej uważności ze strony społeczeństwa. Uważność ta i aktywność w najbardziej pożądanym obszarze, z punktu widzenia monitorowania prawa, sprowadza się do stosowania rozmaitych form zorganizowanego, najczęściej zbiorowego nacisku na władze, obejmującego obywatelskie akcje bez stosowania przemocy (*non-violent public action*).

Przechodząc do hierarchii aktów prawnych w Polsce, która notabene została już wspomniana, należy zaznaczyć, że Polska należy do krajów, które posiadają dość spójny system prawny o ustalonej i jednoznacznej ich hierarchii. Podstawowym aktem prawnym w Polsce jest Konstytucja, a jedną z podstawowych jej dyspozycji jest nakaz

¹⁰ *Ibidem*.

stosowania jej wprost. Wynika to z art. 8 Konstytucji, który brzmi następująco: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”¹¹. W tym miejscu, aby opisać ów przepis szczegółowiej, należy odnieść się także do orzecznictwa, a mianowicie: „Bezpośrednie stosowanie norm konstytucyjnych: Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Oznacza to, że normy konstytucyjne są bezpośrednio stosowane, chyba że: 1) Konstytucja RP stwierdza, że pewnych praw można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie (sytuacja określona w art. 81 Konstytucji RP); 2) dana norma ma charakter programowy – nie określa wystarczająco konkretnie praw i obowiązków. Norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie”¹² oraz „Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania oznacza stosowanie jej norm przez organy władzy publicznej co do zasady bez konieczności pośrednictwa ustawy. Rozstrzygnięcie zgodnie z powyższą zasadą może jednak mieć miejsce tylko wtedy, gdy norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie”¹³. Innymi słowy zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji jest uruchamiana, gdy istnieje przepis konstytucyjny na tyle precyzyjny, że może stanowić podstawę działania (rozstrzygania)¹⁴.

Jednocześnie nie wchodząc wnikliwie w rozważania natury doktrynalnej, nakaz stosowania przepisów Konstytucji wprost w praktyce oznacza, że jej podstawowe założenia (wartości chronione) powinny być realizowane w miarę możliwości bez konieczności tworzenia aktów prawnych o niższym stopniu w ich hierarchii. W praktyce jest to jednak niemożliwe, wobec czego konieczne jest aktualizowanie systemu prawnego o bardziej szczegółowe akty, w tym głównie – ustawy i rozporządzenia. Pierwsza z tych kategorii aktów normatywnych pochodzi od władzy ustawodawczej, druga zaś – wykonawczej (co do zasady – właściwych ministrów). Ustawy tworzą zatem

¹¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 8 ust. 1 i 2.

¹² *Wyrok SA w Warszawie z 10.5.2013 r.*, VI ACa 1362/12, *Legalis* Nr 1049407.

¹³ *Wyrok SN z 8.1.2009 r.*, I CSK 482/08, *Legalis* Nr 15182.

¹⁴ H. Dzwonkowski (red.), *Egzamin na doradcę podatkowego. Pytania otwarte*, Wydanie 8, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 1.

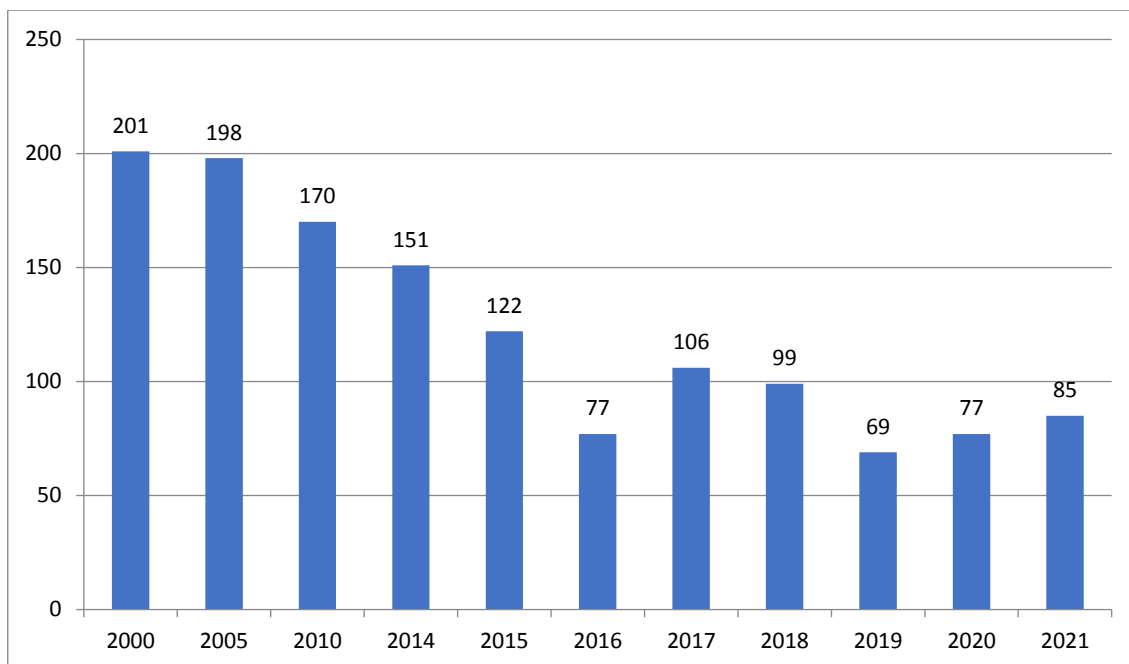
prawo – ściślej, doprecyzowują brzmienie Konstytucji, zaś rozporządzenia – dają szczegółowe instrukcje jak to prawo wykonywać.

Idąc dalej za hierarchią aktów prawnych w Polsce, z brzmienia Konstytucji wynika nakaz stosowania ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej przed ustawą krajową (w przypadku kolizji norm prawnych). O tym stanowi art. 91, który brzmi następująco „1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”¹⁵. Wzmianka ta jest o tyle istotna, że zwraca uwagę na to, że świadoma i ambitna organizacja pozarządowa powinna w miarę możliwości śledzić także notyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe, ponieważ zazwyczaj będą miały one pierwszeństwo w zastosowaniu przed polską ustawą.

W praktyce to właśnie ustawy są najważniejszym źródłem prawa z punktu widzenia organizacji pozarządowych. Jak widzimy na Rysunku 2, powstają one w coraz krótszym czasie. Jednocześnie, trzeba zaakcentować, że w ostatnich latach wydłużyły się prace nad ustawami, a jest to uwarunkowane układem politycznym w Senacie, gdyż większość głosów ma opozycja. Trudno jednak o ustalenie jakiegoś kompletnego, idealnego czasu w jakim ustawy powinny być procedowane, a ustanowienie uniwersalnego, złotego środka wydaje się być niemożliwe. Nie mniej jednak, szybko implementowane prawo ma z pewnością dużo praktycznych zalet.

Rysunek 2. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta RP; w dniach)

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 91.



Źródło: *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.07.2022 r.].

Z kolei to, co dotyczy rozporządzeń, ma charakter – co do zasady – skrajnie wykonawczy. Będą one bardzo istotne z punktu widzenia choćby przepisów prawa podatkowego, a kwestia zmienności rozporządzeń jest równie istotna w ogólnym kontekście tego opracowania. Zupełnie inną kategorią prawotwórczą są rozporządzenia unijne. Z aktów pierwotnych UE wynika nakaz stosowania ich przepisów wprost. Oznacza to tyle, że rozporządzenia wydawane na szczeblu europejskim nie wymagają specjalnej implementacji w Polsce. Nasz kraj przyjął taką regulację w momencie akcesji do Unii Europejskiej, a była ona w unijnym porządku prawnym obecna już w latach 60¹⁶. Rozporządzenia unijne są z powodzeniem stosowane dziś np. w obrocie dotyczącym właściwej jurysdykcji krajowej dla sporów o charakterze cywilnoprawnym, które mają w sobie element transgraniczny (podobną moc mają umowy międzynarodowe).

Na koniec należy wspomnieć o aktach prawa miejscowego, które muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi. Należy mieć na uwadze, że „Przepisy nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek konsultowania

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Giudiceconciliatore di Milano - Włochy. Sprawa 6-64.*

z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (tam, gdzie powstaną) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji”¹⁷. Dlatego też, niebywale istotna jest współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym¹⁸.

Konkludując rozważania o hierarchii aktów prawnych w Polsce, godzi się ją usystematyzować i przedstawić obrazkowo, co zostało ujęte na Rysunku 3.

Rysunek 3. Hierarchia aktów prawnych w Polsce



Źródło: Hierarchia aktów prawnych,

https://pl.wikibooks.org/wiki/Plik:Hierarchia_akt%C3%B3w_prawnych.png [dostęp: 2.07.2022 r.].

1.2. PRAWO MATERIALNE I FORMALNE

W literaturze prawniczej podaje się dwa ujęcia źródeł prawa: formalne i materialne, które należy wyjaśnić. Prawo materialne to „normy prawa publicznego,

¹⁷ *Samorzędy powinny konsultować projekty aktów prawa miejscowego*, <https://www.prawo.pl/samorząd/samorzady-powinny-konsultowac-projekty-aktow-prawa-miejscowego,110580.html> [3.07.2022 r.].

¹⁸ *R. Kowalski, Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarzadowych-z-samorzadem-lokalnym> [3.07.2022 r.].

powszechnie obowiązującego, które ustanawiają powszechne prawa i powszechne obowiązki wynikające z treści ustanowionych zakazów i nakazów i które są stosowane przez organy administracji publicznej w odniesieniu do podmiotów organizacyjnie im niepodporządkowanych”¹⁹. Z kolei prawo formalne ma charakter w swej istocie nieco bardziej złożony i co do zasady ich adresatem są podmioty stosujące prawo. Będą to zatem zarówno organy władzy sądowej czy administracyjnej, jak i pełnomocnicy profesjonalni (radcy prawni, adwokaci, doradcy podatkowi i inne osoby broniące interesów osób prawnych i fizycznych w różnych postępowaniach). Przykładem prawa materialnego jest art. 182 kodeksu cywilnego z rozdziału o nabyciu i utracie własności, który stanowi o roju pszczoł²⁰. Treść tego artykułu bardzo dobrze obrazuje nam istotę prawa materialnego. Przepisy w tym zakresie kształtują rzeczywistość zakazów i nakazów w systemie prawnym. Tworzą płaszczyznę dozwolonych zachowań, w której powinni poruszać się adresaci przepisów prawnych (najczęściej – obywatele).

Warto także przytoczyć przykład prawa formalnego w odniesieniu *stricto* do organizacji pozarządowych, a mianowicie art. 2 ustawy o fundacjach, który to dotyczy fundatorów i siedziby fundacji²¹. W tym konkretnie przypadku dowiadujemy się jakie podmioty mogą założyć fundację i gdzie powinna znajdować się siedziba zakładanej fundacji. Widzimy zatem prosty schemat działania dyspozycji przepisów prawa materialnego, czyli „wolno czynić tyle, ile powiem i w takim zakresie, jaki zakreślę”. Nie oznacza to jednak, że czynności podejmowane przez nas w życiu codziennym staną się bezprawnymi, gdy nie wspomni o nich imiennie żaden akt prawny. Jedynie część naszych czynności nosi znamiona tych, które wywołują jakiekolwiek skutki prawne.

¹⁹ R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7, Wydanie 2*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 19.

²⁰ „Art. 182. § 1. Rój pszczoł staje się niczym, jeżeli właściciel nie odszukał go przed upływem trzech dni od dnia wyrojenia. Właścicielowi wolno w pościgu za rojem wejść na cudzy grunt, powinien jednak naprawić wynikłą stąd szkodę. § 2. Jeżeli rój osiadł w cudzym ulu niezajętym, właściciel może domagać się wydania roju za zwrotem kosztów. § 3. Jeżeli rój osiadł w cudzym ulu zajętym, staje się on własnością tego, czyją własnością był rój, który się w ulu znajdował. Dotychczasowemu właścicielowi nie przysługuje w tym wypadku roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia” [w:] *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny* (Dz.U. 2022 poz. 1360), art. 182.

²¹ „Art. 2. 1. Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą. 2. Siedziba fundacji powinna znajdować się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” [w:] *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach* (Dz.U. 2020 poz. 2167), art. 2.

Co zaś dotyczy kwestii prawa formalnego, najprościej rzecz ujmując, są to przepisy w pewnym stopniu „służebne” wobec prawa materialnego. Prawo formalne często automatycznie kojarzone jest z pojęciem prawa procesowego. I słusznie, ponieważ przepisy prawa formalnego najczęściej adresowane są do podmiotów biorących osobisty udział w różnorodnych procesach. Będą to zatem przede wszystkim skodyfikowane przepisy procesowe, które tłumaczą nam w jaki sposób możemy dochodzić swoich praw lub bronić się przed ich odebraniem. Ich adresatem będą także podmioty państwowe (sądy, referendarze sądowi i organy administracji), których działania powinny być związane treścią przepisów prawa formalnego. Odpowiednio obrazowym przykładem prawa formalnego są choćby przepisy dotyczące właściwości sądu okręgowego w sprawach cywilnych²².

Prawo formalne mówi nam zatem, gdzie się zwracać, w jakim trybie i w jakim terminie (co szczególnie istotne!) aby realizować nasze prawa, ich obronę lub w celu realizacji naszych interesów. Natomiast w kontekście funkcjonowania i realizacji zadań organizacji pozarządowych, szczególnie istotne powinny być przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego i Kodeksu postępowania karnego. Niewiele osób wie, że organizacje pozarządowe mają bardzo szerokie spektrum do działania jeśli chodzi o inicjowanie i aktywny udział w różnorodnych procesach sądowych.

Warto zwrócić uwagę na kodeks postępowania cywilnego, który reguluje znaczną część naszego życia społecznego i gospodarczego. O wachlarzu możliwości procesowych w procesie cywilnym organizacji pozarządowych (czyli tzw. zdolności postulacyjne),

²² „Art. 17. Do właściwości sądów okręgowych należą sprawy: 1) o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe oprócz spraw o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa oraz o rozwiązanie przysposobienia; [...] 3) o roszczenia wynikające z Prawa prasowego; 4) o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych, oprócz spraw o alimenty, o naruszenie posiadania, o ustanowienie rozdzielności majątkowej między małżonkami, o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz spraw rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym; 4¹) o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę o podziale spółdzielni; 4²) o uchylenie, stwierdzenie nieważności albo o ustalenie istnienia lub nieistnienia uchwał organów osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną; 4³) (uchylony) 4⁴) o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem; 4⁵) o roszczenia wynikające z naruszenia praw przysługujących na mocy przepisów o ochronie danych osobowych [...]” [w:] *Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.), art. 17.

stanowi art. 61 Kodeksu postępowania cywilnego. Sprawy te dotyczą alimentów, ochrony środowiska, ochrony konsumentów, ochrony praw własności przemysłowej, ochrony równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie różnicowanie praw i obowiązków obywateli²³. Podobne zapisy odnajdziemy także w Kodeksie postępowania administracyjnego, który normuje procedury postępowania organizacji społecznej przed organami (urzędami) państwowymi: „Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”²⁴. Co więcej, mało osób wie, jak szerokie spektrum możliwości ma organizacja społeczna w procesie karnym, który wszak należy do najbardziej rygorystycznych, imperialnych (w sensie władztwa) i zamkniętych. Udziałowi organizacji społecznych w postępowaniu karnym poświęcony jest art. 90 Kodeksu postępowania karnego, który stanowi o przedstawicielu społecznym: „W postępowaniu sądowym udział w postępowaniu może zgłosić organizacja społeczna, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka”²⁵.

Widzimy zatem, że w polskim systemie prawnym organizacje pozarządowe mają naprawdę szerokie spektrum działania, jeśli chodzi o obecność w różnorodnych procesach toczących się przed sądami i organami. Jest to bez wątpienia uprawnienie szczególnie ważne i pożyteczne. Nie ma wątpliwości, że organizacja społeczna, która przyłączy się do danego postępowania i będzie w nim działać na rzecz słabszego podmiotu, którego prawa bronione bądź realizowane przed danym sądem lub organem wchodzi w zakres jej działalności statutowej, będzie bardzo adekwatnym sposobem wypełniania przez nią owej, określonej statutowo misji społecznej. Dołączanie do procesów przez organizacje pozarządowe w Polsce nadal w praktyce jest jednak rzadkością. Niewielka popularność udziału w postępowaniach sądowych

²³ *Ibidem*, art. 61 § 1.

²⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm.), art. 31. § 1.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2022 poz. 1375), art. 90. § 1.

i administracyjnych wynika zapewne z niewielkiej świadomości prawnej społeczeństwa, zwłaszcza w kontekście możliwości i zakresu wstępowania przez organizacje społeczne do procesów i inicjowanie ich, oraz znacznych kosztów postępowania. Niemniej, udział NGO'ów i ich obecność w procesie, powinien być zjawiskiem pożądanym i popularyzowanym, ponieważ podnosi poziom społecznego poczucia sprawiedliwości i przejrzystości wymiaru sprawiedliwości.

Reasumując, należy stwierdzić, że jest to niemal modelowy sposób na monitorowanie prawa w aspekcie jego egzekwowania – warto zatem korzystać z możliwości, które stworzył nam ustawodawca i brać jako organizacje społeczne udział w ważnych społecznie postępowaniach, będąc „na pierwszej linii ognia”. Inne sposoby monitorowania prawa przez organizacje pozarządowe zostaną jednak szerzej omówione w dalszej części tej publikacji.

1.3. PRAWO PUBLICZNE I PRYWATNE

Równie istotnym z punktu widzenia prawoznawstwa jest podział systemu prawnego na prawo stanowione i wykonywane w ramach władztwa organów państwowych oraz to, które jest adresowane do podmiotów pozostających w stosunkach prawnych, charakteryzujących się względną równowagą. Zatem, prawo publiczne to takie, które dotyczy władztwa (decyzyjności) organów państwowych względem obywateli. Są to regulacje dotyczące podatków, obowiązków w zakresie utrzymania nieruchomości, wszelakie decyzje (np. decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o warunkach zabudowy czy nawet decyzja skreślająca studenta z listy studentów). Z kolei prawo prywatne dotyczy stosunków pomiędzy pojedynczymi podmiotami i najczęściej jego regulacje służą rozwiązywaniu konfliktów pomiędzy nimi. Prawem prywatnym jest zdecydowana większość regulacji prawa cywilnego. Reasumując, prawo publiczne jest powiązane z rządem rzymskiego państwa, natomiast prawo prywatne dotyczy się interesów indywidualnych²⁶.

²⁶ J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 92, s. 11.

Analiza tego zagadnienia nie jest jednak tak wielce istotna z punktu widzenia tej publikacji. Jednakże aby łatwiej zapamiętać problematykę podziału gałęzi prawa²⁷ i biegle je odróżniać, zaprezentowano Rysunek 4. Dotychczasowa część publikacji była poświęcona pewnemu uporządkowaniu pojęciowemu. Chcąc bowiem zastanawiać się nad sposobami monitorowania prawa przez NGO'sy, w opinii autora publikacji, nie sposób nie przyrzeć się na początek samemu prawu i klaryfikacji pewnych pojęć.

Rysunek 4. Główny podział gałęzi prawa

²⁷ Gałąź prawa „oznacza zbiór norm, które regulują określoną sferę stosunków społecznych oraz wytwarzają typowe dla tych stosunków instytucje prawne” [w:] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 153.



Źródło: *Podstawowe pojęcia, funkcje i gałęzie prawa*, <https://docplayer.pl/22500288-Podstawowe-pojecia-funkcje-i-galezie-prawa.html> [9.07.2022 r.].

II. UJĘCIE HISTORYCZNO-PRAWNE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

2.1. HISTORIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Pierwsze organizacje społeczne na terenie Polski to dziedzictwo czasów średniowiecznych. Już w 1357 roku, król Kazimierz Wielki otworzył pierwszą fundację szpitalną dla górników w Bochni²⁸. Przetrwała ona do czasów II Rzeczypospolitej, kiedy to wraz z pierwszymi latami wolności nastąpił prawdziwy rozkwit społeczeństwa obywatelskiego²⁹. Podobnie jak i w innych branżach, trójdzielność wszelkich pozabiorczych struktur była dla przedwojennych działaczy społecznych nie lada wyzwaniem. Najistotniejszym z nich była z pewnością różność systemów prawnych, organizacyjnych i gospodarczych pomiędzy poszczególnymi częściami Polski, które przed 1918 rokiem znajdowały się w różnych zaborach³⁰.

Dla okresu dwudziestolecia międzywojennego charakterystyczne w aspekcie organizacji pozarządowych było to, że stanowcza większość z nich miała charakter wyznaniowo-narodowościowy (np. stowarzyszenia żydowskie, ukraińskie czy protestanckie). W praktyce niestety często zawężało to krąg osób, które mogły z pomocy takiej organizacji skorzystać. Niemniej jednak, w dwudziestoleciu międzywojennym ówczesne NGO'sy wypełniały bardzo istotne funkcje społeczne, jak choćby np. w 1937 r. stowarzyszenia opiekuńcze prowadziły ponad 50% placówek opieki dla dzieci³¹.

Czasy powojenne to z kolei całkowite odejście od tradycji religijnych stowarzyszeń i fundacji. Wszelka aktywność społeczna była stopniowo coraz wyraźniej zawłaszczana przez państwo, które ze względu na swój autorytarny charakter rządów chciało mieć

²⁸ E. Leś, *Kilka słów o historii organizacji pozarządowych* [w:] A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego: szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce zebrane w Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO*, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Fundusz Współpracy, Program Phare, Dialog Społeczny, Warszawa 1996, s. 20–26.

²⁹ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzenie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 54.

³⁰ E. Leś, *op. cit.* [w:] A. Kunicka (red.), *op. cit.*, s. 20–26.

³¹ S.B. Sobieraj, *Działalność Ministerstwa Opieki Społecznej na rzecz dzieci i młodzieży w okresie II Rzeczypospolitej. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2019, s. 136.

organizacje społeczne pod ścisłą kontrolą i co ważniejsze – cieszyć się ich pełną posłuszeńścią³². Jak dowiadujemy się z jednej z relacji dotyczącej NGO’ów w PRL, zawłaszczanie organizacji społecznych przez państwo wyglądało następująco: „W 1949 r. Lidze Kobiet nadano statut stowarzyszenia wyższej użyteczności, co pozwalało władzom na pełną kontrolę działalności LK. Narzucony stowarzyszeniu statut przewidywał, że pierwszoplanowym zadaniem organizacji jest działalność propagandowa wśród kobiet, afirmująca ustrój socjalistyczny oraz kształtowanie świadomości politycznej kobiet, przenoszenie do środowisk uchwał i wskazań partii i przekładanie ich na społeczne działanie”³³.

Prawdziwy rozkwit społeczeństwa obywatelskiego nastąpił wraz z nadejściem kapitalizmu. 1989 rok przyniósł nie tylko nowe możliwości, ale i wyzwania³⁴. Wszyscy zapewne pamiętamy szalejące przez całe lata 90. i początek dwutysięcznych bezrobocie. Powszechny niedostatek i niewydolność poszczególnych systemów państwowych, w tym w szczególności – ochrony zdrowia. Biedne i zmęczone latami sowieckiej niewoli społeczeństwo potrzebowało inicjatyw pozarządowych.

Obecnie, w Polsce zarejestrowanych jest 138 000 organizacji pozarządowych. Na tę liczbę składa się 107 000 stowarzyszeń oraz 31 000 fundacji – według rejestru REGON, stan na koniec 2021 roku (Rysunek 5). W ubiegłym roku zarejestrowało się 3 000 stowarzyszeń i 2 000 fundacji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że jedynie 70 000 zarejestrowanych organizacji pozarządowych jest aktywnych (wyłączając OSP). Pozostałe, swoją działalność zawiesiły bądź ją zakończyły. Zatem wskaźnik aktywności opisywanych organizacji pokazuje poziom ok. 50%³⁵.

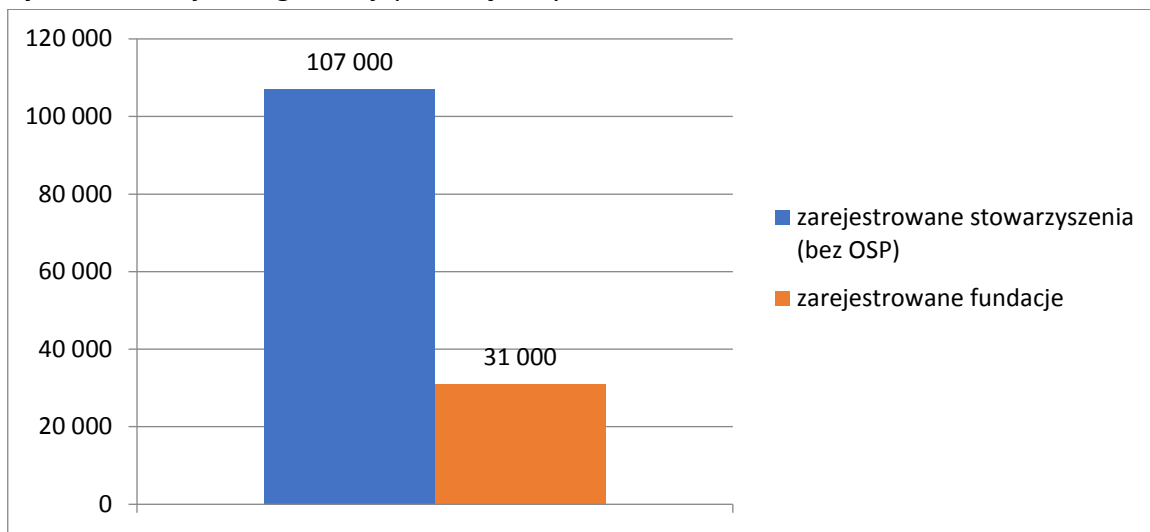
³² J. Schmidt, *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010, s. 66–67.

³³ E. Leś, A. Piekara, *Wybrane Formy Podmiotowości Społecznej a Rozwój*, Uniwersytet Warszawski Instytut Polityki Społecznej, Warszawa 1988, s. 170.

³⁴ B. Iwankiewicz-Rak, *Słabe państwo – silny trzeci sektor? Wybrane problemy rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych* [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, P. Frączak (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002, s. 126.

³⁵ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2022, s. 15.

Rysunek 5. Ile jest organizacji pozarządowych w Polsce?



Źródło: B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2022, s. 15.

Widzimy zatem, że organizacji pozarządowych jest w Polsce naprawdę sporo, pomimo tego, że około połowy z zarejestrowanych organizacji pozarządowych to podmioty martwe. Nie zmienia to jednak faktu, że Polacy są co do zasady społeczeństwem aktywnym. Potwierdzają to m.in. ostatnie wydarzenia na Ukrainie i będące reakcją na nie, polskie pospolite ruszenie z pomocą dla uciekających Ukraińców³⁶.

2.2. PRAWNE ASPEKTY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA

W Polsce, podstawowymi a zarazem najpopularniejszymi formami prawnymi, w których działają organizacje pozarządowe są stowarzyszenia oraz fundacje³⁷. Stowarzyszenie założyć należy podczas zebrania założycielskiego, przez co najmniej 7 osób. Te osoby stają się założycielami stowarzyszenia. Wracając do zebrania

³⁶ *NGO pomagają uchodźcom z Ukrainy. O jakich przepisach powinny wiedzieć? [film]*, <https://publicystyka.ngo.pl/ngo-pomagaja-uchodzcom-z-ukrainy-o-jakich-przepisach-powinny-wiedziec-film> [9.07.2022 r.]; *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami we wsparciu uchodźców z Ukrainy*, <https://www.pol-ukr.com/wspolpraca-miedzy-organizacjami-pozarzadowymi-i-przedsiębiorcami-we-wsparciu-uchodzcow-z-ukrainy/> [9.07.2022 r.]; *Uchodźcy z Ukrainy: specjalistyczna pomoc organizacji pozarządowych*, <https://trojka.polskieradio.pl/artukul/2929563,Uchodźcy-z-Ukrainy-specjalistyczna-pomoc-organizacji-pozarzadowych> [9.07.2022 r.]; J. Rybski, *Jak pomagać Ukrainie? Lista zweryfikowanych zbiorów i organizacji*, <https://www.national-geographic.pl/artukul/jak-pomagac-ukrainie-lista-zweryfikowanych-zbiorek-i-organizacji-220301011953> [9.07.2022 r.].

³⁷ R. Skiba, T. Zagrodzka, *Stowarzyszenia i fundacje od strony formalno-prawnej* [w:] A. Gałązka (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 37.

założycielskiego, to wspomniane osoby podejmują na nim uchwały, dotyczące między innymi powołania organizacji, przyjęcia statutu, wyboru władz stowarzyszenia. Kolejnym krokiem jest złożenie przez zarząd wniosku (wraz z wymaganymi załącznikami) o rejestrację stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). W wyniku wpisania organizacji do KRS, otrzymuje ona osobowość prawną³⁸. Z kolei aby powstała fundacja, niezbędny jest fundator, który przeznaczają dany majątek na publicznie użyteczny cel, określany jako fundusz założycielski. Warto zaznaczyć, że najistotniejszymi warunkami, które są związane z utworzeniem fundacji jest cel oraz wysokość majątku fundacji, przeznaczonego na realizację owego celu³⁹.

Warto wspomnieć, że postulat maksymalnego uproszczenia zakładania i rejestracji fundacji, stowarzyszeń⁴⁰ i innych form organizacji pozarządowych, pojawia się często obok ogólnego postulatu odbiurokratyzowania procedury otwierania wszelakich podmiotów życia gospodarczego i społecznego, zresztą słusznie. Należy jednak zacząć rozróżnienia pojęć. Jakkolwiek pojęcia „rejestracja” i „zakładanie”, wydają się mieć identyczne znaczenie, podkreślić należy, że z prawniczego punktu widzenia różnią się one zupełnie. Czasem, owszem – ich skutki będą się całkowicie pokrywać (w przypadku podmiotów, które uzyskują zdolność do czynności prawnych z chwilą dokonania ich wpisu), jednak nas bardziej interesować będzie fakt, że często do rozpoczęcia działalności w obrocie społecznym czy gospodarczym oczekiwanie na uzyskanie wpisu do właściwego rejestru nie będzie konieczne.

Będzie tak choćby w przypadku, gdy zdecydujemy się prowadzić naszą organizację pozarządową w mało wciąż popularnej formie w Polsce jaką jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Niewielka popularność takiej formy prowadzenia organizacji NGO w Polsce ma swoje bardzo racjonalne powody. Warto mieć jednak świadomość, że spółki kapitałowe (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna) nie muszą być konieczne wykorzystywane tylko i wyłącznie do prowadzenia biznesu. Ustawodawca zastrzegł dla nich możliwość utworzenia w każdym gospodarzo

³⁸ Jak założyć stowarzyszenie – krok po kroku, <https://poradnik.ngo.pl/jak-zalozyc-stowarzyszenie-krok-po-kroku> [9.07.2022 r.].

³⁹ Jak założyć fundację – krok po kroku, <https://poradnik.ngo.pl/jak-zalozyc-fundacje-krok-po-kroku> [9.07.2022 r.].

⁴⁰ O. Dziekoński, I. Wóycicka, M. Klimczak, *Zmiany w prawie o stowarzyszeniach*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 27, 34, 36, 37.

dopuszczalnym celu⁴¹. Zupełnie inaczej, niż choćby w przypadku spółek osobowych (jawnej⁴², partnerskiej⁴³, komandytowej⁴⁴ i komandytowo-akcyjnej⁴⁵), których istnienie i funkcjonowanie musi być związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

W praktyce, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością często są dziś odpowiedzią na brak polskiego odpowiednika wobec powszechnie znanych w innych krajach organizacji, takich jak np. klastry. Pojęcie klastra nie zostało do tej pory przyswojone w polskim porządku prawnym, niemniej, one w Polsce powstają. Bardzo często wybraną przez ich założycieli formą prowadzenia działalności jest właśnie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Na takie rozwiązanie zdecydowali się między innymi twórcy jednego z ważniejszych klastrów branży kolejowej, Klastra Luxtorpeda 2.0⁴⁶.

Niestety, ustawodawca nie przewidział tak daleko idącej swobody przekształcania pomiędzy poszczególnymi formami prowadzenia działalności organizacji pozarządowych, jak w przypadku spółek prawa handlowego. W przypadku ich regulacji (Kodeksu spółek handlowych), każda ze spółek może być przekształcona w dowolną inną. W przypadku stowarzyszeń, stowarzyszeń zwykłych i fundacji, możliwości w tym zakresie są ograniczone praktycznie jedynie do ustawowego przekształcenia stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie rejestrowe (wpisywane do KRS). Wskazuje na to art. 42 Ustawy Prawo o Stowarzyszeniach: „1. Stowarzyszenie zwykłe nie może: 1) powoływać terenowych jednostek organizacyjnych; 2) zrzeszać osób prawnych; 3) prowadzić działalności gospodarczej; 4) prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego. 2. Stowarzyszenie zwykłe uzyskuje środki na działalność ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów,

⁴¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2020 poz. 1526 ze zm.), art. 151 § 1 i art. 300¹ § 1.

⁴² *Ibidem*, art. 22 § 1.

⁴³ *Ibidem*, art. 86 § 1.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 102.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 125.

⁴⁶ M. Werner-Woś, *PKP przystąpiły do Klastra „Luxtorpeda 2.0”*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/PKP-przystapily-do-Klastra-Luxtorpeda-2-0-8041251.html> [9.07.2022 r.]; *PKP przystąpiły do klastra 'Luxtorpeda 2.0'*, <https://www.money.pl/gielda/pkp-przystapily-do-klastra-luxtorpeda-2-0-6599563362866817a.html> [9.07.2022 r.]; B. Supernak, *PKP przystąpiły do klastra Luxtorpeda 2.0*, <https://inwestycje.pl/biznes/pkp-przystapily-do-klastra-luxtorpeda-2-0/> [9.07.2022 r.]; *Spółka PKP dołączyła do Klastra „Luxtorpeda 2.0”*, <https://raportkolejowy.pl/spolka-pkp-dolaczyla-do-klastra-luxtorpeda-2-0/> [9.07.2022 r.]; J. Rosa, *PKP przystąpiło do organizacji „klastro Luxtorpeda 2.0.”*, <https://300gospodarka.pl/live/pkp-przystapilo-do-organizacji-klastro-luxtorpeda-2-0> [9.07.2022 r.].

dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej. 3. Stowarzyszenie zwykłe może otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach”⁴⁷.

Poza powyższą regulacją, polskie przepisy nie przewidują możliwości przeprowadzenia „ustawowego” przekształcenia żadnej z form prowadzenia organizacji pozarządowej w jakąkolwiek inną. Nie jest jednak tak, że procedowanie takiego ruchu jest zupełnie niemożliwie. Koniecznym jest jednak założenie nowego podmiotu przed zakończeniem dotychczasowego bytu prawnego. Pierwszy z nich, musi zaś dokonać stosownych zmian w dokumentacji korporacyjnej, ażeby w przypadku likwidacji podmiotu, doszło do przekazania posiadanego majątku na rzecz nowopowstałego. Pamiętać należy, że adresat mienia polikwidacyjnego musi istnieć w momencie otwarcia likwidacji. Wtedy, konieczne będzie zawarcie nowych umów z kontrahentami i pracownikami, jednak to zabieg jedynie czysto formalny. Podobnie jest z odwołaniem i powołaniem nowego zarządu. Od uznania banków i innych usługodawców będzie zależeć, na ile możliwa będzie cesja poszczególnych umów (w tym np. leasingu). Co ważne, zaproponowana metodologia pozwala przekształcić zarówno fundację w stowarzyszenie (proste lub rejestrowe), jak i stowarzyszenie w fundację⁴⁸. Z pewnymi ograniczeniami proces taki będzie możliwy do przeprowadzenia także z udziałem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Jak widzimy, swoboda zmiany formy prowadzenia organizacji pozarządowej w trakcie jej istnienia jest możliwa pomimo tego, że ustawodawca nie wprowadził jej nigdzie wprost. Kiedy może być nam potrzebna? Choćby wtedy, gdy nagle okaże się, że w konkretnym, wyjątkowo istotnym konkursie grantowym jedna z form prowadzenia działalności jest bardziej premiowana od innych. Na podobne kroki można się też decydować wtedy, gdy zmiana formy prowadzenia naszej działalności przyniesie nam korzyści choćby natury podatkowej.

2.3. STATUT „KONSTYTUCJĄ” ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ

Statut to „najważniejszy wewnętrzny dokument w fundacji, stowarzyszeniu, regulujący to, co i jak może organizacja robić. Zapisy statutu powinny znać oraz stosować: władze

⁴⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020 poz. 2261), art. 42a.

⁴⁸ A. Kuć, *Czy można przekształcić stowarzyszenie w inną organizację?*, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-mozna-przekształcić-stowarzyszenie-w-inna-organizację> [10.07.2022 r.].

organizacji, księgowość, a w stowarzyszeniu także jego członkowie i członkinie”⁴⁹. Ważne jest aby władze danej organizacji zadbały o to, by ich statut był jawny (umieszczony na stronie www organizacji), aktualny (obowiązkowo należy zgłaszać zmiany do KRS, a wydrukowany i podpisany powinien być przechowywany w dokumentacji), znany organizacji (tzn. jego zapisy powinny być znane zarządowi i komisji rewizyjnej, księgowości, a w stowarzyszeniu członkom i członkiniom)⁵⁰. Wobec wspomnianej definicji, w statucie możemy odszukać informacje dotyczące:

- po co powstała organizacja (jakie ma cele statutowe);
- co może robić organizacja, na rzecz kogo, czego działa (tzw. sposoby realizacji celów);
- jaki jest zakres działań organizacji (robi tylko to, co wynika ze statutu);
- jak podejmowane są decyzje w organizacji (np. sposób głosowania);
- jakie ma władze organizacja, jak i kto je zmienia (także kto reprezentuje, podpisuje umowy);
- z jakich pieniędzy organizacja może finansować działania (np. z darowizn, dotacji, zbiorów publicznych)⁵¹.

⁴⁹ Statut organizacji to ważna sprawa. Pamiętaj o jego zapisach!, <https://publicystyka.ngo.pl/statut-organizacji-to-wazna-sprawa-pamietaj-o-jego-zapisach> [10.07.2022 r.].

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

Rysunek 6. Statut



Źródło: Statut organizacji - ważna sprawa [INFOGRAFIKA] ngo.pl, <http://slowiniac.pl/statut.htm> [10.07.2022 r.].

Chciałoby się powiedzieć, że jaki statut jest, każdy widzi. Niestety w praktyce nie każdy i nie widzi, ponieważ zazwyczaj jest on dostępny jedynie w sądzie rejestrowym. Często co prawda stowarzyszenia i fundacje publikują swoje akty założycielskie na stronie internetowej, jednak nie jest to bezwzględny obowiązek⁵². Dookoła statutu pojawia się jednak szereg istotnych pytań, na które odpowiedzi wcale nie są jednoznaczne.

Fundacje i stowarzyszenia prowadzą swoją działalność w ramach wyznaczonych przepisami prawa powszechnego i statutem – zapewne każda osoba zaangażowana w działalność NGO ma świadomość tej formułki. Czasami jednak w praktyce pojawiają się wątpliwości dotyczące konsekwencji przekroczenia zakresu statutu w ramach prowadzonej działalności. Do takiej sytuacji może dojść choćby wtedy, gdy pojawia się oferta ciekawego i atrakcyjnego grantu, którego jednak zadania w jakiś sposób wykraczają poza dotychczas deklarowane cele i zadania w statucie.

W praktyce jedyne namacalne, negatywne skutki jakich moglibyśmy doświadczyć jako osoby zarządzające daną organizacją pozarządową, dotyczyłyby samej kwestii

⁵² Transparentna na stronie. Obowiązki i dobre zwyczaje organizacji, <https://publicystyka.ngo.pl/transparentna-na-stronie-obowiazki-i-dobre-zwyczaje-organizacji> [10.07.2022 r.]; Obowiązkowe dokumenty, <https://poradnik.ngo.pl/obowiazkowe-dokumenty> [10.07.2022 r.].

przyznania danego grantu wobec organizacji, która nie posiada w upublicznionej wersji statutu, wzmianki o konkretnym rodzaju lub zakresie działalności. Istnieje co prawda szereg przepisów natury dyscyplinującej (dotyczących zarówno fundacji jak i stowarzyszeń), dotyczących sytuacji, gdy zarząd prowadząc organizację, prowadzi ją w sposób niezgodny z treścią statutu⁵³, jednak ich sentencja zakłada co do zasady znaczną powtarzalność naruszeń. Jednorazowe wyjście poza statut w działaniach nie powinno skutkować nadmiernie dotkliwymi sankcjami dla zarządu, niemniej, warto być świadomym jego treści i nie podchodzić do tego zagadnienia w sposób lekceważący.

Warto zatem w podobnych wypadkach podjąć stosowną uchwałę rozszerzającą statut o nowe punkty⁵⁴, informując jednocześnie grantodawcę o tym, że punkty te oczekują na wpis do KRS. Wzmianka dotycząca statutu i granic działalności organizacji jest o tyle istotna z punktu widzenia tej publikacji, że dotyczy w istocie także problematyki monitorowania prawa – ale w tym konkretnie przypadku monitorowania prawa wewnętrznego (statutu i innych wewnętrznych aktów korporacyjnych) w zakresie jego zgodności z celami i realnymi działaniami naszego stowarzyszenia czy fundacji.

Pisząc lub zmieniając statut, należy pamiętać o tym, że:

- treść statutu musi być zgodna z: w fundacji – z ustawą o fundacjach⁵⁵, natomiast w stowarzyszeniu – z ustawą Prawo o stowarzyszeniach⁵⁶;
- statutu nie musi tworzyć prawnik, można napisać go samemu;
- nie trzeba kopiować bez namysłu innych statutów, bowiem zapisy muszą odzwierciedlać potrzeby danej organizacji;
- cele w statucie powinny być właściwie sformułowane, gdyż pokazują one działania organizacji i jednocześnie nie ograniczają jej rozwoju (nie są za szerokie i nie są za wąskie);

⁵³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, art. 14; *Jak skutecznie odejść z zarządu fundacji*, <https://poradnik.ngo.pl/c-jak-skutecznie-odejsc-z-zarzadu-fundacji> [10.07.2022 r.].

⁵⁴ *Statut – jaką rolę pełni, jak go zmienić?*, <https://poradnik.ngo.pl/statut-jaka-role-pelni-jak-go-zmienic> [10.07.2022 r.]; *Zmiany w statucie NGO. Wyjaśniamy, co i jak na przykładzie*, <https://publicystyka.ngo.pl/zmiany-w-statucie-ngo-wyjasniamy-co-i-jak-na-przykladzie> [10.07.2022 r.].

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.

⁵⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

- statut to całość, ponieważ zmieniając nawet jeden paragraf, godzi się, aby sprawdzić czy nie zaprzecza to innym zapisom⁵⁷.

III. MONITOROWANIE PRAWA A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

3.1. WPROWADZENIE DO MONITOROWANIA PRAWA

Nie jest tajemnicą, że prawo w Polsce intensywnie się zmienia. Na szczęście istnieje szereg narzędzi, dzięki którym proces legislacyjny w Polsce odbywa się ze znacznym udziałem społeczeństwa. Uprawnienie do udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa uregulowano bezpośrednio w Konstytucji RP. W tym miejscu chodzi o inicjatywę ustawodawczą, która to „przysługuje nie tylko posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”⁵⁸, ale „również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”⁵⁹. Wobec tego, obywatele mogą brać aktywny udział w realizacji projektów legislacyjnych zgodnych z ich interesami.

Jednakże, utworzenie projektu danego aktu prawnego poprzez inicjatywę ustawodawczą ze względu na liczbę obywateli nie ułatwia tego proceduru. Nie jest też łatwe zdobycie poparcia dla takiego projektu. Wobec tego, istotną rolę mogą odgrywać organizacje pozarządowe. Ich pomoc może zostać wykorzystywana w wielu przypadkach, m.in.:

- „przy tworzeniu tekstu projektu – prawo nie przewiduje na tym etapie jakichkolwiek form wsparcia;
- w zakresie poradnictwa eksperckiego w dziedzinie objętej projektowaną regulacją – tu również brak jest jakichkolwiek regulacji prawnych zapewniających obywatelom pomoc;
- w przeprowadzeniu dobrej diagnozy, wykraczającej poza krąg inicjatorów projektu, którzy często mogą zwyczajnie mieć niewystarczające lub nieobiektywne spojrzenie;

⁵⁷ Statut organizacji to..., op. cit. [10.07.2022 r.].

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 118 ust. 1.

⁵⁹ Ibidem, art. 118 ust. 2.

- w wypracowaniu rozwiązania systemowego, które będzie dobrze wpasowywało się w system prawa, nie będzie powodowało kolizji z innymi regulacjami;
- w przeprowadzaniu konsultacji, pozwalających uniknąć ryzyka naruszenia interesów innych grup, niż reprezentowane przez twórców projektu;
- w uzyskaniu dla danej inicjatywy poparcia obywateli oraz stosownych podmiotów życia publicznego;
- w popieraniu projektu na etapie formalnej procedury legislacyjnej, w tym w trakcie debaty sejmowej;
- przy monitorowaniu prac parlamentarnych nad danym projektem”⁶⁰.

Ponadto, zadaniem organizacji pozarządowych powinno być to, żeby społeczeństwo w tym zakresie (czyt. aktywny udział w realizacji projektów legislacyjnych) aktywizować i uświadamiać. Jak już jednak wspomniano, kluczowym pojęciem z punktu widzenia tej publikacji jest właśnie świadomość, a ściślej: świadomość prawna. To dzięki monitorowaniu prawa (przy pomocy określonych narzędzi), organizacja jest w stanie na bieżąco reagować na proponowane jego zmiany i sama podobne zmiany inicjować.

Monitorowanie prawa nie doczekało się jeszcze żadnej definicji legalnej, niemniej istnieją definicje po części odpowiadające temu terminowi. Na początku, należy zacząć od pojęcia „monitorowanie”. Można tu przywołać definicję monitorowania odnoszącą się do procesu zarządzania, jednakże ta definicja została zaadoptowana na potrzeby tej publikacji ze względu na jej zbieżność i trafność z definicją monitorowania prawa: „Monitorowanie można zdefiniować jako systematyczne i ciągłe pozyskiwanie, analizowanie oraz wykorzystywanie informacji dla celów kontroli zarządzania i podejmowania decyzji”⁶¹.

Definicja ta jest o tyle trafna, że zawiera dwie zasadnicze składowe pojęcia monitorowania prawa – aktywne działanie (śledzenie zmian prawa przy pomocy określonych narzędzi) oraz odpowiednie wykorzystanie zebranych w toku śledzenia

⁶⁰ *Proces stanowienia prawa i możliwości udziału NGO w procesie stanowienia prawa*, http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Proces%20stanowienia%20prawa%20i%20możliwości%20udziału%20NGO%20w%20procesie%20stanowienia%20prawa.pdf [dostęp: 10.07.2022 r.].

⁶¹ *Co to jest monitoring?*, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/9198-co-to-jest-monitoring-> [10.07.2022 r.].

informacji w celach zbieżnych ze statutowymi zadaniami organizacji. Monitoring zaś powinien mieć ponadto charakter wielofunkcyjny. Wśród najistotniejszych funkcji, które powinien spełnić, wymienić należy funkcję edukacyjną, korygującą, konsultacyjną i kreatywną. Powinien być zatem nie tylko narzędziem do realizacji interesów (lobbingu) określonych grup społecznych, ale także polem i miejscem dialogu społeczeństwa z władzą, najczęściej lokalną (samorządową).

Monitorowanie prawa to jednak pojęcie w istocie znacznie szersze. Polega bowiem także na śledzeniu przez organizację pozarządową procesu wykonywania prawa przez organy i inne podmioty uczestniczące w obrocie prawnym. Monitoruje zatem jego naruszenia z uwzględnieniem interesu grupy społecznej na rzecz której działa. W praktyce sprowadza się to do gromadzenia danych statystycznych i adekwatnym reagowaniu na bieżące naruszenia. Toteż, warto posłużyć się przykładem monitorowania przestrzegania praw człowieka, aby wyodrębnić funkcje jakie pełnić może monitorowanie prawa przez organizację pozarządową:

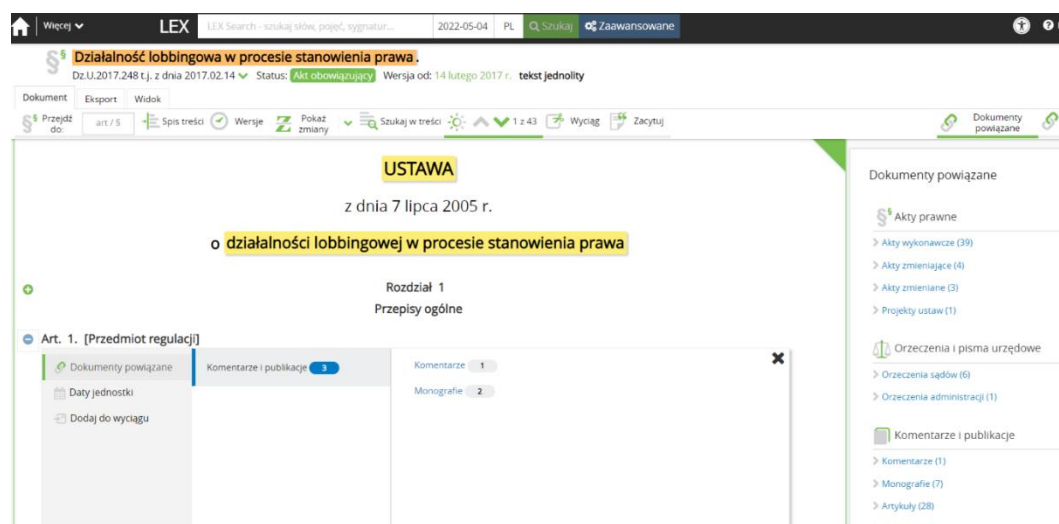
- „funkcja poznawcza: Niekiedy z informacji wyjściowych wynika, że władze dopuszczają się naruszeń praw człowieka — nie wiemy jednak, jaka jest ich skala ani co trzeba zmienić w systemie funkcjonowania państwa, by im zapobiec. Prowadzimy monitoring po to, by uzyskać udokumentowaną wiedzę o charakterze i zasięgu naruszeń praw człowieka oraz ustalić, jakie zmiany w prawie lub praktyce jego stosowania mogłyby znacząco ograniczyć te naruszenia.
- funkcja pomocnicza dla działań podejmowanych w celu dokonania zmian: Nawet jeśli w miarę dokładnie znamy charakter i zasięg naruszeń i wiemy, co trzeba zmienić (przepis prawny, praktykę stosowania prawa, sposób finansowania publicznego itp.) żeby im zapobiec — prowadząc monitoring zgromadzimy fakty, dowody naruszeń i argumenty, które pomogą nam przekonać władze i współobywateli o konieczności dokonania zmian.
- funkcja profilaktyczna: Zdarza się, że głównym celem prowadzenia monitoringu nie jest ani uzyskanie wiedzy o naruszeniach praw człowieka, ani zbieranie dowodów na to, że miały one miejsce. Monitoring możemy prowadzić również po to, żeby sam fakt obserwowania, kontrolowania władzy publicznej wpłynął na

przestrzeganie przez nią praw człowieka. Termin „monitoring” bywa wówczas zastępowany słowem „obserwacja”. Typowym przykładem jest tu monitorowanie wyborów lub ważnego procesu sądowego – sama otwarcie prowadzona, niekiedy wręcz ostantacyjna obserwacja ma zapobiec naruszeniu praw człowieka poprzez ostrzeżenie władzy, iż jej działania są bacznie obserwowane przez wiarygodnych świadków”⁶².

3.2. NARZĘDZIA DO MONITOROWANIA PRAWA

Niegdyś, całe półki w kancelariach adwokatów, notariuszy i radców prawnych, zajmowane były drukowanymi na bieżąco nowelizowanymi aktami prawnymi. Obecnie, trudność ta jest praktycznie całkowicie wyeliminowana, ponieważ od wielu lat tego typu dokumenty publikowane są w wersji internetowej. Monitoring prawa stał się za to nie tylko przedmiotem uwagi wielu organizacji, firm i korporacji, ale również zwyczajnym biznesem. Mnogość aktów prawnych, szybkie tempo ich publikacji i dostępność ich „od ręki” w Internecie sprawiły, że śledzenie nowych przepisów i dbanie o aktualność obecnie istniejących w obiegu stało się dochodowym interesem. Przykładem takich usług są platformy LEX (Rysunek 7) czy Legalis (Rysunek 8), dzięki którym można korzystać z aktów prawnych o niekwestionowanej aktualności.

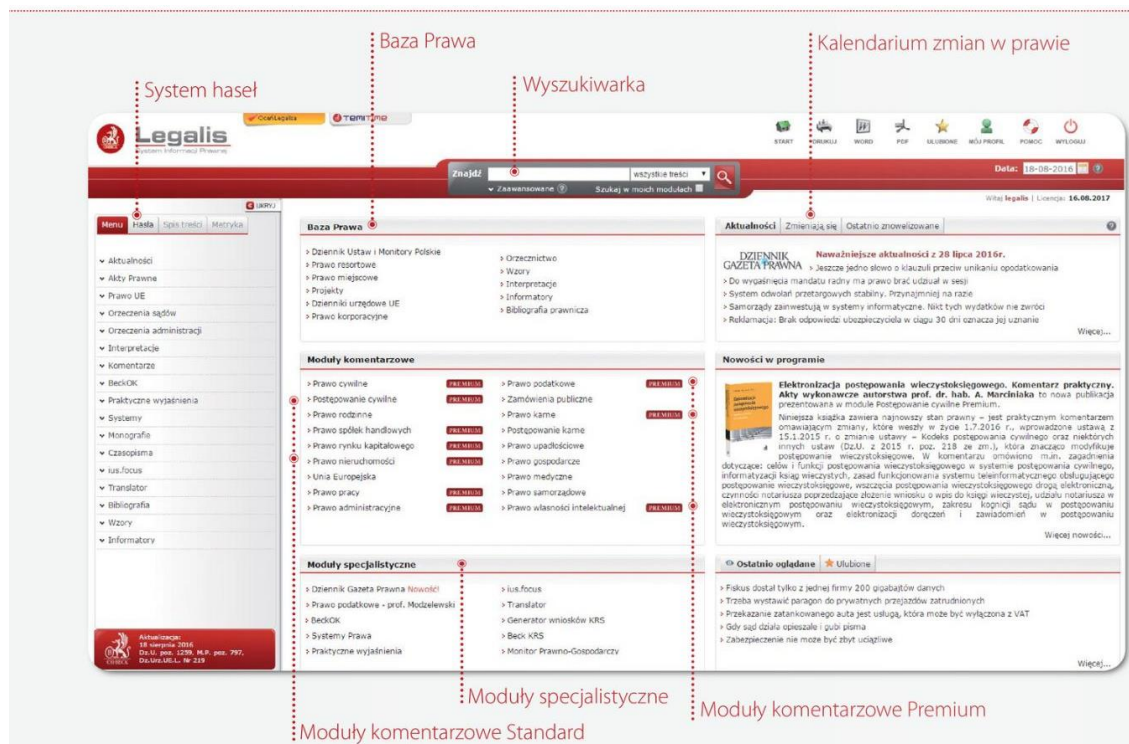
Rysunek 7. LEX



Źródło: LEX, <https://www.lex.pl> [12.07.2022 r.].

⁶² M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 14–15.

Rysunek 8. Struktura Systemu Informacji Prawnej Legalis



Źródło: Legalis, <https://gov.legalis.pl> [12.07.2022 r.].

Posiadają one także szereg innych funkcji, takich jak powiązanie konkretnych przepisów z orzeczeniami sądowymi czy komentarzami. Skoro zatem monitoring prawa stał się dziś względnie dochodowym interesem, a bez korzystania z komercyjnego monitoringu prawa znaczna większość kancelarii prawnych miałaby problem z codziennym funkcjonowaniem, można śmiało stwierdzić, że jego rola w funkcjonowaniu organizacji pozarządowej jest nieoceniona. Korzystanie z podobnych platform jawi się jako najbardziej oczywisty i najprostszy sposób śledzenia prawa przez organizacje pozarządowe. Podstawowy wariant dostępu do portali typu LEX i Legalis to koszt około kilkuset złotych miesięcznie, zatem dla większości organizacji pozarządowych będzie to wydatek całkiem znośny wobec potencjalnych korzyści. Warto zatem pomyśleć o dostępie do podobnej platformy w ramach opracowywania wewnętrznej koncepcji monitorowania prawa.

Innym, jeszcze prostszym sposobem monitorowaniem prawa jest korzystanie z obecnych w sieci, bezpłatnych platform i publikacji. Często są one autorstwem organizacji pozarządowych, które w ramach swojej działalności zajmują się głównie samym monitoringiem prawa i za swój główny cel stawiają sobie podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa. Do najbardziej rozpoznawalnych portali zajmujących się *stricte* monitorowaniem prawa zaliczyć należy współfinansowany ze środków UE portal Monitorowanie Prawa: <https://www.monitorowanieprawa.pl>. Jak dowiadujemy się ze strony tytułowej, „Portal Monitorowanie Prawa jest ogólnodostępnym i darmowym narzędziem wspomagającym stanowienie i opiniowanie prawa w Polsce. Celem portalu jest podniesienie jakości i poprawa skuteczności monitorowania zmian prawa gospodarczego i prawa pracy na poziomie krajowym przez partnerów społecznych, poprzez zastosowanie zaproponowanego przez Partnerstwo modelu monitoringu. Portal jest częścią projektu „Zdrowe Prawo – Zdrowe Firmy – Zdrowi Ludzie – podniesienie jakości i promocja procesu monitorowania legislacji” dofinansowanego z Funduszy Europejskich. Portal umożliwia opiniowanie aktów prawnych przez Zespół Opiniujący ale także zarejestrowanych użytkowników, udział w dyskusji na forum dotyczącej aktów prawnych oraz stanowienia prawa, a także korzystanie z materiałów szkoleniowych i zdobycie certyfikatu poświadczającego zdobytą wiedzę”⁶³.

Poza portalem Monitorowanie Prawa, istnieje także szereg innych, mniejszych inicjatyw skupionych na opisywanym zagadnieniu. Warto w życiu być pragmatykiem i korzystać z rozwiązań już istniejących, zatem w sieci można doszukać się innych propozycji w obszarze monitorowania prawa, które w różnym stopniu w ramach swojej działalności ułatwiają nam śledzenie zmian w niezwykle istotnym aspekcie naszego życia, a są to między innymi:

- Fundacja Panoptikon, która kontroluje kontrolujących („Działania strażnicze są podstawą wszystkiego, co robimy w Fundacji Panoptikon. To złożony proces, który spina jeden cel: zwiększenie kontroli społecznej nad praktykami nadzoru. Przyglądamy się obowiązującemu prawu, procesowi legislacyjnemu, działaniom władz publicznych i prywatnych firm. Śledzimy doniesienia medialne i słuchamy

⁶³ Portal Monitorowanie Prawa, <https://www.monitorowanieprawa.pl> [12.07.2022 r.].

tego, co mówią ludzie. Analizujemy zebrane informacje, diagnozujemy problemy i reagujemy. Opiniujemy propozycje nowych aktów prawnych, zgłaszamy zastrzeżenia do obowiązujących przepisów i własne propozycje zmian, piętnujemy nadużycia i zaniedbania. Zabieramy głos w dyskusji i sami inicjujemy debatę publiczną⁶⁴), bada („Zbieramy wiedzę na temat współczesnych form nadzoru, staramy się zrozumieć ich sposób funkcjonowania oraz konsekwencje dla społeczeństwa i jednostki. Analizujemy dostępne publikacje, badania, informacje. Aktywnie korzystamy z prawa dostępu do informacji publicznej. Współpracujemy z ekspertami i inicjujemy własne badania społeczne [...]”⁶⁵) oraz informuje i uczy („Staramy się nazywać nowe zjawiska związane z nadzorem, popularyzować wiedzę na temat wynikających z nich zagrożeń i proponować różne taktyki oporu. Naszym głównym kanałem informacyjnym jest strona internetowa. Wykorzystujemy kanały RSS, publikujemy *newsletter* PanOptyka i dzielimy się efektami naszej pracy na portalach społecznościowych oraz blogach (Tok Fm i Technologie.org))”⁶⁶.

- Instytut Ordo Iuris („Instytut Ordo Iuris jest niezależnym, prawniczym *think-tankiem*, który przez osiem lat swojej działalności zbudował międzynarodową renomę jednego z kluczowych ośrodków obrony kultury prawnej osadzonej w tożsamości cywilizacji europejskiej, wzniesionej na filarach greckiej filozofii, rzymskiego prawa i etyki chrześcijańskiej. W czasie, gdy podstawowe prawa są wypaczane, a idee praw człowieka instrumentalizowane, stoimy na straży ich prawdziwego znaczenia i celu [...]”⁶⁷).
- Centrum PISOP („Wspomaganie organizacji pozarządowych [...] wszelkich inicjatyw podejmowanych na rzecz lokalnych społeczności [...]”⁶⁸, „Nazwa PISOP powstała od słów: Poradnictwo, Informacje, Szkolenia Organizacji Pozarządowych”⁶⁹).

⁶⁴ *Co robimy*, <https://panoptykon.org/corobimy> [13.07.2022 r.].

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Kim jesteśmy*, <https://ordoiuris.pl/kim-jestesmy> [13.07.2022 r.].

⁶⁸ *Kim jesteśmy*, <https://pisop.org.pl/kim-jestesmy-pisop> [13.07.2022 r.].

⁶⁹ *Ibidem*.

- Helsińska Fundacja Praw Człowieka („Celem Fundacji jest: 1. Podejmowanie inicjatyw edukacyjnych i badawczych w zakresie problematyki praw człowieka. 2. Propagowanie praw człowieka jako podstawy funkcjonowania państwa i społeczeństwa. 3. Wzmacnianie w społeczeństwie poszanowania dla godności i praw człowieka. 4. Działanie na rzecz ochrony praw człowieka”⁷⁰).

Warto jeszcze wspomnieć o dosyć ciekawym projekcie, który zainicjował w 2017 roku Związek Rzemiosła Polskiego, a mianowicie: „Monitorowanie prawa gospodarczego przez organizacje rzemiosła” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Był to autonomiczny projekt Organizacji, zakładający otwarty dostęp dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców do możliwości składania uwag i wniosków, które skłonią władze do wprowadzenia lepszych regulacji dotyczących prawa gospodarczego⁷¹.

Ostatnim z opisywanych portali, dzięki któremu możemy monitorować prawo i zasługuje na szczególne uznanie, jest Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Korzystanie z niego jedynie pozornie wymaga określonych kompetencji prawniczych – w praktyce platforma została skonstruowana bardzo intuicyjnie i dostępnie. Portal pozwala śledzić prawie wszystkie akty prawne jeszcze na etapie „prenatalnym”. Jak możemy przeczytać na stronie RCL: „Rządowe Centrum Legislacji jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. Działa na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów i statutu nadanego przez Prezesa Rady Ministrów⁷². Rządowe Centrum Legislacji zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej oraz obsługę prawną Rady Ministrów poprzez:

1. opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów;

⁷⁰ Statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <https://www.hfhr.pl/fundacja/statut/> [13.07.2022 r.].

⁷¹ Monitorowanie prawa gospodarczego przez organizacje rzemiosła, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/751000/> [13.07.2022 r.]; Monitorowanie prawa gospodarczego – platforma do opiniowania aktów prawnych, <https://zrp.pl/monitorowanie-prawa-gospodarczego-platforma-do-opiniowania-aktow-prawnych/> [13.07.2022 r.].

⁷² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2022 poz. 1188).

2. opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1 oraz do projektów założeń projektów ustaw;
3. opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1, skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum;
4. analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa;
5. koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych;
6. wydawanie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
7. współdziałanie z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania;
8. współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa;
9. monitorowanie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw;
10. wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁷³.

⁷³ *Rządowe Centrum Legislacji*, <https://bip.rcl.gov.pl/rcl/status-prawny/3536,Status-RCL.html> [13.07.2022 r.].

Rządowe Centrum Legislacji jest tym, co sytuuje Polskę wśród państw o wysokiej kulturze prawnej. Swobodny dostęp do śledzenia aktów prawnych, które mają wejść w życie lub są aktualnie procedowane, dla każdego zainteresowanego powoduje, że system prawny przestaje być hermetycznym monolitem, a staje się efektem dialogu władz ze społeczeństwem. Nie ma bowiem wyższej formy demokracji od takiej, w której obywatele wybierają nie tylko władzę, ale też kształtują prawo, którego następnie przestrzegają.

Podsumowując, na stronie RCL można śledzić zarówno etap na jakim są obecnie prace nad danym aktem prawnym, jak i uzyskać informacje na temat konsultacji społecznych go dotyczących. Korzystanie z niego wymaga co prawda odrobinę wnikliwości, jednak jest on co do zasady skonstruowany w sposób możliwy do „przetworzenia” dla osób bez wykształcenia prawniczego. Warto zatem nauczyć się z niego korzystać.

3.3. ORGANIZACJE BRANŻOWE, PRACOWNICZE I SPOŁECZNE. GRUPY INTERESÓW

Podążając za najprostsza słownikową definicją, branża to nic innego jak: „gałąź produkcji lub handlu obejmująca towary lub usługi jednego rodzaju”⁷⁴. Inna definicja zakłada, że branża (z fr. *branche* – gałąź, dziedzina⁷⁵) – to najmniejsza jednostka klasyfikacji działalności gospodarczej⁷⁶. Wobec tego, branża to po prostu grupa reprezentantów tego samego odcinka gospodarki, zajmujących się produkcją lub świadczeniem usług o tożsamym lub podobnym charakterze. Konsekwencją tożsamości przedmiotu działalności gospodarczej jest zbieżność interesów, która z kolei często motywuje przedstawicieli danej branży do powoływania do życia organizacji branżowych, zrzeszających producentów lub usługodawców danego obszaru gospodarki. Dość obrazowym wykazem organizacji branżowych dysponuje na swojej stronie internetowej Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP). Organizacja ta za swój główny cel postawiła sobie stworzenie w Polsce najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej ze wszystkich krajów Europy. W celu realizacji

⁷⁴ *Branża*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/branza;2552620.html> [13.07.2022 r.].

⁷⁵ I. Kamińska-Szmaj (red. nauk), *Słownik wyrazów obcych*, Europa, Wrocław 2001, s. 96.

⁷⁶ A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja, Chorzów 2008, s. 42.

tego postulatu wciela ona w życie 10 głównych założeń, poprzez które mogą go osiągnąć. Zatem ZPP dąży do:

1. „Dobrowolności ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych dla wszystkich działalności gospodarczych.
2. Wprowadzenia zasady, że wszystkie regulacje gospodarcze wchodzą w życie wyłącznie 1 stycznia danego roku, poprzedzone co najmniej 12 miesięcznym *vacatio legis*.
3. Jednej stawki VAT.
4. Jednego podatku od Funduszu Płac zamiast podatków PIT i ZUS.
5. Zmiany systemu rejestracji KRS na wzór CEIDG.
6. Gruntownej zmiany systemu kontroli przedsiębiorców – mniej instytucji i zmniejszenie liczby wyłączeń od maksymalnych terminów trwania kontroli w ustawie.
7. Zmiany systemu premiowania urzędników – premie i awanse tylko za prawomocne decyzje.
8. Gruntownej reforma sądownictwa gospodarczego – wprowadzenia realnego podziału spraw na małe i poważne, zmiany procedur i prowadzenia spraw dzień po dniu.
9. Wprowadzenia odrębnych reżimów prawnych dla małych i dużych firm.
10. Uchwalenia nowej Ordynacji podatkowej gwarantującej równą pozycję stron w postępowaniach podatkowych”⁷⁷.

Inną z organizacji branżowych, o których należy wspomnieć jest Konfederacja Lewiatan. Zrzesza ona aż 4 100 firm i posiada własne przedstawicielstwo w Brukseli⁷⁸. Zespół ekspercki Organizacji zrzesza specjalistów z różnych dziedzin, m. in.: prawo pracy i ogólnogospodarcze, podatki, media, rynek finansowy, media, ochrona zdrowia i środowiska⁷⁹. Szczególnie istotne z punktu widzenia tego opracowania jest to, że Organizacja ta bierze aktywny udział w procesie legislacyjnym. Jak sama słusznie chwali

⁷⁷ 10 celów na 10-lecie ZPP, <https://zpp.net.pl/10-celow-na-10-lecie-zpp/> [13.07.2022 r.].

⁷⁸ Kim jest Konfederacja Lewiatan?, <https://lewiatan.org/lewiatan-kim-jestesmy/> [13.07.2022 r.].

⁷⁹ Eksperci Lewiatana, <https://lewiatan.org/eksperci-lewiatana/> [13.07.2022 r.].

się na własnej witrynie, w 2020 roku 69 jej autorskich postulatów stało się obowiązującym prawem⁸⁰.

Oprócz organizacji branżowych, skupiających co do zasady głównie przedsiębiorców, istnieje w obrocie także oczywiście szereg innych organizacji o niekoniecznie sektorowym charakterze. Są to choćby organizacje o profilu pracowniczym (np. związki zawodowe) oraz inne organizacje pozarządowe prowadzące działalność *non-profit*. Wszystkie te organizacje i zrzeszenia łączy jedna cecha, wyjątkowo istotna z punktu widzenia tej publikacji. Wszystkie są bowiem w różnym stopniu ambasadorami danych, wspólnych z punktu widzenia branży lub adresatów ich działalności. Branże lub sektory stanowią grupy interesów, zaś organizacje zrzeszające ich przedstawicieli występują co do zasady *de facto* jako lobbyści tych interesów, także w ramach aktywnego uczestniczenia w procesie stanowienia prawa.

Co ciekawe, lobbying w procesie legislacyjnym doczekał się swojego ustawowego ujęcia. Mowa tu o ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁸¹. Krótka i lekka w swojej formie zakłada przede wszystkim jawność procesów lobbingsowych, zaś w zakresie narzędzi służących realizacji postulatu jawności lobbingu legislacyjnego wprowadzono rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej⁸².

Ustawodawca postanowił wprowadzić tego typu regulację przede wszystkim aby zapobiec procederom korupcyjnym w różnej formie. Ustawa ta, z jednej strony

⁸⁰ *Kim jest Konfederacja Lewiatan...*, op. cit. [13.07.2022 r.].

⁸¹ *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. 2017 poz. 248).

⁸² „Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej: Art. 10. 1. Tworzy się rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, zwany dalej „rejestrem”. 2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi rejestr w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 oraz z 2016 r. poz. 352 i 1579). 3. Rejestr zawiera następujące dane: 1) firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingsową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingsową; 2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingsową – numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile taki numer posiadają, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP). 4. Rejestr jest jawny. 5. Informacje zawarte w rejestrze podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, z wyjątkiem adresów osób fizycznych” [w:] *Ibidem*, art. 10.

usankcjonowała kwestię lobbingu legislacyjnego i zdefiniowała go autonomicznie, z drugiej zaś stworzyła bardzo jednoznaczne ramy dla organizacji społecznych zainteresowanych lobbingiem na rzecz procedowania korzystnych dla nich regulacji prawnych.

Dzięki wejściu w życie tej ustawy, lobbing legislacyjny stał się w pełni legalny, jednak dla jego legalności konieczne jest spełnienie szeregu wskazanych w ustawie wymogów formalnych. Jest to jednak sytuacja dla większości podmiotów korzystna, ponieważ mogą one aktywnie występować na rzecz lobbingu określonych przepisów lub norm bez obaw o narażenie się na zarzuty korupcyjne. Jednakże, aktywny udział w zmienianiu prawa jest pokłosiem jego monitorowania, zaś monitorowanie jako proces jest aktorem pierwszoplanowym tej publikacji.

IV. SPOŁECZEŃSTWO, OBYWATELE, DZIAŁALNOŚĆ STRAŻNICZA

A MONITOROWANIE PRAWA

4.1. ŚWIADOMOŚĆ PRAWNA SPOŁECZEŃSTWA

O świadomości prawnej polskiego społeczeństwa, jej zróżnicowaniu i zależnościach powstało bez wątpienia wiele prac naukowych. Dziś, pojęcie to jest niewątpliwą cnotą społeczną, jednak kiedyś – w czasach totalitaryzmów, niekoniecznie zawsze nią bywało. Społeczeństwo o wysokiej świadomości prawnej to społeczeństwo, które zna swoje prawa (ale nie tylko!) – zatem im wskaźnik świadomości prawnej w danym społeczeństwie będzie wyższy, tym mniej społeczeństwo to będzie podatne na ewentualne totalitarne zakusy władzy.

Termin „świadomość prawna” jest jednym z elementów kultury prawnej. Mylnie jest rozumienie świadomości prawnej jako wyłącznie znajomość przepisów oraz instytucji prawnych przez społeczeństwo. Jest to także ocena obowiązującego prawa, jak również krytyczne podejście do wielu jego zmian⁸³. Za wprowadzenie tego pojęcia do polskiej nauki odpowiada Leon Petrażycki⁸⁴, który nadał jej następujące przymioty „[...] wyrażenia te są tylko przekładem swoistych własności owej autorytatywno-impulsywnej emocji, na której opiera się imperatywno-atrybutywna świadomość prawna, na język wyobrażeń; aktywna, popędowa jej strona ma taki charakter, że odpowiedni impuls przeżywamy jako wewnętrzny przymus do przystosowania i podporządkowania swojego postępowania, czego się autorytatywnie wymaga od jednego dla drugiego”⁸⁵. Z kolei zdaniem M. Boruckiej-Arctowej, termin „świadomość prawna” rozumiany jest jako jeden z istotnych elementów, kształtujących proces tworzenia prawa, jak i główny warunek skuteczności prawa, przez co istnieje ścisły związek z podstawowymi zagadnieniami socjologii prawa a świadomością prawną. Świadomość prawna wywiera wpływ nie tylko na proces stosowania prawa przez organy państwowe, ale także na

⁸³ W. Gadziła, K. Chrobak, *Studencka świadomość prawna*, „Homo Politicus” 2019, vol. 14, s. 86.

⁸⁴ Z. Cywiński, *Świadomość prawna* [w:] A. Kojder, Z. Cywiński (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 470–474.

⁸⁵ L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 45.

proces przestrzegania prawa przez obywateli. Władze w kraju powinny być zobowiązane do tego, aby zwracać uwagę na kształtowanie świadomości prawnej⁸⁶.

Co zaś dotyczy reszty świata, pojęcie świadomości prawnej wiązało się z badaniami *Knowledge and Opinion about Law*, których celem było zbadanie publicznej wiedzy o prawie. Badano społeczną znajomość prawa oraz postawy społeczeństwa wobec niego, oceny funkcjonowania i oczekiwania, a także uwarunkowania przestrzegania prawa⁸⁷.

Świadomość prawna to bez wątpienia najistotniejsza pochodna monitorowania prawa. Jest jego skutkiem, celem, ale i jednocześnie poniekąd także źródłem. Społeczeństwo świadome prawnie to bowiem takie, które chce nie tylko aktywnie śledzić zmiany w prawie, ale także brać w nich czynny udział. Niestety, należy zwrócić uwagę, że świadomość prawna społeczeństwa polskiego jest niska.

4.2. SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

Społeczeństwo obywatelskie definiowane jest jako „grupa ludzi, powiązanych niehierarchicznymi więziami społecznymi, cechujących się aktywnością w różnych sferach życia publicznego, jak również otwartością na zmiany”⁸⁸. Z kolei w nieco innym ujęciu, społeczeństwo obywatelskie może być rozumiane jako „sfera instytucji, organizacji i indywidualnych osób, ułożonych między rodziną, państwem i rynkiem, w których ludzie zrzeszają się dobrowolnie, by realizować wspólne interesy i cele”⁸⁹. Społeczeństwo obywatelskie zatem to termin znacznie szerszy od społeczeństwa świadomego prawnie. Jego istotą jest społeczeństwo, które podejmuje samodzielne inicjatywy bez zachęty władzy. Zatem jest to społeczeństwo, które się samoorganizuje. Pewną pochodną samoorganizacji społeczeństwa będzie także powstawanie organizacji pozarządowych, w tym także tych, które monitorują prawo w ramach swojej działalności. Kryteria, które można uznać za miarę „obywatelskości” społeczeństwa (bycia dobrym obywatelem) dość trafnie nakreśliła J. Trzęsiok w ramach publikacji pt.:

⁸⁶ M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981, s. 10–11.

⁸⁷ R. Cotterell, *The Sociology of Law. An Introduction*, Butterworths, London – Dublin – Edinburgh 1992, s. 138–141.

⁸⁸ A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i życie” 1996, nr 6.

⁸⁹ H.K. Anheier, L. Carlson, *Civil Society: What It is, and How to Measure It?*, „Civil Society Briefing” 2002, no. 3.

„Społeczeństwo obywatelskie – analiza świadomości i postaw Polaków z wykorzystaniem wielowymiarowych metod statystycznych”⁹⁰. Badania przeprowadzono w oparciu o pytania kierowane do ankietowanych, koncentrujące się na tym, na ile ważnym jest, aby być dobrym obywatelem. Kryteria J. Trzęsiok przedstawiają się następująco⁹¹:

- zawsze brać udział w wyborach,
- nigdy nie próbować uchylać się od płacenia podatków,
- zawsze przestrzegać prawa,
- kontrolować pracę rządu,
- być aktywnym w stowarzyszeniach społecznych lub politycznych,
- starać się zrozumieć argumenty ludzi o odmiennych poglądach,
- przy zakupie produktów brać pod uwagę także względy polityczne, etyczne lub środowiskowe, nawet jeśli produkty te są droższe,
- pomagać ludziom w Polsce, którym się żyje gorzej niż mnie samemu,
- pomagać ludziom w innych częściach świata, którym się żyje gorzej niż mnie samemu.

Powracając jednak do kwestii terminologii, zadziwiające może być, że termin „społeczeństwo obywatelskie” ma pochodzenie ewidentnie marksistowskie. Jednakże, z literatury przedmiotu możemy się dowiedzieć, że w czasach pierwszej „Solidarności” nie znano oraz nie stosowano pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”, wypracowując w zamian myśl samorządnej Rzeczypospolitej⁹². Idąc dalej, „teoria restrukturyzacji systemów opiekuńczych, w myśl której społeczeństwo obywatelskie to neoliberalna

⁹⁰ J. Trzęsiok, *Społeczeństwo obywatelskie – analiza świadomości i postaw Polaków z wykorzystaniem wielowymiarowych metod statystycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 508.

⁹¹ Ibidem, s. 220.

⁹² „Za pośrednictwem koncepcji samorządnej Rzeczypospolitej myśl programowa pierwszej „Solidarności” wyraziła swoje dążenie do autonomii i stworzenia własnego alternatywnego wycinka rzeczywistości w sposób odpowiadający myśli socjaldemokratycznych ruchów robotniczych z przełomu XIX i XX wieku. Zarówno solidaryzm społeczny, jak i samorządność rozumiana jako aktywność obywatelska wpisywały się w tradycję dziewiętnastowiecznych ruchów robotniczych na ziemiach polskich. Ich myśl osadzona była w socjaldemokratycznej rzeczywistości rządów Jimmy’ego Cartera zdefiniowanej przez keynesizm. Nikt wówczas nie snił o neoliberalnych przemianach zapoczątkowanych niebawem przez Ronalda Reagana i Margaret Thatcher” [w:] P. Załęski, *Społeczeństwo obywatelskie według „Solidarności” i PZPR* [w:] W. Misztal, A. Kościński (pod red.), *Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 19; P. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 111–121.

ideologia legitymizująca demontaż państwa opiekuńczego na rzecz rozwoju trzeciego sektora, a nie element procesów demokratyzacji”⁹³. Konotacje te rzecz jasna nie sprawiają, że społeczeństwo obywatelskie przestaje być wartością. Pojęcie to jest bowiem wyjątkowo pojemne i uniwersalne, a co najważniejsze – budzi pozytywne skojarzenia. Stanować może ciekawą kanwę dla procesu monitorowania prawa i być jego wdzięcznym rozwinięciem. Wszak społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo samoorganizujące się także w ramach procesu monitorowania prawa.

4.3. ORGANIZACJE STRAŻNICZE

Pisząc o organizacjach strażniczych w aspekcie monitorowania prawa, należy zacząć od przypomnienia jak należy rozumieć pojęcie „monitoring”. Tłumaczy się je jako „zaplanowane, usystematyzowane prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy”⁹⁴. Przy takiej definicji monitoringu, można przyjąć, że jest to główne zadanie organizacji strażniczych, jednak pełniej określają to działania strażnicze czyli wszelkie czynności podjęte w celu sprawdzania jak działa aparat państwowy. Kontrola 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 wartowniczego⁹⁵. 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. Oznacza to, że w swoich działaniach organizacja czy osoba winni wyżej stawiać prawdę, ponad doraźną skuteczność czy interes własny;

⁹³ P. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo... op. cit.*, s. 162–172.

⁹⁴ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 13.

⁹⁵ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 5.

- 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”⁹⁶.

Rysunek 9. 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.].

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 weryfikację informacji podawanych przez media, polityków i organy państwowe. „Watchdogi” zachęcają również obywateli do

⁹⁶ K. Batko-Tołuć, *Czym są działania strażnicze?*, <https://siecobywatelska.pl/czym-sa-dzialania-straznicze/> [dostęp 14.07.2022 r.].

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

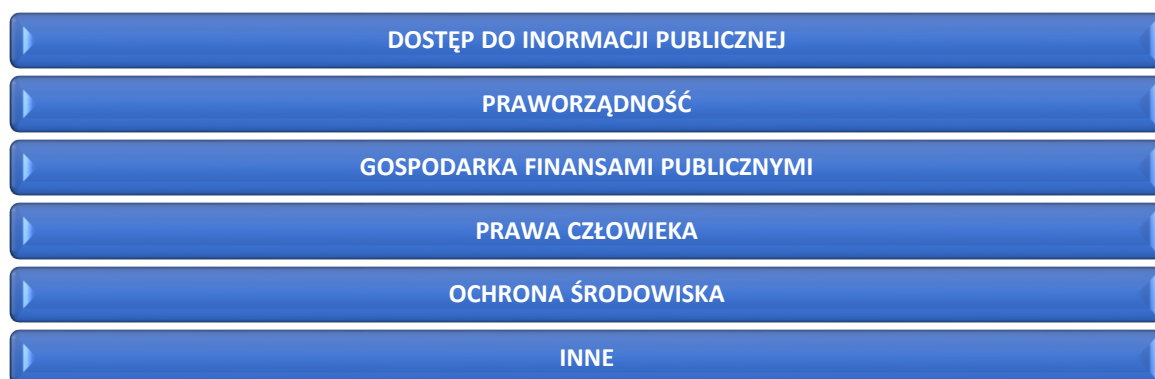


Źródło: <https://informacjapubliczna.org> [dostęp: 14.07.2022 r.].

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 kolei monitoring działań, które dotyczą 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 obrony praw członków mniejszości społecznych, które nie są wystarczająco silne ekonomicznie lub społecznie żeby bronić się samemu. Podejmowanym tematem przez te 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 11. **Obszary funkcjonowania organizacji strażniczych**



Źródło: 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”⁹⁷.

Organizacje i osoby, które spełniają powyższe założenia realizują wiele funkcji w społeczeństwie, jak i podczas procesu kształtowania polityki. Zależnie od profilu

⁹⁷ K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *op. cit.*, s. 9–10.

działalności danej organizacji, może ona pełnić różne funkcje, jednak da się wyodrębnić kilka podstawowych⁹⁸:

- rola eksperta w obszarach swojego działania – rzetelnie i sumiennie wykonując swoją pracę, strażnicy zdobywają nieocenione 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 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;
- 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.

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

⁹⁸ Ibidem, s. 10–12.

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. Aby poprawić przepływu informacji, konieczne 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 życie⁹⁹.

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, udział w lokalnej komisji współpracy wielosektorowej, periodyczne zgłaszanie propozycji legislacyjnych, systematyczne konsultacje z lokalnymi liderami politycznymi, wykorzystanie technologii informatycznych¹⁰⁰. Istotnymi metodami

⁹⁹ 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

¹⁰⁰ Ibidem, s. 90–100.

i narzędziami w praktyce monitoringu i uczestnictwa w procesach wpływania organizacji pozarządowych na kształt prawa są także¹⁰¹:

- 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 (odniesienie się 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 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).

¹⁰¹ *Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy*, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019, s. 51–61.

ZAKOŃCZENIE

Rynek organizacji pozarządowych rozwija się w Polsce równolegle z kapitalizmem i wolnym rynkiem. Organizacje społeczne są pod wieloma względami całkiem jak firmy, ale o nieco innych beneficjentach i często – mniej materialnych efektach działalności. Przedsiębiorstwa w istocie swojego funkcjonowania nastawione są zawsze na zysk – organizacje społeczne też, ale jest on nieco inaczej rozumiany. Każda organizacja społeczna ma określonych adresatów swojej działalności, którzy co do zasady pełnią rolę beneficjentów owego zysku. W niektórych przypadkach będzie to nawet całe dane społeczeństwo *sensu largo*, ale z uwzględnieniem konkretnych jego dóbr (np. zdrowie czy kultura fizyczna), na rzecz ochrony lub rozwoju obszaru, w której dana organizacja prowadzi swoją działalność. Zyskiem w rozumieniu organizacji społecznej będzie wobec tego co najmniej stworzenie możliwości rozwoju dla danej grupy społecznej (adresatów) w statutowo określonych ramach, np. podwyższanie świadomości prawnej społeczeństwa, krzewienie kultury fizycznej, popularyzowanie zdrowego trybu życia, wspieranie mniejszości etnicznych i narodowych czy szereg innych, faktycznie nieskończonych społecznych potrzeb (celów) zaspokajanych przez organizacje pozarządowe.

Cele zaś nie są możliwe do osiągnięcia bez adekwatnych środków. Jednym ze środków do realizacji celów organizacji pozarządowych jest monitorowanie prawa, które jako proces ma dwojakie oblicze – po pierwsze, podnosi świadomość prawną beneficjentów (adresatów działalności danej organizacji społecznej) w interesującym ich zakresie, po drugie, pozwala odpowiednio reagować na nadchodzące zmiany w danej materii prawa, istotnej dla danej grupy beneficjentów. Pozwala także korzystać z szeregu narzędzi do postulowania określonych, korzystnych dla niej zmian prawa.

Prawo nie jest niezmiennie, hermetyczne, proces ustawodawczy jest wciąż aktywny. Organizacje pozarządowe mogą (i powinny!) zatem brać w nim czynny udział i w ramach możliwości, lobbować korzystne dla własnych beneficjentów rozwiązania prawodawcze. Monitorowanie prawa jest zaś jednym z ważniejszych narzędzi służących realizacji celów statutowych NGO'ów, z którego dojrzała organizacja pozarządowa powinna umieć umiejętnie korzystać.

Jak widzimy, organizacji zajmujących się szeroko rozumianym monitorowaniem prawa w Polsce nie brakuje. Z pewnością warto nawiązać z nimi jakiś rodzaj współpracy, jeśli dany odcinek prawa (ściślej – śledzenie zmian w jego obrębie) ma dla naszej działalności szczególne znaczenie. Warto jednak, przede wszystkim korzystać w pełni z dostępnych narzędzi w Internecie oferowanych przez tego typu organizacje, słowem – funkcjonalności przytoczonych choćby portali lub usług oferowanych przez prowadzące je organizacje.

Reasumując, monitorowanie przestrzegania prawa przez NGO'sy jest zatem możliwe i przynosi społeczeństwu wymierne rezultaty. Natomiast sam ów proces, odznacza się zasadą „Ten kogo nie ma w procesach regulacyjnych, dryfuje. Ten kto trzyma w tym zakresie rękę na pulsie, ogranicza ryzyko i stwarza szansę wypracowania lepszej pozycji swemu środowisku”. Dlatego też także i organizacje pozarządowe winny monitorować oraz aktywnie uczestniczyć w procesach legislacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne i orzecznictwo:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2020 poz. 1526 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021 poz. 1805 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 2022 poz. 1360).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2022 poz. 1375).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2020 poz. 2167).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2020 poz. 2261).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2017 poz. 248).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2022 poz. 1188).

Wyrok SA w Warszawie z 10.5.2013 r., VI ACa 1362/12, Legalis Nr 1049407.

Wyrok SN z 8.1.2009 r., I CSK 482/08, Legalis Nr 15182.

Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Giudiceconciliatore di Milano - Włochy. Sprawa 6-64.

Monografie i artykuły naukowe:

Załęski P., *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.

Koszowski M., *28 wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, CM, Warszawa 2019.

Kunicka A. (red.), *Miejsce dla każdego: szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce zebrane w Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO*, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Fundusz Współpracy, Program Phare, Dialog Społeczny, Warszawa 1996.

Leś E., Piekara A., *Wybrane Formy Podmiotowości Społecznej a Rozwój*, Uniwersytet Warszawski Instytut Polityki Społecznej, Warszawa 1988.

Misztal W., Kościański A. (pod red.), *Rozdroża praktyki i idei społeczeństwa obywatelskiego*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

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

Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.

Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019.

Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja, Chorzów 2008.

Schmidt J., *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.

Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i życie” 1996, nr 6.

Sobieraj S.B., *Działalność Ministerstwa Opieki Społecznej na rzecz dzieci i młodzieży w okresie II Rzeczypospolitej. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2019.

Trzęsiok J., *Społeczeństwo obywatelskie – analiza świadomości i postaw Polaków z wykorzystaniem wielowymiarowych metod statystycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 508.

Anheier H.K., Carlson L., *Civil Society: What It is, and How to Measure It?*, „Civil Society Briefing” 2002, no. 3.

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

Bąkiewicz M., Szyski M., *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych. Poradnik dla społeczności lokalnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzenie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1981.

Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2022.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C. H. Beck, Warszawa 2014.

Ciżyńska A., Karakulski J., Kos K., Pyłko J., *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Cotterell R., *The Sociology of Law. An Introduction*, Butterworths, London – Dublin – Edinburgh 1992.

Dziekoński O., Wóycicka I., Klimczak M., *Zmiany w prawie o stowarzyszeniach*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012.

Dzwonkowski H. (red.), *Egzamin na doradcę podatkowego. Pytania otwarte*, Wydanie 8, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Gadziła W., Chrobak K., *Studencka świadomość prawna, „Homo Politicus”* 2019, vol. 14.

Gałązka A. (red.), *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

Gliński P., Lewenstein B., Siciński A., Frączak P. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002.

Hauser R., Niewiadomski Z.K., Wróbel A., *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, Wydanie 2, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 92.

Kamińska-Szmaj I. (red. nauk), *Słownik wyrazów obcych*, Europa, Wrocław 2001.

Kojder A., Cywiński Z. (red.), *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

Źródła internetowe:

10 celów na 10-lecie ZPP, <https://zpp.net.pl/10-celow-na-10-lecie-zpp/> [13.07.2022 r.].

Barometr stabilności otoczenia prawnego, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.07.2022 r.].

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

Branża, <https://sjp.pwn.pl/sjp/branza;2552620.html> [13.07.2022 r.].

Co robimy, <https://panoptykon.org/corobimy> [13.07.2022 r.].

Co to jest monitoring?, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/9198-co-to-jest-monitoring-> [10.07.2022 r.].

Eksperci Lewiatana, <https://lewiatan.org/eksperci-lewiatana/> [13.07.2022 r.].

Hierarchia aktów prawnych,

https://pl.wikibooks.org/wiki/Plik:Hierarchia_akt%C3%B3w_prawnych.png [dostęp: 2.07.2022 r.].

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

Jak skutecznie odejść z zarządu fundacji, <https://poradnik.ngo.pl/c-jak-skutecznie-odejsc-z-zarzadu-fundacji> [10.07.2022 r.].

Jak założyć fundację – krok po kroku, <https://poradnik.ngo.pl/jak-zalozyc-fundacje-krok-po-kroku> [9.07.2022 r.].

Jak założyć stowarzyszenie – krok po kroku, <https://poradnik.ngo.pl/jak-zalozyc-stowarzyszenie-krok-po-kroku> [9.07.2022 r.].

Kim jest Konfederacja Lewiatan?, <https://lewiatan.org/lewiatan-kim-jestesmy/> [13.07.2022 r.].

Kim jesteście, <https://ordoiuris.pl/kim-jestesmy> [13.07.2022 r.].

Kim jesteście, <https://pisop.org.pl/kim-jestesmy-pisop> [13.07.2022 r.].

Kontrydiktoryjność – definicja, <https://e-prawnik.pl/pytania/kontrydiktoryjnosc-definicja-2.html> [dostęp: 17.07.2022 r.].

Kowalski R., Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym, <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarzadowych-z-samorzadem-lokalnym> [3.07.2022 r.].

Kuć A., Czy można przekształcić stowarzyszenie w inną organizację?, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-mozna-przekształcic-stowarzyszenie-w-inna-organizacje> [10.07.2022 r.].

Legalis, <https://gov.legalis.pl> [12.07.2022 r.].

LEX, <https://www.lex.pl> [12.07.2022 r.].

Monitorowanie prawa gospodarczego – platforma do opiniowania aktów prawnych, <https://zrp.pl/monitorowanie-prawa-gospodarczego-platforma-do-opiniowania-aktow-prawnych/> [13.07.2022 r.].

Monitorowanie prawa gospodarczego przez organizacje rzemiosła, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/751000/> [13.07.2022 r.].

NGO pomagają uchodźcom z Ukrainy. O jakich przepisach powinny wiedzieć? [film], <https://publicystyka.ngo.pl/ngo-pomagaja-uchodzcom-z-ukrainy-o-jakich-przepisach-powinny-wiedziec-film> [9.07.2022 r.].

Obowiązkowe dokumenty, <https://poradnik.ngo.pl/obowiazkowe-dokumenty> [10.07.2022 r.].

PKP przystąpiły do klastra 'Luxtorpeda 2.0', <https://www.money.pl/gielda/pkp-przystapily-do-klastra-luxtorpeda-2-0-6599563362866817a.html> [9.07.2022 r.].

Podstawowe pojęcia, funkcje i gałęzie prawa, <https://docplayer.pl/22500288-Podstawowe-pojecia-funkcje-i-galezie-prawa.html> [9.07.2022 r.].

Portal Monitorowanie Prawa, <https://www.monitorowanieprawa.pl> [12.07.2022 r.].

Proces stanowienia prawa i możliwości udziału NGO w procesie stanowienia prawa, http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Proces%20stanowienia%20prawa%20i%20możliwości%20udziału%20NGO%20w%20procesie%20stanowienia%20prawa.pdf [dostęp: 10.07.2022 r.].

Rosa J., *PKP przystąpiło do organizacji „klaster Luxtorpeda 2.0.”*, <https://300gospodarka.pl/live/pkp-przystapilo-do-organizacji-klaster-luxtorpeda-2-0> [9.07.2022 r.].

Rybski J., *Jak pomagać Ukrainie? Lista zweryfikowanych zbiorów i organizacji*, <https://www.national-geographic.pl/artukul/jak-pomagac-ukrainie-lista-zweryfikowanych-zbiorek-i-organizacji-220301011953> [9.07.2022 r.].

Rządowe Centrum Legislacji, <https://bip.rcl.gov.pl/rcl/status-prawny/3536,Status-RCL.html> [13.07.2022 r.].

Samorządy powinny konsultować projekty aktów prawa miejscowego, <https://www.prawo.pl/samorząd/samorzady-powinny-konsultowac-projekty-aktow-prawa-miejscowego,110580.html> [3.07.2022 r.].

Spółka PKP dołączyła do Klastra „Luxtorpeda 2.0”, <https://raportkolejowy.pl/spolka-pkp-dolaczyla-do-klastra-luxtorpeda-2-0/> [9.07.2022 r.].

Statut – jaką rolę pełni, jak go zmienić?, <https://poradnik.ngo.pl/statut-jaka-role-pelni-jak-go-zmienic> [10.07.2022 r.].

Statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <https://www.hfhr.pl/fundacja/statut/> [13.07.2022 r.].

Statut organizacji - ważna sprawa [INFOGRAFIKA] ngo.pl,
<http://slowiniec.pl/statut.htm> [10.07.2022 r.].

Statut organizacji to ważna sprawa. Pamiętaj o jego zapisach!,
<https://publicystyka.ngo.pl/statut-organizacji-to-wazna-sprawa-pamietaj-o-jego-zapisach> [10.07.2022 r.].

Supernak B., *PKP przystąpiły do klastra Luxtorpeda 2.0*,
<https://inwestycje.pl/biznes/pkp-przystapily-do-klastra-luxtorpeda-2-0/> [9.07.2022 r.].

Transparentna na stronie. Obowiązki i dobre zwyczaje organizacji,
<https://publicystyka.ngo.pl/transparentna-na-stronie-obowiazki-i-dobre-zwyczaje-organizacji> [10.07.2022 r.].

Uchodźcy z Ukrainy: specjalistyczna pomoc organizacji pozarządowych,
<https://trojka.polskieradio.pl/artukul/2929563,Uchodźcy-z-Ukrainy-specjalistyczna-pomoc-organizacji-pozarzadowych> [9.07.2022 r.].

Werner-Woś M., *PKP przystąpiły do Klastra „Luxtorpeda 2.0”*,
<https://www.bankier.pl/wiadomosc/PKP-przystapily-do-Klastra-Luxtorpeda-2-0-8041251.html> [9.07.2022 r.].

Współpraca między organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami we wsparciu uchodźców z Ukrainy, <https://www.pol-ukr.com/wspolpraca-miedzy-organizacjami-pozarzadowymi-i-przedsiębiorcami-we-wsparciu-uchodzcow-z-ukrainy/> [9.07.2022 r.].

Zmiany w statucie NGO. Wyjaśniamy, co i jak na przykładzie,
<https://publicystyka.ngo.pl/zmiany-w-statucie-ngo-wyjasniamy-co-i-jak-na-przykladzie> [10.07.2022 r.].

Źródła prawa, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zrodla-prawa;4002661.html> [dostęp: 2.07.2022 r.].

Źródła prawa, <https://www.infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html> [dostęp: 2.07.2022 r.].

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 2. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta RP; w dniach) **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 3. Hierarchia aktów prawnych w Polsce **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 4. Główny podział gałęzi prawa **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 5. Ile jest organizacji pozarządowych w Polsce?**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 6. Statut.....**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 7. LEX.....**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 8. Struktura Systemu Informacji Prawnej Legalis**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 9. Cztery podstawowe zasady etyczne, które muszą spełniać działania strażnicze**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 10. Przykład poradnika zawartego na stronie będącej centrum wiedzy o prawie do informacji, stworzone w 2006 roku przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**

Rysunek 11. Obszary funkcjonowania organizacji strażniczych**Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**