

Instytut Rzeczypospolitej im. Pawła
Włodkowica

STANDARD
MONITOROWANIA
PRAWA

STANDARD MONITOROWANIA PRAWA

Spis treści

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ 1. PRAWO W POLSCE	4
1.1. Źródła prawa i hierarchia źródeł prawa w systemie prawnym w Polsce	4
1.2. Tworzenie prawa w Polsce - proces legislacyjny	10
ROZDZIAŁ 2. MONITOROWANIA PRAWA – WPROWADZENIE W PROBLEMATYKĘ	13
2.1. Ujęcie definicyjne monitorowania prawa	13
2.2. Funkcje monitorowania prawa	15
2.3. Monitoring prawa – krok po kroku	18
ROZDZIAŁ 3. FORMY, METODY I NARZĘDZIA MONITOROWANIA PRAWA.....	23
3.1. Procedura opiniowania aktów prawnych i monitorowanie uchwalonego prawa	23
3.2. Monitoring i uczestnictwo w procesach wpływania na kształt prawa.....	41
ZAKOŃCZENIE	48
BIBLIOGRAFIA.....	50
SPIS RYSUNKÓW.....	56
SPIS TABEL.....	57

WSTĘP

W zależności od obszaru rozważań, ciężko jest jednoznacznie określić moment, w którym każdy z nas po raz pierwszy w swoim życiu zetknął się z prawem. Eksperci od prawa cywilnego stwierdziliby, że już w chwili narodzin, tj. wtedy, kiedy nabywamy zdolność prawną. Bardziej wnikliwi specjaliści od prawa spadkowego uznaliby, że nasze początki z prawem należy kojarzyć z pozyskaniem zdolności do dziedziczenia. Z kolei znawcy prawa administracyjnego, wiązaliby je z chwilą, w której system prawny odnotowuje i potwierdza nasze istnienie. Prawo ewoluuje nieustannie, niemal tak szybko, jak często w Polsce rodzą się ludzie. Niemniej jego zmienność, co do zasady, nie jest zjawiskiem pożądanym – jako jedną z największych wartości systemów prawnych wymienia się ich trwałość. Jednocześnie, w opozycji do powyższego, ogromną trudność sprawiłoby obecnie posługiwanie się starożytnymi bądź średniowiecznymi kodeksami. Dlatego istotna jest także elastyczność prawa.

W dynamicznej sytuacji prawnej, w której określone regulacje prawne podlegają szybkim przeobrażeniami, jednostki śledzące je na bieżąco, zyskują zazwyczaj pewną przewagę. Monitorowanie prawa polega na śledzeniu przez dany podmiot procesu wykonywania prawa przez organy i inne podmioty uczestniczące w obrocie prawnym, z uwzględnieniem interesu grupy społecznej, na rzecz której działa. W praktyce sprowadza się do gromadzenia danych i adekwatnego reagowania na bieżące naruszenia. Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie standardu monitorowania prawa – określenie jego form, metod i narzędzi oraz opisanie procesu monitoringu.

W pierwszym rozdziale pracy zaprezentowano ogólny zarys prawa w Polsce. Opisano źródła prawa oraz hierarchię źródeł prawa w systemie prawnym w Polsce. Następnie przedstawiono całłościowy proces legislacyjny, czyli proces tworzenia prawa. W drugiej części publikacji wprowadzono czytelnika w problematykę związaną ściśle z monitorowaniem prawa, poprzez zdefiniowanie tego pojęcia oraz scharakteryzowanie jego funkcji. Na koniec, krok po kroku, opisano proces monitoringu prawa – ostatni rozdział pracy dotyczy form, metod i narzędzi monitorowania prawa. Podzielono go na dwie części: procedurę opiniowania aktów prawnych i monitorowanie uchwalonego prawa oraz monitoring i uczestnictwo w procesach wpływających na kształt prawa.

ROZDZIAŁ 1. PRAWO W POLSCE

1.1. ŹRÓDŁA PRAWA I HIERARCHIA ŹRÓDEŁ PRAWA W SYSTEMIE PRAWNYM W POLSCE

Dużą trudność sprawia odszukanie jednolitej definicji „źródeł prawa”. M. Koszowski, w dziele pn. „Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa”, określił źródła prawa jako „to, co stanowi prawo, albo to, co nie stanowi oficjalnie prawa, ale ma duży wpływ na kształt, jaki prawo posiada”¹. Z informacji zamieszczonych na portalu internetowym Infor wynika, że źródła prawa stanowią „wszelkie drogi prawne tworzenia prawa, są to sposoby w jaki prawo się tworzy, zmienia, utrzymuje”². Z kolei w Encyklopedii PWN wskazano, że pojęcie „źródła prawa” jest używane w doktrynie i praktyce prawniczej 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”³.

Pisząc o źródłach prawa, należy nawiązać do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP). Stanowi, że „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”⁴, jak również „[...] na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”⁵. Akty prawa powszechnie obowiązującego to akty, które mogą być adresowane do każdego podmiotu. W Konstytucji RP odnajdujemy także przepisy odnoszące się do aktów prawa

¹ M. Koszowski, *28 wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, CM Jakub Jagiełło, Warszawa 2019 r., s. 228.

² *Źródła prawa*, <https://www.infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html> [dostęp: 2.08.2022 r.].

³ *Źródła prawa*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zrodla-prawa;4002661.html> [dostęp: 2.08.2022 r.].

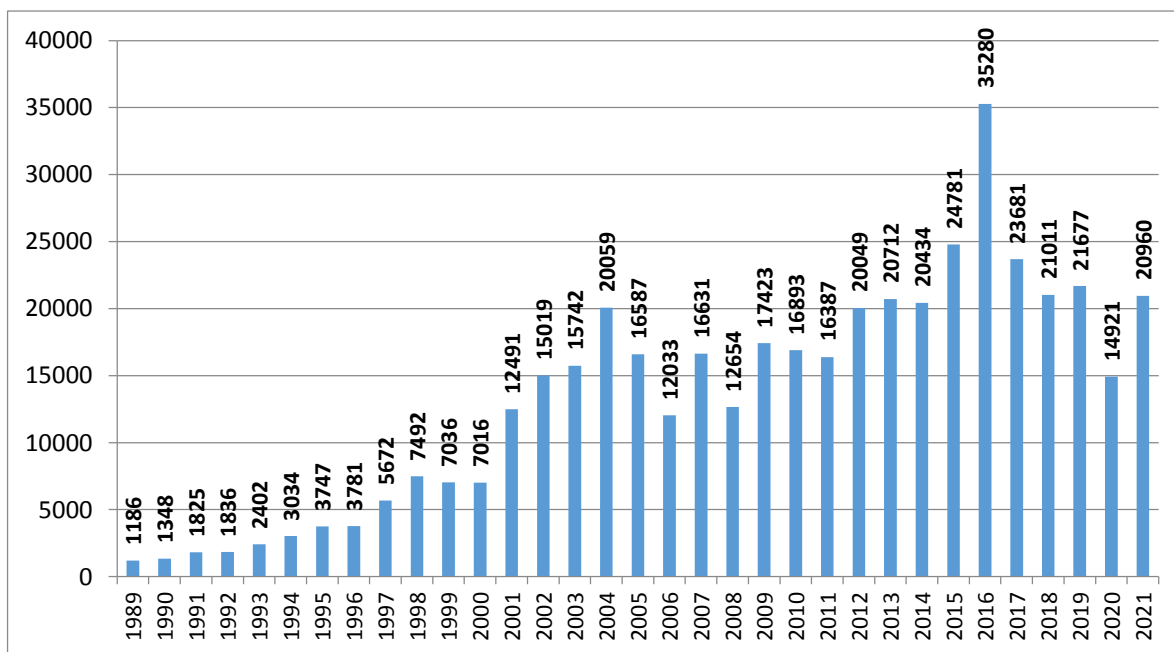
⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 87 ust. 1.

⁵ *Ibidem*, art. 87 ust. 2.

wewnętrznych, obowiązujących tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty. Należą do nich uchwały, wydawane przez organ kolegialny na podstawie ustaw (wyjątek stanowi art. 93 ust. 1 Konstytucji RP⁶) oraz zarządzenia, wydawane przez organ jednoosobowy, zawsze na podstawie ustawy. Katalog źródeł prawa wewnętrznego w Konstytucji RP nie ma charakteru zamkniętego. Źródłami prawa są także regulaminy i statuty (np. regulamin Senatu RP, czy statut organizacji pozarządowej)⁷.

W kontekście wyżej wymienionych źródeł prawa, celowe jest przedstawienie liczby stron aktów prawnych, które weszły w życie w Polsce w latach 1989-2021. Jak wynika z **Rysunku 1.**, skala rocznej „produkcji” systemu prawnego w kraju przez wiele lat rosła, osiągając w 2016 r. rekordowy poziom ponad 35 tys. stron nowego prawa. Od tego czasu „produkcja” aktów prawnych spowalniała, osiągając w 2020 r. poziom ok. 15 tys. stron. Jednak już w kolejnym roku liczba „wyprodukowanych” stron aktów prawnych wzrosła do ok. 21 tys. stron, tj. była o 40,5% stron wyższa niż w 2020 r.⁸.

Rysunek 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w latach 1989-2021



Źródło: *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 7.08.2022 r.].

⁶ „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty” [w:] *Ibidem*, art. 93 ust. 1.

⁷ A. Ciżyńska, J. Karakulski, K. Kos, J. Pyłko, *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, C.H.Beck, Warszawa 2017 r., s. 1.

⁸ *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.08.2022 r.].

Duży spadek „produkcji” prawa w 2020 r. był w znaczącej mierze skutkiem wybuchu pandemii COVID-19. Pomimo kolejnych fali zakażeń koronawirusem w 2021 r., „legislatorzy nauczyli się funkcjonować w warunkach pandemicznych i procesy legislacyjne zostały odmrożone”⁹. Pandemia wymusiła na organach prawodawczych podjęcie konkretnych działań legislacyjnych, zmierzających do ratowania gospodarki w kraju i zdrowia społeczeństwa. Warto podkreślić, że nawet gdyby w Polsce funkcjonował idealnie optymalny system prawny, to zmienność prawa nie byłaby zjawiskiem możliwym do wyeliminowania. Taki system nie nadążałby za zmieniającą się rzeczywistością. Zmienność prawa nie jest zatem zjawiskiem definitywnie negatywnym, niemniej wymaga pewnej uważności ze strony społeczeństwa. Wspomniana uważność, a ponadto aktywność w monitorowaniu 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, należy podkreślić, że nasz kraj należy do państw posiadających dość spójny system prawny. Podstawowym aktem prawnym w Polsce jest **Konstytucja**, a jedną z jej kluczowych dyspozycji jest nakaz stosowania jej wprost. Wynika to z art. 8 Konstytucji, zgodnie z którym: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”¹⁰. W celu uszczegółowienia ww. przepisu należy odnieść się do orzecznictwa polskich sądów. Wynika z niego w szczególności, że: „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”¹¹ 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

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 8 ust. 1 i 2.

¹¹ Wyrok SA w Warszawie z 10.5.2013 r., VI ACA 1362/12, Legalis nr 1049407.

z powyższą zasadą może jednak mieć miejsce tylko wtedy, gdy norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie”¹². Innymi słowy, zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji jest uruchamiana, gdy istnieje przepis konstytucyjny na tyle precyzyjny, że może stanowić podstawę działania (rozstrzygnięcia)¹³.

Nie wnikając w rozważania natury doktrynalnej, nakaz stosowania przepisów Konstytucji wprost oznacza, że jej podstawowe założenia (wartości chronione) powinny być realizowane w miarę możliwości bez tworzenia aktów prawnych o niższym stopniu w hierarchii. W praktyce jest to jednak niemożliwe, dlatego konieczne jest aktualizowanie systemu prawnego poprzez bardziej szczegółowe akty, w tym głównie – ustawy i rozporządzenia. Pierwsze z nich pochodzą od władzy ustawodawczej, drugie – od władzy wykonawczej (co do zasady – właściwych ministrów). Ustawy tworzą zatem prawo, a ściślej – doprecyzowują brzmienie Konstytucji. Natomiast rozporządzenia określają szczegółowe instrukcje dotyczące wykonywania prawa.

Rozważając dalej hierarchiczność aktów prawnych w Polsce, z Konstytucji wynika nakaz stosowania **ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej** przed ustawą krajową (w przypadku kolizji norm prawnych)¹⁴. Zgodnie z brzmieniem art. 91 Konstytucji: „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

¹² Wyrok SN z 8.1.2009 r., I CSK 482/08, Legalis nr 15182.

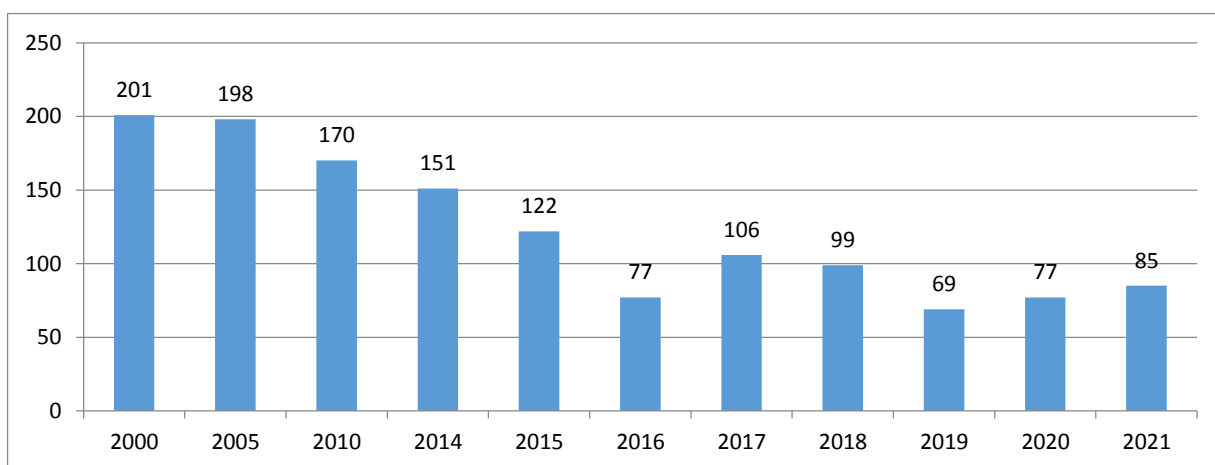
¹³ H. Dzwonkowski (red.), *Egzamin na doradcę podatkowego. Pytania otwarte*, Wydanie 8, C.H.Beck, Warszawa 2022 r., s. 1.

¹⁴ „Umowy międzynarodowe, po ratyfikacji i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stają się częścią krajowego porządku prawnego. Mogą być wówczas bezpośrednio stosowane (np. w postępowaniu sądowym), chyba że nie zawierają norm samoistnych, a więc wymagają uchwalenia ustawy. Istnieją dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych. Do pierwszej grupy należą umowy ratyfikowane przez prezydenta bez uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w ustawie. Takie umowy nie mają przywileju pierwszeństwa przed ustawą. Do drugiej grupy należą umowy międzynarodowe, których ratyfikowanie przez prezydenta wymaga uprzedniej, zawartej w ustawie, zgody parlamentu. Umowy takie mają większy „ciężar gatunkowy”, dotyczą np. układów wojskowych, wolności i praw obywatelskich czy członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych. Jeśli jest sprzeczna z ustawą, umowa taka ma przed nią pierwszeństwo. Umowy międzynarodowe, które ratyfikowano i ogłoszono przed wejściem w życie nowej konstytucji, również mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ich treść dotyczy kategorii określonych w ustawie zasadnicze” [w:] M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000 r., s. 79.

międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”¹⁵. Dlatego świadoma i ambitna jednostka zainteresowana procesem monitorowania prawa, jak np. organizacja pozarządowa, powinna w miarę możliwości śledzić także notyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe, ponieważ zazwyczaj będą miały pierwszeństwo w stosowaniu przed polską ustawą.

Kolejnym źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są **ustawy**, uchwalane przez Sejm i Senat (parlament), oraz podpisywane przez prezydenta w specjalnej ścieżce legislacyjnej. Ustawa musi być zgodna nie tylko z Konstytucją, ale także z ratyfikowanymi za wcześniejszą zgodą parlamentu umowami międzynarodowymi. Ustawy wyznaczają granice regulacji rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego¹⁶. Jak widzimy na **Rysunku 2.**, ustawy powstają w coraz krótszym czasie. Trudno jednak o ustalenie, idealnego okresu w jakim ustawy powinny być procedowane, a ustanowienie uniwersalnego, złotego środka wydaje się być niemożliwe. Niemniej szybko implementowane prawo ma z pewnością dużo praktycznych zalet.

Rysunek 2. Średni czas prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta RP, wyrażony w dniach)



Źródło: *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 7.08.2022 r.].

Rozporządzenia mają – co do zasady – charakter skrajnie wykonawczy. Rozporządzenie to akt prawa powszechnie obowiązującego, wydawany przez wskazane w Konstytucji organy władzy wykonawczej, do których należą: prezydent, premier, rząd, ministrowie oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Rozporządzenia muszą być zgodne z Konstytucją, ratyfikowanymi

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

¹⁶ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 79–80.

umowami międzynarodowymi oraz wszystkimi ustawami. W innym przypadku, mogą zostać uchylone przez Trybunał Konstytucyjny, a sądy orzekające w danej sprawie, mogą odmówić ich stosowania¹⁷.

Zupełnie inną kategorią prawotwórczą są **rozporządzenia unijne**. Z aktów pierwotnych Unii Europejskiej wynika nakaz stosowania ich przepisów wprost. Oznacza to, że rozporządzenia wydawane na szczeblu europejskim nie wymagają specjalnej implementacji w Polsce. Nasz kraj przyjął tę regulację w momencie akcesji do Unii Europejskiej. Była obecna w unijnym porządku prawnym już w latach 60. XX wieku¹⁸. Aktualnie rozporządzenia unijne są z powodzeniem stosowane np. w obrocie dotyczącym właściwej jurysdykcji krajowej dla sporów o charakterze cywilnoprawnym, posiadających element transgraniczny (podobną moc mają umowy międzynarodowe).

Z kolei akty **prawa miejscowego** muszą być zgodne ze wyżej wymienionymi, wyższymi rangą aktami prawa powszechnie obowiązującego. Należy mieć na uwadze, że „Przepisy nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (tam, gdzie powstaną) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji”¹⁹. Zatem akty prawa miejscowego wydają rady gmin, rady powiatów, sejmiki samorządowe (organy samorządu terytorialnego) oraz terenowe organy administracji rządowej (np. wojewoda)²⁰. Dlatego niebywale istotna jest współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym²¹.

Podsumowując rozważania na temat hierarchii aktów prawnych w Polsce, należy ją usystematyzować i przedstawić obrazkowo - **Rysunek 3**.

¹⁷ *Ibidem*, s. 80.

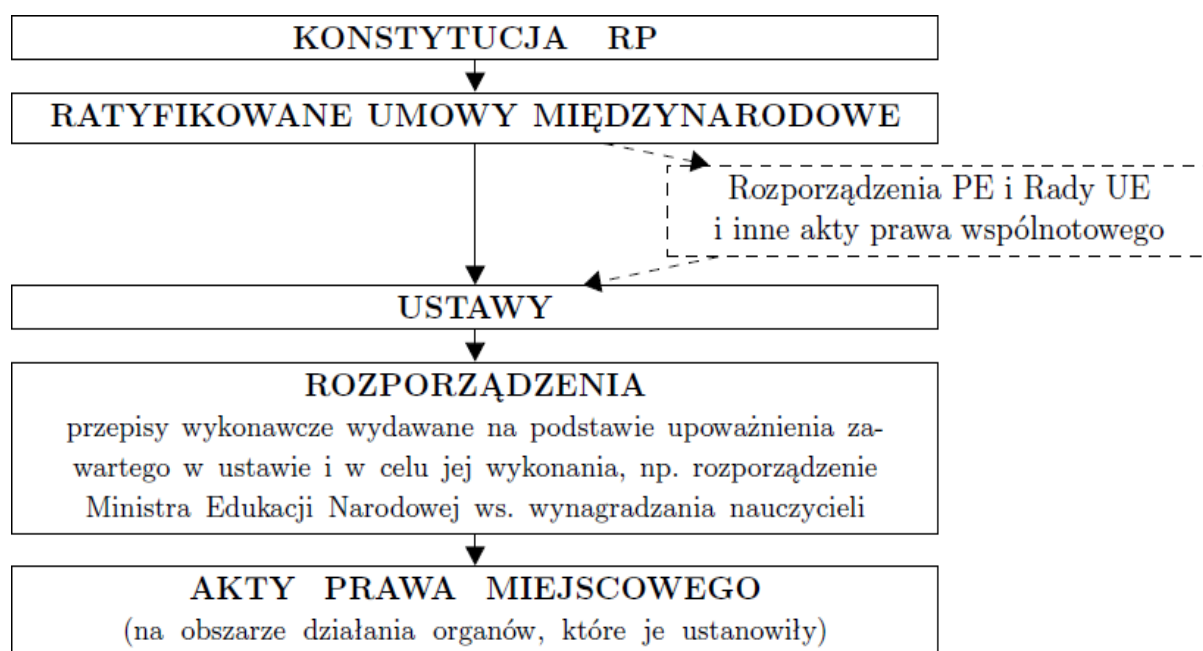
¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L, wydany w trybie prejudycjalnym w sprawie 6-64.

¹⁹ *Samorzędy powinny konsultować projekty aktów prawa miejscowego*, <https://www.prawo.pl/samorzad/samorzady-powinny-konsultowac-projekty-aktow-prawa-miejscowego,110580.html> [dostęp: 3.08.2022 r.].

²⁰ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 80.

²¹ R. Kowalski, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarządowych-z-samorządem-lokalnym> [dostęp: 3.08.2022 r.].

Rysunek 3. Hierarchia aktów prawnych w Polsce



Źródło: *Hierarchia aktów prawnych*,

https://pl.wikibooks.org/wiki/Plik:Hierarchia_akt%C3%B3w_prawnych.png [dostęp: 7.08.2022 r.].

Na koniec należy wspomnieć o prawie wewnętrznym. Są nim **uchwały i zarządzenia**, wydawane przez wszystkie organy państwowe i samorządowe. Warto nadmienić, że prawo wewnętrzne obowiązuje tylko jednostki organizacyjne, które są podległe organowi wydającemu dany akt. Zgodność tych aktów z powszechnie obowiązującym prawem kontrolują sądy²².

1.2. TWORZENIE PRAWA W POLSCE - PROCES LEGISLACYJNY

Proces legislacyjny związany z powstawaniem ustawy jest, jak widać na **Rysunku 4.**, bardzo skomplikowany i długotrwały. Nie ulega wątpliwości, że jest niezbędny do nadania jego końcowemu efektowi – ustawie, prawidłowego kształtu.

Jednak w wielu sprawach decyzje należy podejmować w ekspresowym tempie, dlatego do procedury uchwalania ustaw wprowadzono instytucję pilnego projektu ustawy, czyli tzw. szybką ścieżkę legislacyjną. Jej głównym zadaniem jest przyspieszenie oraz ułatwienie procesu powstawania ustaw. Zatem, jeżeli rządowi zależy na szybkim uchwaleniu projektu ustawy, może skierować go do Sejmu z zastrzeżeniem, że jest to projekt pilny. Sejm ma obowiązek rozpatrzyć taki projekt w pierwszej kolejności, a Senat musi ustosunkować się do

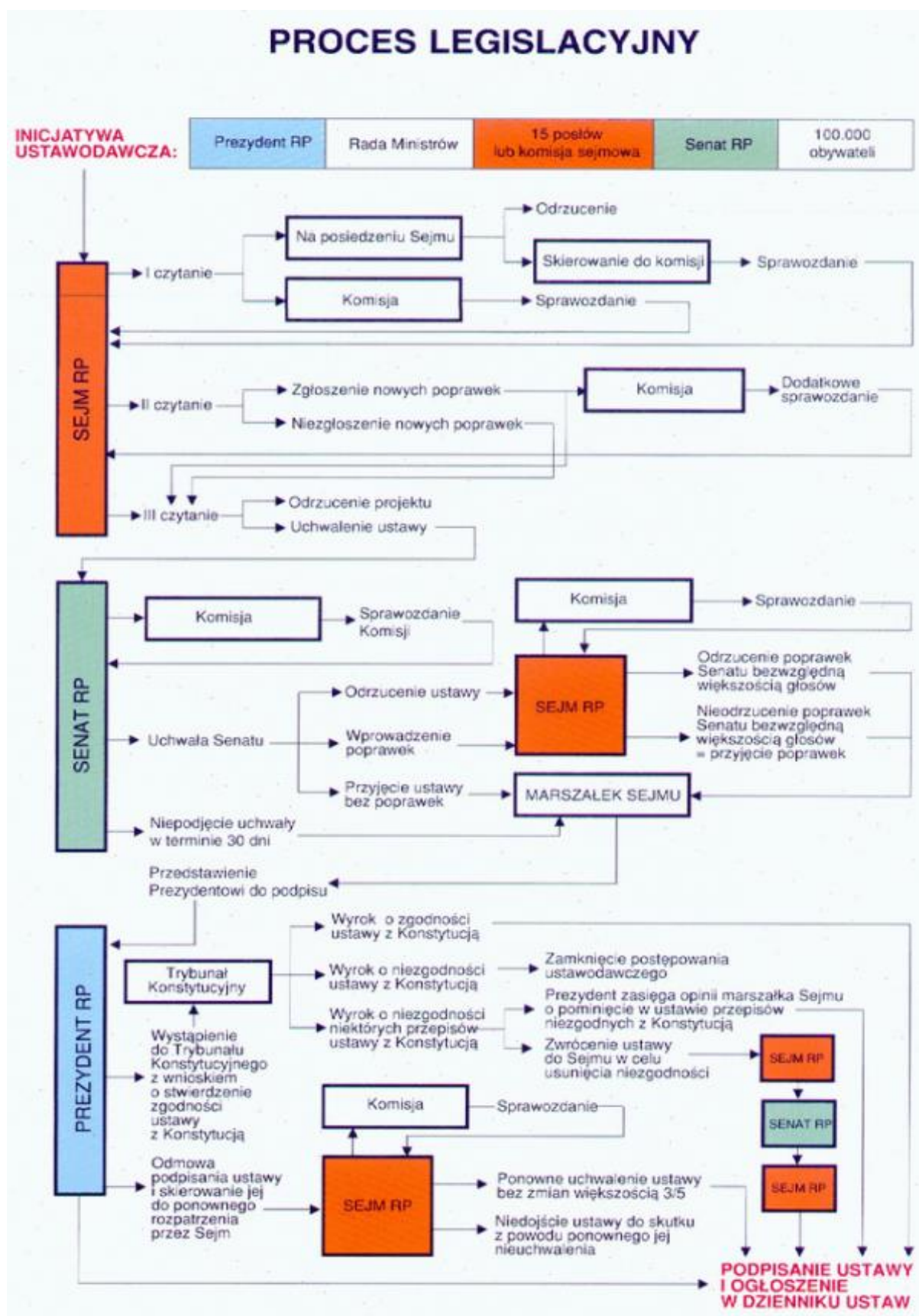
²² M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 80.

ustawy w ciągu 14 dni. Z kolei prezydent może zgłosić zastrzeżenia do ustawy w terminie 7 dni.

W procesie legislacyjnym istotne jest to, że postępy prac nad projektem ustaw można śledzić poprzez ich monitoring na stronach sejmowych, czy też oglądając transmisje z posiedzeń sejmowych i posiedzeń komisji, emitowanych drogą internetową. Ponadto istnieje możliwość bieżącego „podglądania” stanu prac za pomocą przeznaczonych do tego stron rządowych, m. in. poprzez stronę Rządowego Centrum Legislacji, na której znajdują się aktualizowane informacje o stanie prac nad aktami prawnymi²³.

²³ *Proces legislacyjny w Polsce*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html> [dostęp: 7.08.2022 r.]; *Proces legislacyjny*, <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/> [dostęp: 7.08.2022 r.].

Rysunek 4. Proces powstawania ustawy



Źródło: Proces legislacyjny, <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/> [7.08.2022 r.].

ROZDZIAŁ 2. MONITOROWANIA PRAWA – WPROWADZENIE W PROBLEMATYKĘ

2.1. UJĘCIE DEFINICYJNE MONITOROWANIA PRAWA

Termin „monitoring” jest stosowny do określenia m. in. różnego rodzaju badań oraz śledzenia i zbierania informacji. Tradycyjnie jest rozumiany jako obserwacja, prowadzona przez dłuższy okres, w sposób ciągły bądź periodycznie. W ramach tej publikacji monitoring rozumiany jest 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”²⁴.

Na podstawie wstępnego obrazu fragmentu rzeczywistości społecznej, która jest w danym momencie przedmiotem zainteresowania organizacji, dokonuje się wyboru celu działań oraz tematu monitoringu. Wspomniany obraz jest tworzony na podstawie danych, uzyskanych m. in. z²⁵:

- analizy badań prowadzonych przez placówki naukowe (np. instytuty, uniwersytety);
- rozmów z ekspertami (naukowcy, przedstawiciele wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, prawnicy lub inne osoby, które pracują albo pracowały nad danym problemem);
- zogniskowanego wywiadu grupowego z osobami powiązanymi z interesującym zagadnieniem, ale patrzącymi na nie z różnych perspektyw, np. urzędnicy państwowi, poszkodowani bądź ich krewni, przedstawiciele organizacji pozarządowych;
- analizy publikowanych raportów instytucji kontrolnych o charakterze państwowym (np. Najwyższa Izba Kontroli), pozarządowym bądź międzynarodowym;
- wstępnej analizy przepisów prawnych (które dotyczy wybranego zagadnienia; prawo krajowe i międzynarodowe);

²⁴ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ *Ibidem*, s. 13, s. 47–48.

- analizy skarg obywateli napływających do wszelakiego rodzaju instytucji i organizacji (np. wyspecjalizowane organizacje pozarządowe bądź kancelarie prawne); interwencyjnych wizyt w instytucjach publicznych;
- korespondencji prowadzonej z tymi instytucjami;
- wstępnej analizy doniesień mediów, rozmów z dziennikarzami (specjalizującymi się w danym temacie);
- wizytacji w instytucjach lub placówkach, które pomogą w zrozumieniu problematyki i opracowaniu koncepcji monitoringu;
- innych, łatwo dostępnych źródeł, o różnorodnym stopniu wiarygodności.

Monitorowanie prawa nie doczekało się jeszcze definicji legalnej. Niemniej istnieją definicje częściowo odpowiadające temu terminowi. W odniesieniu do procesu stanowienia prawa monitorowanie należy rozumieć jako „systematyczną obserwację poszczególnych etapów [...], mającą na celu zapewnienie odpowiednich informacji zwrotnych na temat zgodności przebiegu procesu uchwałodawczego z zasadami i techniką uchwałodawczą oraz wyznaczonymi w przepisach terminami”²⁶. Informacje, które zostaną uzyskane w trakcie działań monitorujących, mają służyć jako czynnik odpowiadający za determinowanie aktywnego uczestnictwa w procesie legislacji. Dlatego poza niekwestionowaną funkcjonalnością monitoringu, należy także wymienić konieczność zastosowania katalogów instrumentów praktycznego oddziaływania na instytucje, organy oraz osoby, które mają realny wpływ na proces legislacyjny, jak też ostateczny kształt przepisów prawa²⁷. Monitoring prawa ma służyć nie tylko opisywaniu i diagnozowaniu rzeczywistości społecznej, ale przede wszystkim jej zmianie²⁸.

Warto nadmienić, że z procesem monitorowania tworzenia prawa można spotkać się na wielu płaszczyznach, w wykonaniu rozmaitych podmiotów. W głównej mierze jest realizowany na poziomie jednostkowym, przez zwykłych obywateli. Poza tym, monitoringiem

²⁶ M. Bąkiewicz, M. Szyrski, *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych. Poradnik dla społeczności lokalnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2020 r., s. 87.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 15.

zajmują się także różnego rodzaju organizacje pozarządowe²⁹, które mają większy wpływ na kształt procesu legislacyjnego (np. Rada Dialogu Społecznego). Należy również wspomnieć o działalności lobbingowej, zmierzającej do realizacji interesów określonych grup społecznych, która posiada niebywale istotny wpływ na proces monitorowania tworzenia prawa³⁰.

2.2. FUNKCJE MONITOROWANIA PRAWA

Monitoring prawa powinien spełniać liczne funkcje. Zdaniem M. Bąkiewicza i M. Szyrskiego monitoring w procesie stanowienia prawa miejscowego odznacza się następującymi funkcjami (**Rysunek 5.**)³¹:

- **Informacyjną:** ma kluczowe znaczenie dla wypracowania dobrych praktyk. Właściwa metodologia monitorowania aktywności prawotwórczej danego podmiotu może stanowić kompleksowe źródło informacji w obszarze podejmowanych inicjatyw. Dla poprawnego informowania o działalności monitorującej, istotne jest zbudowanie mechanizmu kanałów, dotyczących wzajemnego przekazywania informacji. Takim instrumentem może być harmonogram planowanych inicjatyw prawotwórczych, jak też na bieżąco aktualizowany status procedowanego aktu;
- **Kreatywną:** pozwala na aktywną partycypację w procesie stanowienia prawa, stanowiąc swoisty obszar inspirowania do podejmowania różnego rodzaju inicjatyw;
- **Konsultacyjną:** wprowadza nieskomplikowaną oraz czytelną dla każdej jednostki procedurę konsultacji, bowiem wzajemne konsultacje powinny być (w miarę możliwości) szerokie, a także obejmować możliwie wszystkich partnerów

²⁹ 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; 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” [w:] *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: 1.08.2022 r.].

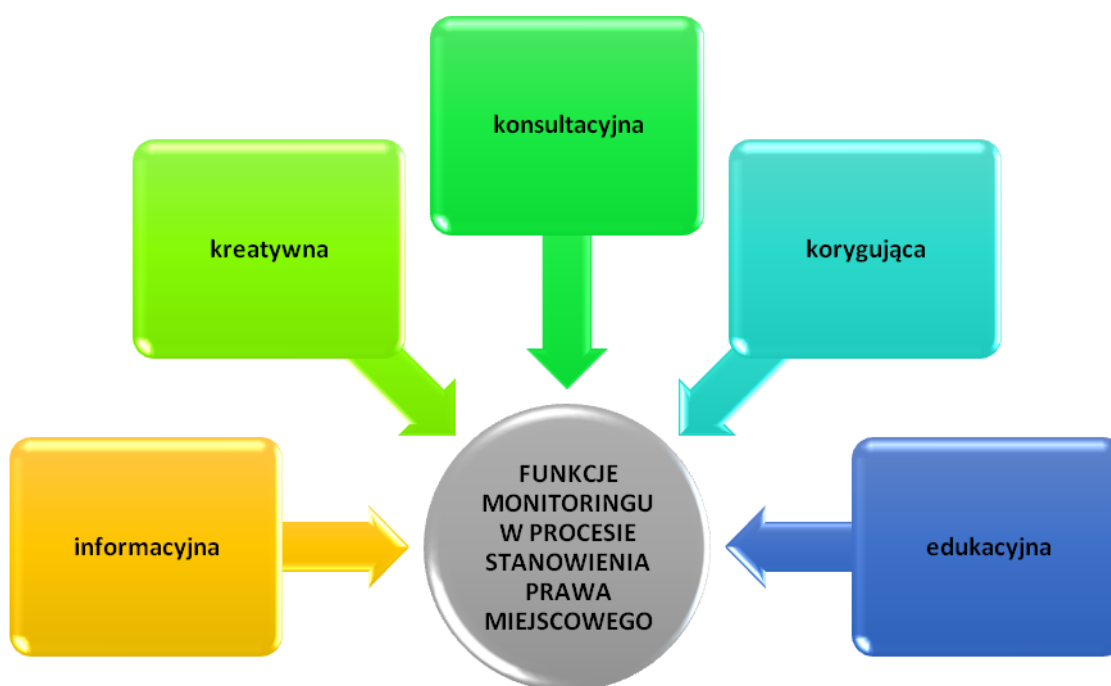
³⁰ *Proces monitorowania tworzenia prawa*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/103-proces-monitorowania-tworzenia-prawa.html> [dostęp: 23.07.2022 r.].

³¹ M. Bąkiewicz, M. Szyrski, *op. cit.*, s. 87–88.

społecznych, którzy działają w lokalnych środowiskach. Pomimo tego, że konsultacje w sprawie monitorowania prawa nie muszą mieć charakteru wiążącego, powinny przybierać charakter obligatoryjny;

- **Korygującą:** może stanowić źródło poprawek i w sposób prewencyjny eliminować ewentualne spory i kontrowersje;
- **Edukacyjną.**

Rysunek 5. Funkcje monitoringu w procesie stanowienia prawa miejscowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Bąkiewicz, M. Szyski, *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych. Poradnik dla społeczności lokalnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2020 r., s. 87–88.

Z kolei M. Nowicki i Z. Fialova wyróżniają następujące funkcje monitoringu prawa (Rysunek 6.)³²:

- **Poznawczą:** monitoring prowadzony jest po to, aby uzyskać udokumentowaną wiedzę o charakterze i zasięgu naruszeń prawa w obszarze, jaki dany podmiot interesuje, oraz ustalić, jakie zmiany w prawie bądź w praktyce jego stosowania mogłyby znacząco ograniczyć wspomniane naruszenia;

³² M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 14–15.

- **Pomocniczą:** dla działań podejmowanych w celu dokonania zmian. Nawet jeśli znany jest charakter oraz zasięg naruszeń, a monitorujący wie, co należy zmienić (czy to przepisy prawne, czy praktykę stosowania prawa bądź sposób finansowania publicznego, itp.), aby tym naruszeniom zapobiec, to prowadząc monitoring, zostaną zgromadzone fakty, dowody naruszeń i argumenty, pomocne przy przekonywaniu władzy i współobywateli o potrzebie dokonania zmian;
- **Profilaktyczną:** niekiedy głównym celem monitoringu nie jest pozyskiwanie wiedzy o naruszeniu prawa bądź zbieranie dowodów potwierdzających, że naruszenie wystąpiło. Monitoring można prowadzić także w takim celu, aby sam fakt obserwowania władzy publicznej, wpłynął na przestrzeganie przez nią prawa. Dlatego pojęcie „monitoring” niekiedy zastępowane jest słowem „obserwacja”. Przykładem funkcji profilaktycznej jest monitorowanie wyborów lub ważnego procesu sądowego. Otwarcie prowadzona obserwacja, incydentalnie wręcz demonstracyjna, ma zapobiec naruszeniu prawa, poprzez ostrzeżenie władzy, że jej działania są skrupulatnie obserwowane przez obiektywnych i cieszących się autorytetem świadków.

Rysunek 6. Funkcje monitoringu na przykładzie praw człowieka



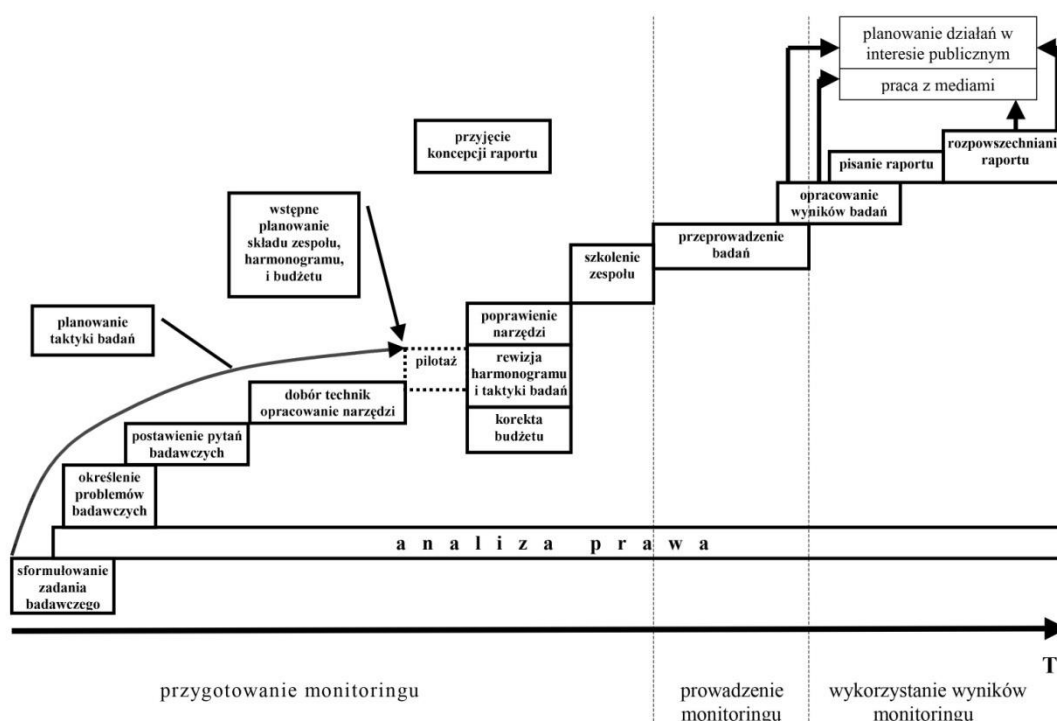
Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000 r., s. 14–15.

2.3. MONITORING PRAWA – KROK PO KROKU

Rozpoczynając proces monitorowania prawa, istotnym jest jasne zdefiniowanie celu działania, a także dokonanie wstępnej diagnozy sytuacji i wybranie celu operacyjnego. Następnie można przystąpić do planowania monitoringu.

Monitoring to proces składający się z wielu etapów, niejednokrotnie zazębiających się bądź przebiegających równolegle³³ (Rysunek 7.).

Rysunek 7. Etapy monitoringu prawa



Źródło: M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000 r., s. 53.

Pierwszym etapem monitoringu prawa jest sformułowanie i wybór zadania badawczego. Zadanie badawcze jest wynikiem przyjętego celu operacyjnego, jaki należy poddać badaniu, aby uzyskać: informacje, fakty i tzw. „kazusy”, konieczne do osiągnięcia tego celu. Zazwyczaj z kilku możliwych do zrealizowania zadań, wybierane jest wyłącznie jedno. Przy wyborze

³³ *Ibidem*, s. 51.

zadania należy kierować się kryteriami analogicznymi do tych, jakie były pomocne przy wyborze celu³⁴.

Drugim etapem monitoringu jest analiza prawa krajowego i międzynarodowego. To jego najdłuższy etap, ponieważ trwa do końca monitoringu, tj. zaprezentowania jego wyników. Celem analizy prawa jest sprawdzenie, na ile wewnętrzne akty prawne, regulujące obszar interesujący dany podmiot, są zgodne z ustawą zasadniczą – Konstytucją RP, oraz umowami międzynarodowymi. Analizując prawo należy posługiwać się opisaną wcześniej hierarchią źródeł prawa, umiejscowioną w ustawie zasadniczej. Dlatego analizę należy zacząć od Konstytucji. W dalszej kolejności poddawane są jej: umowy międzynarodowe³⁵, ustawy, rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy (tzw. dekrety), rozporządzenia oraz zarządzenia administracji rządowej, a następnie akty prawa lokalnego, przepisy wykonawcze, regulaminy wewnętrzne odpowiednich placówek (m. in. sądów, czy domów dziecka), itp.³⁶

Trzecim etapem monitoringu jest sformułowanie problemów badawczych w ramach wybranego zadania badawczego, w którym określany jest szereg bardziej szczegółowych problemów. W tym przypadku, czyli na etapie planowania, często dochodzi do sytuacji, w których trzeba ograniczać i wybierać konkretne problemy, poddając je badaniu³⁷.

Czwartym etapem monitoringu jest postawienie szczegółowych pytań badawczych do wybranych problemów. Celem badań prowadzonych na etapie budowania koncepcji monitoringu, jest znalezienie odpowiedzi na wspomniane pytania. Do pytań badawczych można precyzyjnie dobrać odpowiednie techniki badawcze, które pozwolą na uzyskanie właściwych informacji. Na tej podstawie będzie można zbudować narzędzia badawcze³⁸.

Piątym etapem monitoringu jest dobór technik badawczych i sposobów ich stosowania, a także opracowanie narzędzi do zbierania informacji. Istnieje bardzo szerokie spektrum technik badawczych. Prowadząc badania w zakresie monitoringu prawa, możemy korzystać m.in. z technik badań z zakresu: społecznego, śledczego, czy też kryminalistycznego. Warto zwrócić uwagę, że jeśli monitoring jest prowadzony w odniesieniu do państwa totalitarnego

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ „Jeśli idzie o prawo międzynarodowe, analizujemy zarówno te umowy, do przestrzegania których zobowiązało się nasze państwo (ratyfikowane), jak akty tzw. miękkiego prawa międzynarodowego, czyli rekomendacje, rezolucje, deklaracje itp. organizacji międzynarodowych” [w:] *Ibidem*, s. 52.

³⁶ *Ibidem*, s. 51–52.

³⁷ *Ibidem*, s. 52.

³⁸ *Ibidem*.

(tj. wbrew zakazowi władzy, w warunkach zagrożenia), to w tym przypadku odpowiednimi technikami badawczymi będą techniki o charakterze konspiracyjnym. Rozwiązując każdy problem badawczy (pytanie badawcze), należy korzystać ze sprawdzonych źródeł oraz w miarę możliwości, stosować różnego rodzaju techniki. Każdą informację powinno się starannie weryfikować, aby wyniki badań odznaczały się wiarygodnością. Tworząc narzędzia badawcze należy przygotować system, za pomocą którego będzie możliwe opracowanie danych, jakie zostaną uzyskane w wyniku badań. Na tym etapie zasadne jest wybranie formy prezentacji wyników badań³⁹.

Szóstym etapem monitoringu jest wstępne planowanie składu zespołu prowadzącego monitoring prawa oraz ustalenie harmonogramu działań i budżetu. Rodzaj monitoringu prawa określa kryteria doboru osób, które będą potrzebne do jego realizacji. Do najistotniejszych z nich należą z pewnością specjalizacja zawodowa, nieocenione doświadczenie w prowadzeniu tego typu badań, a także w niektórych przypadkach takie cechy jak: płeć, predyspozycje psychiczne (np. w celu przeprowadzenia rozmów z chorymi mającymi zaburzenia psychiczne, czy przestępcami – brak lęku przed chorymi/członkami grupy przestępczej), odpowiednie kompetencje w podejmowaniu decyzji, czy praca w zespole, itp. Kolejną czynnością po ustaleniu technik, opracowaniu narzędzi oraz określeniu zasad doboru próby badawczej, jest wstępne oszacowanie kosztów monitoringu. Mając na uwadze ten etap, należy zastanowić się, ile osób będzie potrzebnych do realizacji monitoringu i przez jaki czas będą zaangażowane w badaniu. Celowe jest rozważenie takich kwestii, jak: sprzęt, jakim muszą dysponować te osoby, koszty transportu, łączność, itd.⁴⁰.

Siódmym etapem monitoringu są badania pilotażowe oraz wstępna obróbka informacji uzyskanych w toku badań. Badania pozwalają ocenić praktyczną skuteczność zarówno zastosowanych narzędzi, jak też wybranych technik badawczych, ukazując przy tym trudności, których nie dało się przewidzieć w trakcie przygotowań. Ponadto weryfikują realność postawionych założeń w kontekście czasu potrzebnego do przeprowadzenia badań oraz przewidzianego budżetu. Uzyskane w toku badań pilotażowych informacje należy przeanalizować, aby móc zweryfikować planowany system opracowywania wyników badań.

³⁹ *Ibidem*, s. 54.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 54–55.

Niestety, próba analizy danych często pokazuje wady uprzednio przygotowanych narzędzi monitoringu⁴¹.

Ósmym etapem monitoringu jest krytyczna ocena koncepcji badań na podstawie wyników pilotażu i jej korekta. Po przeprowadzeniu badań pilotażowych należy poprawić: techniki, narzędzia oraz sposób opracowania danych. Rozbieżności powstałe pomiędzy założeniami, a faktycznymi potrzebami monitoringu (tj. czas, środki finansowe, personel) bywają rozległe. Dlatego często wskazana jest korekta nie tylko harmonogramu procesu monitoringu prawa, ale także budżetu i jego zakresu⁴².

Dziewiątym etapem monitoringu jest szkolenie zespołu, które powinno obejmować: przygotowanie merytoryczne, trening w stosowaniu technik badawczych oraz narzędzi, którymi będą posługiwać się członkowie zespołu, sposób zbierania i dokumentowania danych (stanowiący gwarancję porównywalności), jak też szczegółowe zapoznanie się z aktami prawnymi (od tych najwyższego szczebla – Konstytucji, po te najniższego – akty wykonawcze), dotyczącymi badanego obszaru. Zespół, który zajmuje się monitorowaniem prawa, należy przygotować na sytuacje nieszablone (pojawiające się zazwyczaj w trakcie każdego monitoringu), aby wiedział, jak reagować w przypadku ich wystąpienia. Każdy członek zespołu powinien zrozumieć cel i sposób realizacji całego procesu monitoringu prawa oraz planowany sposób opracowania uzyskanych danych. Bez tych istotnych czynników, dotarcie do niebywale ważnych – z perspektywy celu monitoringu – informacji nie będzie możliwe⁴³.

Dziesiątym etapem monitoringu jest prowadzenie badań, w trakcie których, należy przestrzegać następujących zasad:

- „bardzo starannie odróżniać fakty od podejrzeń, opinii, hipotez badaczy;
- zachować obiektywizm;
- nie angażować się emocjonalnie w sytuację, nie naginać obrazu rzeczywistości do przyjętych wcześniej założeń;

⁴¹ *Ibidem*, s. 55.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 55–56.

- nie obiecywać załatwienia indywidualnych spraw osobom, z którymi spotyka się podczas prowadzenia badań”⁴⁴.

Prowadzenie badań niejednokrotnie wiąże się z dylematami etycznymi, kiedy osoby monitorujące prawo znajdują się w sytuacjach nietypowych, których nie da się przewidzieć. Dlatego zasadne jest takie organizowanie pracy zespołów, aby ich członkowie mieli możliwość podjęcia wzajemnych konsultacji i w razie potrzeby, udzielania sobie pomocy⁴⁵.

Jedenasty etap monitoringu polega na opracowaniu wyników badań, a jego sposób jest uzależniony od przyjętych technik badawczych. Jeśli dane zebrano za pomocą technik wykorzystywanych do nauk społecznych, ich opracowanie powinno odpowiadać standardom, obowiązującym te nauki. Co istotne, informacje uzyskane od osób monitorujących prawo powinno porównywać się z innymi źródłami, takimi jak: wyniki tożsamyh badań naukowych, różnorodne statystyki oraz sprawozdania, raporty rządowe, sprawozdania sejmowe lub resortowe, itp. Jeżeli zebrany materiał dotyczy konkretnych przypadków, czyli tzw. „kazuśów”, które będą wykorzystane przez badaczy m. in. w litygacji strategicznej⁴⁶, to należy opracować go w zgodzie z wymogami dokumentacji procesowej⁴⁷.

Dwunasty etap monitoringu dotyczy sporządzenia raportu. Sposób przedstawienia wyników badań zależy od tego, do kogo kierujemy raport, tj. od adresata treści. Styl raportów kierowanych do komitetów ONZ, specjalnych sprawozdawców działających w ramach tematycznych i regionalnych procedur, będzie różnił się od stylu raportów adresowanych do członków rządu, parlamentu, bądź dziennikarzy, kiedy autorom zależy na podjęciu publicznej debaty. Jednak podstawą treści zamieszczonych w raporcie, niezależnie od adresata, jest ich sprawdzony, wiarygodny charakter. Wystarczy jeden mały błąd, czy uchybienie, aby podważyć zaufanie do prawdziwości informacji zawartych w całym raporcie, rzetelności prowadzonych badań, a w rezultacie – powagi organizacji, która podjęła się sporządzenia raportu, w tym przypadku w zakresie monitoringu prawa. Dlatego należy pamiętać o tym,

⁴⁴ *Ibidem*, s. 56.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ „Litygacja strategiczna jest zatem szczególnego rodzaju działaniem prawnym na rzecz interesu publicznego. Oznacza wszczynanie lub przystępowanie do toczącego się postępowania, zwykle przed sądem, w celu kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy lub erga omnes charakter rozstrzygnięcia sądu w takim postępowaniu. Efektem litygacji strategicznej jest zmiana prawa lub istotna zmiana praktyki stosowania prawa” [w:] J. A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K, Politologia”, nr 12, s. 102.

⁴⁷ M. Nowicki, Z. Fialova, *op. cit.*, s. 56.

że osoba/podmiot poddany krytyce, może próbować zakwestionować powstały raport, wykazując jego nieobiektywność lub nieścisłości, które mogłyby skompromitować osoby, które prowadziły badania⁴⁸.

Trzynastym, a zarazem ostatnim etapem monitoringu, jest szczegółowe opracowanie strategii oraz taktyki działań społecznych, politycznych i prawnych, które przyniosą pożądane zmiany (można go zrealizować również podczas opracowywania danych). Należy przygotować strategię rozpowszechniania raportu, aby mógł być realnym wsparciem dla innych tego typu działań, np. poprzez jego rozesłanie do polityków (zarówno w kraju, jak i za granicą), czy prezentację jego wyników na konferencji prasowej⁴⁹.

ROZDZIAŁ 3. FORMY, METODY I NARZĘDZIA MONITOROWANIA PRAWA

3.1. PROCEDURA OPINIOWANIA AKTÓW PRAWNYCH I MONITOROWANIE UCHWALONEGO PRAWA

Opisując procedurę opiniowania aktów prawnych i monitorowania uchwalonego prawa, należy odnieść się do dwóch obszarów:

- możliwych form i narzędzi opiniowania oraz wpływania na kształt legislacji;
- procesu monitorowania tworzenia prawa.

W pierwszym obszarze wyróżniamy w szczególności: inicjatywę ustawodawczą, dialog społeczny, instrumenty demokracji lokalnej, jawność podejmowania decyzji i dostęp do informacji publicznej, protesty oraz działalność lobbingową.

Z **obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej**, czyli z jednego z najistotniejszych uprawnień konstytucyjnych w zakresie tworzenia prawa, może skorzystać każdy obywatel. Jest to uwarunkowane zapisami Konstytucji RP, a mianowicie art. 118 ust. 2, który stanowi, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje [...] grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu [...]”⁵⁰. Prawo inicjatywy ustawodawczej jest prawem wszystkich obywateli do umieszczenia określonego problemu w porządku prac administracji

⁴⁸ *Ibidem*, s. 56–57.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 57.

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 118 ust. 2.

państwowej⁵¹. Jednak utworzenie projektu aktu prawnego poprzez inicjatywę ustawodawczą nie jest łatwe, ze względu na konieczność zdobycia poparcia projektu ustawy wielu obywateli. Dlatego liczba tego rodzaju inicjatyw, jak również ich skuteczność, jest niska – prace nad projektami obywatelskimi incydentalnie kończą się uchwaleniem ustawy⁵². Pomimo tego, obywatelska inicjatywa ustawodawcza to instytucja, z której społeczeństwo obywatelskie powinno korzystać częściej⁵³.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza charakteryzuje się wieloma walorami:

- „stanowi skuteczny środek czynnego uczestnictwa suwerena w procesie stanowienia prawa, umożliwiając wszystkim obywatelom określanie społecznie pożądaných celów przyszłych regulacji ustawowych;
- przyznanie grupie obywateli prawa inicjatywy ustawodawczej rodzi uprawnienie, którego istotą jest udział w kształtowaniu własnych praw i obowiązków;
- inicjatywa ustawodawcza umożliwia aktywizację i jednoczenie się obywateli wokół istotnych projektów ustaw;
- Inicjatywa ludowa umożliwia przedłożenie projektu ustawy tym środowiskom politycznym, które nie mają reprezentacji w parlamencie;
- wykonanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może być odbierane jako swoiste wotum nieufności w stosunku do tych, którzy zostali wybrani do organów przedstawicielskich”⁵⁴.

Instytucję inicjatywy ustawodawczej można podsumować słowami Z. Czeszejko-Sochackiego, w opinii którego każda inicjatywa „pobudza uwagę i aktywność

⁵¹ B. Kaufmann, M. D. Waters (ed.), *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham 2004 r., s. XIX.

⁵² *Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy*, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019 r., s. 24.

⁵³ E. Gulińska, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Rocznik Samorządowy” 2015 r., t. 4, s. 116.

⁵⁴ M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy Prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016 r., s. 51–52; Szerzej: J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007 r., s. 286–287.

ustawodawcy i nawet wtedy, kiedy nie zostaje uwzględniona, ma wpływ na dalszy proces prawotwórczy”⁵⁵.

Dialog społeczny to termin popularny, wieloznaczny. W wąskim znaczeniu stanowi składnik kultury politycznej, w szerokim – formę kontaktów pomiędzy partnerami społecznymi w sferze stosunków pracy, nastawioną na pokojowe rozwiązywanie konfliktów w danym obszarze⁵⁶. Powszechną w literaturze jest definicja dialogu społecznego autorstwa Międzynarodowej Organizacji Pracy, w której postrzeganiu, dialog społeczny „obejmuje wszystkie typy negocjacji, konsultacji lub prostej wymiany informacji między reprezentacjami rządów, pracodawców i pracowników w sprawach odnoszących się do interesujących ich problemów ekonomicznych i społecznych. Dialog może być realizowany jako proces trójstronny z rządem jako oficjalnym uczestnikiem lub może odnosić się do dwustronnych relacji między pracą a menedżmentem (lub związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców) przy udziale lub bez udziału rządu. Harmonizowanie interesów może być nieformalne lub zinstytucjonalizowane, a najczęściej jest i takie i takie. Może odbywać się na poziomie narodowym, regionalnym lub zakładowym. Może odbywać się między reprezentacjami różnych grup zawodowych, w ramach sektorów lub łącząc obie płaszczyzny”⁵⁷.

Co ciekawe, dialog społeczny nie ma przyjętej krajowej, jednolitej, legalnej definicji. Definicję dialogu społecznego możemy jednak odnaleźć w słowniku, opracowanym w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którym dialog społeczny „jest pojęciem obejmującym całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Obejmuje także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe. Jest procesem stałej interakcji pomiędzy uczestnikami dialogu w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad zmiennymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro. Dialog społeczny może mieć charakter zinstytucjonalizowany (sformalizowany). W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe są prowadzone przez specjalnie

⁵⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989 r., z. 2–3, s. 33.

⁵⁶ A. Anacik, S. Krupnik, J. Skrzyńska, D. Szklarczyk, A. Otręba, H. Uhl, *Dialog społeczny w Polsce – przegląd literatury*, „Studia Humanistyczne” 2009 r., Tom 7, s. 44.

⁵⁷ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009 r., s. 17.

powołane do tego celu instytucje, rady czy komisje, działające na podstawie aktów prawnych lub przyjętych porozumień. Udział w pracach takich instytucji jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związków zawodowych i pracodawców, które mogą realnie wpływać na zachowania swoich członków i skłonić ich do zastosowania się do ustaleń ciała trójstronnego”⁵⁸.

W tym miejscu należy również odnieść się do zapisów Konstytucji RP, bowiem już w jej preambule ujęto pojęcie dialogu społecznego. Jak stanowi uroczysty wstęp do ustawy zasadniczej: „[...] my Naród Polski [...], ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [...]”⁵⁹. Ideę dialogu społecznego określono także w art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁰.

Dokonując przeglądu źródeł w obszarze funkcjonujących definicji dialogu społecznego R. Towalski podkreśla powtarzające się elementy: udział partnerów społecznych w dialogu społecznym, rolę państwa w prowadzeniu dialogu społecznego, zinstytucjonalizowany charakter dialogu społecznego oraz odniesienie dialogu społecznego do sfery stosunków przemysłowych⁶¹. Dialog społeczny jest elementem wspomnianych stosunków, które J. Sroka określa jako „dwustronne przetargi interesów oraz poszczególne formy relacji trój- i wielostronnych”⁶². Ponadto dialog społeczny jest wykorzystywany jako mechanizm przy debacie publicznej, stwarzający możliwość rozwiązania krajowych problemów natury społeczno-gospodarczej⁶³.

Należy także nadmienić o Radzie Dialogu Społecznego, posiadającej wpływ na tworzenie prawa w Polsce. Do jej kompetencji należy „opiniowanie projektów aktów prawnych Rady

⁵⁸ *Czym jest dialog społeczny?*, <https://www.gov.pl/web/dialog/czym-jest-dialog-spoeczny> [dostęp: 26.07.2022 r.].

⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Preambuła.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 20.

⁶¹ R. Towalski, *Dialog społeczny – próba definicji* [w:] R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007 r., s. 18.

⁶² *Ibidem* [w:] *Ibidem*.

⁶³ A. Anacik, S. Krupnik, J. Skrzyńska, D. Szklarczyk, A. Otręba, H. Uhl, *op. cit.*, s. 43.

Ministrów, prawo do przygotowania wspólnych projektów założeń i projektów aktów prawnych oraz uprawnienie do wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego”⁶⁴. Istnienie Rady Dialogu Społecznego i jej działalność wzmacnia głos czynnika społecznego, który na danym forum trójstronnej współpracy miewa decydujące znaczenie w obszarze kształtowania prawa w Polsce⁶⁵.

Podsumowując, w kontekście monitorowania prawa dialog społeczny jest narzędziem kształtowania relacji, a w następstwie tego – prawa. Obejmuje dwustronne bądź trójstronne relacje związków zawodowych oraz pracodawców z organami państwowymi (m. in. rząd i jego agendy, samorząd lokalny, czy inne instytucje państwowe). Wynikiem tego procesu negocjacyjnego (relacji), jest przyjęcie porozumienia w sprawie kształtu danej regulacji w określonym przedmiocie⁶⁶.

Istotnym instrumentem demokracji lokalnej w aspekcie opiniowania i wpływania na kształt legislacji są **konsultacje społeczne**, prowadzone z osobami zamieszkującymi dany obszar (np. gminę, powiat, województwo). Stanowią narzędzie stosowane w przypadkach przewidzianych w ustawach oraz w sprawach ważnych dla samorządów⁶⁷. Z informacji zamieszczonych na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że konsultacje społeczne są „wielostronnym i złożonym procesem, w którym różne podmioty, będące odbiorcami planowanego przedsięwzięcia mają możliwość zapoznania się z planowanymi działaniami i wyrażenia własnych uwag oraz sugestii co do ostatecznego kształtu przyjętych rozwiązań”⁶⁸. Ich celem jest „poprawa jakości decyzji i legislacji”⁶⁹. Z kolei na portalu organizacji pozarządowych, konsultacje są definiowane jako „proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz (każdego szczebla - od lokalnych po centralne) a mieszkańcami, mający na celu zebranie głosów mieszkańców i w oparciu o nie podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych”⁷⁰.

⁶⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2445), art. 2, 5, 7 i 14; *Rada Dialogu Społecznego – wpływ na tworzenie prawa w Polsce*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/31-zasady-legislacji/106-rada-dialogu-spolecznego-wplyw-na-tworzenie-prawa-w-polsce.html> [dostęp: 26.07.2022 r.].

⁶⁵ *Rada Dialogu Społecznego...*, op. cit. [dostęp: 26.07.2022 r.].

⁶⁶ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 24.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 24–25.

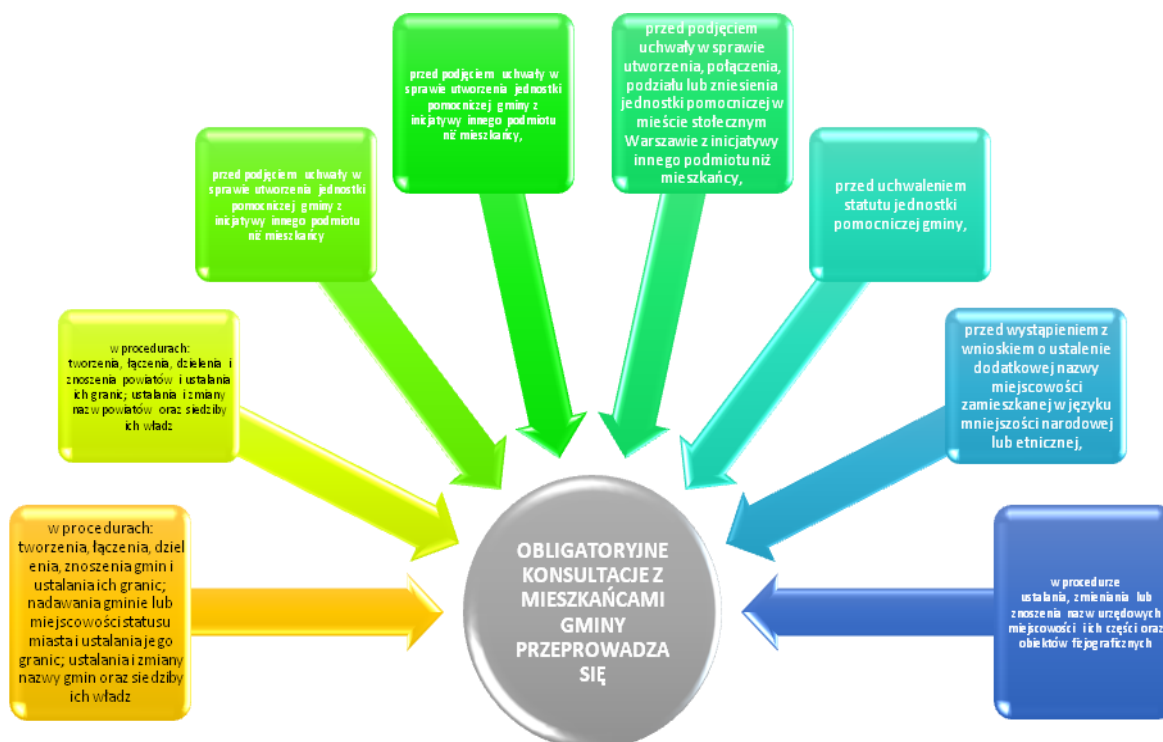
⁶⁸ *Konsultacje społeczne*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/konsultacje-spoleczne> [dostęp: 27.07.2022 r.].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Co to są konsultacje społeczne?*, <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoleczne> [dostęp: 27.07.2022 r.].

W literaturze prawniczej, wskazuje się na szereg ustawowych obowiązków konsultacyjnych (obligatoryjnych oraz fakultatywnych). Dlatego zasadnym jest, aby na przykładzie konsultacji obligatoryjnych z mieszkańcami gmin (**Rysunek 8.**), mieszkańcami powiatów (**Rysunek 9.**) oraz konsultacji fakultatywnych (**Rysunek 10.**), przedstawić ich zakres.

Rysunek 8. Zakres obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami gminy



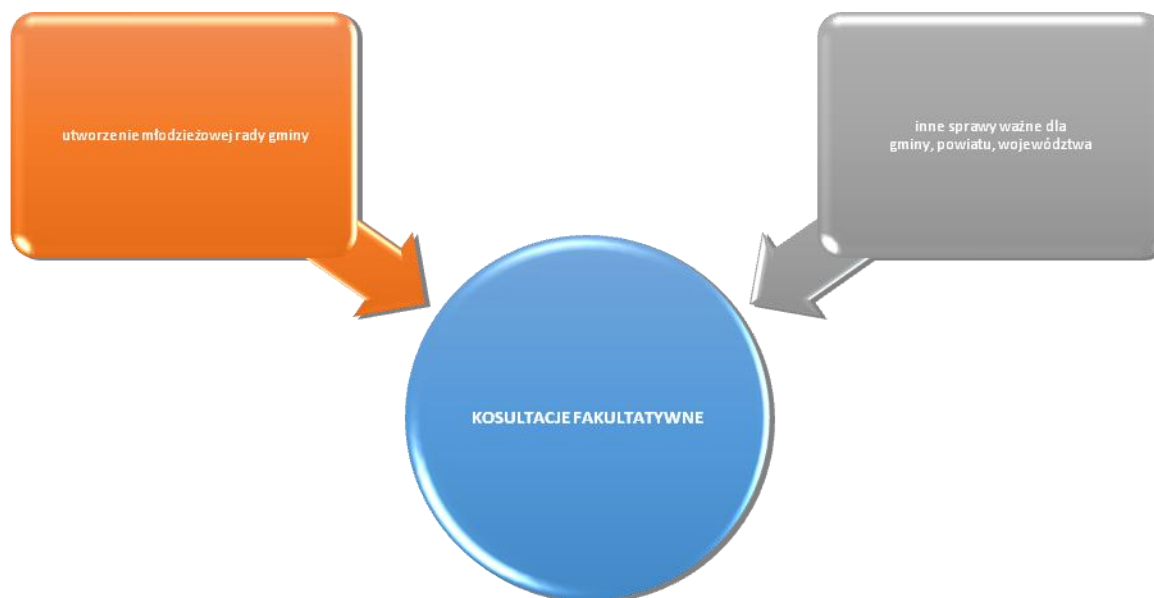
Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Wilk, *Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa – określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (gminy, powiatu, województwa)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013 r., nr 4, s. 69–90.

Rysunek 9. Zakres obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami powiatu



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Wilk, *Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa – określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (gminy, powiatu, województwa)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013 r., nr 4, s. 69–90.

Rysunek 10. Konsultacje fakultatywne



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. 2022 r., poz. 559 ze zm.), art. 5 a i 5b.

Jawność podejmowania decyzji w obszarze działalności administracji publicznej jest prawnie zagwarantowana. Obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji,

wstępu na sesje rady gminy/powiatu, bądź sejmiku województwa i posiedzenia jej/jego komisji, a także dostępu do dokumentów, wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy/powiatu/województwa i komisji rady gminy/powiatu bądź sejmiku województwa⁷¹. Jawne są także posiedzenia Sejmu⁷². Obywatele mają pełne prawo zaznajomienia się ze sprawami, które są realizowane przez władze. Co więcej, mogą bezpośrednio uczestniczyć w tworzeniu prawa, czy to poprzez udział w posiedzeniach, czy zadawanie pytań (forma wpływu i kontroli procesu prawodawczego)⁷³. Ponadto, pod pojęciem szeroko rozumianego prawa do informacji, należy rozumieć prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władz, które pochodzą z powszechnych wyborów⁷⁴.

W rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej **jawność dostępu do informacji publicznej** to: „każda informacja o sprawach publicznych”⁷⁵. W szerokim rozumieniu oznacza, że obywatel może zapytać odpowiednie instytucje o różnorodne sprawy, co pozwala na przejrzystość działań państwa. Informację publiczną możemy odnaleźć np. w Biuletynie Informacji Publicznej bądź na portalu danych. Może być udostępniana na wniosek, w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych (m. in. w gablotach, znajdujących się w danym urzędzie gminy/miasta), czy przez zainstalowane w wyżej wskazanych miejscach urządzenia, umożliwiające zapoznanie się z informacją⁷⁶.

Obywatele zwiększający swoją społeczną świadomość w zakresie zmian prawa, organizują coraz większą liczbę **protestów**, w celu zwrócenia uwagi na niebywale istotne problemy dla danych grup⁷⁷, jak też szczególnie niekorzystne, obowiązujące bądź proponowane przez rząd, regulacje prawne⁷⁸. Termin „protest”, definiowany jest jako wydarzenia bądź procesy, których celem jest „radikalna transformacja koncepcji i przesłanek porządku politycznego,

⁷¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 11b; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1526), art. 8a; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.), 15a.

⁷² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 723).

⁷³ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 25.

⁷⁴ M. J. Nowak, *Jawność działania organów gminy*, https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/735488,Jawnosci-dzialania-organow-gminy.html [dostęp: 30.07.2022 r.].

⁷⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 902), art. 1 ust. 1.

⁷⁶ *Ibidem*, art. 10–11.

⁷⁷ „ACTA”, „czarny protest”, obrona sądownictwa, protesty lekarzy rezydentów bądź pielęgniarek, aborcja, itp.

⁷⁸ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 26.

ustroju i definicji dziedziny politycznej, oraz podstawowych właściwości procesu politycznego”⁷⁹. Według internetowego Słownika Języka Polskiego PWN, oznacza „ostre wystąpienia przeciw działaniu uważanemu za niesłuszne”⁸⁰. Protest jest jedną z nieuregulowanych form wpływu obywateli na ustawodawstwo. Istotne jest również, że protesty są zależne od mediów społecznościowych i Internetu, bowiem przekaz przez te źródła (mass media) jest wzmacniany, co rzutuje na ich skuteczność⁸¹.

Pisząc o **działalności lobbingowej**, należy wymienić organizacje branżowe, skupiające – co do zasady – głównie przedsiębiorców, czy szereg innych organizacji o niekoniecznie sektorowym charakterze, takie jak 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 niniejszej publikacji – są w różnym stopniu ambasadorami danych, wspólnych z punktu widzenia branży lub interesów adresatów ich działalności. Branże lub sektory stanowią zatem grupy interesów, zaś organizacje zrzeszające ich przedstawicieli występują *de facto* jako lobbyści tychże interesów, także w ramach aktywnego uczestniczenia w procesie stanowienia prawa.

W tym miejscu zasadne jest wyjaśnienie pojęcia „**lobbing**”. Według internetowego Słownika Języka Polskiego PWN, to „wywieranie wpływu na organy władzy państwowej w interesie określonych grup politycznych, gospodarczych lub społecznych”⁸². Analiza literatury przedmiotu wykazuje, że nie istnieje powszechnie przyjęta definicja lobbingu⁸³. Dlatego w pracach poświęconych temu zagadnieniu, pojawiają się próby utworzenia nowych definicji, w treść których wplatane są każdorazowo dodatkowe elementy. W konsekwencji, odnajdujemy ogromną ilość definicji lobbingu, stanowiących o różnorodnym rozumieniu tego zjawiska (**Tabela 1.**).

Tabela 1. Autorzy definicji lobbingu i jego znaczenie

Autor definicji lobbingu	Definicja lobbingu
P. Kotler	Kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych.

⁷⁹ S. Eisenstadt, *Utopia i nowoczesność*, przeł. A. Ostolski, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, s. 290.

⁸⁰ *Protest*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/protest.html> [dostęp: 30.07.2022 r.].

⁸¹ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 26.

⁸² *Lobbing – lobbować*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/lobbing--lobbować.html> [dostęp: 30.07.2022 r.].

⁸³ E. Karpowicz, *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 51 i n.

E. M. Cenker,	Jeden ze środków służących do wywierania wpływu na decyzje polityczne i na kształt ustaw lub rozporządzeń poprzez uczestnictwo w procesie tworzenia, modyfikacji lub uchylania poszczególnych aktów prawnych.
L. Kupiec i A. Augustyn	Zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych.
E. Karpowicz	Stosowany w życiu politycznym środek służący do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz na kształt ustaw i innych aktów prawnych, poprzez uczestnictwo w procesie ich tworzenia, modyfikacji lub uchylania.
W. J. Wołpiuk	Działalność, której celem jest zapewnienie wpływu na decyzje publiczne, zwłaszcza na ustawodawstwo, wykonywana przez podmioty zainteresowane realizacją ich interesów, za pomocą swoistych metod i środków, o charakterze jawnym bądź skrytym.
A. Antoszewski i R. Herbut	Próby wpływania na treść decyzji władzy państwowej, prowadzące się do wywierania presji politycznej na legislaturę i posłów w niej zasiadających, jak i agendy administracji publicznej.
R. L. Cuper	Próba powiedzenia wybieralnym politykom o potrzebach społecznych i w ten sposób zmotywowania ich do zrealizowania tych potrzeb poprzez procesy legislacyjne.
K. Jasiecki, U. Kurczewska oraz M. Mołęda-Zdziech	Rzecznictwo interesów pozostające w zgodzie z prawem i powszechnie akceptowanymi standardami moralnymi.
Prawniczy słownik wyrazów trudnych	Układ osób dysponujących środkami lub możliwościami (lub które uchodzą za mające środki lub możliwości) mogący w sformalizowanym postępowaniu publicznym zmienić przebieg, czy wynik tego postępowania w sposób nieodnotowany prawnie, uzyskując tą drogą ochronę lub zwiększoną ochronę swoich bezpośrednich lub pośrednich interesów, lub interesów innych osób, w których imieniu, czy z polecenia grupa ta działa. Istotą lobbingu jest wpływanie w granicach prawa na decyzje organów władzy publicznej (z wyjątkiem organów wymiaru sprawiedliwości) w kierunku pożądanym przez określone grupy (zwane najczęściej grupami interesu lub nacisku) albo jednostki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Kotler, *Marketing*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994 r., s. 23; P. Deszczyński, *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXVII, 2005 r., z. 4, s. 207; E. M. Cenker, *Public relations*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007 r., s. 208; L. Kupiec, A. Augustyn, *Public relations*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2004 r., s. 136; E. Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999 r., s. 2; W. J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004 r., nr 4, s. 18; A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998 r., s. 199; R. L. Cuper, *Guide to statelegislative*

lobbying, Engineering THE LAW, Inc., Gainesville 2003 r., s. 5; B. Mróz, Z. Pokojski, *Lobbying organizacji trzeciego sektora* [w:] D. Tworzydło, T. Soliński (red.), *Public relations – narzędzia przyszłości*, WSIIŻ, Rzeszów 2007 r., s. 190; J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2004 r., s. 210–213.

Literatura przedmiotu wyróżnia kilka płaszczyzn prowadzenia działalności lobbystycznej⁸⁴:

- „lobbysta podejmuje starania, aby wywrzeć wpływ na różne decyzje rządowe, np.: przyznawanie dotacji, zawieranie umów, mianowanie na stanowiska, opracowywanie strategii;
- jest pracownikiem etatowym w przedsiębiorstwach prywatnych, w wydziałach odpowiedzialnych za kontakty z rządem;
- pracuje dla grup powołanych w celu załatwienia, popierania jednej, określonej sprawy;
- jest zatrudniony w organizacjach trzeciego sektora;
- jest zatrudniony w firmach prowadzących kampanie reklamowe w różnych środkach masowego przekazu;
- jest zatrudniony w firmach prowadzących działalność lobbingsową wobec rządu i parlamentu”⁸⁵.

Co ciekawe, lobbying w procesie legislacyjnym doczekał się definicji legalnej. W ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁸⁶ działalność lobbingsową określono jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”⁸⁷. Definicja zakłada przede wszystkim jawność procesów lobbingsowych. W zakresie narzędzi służących realizacji postulatu jawności lobbyngu legislacyjnego, ustawodawca wprowadził rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej⁸⁸.

⁸⁴ K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 18.

⁸⁵ A. Kubiak, *Lobbying w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013 r., vol. 16, s. 132.

⁸⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 248).

⁸⁷ *Ibidem*, art. 2 ust. 1.

⁸⁸ „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

Omawianą regulację wprowadzono przede wszystkim aby zapobiec procederom korupcyjnym w różnej formie. Z jednej strony ustawa usankcjonowała kwestię lobbingu legislacyjnego i sformułowała jego definicję, z drugiej – stworzyła jednoznaczne ramy dla organizacji społecznych, zainteresowanych lobbingiem na rzecz procedowania korzystnych dla nich regulacji prawnych.

Dzięki wejściu w życie ustawy o działalności lobbingowej, lobbing legislacyjny stał się w pełni legalny. Jednak do zapewnienia jego zgodności z prawem konieczne jest spełnienie szeregu określonych w ustawie wymogów formalnych. Jest to sytuacja korzystna dla większości podmiotów, ponieważ mogą aktywnie występować na rzecz lobbingu określonych przepisów lub norm, bez obaw o narażenie się na zarzuty korupcyjne. Aktywny udział w zmienianiu prawa jest pokłosiem jego monitorowania, pierwszoplanowego aktora tej publikacji. Podsumowując, działalność lobbingowa wzbudza wiele kontrowersji. Charakteryzuje się nie tylko negatywnymi⁸⁹, ale też pozytywnymi cechami⁹⁰. Jest narzędziem tworzenia i dostarczania argumentów osobom i instytucjom, odpowiadającym za kształt prawa⁹¹.

Drugi obszar rozważań skupiony jest na procesie monitorowania tworzenia prawa. Może odbywać się na wielu płaszczyznach, a jego realizatorami mogą być różnorodne podmioty. Obywatele, organizacje pozarządowe, środowiska zawodowe, czy organizacje branżowe

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 lobbingową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową; 2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingową – 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.

⁸⁹ „[...]przyczynianie się do osłabiania ładu demokratycznego – swoboda w prezentacji interesów może faworyzować najsilniejsze grupy wpływu kosztem innych, słabszych, gorzej zorganizowanych, biedniejszych. Oligarchizacja wynikająca z ich siły może w efekcie narzucać partykularne interesy, sprzeczne z dobrem wspólnym; niekontrolowana bądź kontrolowana w sposób nieskuteczny działalność lobbystyczna może prowadzić do patologizacji życia społecznego poprzez korumpowanie przedstawicieli władzy przez lobbystów; w słabszych, mniej sprawnych państwach istnieje niebezpieczeństwo uzależnienia interesów państwowych od silnych, międzynarodowych grup nacisku, działających w interesie silnych, globalnych korporacji czy zagranicznych inwestorów [...]” [w:] A. Kubiak, *op. cit.*, s. 134.

⁹⁰ „[...] wypełnienie przestrzeni pomiędzy jednostką a państwem, a tym samym stwarzanie przesłanek do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; zwracanie uwagi na istotne, pojawiające się problemy i nowe wyzwania; wymuszanie dostępu do informacji publicznej; danie szansy na wyrównanie pozycji różnych grup, w tym dowartościowywanie grup słabszych; stwarzanie płaszczyzny kontaktów między obywatelami a elitami; pragmatyzowanie dyskursu ponad podziałami politycznymi czy ideologicznymi[...]” [w:] *Ibidem*.

⁹¹ *Poradnik na temat...*, *op. cit.*, s. 27.

mogą śledzić proces legislacyjny wykorzystując dostęp do m. in.: Internetu, Biuletynu Informacji Publicznej, portalu Rządowego Centrum Legislacyjnego, Parlamentu, Rządu, a także poszczególnych ministerstw i agend rządowych. Do głównych form monitorowania prawa zaliczamy:

- wysłuchanie publiczne,
- konsultacje publiczne oraz
- udział w pracach komisji parlamentarnych.

Instytucja **wysłuchania publicznego** w aspekcie procesu monitorowania tworzenia prawa, (np. dotyczącego projektu ustawy), została w pełni unormowana w Regulaminie Sejmu⁹².

Przepisy dotyczące wysłuchania publicznego w kontekście procesu stanowienia prawa zawiera również ustawa o działalności lobbingsowej. Wynika z niej, że: „Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu”⁹³.

„Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia”⁹⁴, a wnioskodawcą może być poseł, składający komisji pisemny wniosek⁹⁵. Może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, jednak przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania⁹⁶. Powinna zawierać w szczególności datę oraz godzinę wysłuchania publicznego. Uchwała wraz z informacją na temat miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu (co najmniej 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego)⁹⁷, z zastrzeżeniem pilnych projektów ustaw oraz projektów ustawy budżetowej, jak też innych planów finansowych Państwa, a także sprawozdań

⁹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 70a–70i.

⁹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, art. 8.

⁹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 70a ust. 2.

⁹⁵ *Ibidem*, art. 70a ust. 3.

⁹⁶ *Ibidem*, art. 70a ust. 4.

⁹⁷ *Ibidem*, art. 70a ust. 5.

z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa⁹⁸. Ewentualne wnioski o odrzucenie projektu ustawy są rozstrzygane przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego⁹⁹.

Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które:

- po ogłoszeniu projektu w formie druku, zgłosiły do Sejmu (co najmniej 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego) zainteresowanie pracami nad projektem ustawy¹⁰⁰ oraz
- zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingskiej zainteresowanie pracami nad projektem ustawy¹⁰¹.

Zgłoszenie chęci wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu¹⁰². Podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (z wyjątkiem adresu osoby fizycznej)¹⁰³. Liczba podmiotów, które mogą wziąć udział w wysłuchaniu publicznym, może być ograniczona przez prezydium komisji z przyczyn lokalowych bądź technicznych¹⁰⁴. Wysłuchanie publiczne odbywa się przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu¹⁰⁵, tylko na jednym posiedzeniu komisji¹⁰⁶. Co ciekawe podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i bierze udział w wysłuchaniu publicznym, może na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia¹⁰⁷.

Choć wiele podmiotów może uczestniczyć w procesie monitorowania tworzenia prawa poprzez wysłuchanie publiczne, to w praktyce jego skuteczność jest niewielka. Jest to uwarunkowane nie tylko proceduralnym charakterem prac legislacyjnych, ale także formalnymi trudnościami w zwołaniu wysłuchania w trybie przewidzianym ustawą. Co więcej

⁹⁸ *Ibidem*, art. 70a ust. 6.

⁹⁹ *Ibidem*, art. 70a ust. 7.

¹⁰⁰ *Ibidem*, art. 70b ust. 1.

¹⁰¹ *Ibidem*, art. 70b ust. 2.

¹⁰² *Ibidem*, art. 70c ust. 1.

¹⁰³ *Ibidem*, art. 70c ust. 2.

¹⁰⁴ *Ibidem*, art. 70d ust. 1.

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 70f ust. 1.

¹⁰⁶ *Ibidem*, art. 70f ust. 2.

¹⁰⁷ *Ibidem*, art. 70i ust. 1.

w ostatnim czasie, legislatorzy praktykują „ekspresowy tryb procedowania ustaw”, które są uchwalane zanim możliwe jest przeprowadzenie w normalnym tempie formalnej procedury opisywanego wysłuchania publicznego. Wobec powyższego, w obliczu takiego trybu legislacyjnego, instytucja wysłuchania publicznego traci sens oraz rację bytu¹⁰⁸.

Kolejną instytucją w procesie monitorowania tworzenia prawa są **konsultacje publiczne**. Na wstępie należy zaznaczyć, że „konsultacje publiczne nie mogą być utożsamiane z konsultacjami społecznymi, który to termin był dotąd w powszechnym użyciu w odniesieniu do wszystkich procesów konsultacyjnych włączających aktorów spoza grona samej administracji”¹⁰⁹. Konsultacje publiczne są definiowane jako „forma dialogu przedstawicieli władz na szczeblu centralnym z organizacjami, różnymi instytucjami, zrzeszeniami, związkami oraz innymi podmiotami działającymi na rynku, a także z obywatelami”¹¹⁰. Ich celem jest „zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag”¹¹¹. Termin „konsultacje publiczne” odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych tj. ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw¹¹². Do najważniejszych korzyści związanych z udziałem w konsultacjach publicznych należą:

- „lepsze rozpoznanie stanowisk różnych grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania;
- pojawienie się nowych pomysłów¹¹³;
- poprawienie rozwiązania będącego przedmiotem konsultacji;
- możliwość usunięcia konfliktu”¹¹⁴.

¹⁰⁸ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 28–29.

¹⁰⁹ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2015 r., s. 28.

¹¹⁰ *Konsultacje publiczne i ich rola w procesie legislacji*, http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Konsultacje%20publiczne%20i%20ich%20rola%20w%20procesie%20legislacji.pdf [dostęp: 2.08.2022 r.].

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Specyfika konsultacji na szczeblu centralnym – rządowym*, <https://poradnik.ngo.pl/specyfika-konsultacji-na-szczeblu-centralnym-rzadowym> [dostęp: 2.08.2022 r.].

¹¹³ „nowe propozycje rozwiązań” [w:] *Konsultacje publiczne*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/konsultacje-publiczne> [dostęp: 2.08.2022 r.].

Dodatkową korzyścią płynącą z konsultacji publicznych jest także „upowszechnienie informacji o prowadzonych działaniach i większa akceptacja społeczna”¹¹⁵.

Komisja Europejska opracowała i zaprezentowała listę minimalnych standardów, które powinny spełniać konsultacje:

- „zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji;
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych;
- prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników;
- pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach;
- potwierdzenie otrzymania odpowiedzi;
- publikacja raportu, opisującego wyniki konsultacji i sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji (OSR)”¹¹⁶.

Etap konsultacji następuje po uzgodnieniach, a przed momentem opiniowania projektu aktu prawnego. W przypadku chęci przeprowadzenia konsultacji, wnioskodawca przesyła projekt dokumentu do Rady Dialogu Społecznego, przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych. Rada Dialogu Społecznego wydaje opinie nie tylko z punktu widzenia pracowników, ale także pracodawców. Wnioskodawca kieruje do tych podmiotów pismo, do którego załącza projekt aktu prawnego. Pismo zawiera informację o tym, że Rada Dialogu Społecznego oraz przedstawiciele pracowników i pracodawców mogą przedstawić swoją opinię na temat projektu danego aktu prawnego w ciągu 30 dni od dnia jego doręczenia. Z pisma wynika również, że projekt aktu prawnego zamieszczono m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej instytucji, której procedowany akt dotyczy, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Co istotne, pismo powinno zawierać adres mailowy, celem przesyłania m.in. uwag do projektu. Brak przedstawienia opinii w wyznaczonym terminie jest równoznaczny z rezygnacją z prawa jej wyrażenia.

¹¹⁴ Wytyczne do przeprowadzania..., op. cit., s. 31–32.

¹¹⁵ Konsultacje publiczne..., op. cit. [dostęp: 2.08.2022 r.].

¹¹⁶ Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019 r., s. 8–9.

Wszystkie kroki procedowane w procesie stanowienia prawa są monitorowane i zamieszczone na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. Dzięki konsultacjom publicznym (uwzględniającym stanowisko zarówno pracownika, jak i pracodawcy), obywatele poprzez swoich przedstawicieli, zrzeszonych w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, itp., wywierają istotny, realny wpływ na proces tworzenia prawa w naszym kraju¹¹⁷.

Ważnym dokumentem dotyczącym procesu konsultacji publicznych jest Regulamin Pracy Rady Ministrów. Zgodnie z jego zapisami, obowiązek realizacji konsultacji spoczywa na organach administracji publicznej szczebla centralnego. Administracja centralna jest zobowiązana do:

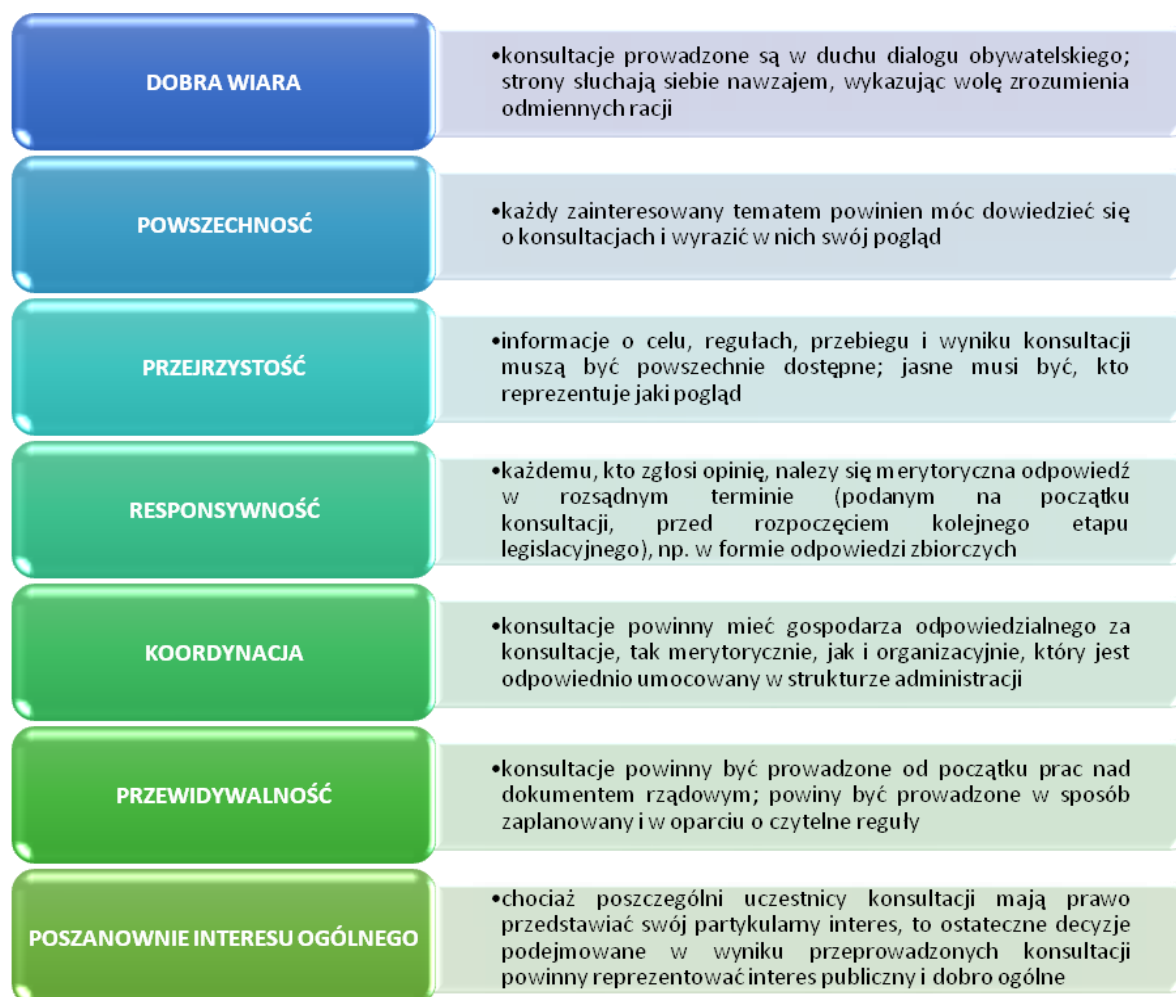
- „upublicznienia konsultowanego projektu w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego i na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji;
- wyznaczenia czasu przeznaczonego na zgłaszanie uwag (wyznaczenie krótszych terminów konsultacji wymaga szczegółowego uzasadnienia):
 - w przypadku projektu zarządzenia – co najmniej 10 dni,
 - w przypadku projektu ustawy lub założeń projektu ustawy – co najmniej 14 dni,
 - w przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy – co najmniej 21 dni,
 - opublikowania raportu podsumowującego konsultację, który zawiera:
 - omówienie wyników konsultacji oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,
 - wskazanie uczestników konsultacji,
 - odniesienie się do opinii zgłoszonych w konsultacjach,
 - załącznik do raportu w postaci tabeli z zestawieniem wszystkich zgłoszonych opinii, sposobem ich uwzględnienia oraz uzasadnieniem ewentualnego odrzucenia”¹¹⁸.

¹¹⁷ *Konsultacje publiczne w praktyce na przykładzie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/112-konsultacje-publiczne-w-praktyce.html> [dostęp: 2.08.2022 r.].

¹¹⁸ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 29–30.

Warto odnieść się również do tzw. Siedmiu Zasad Konsultacji (**Rysunek 11.**). Opisuja najistotniejsze reguły, do których powinni stosować się zarówno organizatorzy, jak też uczestnicy konsultacji¹¹⁹.

Rysunek 11. Siedem Zasad Konsultacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2015 r., s. 34.

Ostatnią opisywaną w publikacji instytucją dotyczącą uczestniczenia w procesie monitorowania tworzenia prawa, unormowaną w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, jest **udział w pracach komisji parlamentarnych**. W przypadku Sejmu: „W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne

¹¹⁹ Wytyczne do przeprowadzania..., op. cit., s. 34.

osoby”¹²⁰. Natomiast w odniesieniu do Senatu: „Przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby”¹²¹. Nie istnieją zapisy, które regulują tryb zapraszania gości, a dopuszczenie ich do udziału jest oparte na swobodnej decyzji przewodniczącego komisji, bądź jej prezydium. Ponadto, w regulaminach nie widnieją zapisy, określające prawo do zabierania głosu przez gości¹²².

3.2. MONITORING I UCZESTNICTWO W PROCESACH WPŁYWANIA NA KSZTAŁT PRAWA

Do najistotniejszych metod i narzędzi monitoringu i uczestnictwa w procesach wpływania na kształt prawa, należą:

- zbieranie i analiza informacji ogólnodostępnych (tzw. „czuwanie”),
- taktyka,
- argumentacja,
- przekonywanie,
- komunikację werbalną i pisemną oraz
- współpracę z mediami.

Zbieranie i analiza informacji ogólnodostępnych (tzw. „czuwanie”) to najprostsza, powszechnie praktykowana metoda, stosowana przez organizacje, firmy, czy środowiska branżowe. Zbieranie i analiza informacji o nowych projektach, nowelizacjach bądź propozycjach zmian w obszarze prawa, powinno odbywać się w sposób systematyczny¹²³. Liczba nowopowstających aktów rangi ustawy i rozporządzenia w Polsce jest wysoka, a ich rozpiętość tematyczna – ogromna¹²⁴. Stwarza to presję regulacyjną na osobach trudniących się prawem. Dlatego podmioty (organizacje bądź środowiska), które chcą mieć realny wpływ na prawo krajowe, powinny je efektywnie monitorować i wyciągać wnioski z prowadzonego

¹²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 154 ust. 3.

¹²¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 ze zm.), art. 60 ust. 6.

¹²² *Poradnik na temat...*, op. cit., s.30.

¹²³ *Ibidem*, s. 51.

¹²⁴ *Ibidem*.

monitoringu, aby następnie przekazać je swoim członkom bądź przedstawicielom. W tym celu niezbędne jest wykorzystanie odpowiednich narzędzi, umożliwiających systematyzowanie i filtrowanie nowych propozycji zmian w prawie, w kontekście ich wpływu na reprezentowane środowisko¹²⁵.

Jednym z najprostszych, ogólnodostępnych narzędzi w obszarze wyszukiwania, analizowania i oceny nastawienia głównych interesariuszy do zmian w prawie jest tzw. „biały wywiad”, czyli OSINT (*Open Source Intelligence*). Istnieje wiele definicji „białego wywiadu”. Jest rozumiany jako „analiza informacji z legalnie dostępnych źródeł”¹²⁶, a także „najniebezpieczniejsza i najbardziej przyjazna forma zdobywania informacji”¹²⁷. Nieco w innym ujęciu, do pojęcia odwołuje się NATO: „OSINT, to wynik przeprowadzenia pewnych czynności w stosunku do informacji. Są one specjalnie poszukiwane, porównywane ze sobą co do treści, wybierane są te najważniejsze dla odbiorcy procesu”¹²⁸.

Kolejnym istotnym mechanizmem wykorzystywanym do efektywnego zarządzania procesem monitorowania zmian w prawie, jest mapa interesariuszy¹²⁹. To narzędzie „służące do identyfikacji interesariuszy, a następnie ich właściwej kategoryzacji”¹³⁰. Za jej pomocą można określić wszystkich uczestników procesu – nie tylko po stronie legislatora, czy inicjatora zmian, ale także po stronie tych, których dane regulacje będą dotyczyć, wraz z analizą nacechowania i nastawiania każdego podmiotu do proponowanych regulacji¹³¹.

Jednym z kluczowych elementów **taktyki** monitoringu i uczestnictwa w procesach wpływania na kształt prawa jest odpowiednio wczesne zainteresowanie się nową regulacją. Poprzez nawiązane wcześniej relacje, czy dotychczasowe zasiadanie w gremiach doradczych i opiniotwórczych, tworzonych przy ministerstwach bądź w projektach unijnych, parlamencie, Radzie Dialogu Społecznego, itd., należy w sposób ciągły prowadzić nasłuch o planowanych regulacjach ze strony administracji publicznej, dotyczących danego

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ K. Mroziewicz, *Czas pluskiew*, Wołoszański, Warszawa 2007 r., s. 334.

¹²⁷ *Ibidem*, s. 334.

¹²⁸ G. Dobrowolski, W. Filipkowski, M. Kisiel-Dorohnicki, W. Rakoczy, *Wsparcie informatyczne dla analizy otwartych źródeł informacji w Internecie w walce z terroryzmem. Zarys problemu* [w:] L.K. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009 r., s. 279.

¹²⁹ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 51.

¹³⁰ *Mapa interesariuszy - czym jest i jak ją stworzyć?*, <https://socjomania.pl/mapa-interesariuszy> [dostęp: 5.08.2022 r.].

¹³¹ *Poradnik na temat...*, op. cit., s. 51.

(własnego) środowiska. Jak dowodzi praktyka, na wcześniejszym etapie legislacyjnym łatwiej i prościej jest wprowadzić pewne zmiany do projektów aktów prawnych, jak również zapoznać opinię publiczną z własnymi argumentami, autorskimi uwagami i propozycjami zmian. Jeśli dany podmiot zainteresował się monitoringiem określonego aktu prawnego, powinien uchwycić kluczowe momenty całego procesu prawotwórczego. Mowa tu o przechodzeniu na kolejne etapy, m. in. z rządu do Sejmu, wyznaczaniu terminów zbierania opinii, konsultacji, itd., aby lepiej się do niego przygotować¹³².

Innym elementem w obszarze taktyki jest poszukiwanie i zaangażowanie innych graczy z listy stworzonej w ramach tzw. areny interesariuszy, posiadających zbieżne interesy z zainteresowanym monitoringiem podmiotem. Głównie chodzi tu o włączenie i zaciekawienie tematyką oraz skutkami zmian innych organizacji, czy środowisk, które mogą mieć świadomość skali i zagrożeń, wynikających z proponowanych zmian, a także stworzenie koalicji i zapewnienie skutecznego przepływu informacji. Zwiększy to zasięg argumentacji, wiarygodności oraz poziom reprezentatywności, jak również pozwoli na lepsze wykorzystanie własnych zasobów¹³³.

Podczas komunikowania w procesie wpływania na zmiany legislacyjne należy stosować **argumentację** pozwalającą na precyzyjne zdefiniowania celu działań. Ma finalnie służyć podjęciu działań oraz włączeniu się w procesy o charakterze konsultacyjnym i informacyjnym. Przy argumentacji istotne jest, aby zbudować zaufanie do danego stanowiska, poprzez odnoszenie się do faktów za pomocą m. in.: danych liczbowych, statystyk, czy podobnych procesów i ich efektów w aspekcie społecznym, politycznym i ekonomicznym. Nie można też zapominać o błędach, jakich nie wypada popełniać przy budowaniu argumentacji i własnej pozycji, a są to m.in.:

- „zbyt dużo czasu poświęconego na mówienie o własnych, partykularnych interesach;
- brak pewności co do własnych danych oraz analiz bądź błędy w danych;
- zbyt częste odwoływanie się do mglistego interesu społecznego, ogółu;

¹³² *Ibidem*, s. 53.

¹³³ *Ibidem*, s. 53–54.

- mnożenie argumentów, które zaciemniają obraz i rozmywającą siłę przekazu istoty rzeczy”¹³⁴.

Należy wystrzegać się zarówno przesadności w argumentacji, ponieważ obniża wiarygodność, jak też nadmiernego obiektywizmu, prowadzącego do podejrzenia o manipulację. Ostrożności wymaga również stosowanie krytycznych komentarzy wobec innych stanowisk oraz grup, które biorą udział w negocjacjach bądź konsultacjach. Co więcej niedopuszczalne są groźby, o ile nie mamy do czynienia z zagrożeniem żywotnych interesów danej grupy społecznej, czy zawodowej. Wówczas ostatecznymi rozwiązaniami i argumentami mogą być protest oraz strajk¹³⁵.

Przy procesach wpływania na zmiany regulacyjne, istotne jest **przekonywanie**, jako podstawa skuteczności. To, czy dany podmiot będzie skuteczny i osiągnie sukces, w dużej mierze zależy od jego wiarygodności, budowanej poprzez używanie rzetelnych i sprawdzonych argumentów, danych ze sprawdzonych źródeł, informacji oraz analiz pozyskanych od wartościowych autorów, analityków, ekspertów, środowisk, czy innowacyjności w aspekcie niestandardowych rozwiązań. Należy prezentować takie wartości, jak: spójność, umiarkowanie, uwzględnienie stereotypów i przyzwyczajęń społecznych, wpisywanie się w narrację i tematykę bieżącą, czy pokazywanie analogii z rozwiązaniami, które dotyczą innych środowisk. Wskazane przymioty są pożądane, ponieważ podnoszą wiarygodność i budują silniejszą pozycję. Ich przeciwieństwem jest negacja, destrukcja, stosowanie obstrukcji formalnej i atakowanie w myśl zasadny „nie, bo nie”¹³⁶.

W obszarze uczestnictwa w procesach konsultacji i wpływania na kształt prawa, istotna jest **komunikacja**, która może przybierać wszelakiego rodzaju formy informowania oraz przekazywania danych. Za najbardziej popularną należy uznać **komunikację werbalną, ustną** – czy to w trakcie rozmów, czy podczas uczestniczenia w negocjacjach, posiedzeniach grup oraz gremium doradczych, komisji, itd.

Mając na uwadze powyższe, warto zapoznać się z 10 zasadami komunikacji werbalnej (**Rysunek 12.**), które można wykorzystać m. in. podczas: udziału w konsultacjach

¹³⁴ *Ibidem*, s. 54.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 54–55.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 55.

społecznych, wystąpieniach publicznych, negocjacjach w Radzie Dialogu Społecznego i pracach komisji parlamentarnych¹³⁷.

Rysunek 12. 10 zasad komunikacji werbalnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu pn. „Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy”, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019 r., s. 56–57.

Komunikacja pisemna to druga, najczęściej stosowana forma komunikacji w procesach opiniowania oraz konsultowania prawa. Jeżeli dany podmiot zamierza posłużyć się komunikacją pisemną, powinien pamiętać o 10 zasadach (**Rysunek 13.**), które mogą okazać się przydatne podczas przygotowania opinii. Dotyczą: aktów prawnych, stanowisk środowiska, komunikatów, a także zestawów argumentów przekazywanych instytucjom publicznym¹³⁸.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 56.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 57.

Rysunek 13. 10 zasad komunikacji pisemnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu pn. „Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy”, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019 r., s. 57.

Realizując monitoring i uczestnicząc w procesach wpływania na kształt prawa niebawem istotna jest **współpraca z mediami**. Rzuca na możliwość nagłośnienia danych argumentów, a co za tym idzie, zdobycie tzw. zasięgu, istotnego z punktu widzenia zarówno negocyjnego, jak i perswazyjnego. Jednocześnie może spowodować krytyczną analizę stanowisk oraz argumentów. Zanim podejmiemy decyzję o współpracy z mediami, należy przeprowadzić analizę zasadności nagłaśniania problemowej sprawy (analiza efektywności zdobycia rozgłosu). Jeśli dany podmiot uzna, by sprawę nagłośnić, powinien wybrać odpowiednie media – komunikacja nie powinna być przypadkowa. Kluczową cechą, szczególnie ważną przy współpracy z mediami, powinna być bezpośredniość w komunikacji z dziennikarzami. Istotnymi elementami tej współpracy są: budowanie relacji, dostarczanie

informacji i sposoby dotarcia. Różnorodność form komunikowania jest zależna od indywidualnych preferencji¹³⁹. Przy kontakcie z mediami należy respektować niżej wskazane zasady:

- 1) „Dziennikarz jest profesjonalistą (założenie na użytek naszej percepcji).
- 2) Dziennikarzy obowiązują nieprzekraczalne terminy. Dziennikarz działa pod presją bycia pierwszym, wydawcy, terminów wydań.
- 3) Dziennikarz poluje na informację.
- 4) Ułatwiał dziennikarzowi pracę (informacje, źródła, możliwości weryfikacji informacji).
- 5) Nie podawaj dziennikarzowi informacji „off the record” – „powiem to w tajemnicy” (dziennikarz chce mieć ciekawy materiał, z założenia wykorzysta wszystko – jak nie teraz, to kiedy indziej.
- 6) Poznaj media:
 - sprawdź, jaką wiedzę mają na twój temat;
 - sprawdź, jakie są trendy, jakie tematy wzbudzają w danej chwili, szczególne zainteresowanie mediów.
- 7) Wiedz, co chcesz powiedzieć i mów tylko to, co chcesz.
- 8) Nie kłam.
- 9) Bądź rozluźniony, lecz stanowczy.
- 10) Dziennikarze, to normalni ludzie – nie bogowie na cokołach; mają te same problemy rodzinne, zdrowotne, kredyty, nerwowych szefów; starajmy się być empatyczni i słuchać”¹⁴⁰.

¹³⁹ *Ibidem*, s. 60–61.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 61.

ZAKOŃCZENIE

Zamierzony cel publikacji zrealizowano poprzez przedstawienie standardów monitorowania prawa. Opisano w niej przebieg procesu monitoringu oraz formy, metody i narzędzia wspomagające jego prowadzenie.

W pierwszej części publikacji zaprezentowano ogólny zarys prawa w Polsce. Przedstawiono definicję „źródeł prawa” oraz opisano hierarchię aktów prawnych w polskim systemie prawnym, poczynając od tych powszechnie obowiązujących, tj.: Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, kończąc na prawie wewnętrźnie obowiązującym, czyli w szczególności uchwałach i zarządzeniach. Następnie zaprezentowano przebieg skomplikowanego i długotrwałego procesu legislacyjnego na przykładzie ustawy.

W drugiej części pracy zamieszczono informacje ściśle związane z monitorowaniem prawa. Zdefiniowano pojęcie monitoringu jako systematyczną obserwację poszczególnych etapów procesu tworzenia prawa, mającą na celu zapewnienie odpowiednich informacji zwrotnych na temat zgodności przebiegu procesu uchwałodawczego z zasadami oraz techniką uchwałodawczą, jak i z wyznaczonymi w przepisach terminami. Następnie opisano funkcje monitorowania prawa: informacyjną, kreatywną, konsultacyjną, korygującą, edukacyjną, poznawczą, pomocniczą i profilaktyczną. Na koniec przedstawiono przebieg procesu monitoringu prawa. Wyróżniono w nim etapy, takie jak: sformułowanie i wybór zadania badawczego, analiza prawa, określenie problemów badawczych w kontekście wybranego zadania, postawienie pytań badawczych do poszczególnych problemów, dobór technik badawczych i sposobów ich stosowania, opracowanie narzędzi do zbierania informacji, wstępne planowanie składu zespołu prowadzącego monitoring, ustalenie harmonogramu działań oraz budżetu, badania pilotażowe, wstępna obróbka uzyskanych informacji, krytyczna ocena i korekta koncepcji badań na podstawie wyników pilotażu, szkolenie zespołu, prowadzenie badań, opracowanie wyników badań, pisanie raportu oraz szczegółowe opracowanie strategii i taktyki działań społecznych, politycznych i prawnych.

W ostatnim rozdziale pracy zaprezentowano formy, metody i narzędzia monitorowania prawa. Podzielono go na dwie części: pierwszą, dotyczącą procedury opiniowania aktów prawnych i monitorowania uchwalonego prawa oraz drugą, związaną z monitoringiem

i uczestnictwem w procesach wpływających na kształt prawa. W ramach procedury opiniowania aktów prawnych i monitorowania uchwalonego prawa wyróżniono dwa obszary. W pierwszym, dotyczącym możliwych form i narzędzi opiniowania i wpływania na kształt legislacji opisano instytucję inicjatywy ustawodawczej, dialogu społecznego, a także instrumenty demokracji lokalnej (konsultacje społeczne), jawność podejmowania decyzji i dostępu do informacji publicznej, protesty oraz działalność lobbingową. W drugim obszarze, związanym z procesem monitorowania tworzenia prawa, opisano instytucję wysłuchania publicznego i konsultacji publicznych oraz udział w pracach komisji parlamentarnych. Natomiast wyjaśniając kwestię monitoringu i uczestnictwa w procesach wpływania na kształt prawa, scharakteryzowano najistotniejsze metody i narzędzia, przydatne w tej praktyce, takie jak: zbieranie i analizę informacji ogólnodostępnych (tzw. czuwanie), taktykę, argumentację, przekonywanie, komunikację werbalną i pisemną oraz współpracę z mediami.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne i orzecznictwo:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 723).
3. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2445).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1526).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 902).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 248).
10. Wyrok SA w Warszawie z 10 maja 2013 r., VI ACa 1362/12, Legalis Nr 1049407.
11. Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, Legalis Nr 15182.
12. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., wydany w trybie prejudycjalnym w sprawie 6-64.

Monografie i artykuły naukowe:

1. Anacik A., Krupnik S., Skrzyńska J., Szklarczyk D., Otręba A., Uhl H., *Dialog społeczny w Polsce – przegląd literatury*, „Studia Humanistyczne” 2009 r., Tom 7.

2. Antoszewski A., Herbut R., *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998 r.
3. Bąkiewicz M., Szyrski M., *Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez przedstawicieli społeczności lokalnych. Poradnik dla społeczności lokalnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2020 r.
4. Boć J., *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2004 r.
5. Cenker E. M., *Public relations*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007.
6. Ciżyńska A., Karakulski J., Kos K., Pyłko J., *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, C.H.Beck, Warszawa 2017 r.
7. Cuper R. L., *Guide to statelegislative lobbying*, Engineering THE LAW, Inc., Gainesville 2003 r.
8. Czeszejko-Sochacki Z., *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989 r., z. 2–3.
9. Deszczyński P., *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXVII, 2005 r., z. 4.
10. Dzwonkowski H. (red.), *Egzamin na doradcę podatkowego. Pytania otwarte*, Wydanie 8, C.H.Beck, Warszawa 2022 r.
11. Eisenstadt S., *Utopia i nowoczesność*, przeł. A. Ostolski, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009 r.
12. Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009 r.
13. Gulińska E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Rocznik Samorządowy” 2015 r., t. 4.
14. J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007 r.
15. Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006 r.

16. Karpowicz E., *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000 r., nr 3.
17. Karpowicz E., *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999 r.
18. Kaufmann B., Waters M. D. (ed.), *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham 2004 r.
19. *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019 r.
20. Koszowski M., *28 wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, CM, Warszawa 2019 r.
21. Kotler P., *Marketing*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994 r.
22. Kubiak A., *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013 r., vol. 16.
23. Kupiec L., Augustyn A., *Public relations*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2004 r.
24. Mroziejewicz K., *Czas pluskiew*, Wołoszański, Warszawa 2007 r.
25. Nowicki M., Fialova Z., *Monitoring Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000 r.
26. Paprzycki L. K., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009 r.
27. *Poradnik na temat wypracowanego przez partnerstwo modelu monitoringu zmian prawa gospodarczego i prawa pracy*, Smart Sp. z o. o., Zielona Góra – Lublin 2019 r.
28. Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy Prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016 r.
29. Rybczyńska J. A., Płoska-Pecio M., *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K, Politologia”, nr 12.

30. Towalski R. (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007 r.
31. Tworzydło D., Soliński T. (red.), *Public relations – narzędzia przyszłości*, WSIIŻ, Rzeszów 2007 r.
32. Wilk J., *Ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa – określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (gminy, powiatu, województwa)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013 r., nr 4.
33. Wołpiuk W. J., *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004 r., nr 4.
34. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2015 r.

Źródła internetowe:

1. *Barometr stabilności otoczenia prawnego*, <https://barometrprawa.pl> [dostęp: 2.08.2022 r.].
2. *Co to są konsultacje społeczne?*, <https://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne> [dostęp: 27.07.2022 r.].
3. *Czym jest dialog społeczny?*, <https://www.gov.pl/web/dialog/czym-jest-dialog-spoeczny> [dostęp: 26.07.2022 r.].
4. *Konsultacje publiczne i ich rola w procesie legislacji*, http://partycypacjango.kolping.pl/img/uploaded_editor/files/Konsultacje%20publiczne%20i%20ich%20rola%20w%20procesie%20legislacji.pdf [dostęp: 2.08.2022 r.].
5. *Konsultacje publiczne w praktyce na przykładzie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/112-konsultacje-publiczne-w-praktyce.html> [2.08.2022 r.].
6. *Konsultacje publiczne*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/konsultacje-publiczne> [dostęp: 2.08.2022 r.].

7. *Konsultacje społeczne*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/konsultacje-spoeczne> [dostęp: 27.07.2022 r.].
8. *Lobbing – lobbować*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/lobbing--lobbowa.html> [dostęp: 30.07.2022 r.].
9. M. J. Nowak, *Jawność działania organów gminy*, https://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/ustroj_i_jednostki/735488,Jawnosc-dzialania-organow-gminy.html [dostęp: 30.07.2022 r.].
10. *Mapa interesariuszy - czym jest i jak ją stworzyć?*, <https://socjomania.pl/mapa-interesariuszy> [dostęp: 5.08.2022 r.].
11. *Proces legislacyjny w Polsce*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html> [dostęp: 7.08.2022 r.].
12. *Proces legislacyjny*, <https://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/> [dostęp: 7.08.2022 r.].
13. *Proces monitorowania tworzenia prawa*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/103-proces-monitorowania-tworzenia-prawa.html> [dostęp: 23.07.2022 r.].
14. *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: 1.08.2022 r.].
15. *Protest*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/protest.html> [dostęp: 30.07.2022 r.].
16. R. Kowalski, *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem lokalnym*, <https://publicystyka.ngo.pl/wspolpraca-organizacji-pozarzadowych-z-samorzadem-lokalnym> [dostęp: 3.08.2022 r.].
17. *Rada Dialogu Społecznego – wpływ na tworzenie prawa w Polsce*, <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/31-zasady-legislacji/106-rada-dialogu-spoecznego-wplyw-na-tworzenie-prawa-w-polsce.html> [dostęp: 26.07.2022 r.].

18. *Samorządy powinny konsultować projekty aktów prawa miejscowego*,
<https://www.prawo.pl/samorzad/samorzady-powinny-konsultowac-projekty-aktow-prawa-miejscowego,110580.html> [dostęp: 3.08.2022 r.].
19. *Specyfika konsultacji na szczeblu centralnym – rządowym*,
<https://poradnik.ngo.pl/specyfika-konsultacji-na-szczeblu-centralnym-rzadowym>
[dostęp: 2.08.2022 r.].
20. *Źródła prawa*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zrodla-prawa;4002661.html> [dostęp: 2.08.2022 r.].
21. *Źródła prawa*, <https://www.infor.pl/prawo/konstytucja/slownik/76885,Zrodla-prawa.html> [dostęp: 2.08.2022 r.].
22. *Hierarchia aktów prawnych*,
https://pl.wikibooks.org/wiki/Plik:Hierarchia_akt%C3%B3w_prawnych.png [dostęp: 7.08.2022 r.].

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w latach 1989-2021	5
Rysunek 2. Średni czas prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta RP, wyrażony w dniach).....	8
Rysunek 3. Hierarchia aktów prawnych w Polsce	10
Rysunek 4. Proces powstawania ustawy	12
Rysunek 5. Funkcje monitoringu w procesie stanowienia prawa miejscowego	16
Rysunek 6. Funkcje monitoringu na przykładzie praw człowieka	17
Rysunek 7. Etapy monitoringu prawa.....	18
Rysunek 8. Zakres obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami gminy	28
Rysunek 9. Zakres obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami powiatu.....	29
Rysunek 10. Konsultacje fakultatywne	29
Rysunek 11. Siedem Zasad Konsultacji	40
Rysunek 12. 10 zasad komunikacji werbalnej	45
Rysunek 13. 10 zasad komunikacji pisemnej.....	46

SPIS TABEL

Tabela 1. Autorzy definicji lobbingu i jego znaczenie	31
--	----