



WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Pod redakcją

Mateusza Ulańskiego
Michała Jabłońskiego
Macieja Marca



WYBRANE PROBLEMY
FUNKCJONOWANIA
ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
W POLSCE

Zapraszamy do naszej księgarni internetowej
www.wydawnictwo.tnoik.torun.pl/sklep/



prawolubni

Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym. Ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty.

SZANUJMY CUDZĄ WŁASNOŚĆ I PRAWO!

WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Pod redakcją

Mateusza Ulańskiego
Michała Jabłońskiego
Macieja Marca



wydawca

© Copyright by

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa • Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności
„DOM ORGANIZATORA”

87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8

tel. (+ 48 56) 622 38 07, 622 28 98

<http://www.tnoik.torun.pl>; e-mail wydawnictwo@tnoik.torun.pl

Unikatowy identyfikator wydawnictwa
TNOiK – „Dom Organizatora” w Toruniu
55800



Recenzenci

Ks. dr Paweł Lewandowski

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

dr Artur Krukowski

Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie

Sfinansowano ze środków



**FUNDACJA
JANINY LEWANDOWSKIEJ**



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Rządowy Program
Fundusz Inicjatyw
Obywatelskich
na lata 2021-2030
NOWE FIO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH NOWEFIO NA LATA 2021-2030

ISBN 978-83-67153-93-5

Printed in Poland

Toruń

Wydanie I

Druk ukończono w 2025 r.

przygotowanie do druku

Studio KROPKA dtp • Piotr Kabaciński

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę i autora.

Spis treści

Wprowadzenie	7
Maciej Marzec	
Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych – między profesjonalizacją a misją społeczną	9
Justyna Kukła	
Zarządzanie projektami społecznymi w organizacjach pozarządowych – wyzwania i dobre praktyki.	33
Tomasz Wojciechowski	
Rzeczywiste bariery i praktyki związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem dotacji i grantów publicznych przez wybrane organizacje pozarządowe z Dolnego Śląska	43
Ewelina Makoś	
Problematyka zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce	59
Klara Lipka	
Nowa rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa narodowego w kontekście zarządzania kryzysem uchodźczym w Polsce wywołanym wojną w Ukrainie	71
Monika Kilimnik	
Rola organizacji pozarządowych we wspieraniu sportu na poziomie gminnym. .	91
Michał Jabłoński, Zofia Popowicz	
Propozycja systemowego włączenia organizacji pozarządowych w działalność polskiej administracji kosmicznej	109

Michał Jabłoński, Mateusz Ulański

Znaki towarowe w organizacjach pozarządowych 123

Karolina Ulańska, Mateusz Ulański, Michał Jabłoński

Przesłanki udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe 149

Zakończenie 161

Drogi Czytelniku,

przed Tobą publikacja, która jest wynikiem wspólnej refleksji, pracy badawczej i doświadczeń praktyków trzeciego sektora. Monografia *Wybrane problemy funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce* powstała z potrzeby zrozumienia jak złożony, dynamiczny i zarazem fascynujący jest świat organizacji pozarządowych, który łączy misję społeczną z codziennym wysiłkiem organizacyjnym, prawnym i finansowym.

Autorzy poszczególnych rozdziałów reprezentują różne spojrzenia na działalność NGO, od kwestii zarządzania ludźmi i projektami, przez zagadnienia prawne i informacyjne, aż po ich rolę w bezpieczeństwie narodowym, sporcie czy nowoczesnych sektorach, takich jak przemysł kosmiczny. Wspólnym mianownikiem tych analiz jest przekonanie, że organizacje pozarządowe nie są marginesem życia publicznego, lecz jego żywym, niezbędnym elementem i głosem społeczeństwa obywatelskiego, które uczy się współodpowiedzialności i współdziałania.

Mamy nadzieję, że lektura tej monografii będzie dla Ciebie nie tylko źródłem wiedzy, lecz także inspiracją do własnych dociekań zarówno naukowych, zawodowych jak i społecznych. Każdy z rozdziałów dotyka realnych wyzwań i dylematów, z którymi mierzą się organizacje w Polsce. To swoiste kompendium doświadczeń i obserwacji, które może posłużyć zarówno badaczom, jak i praktykom.

Niech ta książka będzie zaproszeniem do dalszej rozmowy o roli organizacji pozarządowych w życiu publicznym – rozmowy, w której każdy głos ma znaczenie.

Z serdecznymi pozdrowieniami,
mgr inż. *Maciej Marzec*

Maciej Marzec*

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ORGANIZACJACH POZARZĄDOWYCH – MIĘDZY PROFESJONALIZACJĄ A MISJĄ SPOŁECZNĄ

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział analizuje kluczowe aspekty świadomego i strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi (dalej: ZZL) w organizacjach pozarządowych (dalej: NGO), z uwzględnieniem ich podwójnej misji: społecznej i efektywnościowej. Omówiono potrzebę profesjonalizacji w sektorze non-profit oraz wyzwania związane z jego specyfiką, taką jak różnorodność personelu (pracownicy płatni i wolontariusze), specyficzne motywacje i potrzeby. Przedstawiono znaczenie zarządzania kompetencjami, motywowania i zaangażowania, a także znaczenie efektywnego zarządzania wynikami i programów rozwoju pracowników. Podkreślono rolę komunikacji, partycypacji i dbałości o dobrostan pracowników, w tym przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu. Artykuł akcentuje również konieczność opierania ZZL na danych, wykorzystując narzędzia analityczne i benchmarking, aby wspierać zrównoważony rozwój i skuteczność NGO w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu.

1. Pojęcie i istota zarządzania zasobami ludzkimi

ZZL to obszar zarządzania, który skupia się na czterech głównych zadaniach: pozyskiwaniu, rozwijaniu, motywowaniu oraz utrzymywaniu pracownika w organizacji. Pracownik w idei ZZL jest traktowany jako kluczowy, najcenniejszy

* Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, ORCID: 0009-0001-2660-6495

zasób organizacji oraz element przewagi nad konkurencją. Michael Armstrong definiuje ZZL jako „kompleksowe i spójne podejście do zatrudnienia i rozwoju ludzi”. Jest to filozofia, która odpowiada na pytanie, w jaki sposób należy zarządzać ludźmi w organizacji, wspierana przez liczne teorie opisujące zachowania ludzi i organizacji¹.

Koncepcja ZZL, która ukształtowała się w latach 80. XX wieku w Stanach Zjednoczonych, stanowiła odpowiedź na zmieniające się otoczenie biznesowe, charakteryzujące się nasilającą się konkurencją, rosnącymi wymaganiami klientów, szybką dyfuzją innowacji oraz wzrostem poziomu edukacji społeczeństwa i zmianami w systemach wartości. Była to próba reorientacji w dziedzinie funkcji personalnej². Zamiast tradycyjnego postrzegania ludzi głównie jako źródła kosztów, ZZL akcentuje traktowanie ich jako właścicieli specyficznego zasobu, który ma wartość dla organizacji. Należy przy tym pamiętać, że ludzie nie są zasobem, lecz dysponują nim, a ich wiedza, zdolności, umiejętności, zdrowie, postawy, wartości i motywacja składają się na ten zasób. Co istotne, to pracownicy ostatecznie decydują o stopniu zaangażowania tego zasobu, co oznacza, że organizacja ma ograniczoną władzę nad nim³.

Uniwersalnym celem ZZL jest dostarczanie wartości interesariuszom organizacji poprzez osiąganie i utrzymywanie wysokiej efektywności pracy oraz podnoszenie wartości kapitału ludzkiego². Oprócz wspierania organizacji w osiąganiu jej celów biznesowych poprzez zintegrowane strategie personalne, ZZL ma także na celu przyczynianie się do rozwoju kultury wysokiej wydajności oraz tworzenie pozytywnego stosunku pracy i klimatu wzajemnego zaufania. Kluczowe jest również zachęcanie do stosowania etycznego podejścia w zarządzaniu ludźmi, co oznacza dbanie o dobrostan pracowników i odpowiedzialność społeczną⁴. Tworzenie wartości w obszarze funkcji personalnej ma bowiem zarówno wymiar ekonomiczny, jak i etyczno-moralny⁵.

W praktyce ZZL wykracza poza operacyjne administrowanie sprawami personalnymi, stając się dziedziną realizowaną coraz częściej w wymiarze strategicznym⁶. Obejmuje to antycypowanie przyszłego kapitału ludzkiego niezbędnego do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej oraz tworzenie odpowiednich programów. Filozofia ZZL zakłada, że zasoby ludzkie stanowią źródło

¹ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wyd. 6 zmien. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, s. 6–24

² A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi: Strategie – procesy – metody*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018, s. 11.

³ *Ibidem*, s. 33–36.

⁴ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6–24, 151–169.

⁵ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 79–82.

⁶ *Ibidem*, s. 11–34.

przewagi konkurencyjnej, a decyzje kadrowe mają strategiczne znaczenie i powinny być zintegrowane ze strategią firmy⁷. Armstrong podkreśla, że ZZL to także „zbiór inicjatyw” i „stare pomysły w nowym przebraniu”, jednak istotą jest podkreślanie wartości ludzi jako najważniejszych zasobów⁸.

Podstawy teoretyczne zarządzania zasobami ludzkimi są silnie zakorzenione w wielu koncepcjach, w tym w teoriach zaangażowania i motywacji, wywodzących się z dziedziny zachowań organizacyjnych. Ważną rolę odgrywa również koncepcja zasobów (Resource-Based View), zgodnie z którą przewagę konkurencyjną organizacja osiąga wtedy, gdy jej zasoby są cenne, rzadkie, trudne do naśladowania lub zastąpienia. Zarządzanie zasobami ludzkimi odgrywa w tym kontekście kluczową rolę, ponieważ to właśnie ludzie i ich kompetencje spełniają te kryteria, stanowiąc strategiczne źródło przewagi.

Istotna jest także teoria sytuacyjna, która podkreśla potrzebę dopasowania strategii, polityk i praktyk ZZL do strategii organizacji oraz jej otoczenia. Wskazuje ona, że skuteczność zarządzania zasobami ludzkimi zależy od elastycznego reagowania na zmienne warunki zewnętrzne i wewnętrzne.

Kolejnym ważnym nurtem jest koncepcja kapitału ludzkiego, badająca, w jaki sposób wiedza, umiejętności i zdolności pracowników przyczyniają się do zwiększania zdolności organizacyjnych oraz sukcesu całej organizacji. Kapitał ludzki jest tu traktowany jako kluczowy czynnik rozwoju i innowacyjności.

Warto również wspomnieć o koncepcji AMO (Ability, Motivation, Opportunity), która zakłada, że efektywność organizacji jest funkcją zdolności, motywacji i możliwości uczestniczenia. Oznacza to, że praktyki ZZL wpływają na wyniki poprzez rozwijanie kompetencji pracowników, wzmacnianie ich motywacji oraz tworzenie warunków, w których mogą w pełni wykorzystywać swój potencjał⁹.

W zakres ZZL wchodzi wiele procesów i obszarów zadaniowych funkcji personalnej. W wymiarze funkcjonalnym ZZL obejmuje organizowanie zadań w procesy tworzenia wartości, w wymiarze instytucjonalnym – określenie ról i kompetencji podmiotów podejmujących decyzje personalne, a w wymiarze instrumentalnym – dobór metod i technik rozwiązywania problemów. Kluczowe obszary to między innymi: planowanie zatrudnienia (personelu), kształtowanie stanu i struktury zatrudnienia (obejmujące pozyskiwanie, rozmieszczenie i rekrutację), kierowanie ludźmi (w tym przywództwo i motywowanie), ocenianie i zarządzanie przez efekty (wydajnością), rozwój zasobów ludzkich (w tym szkolenia, rozwój kariery, zarządzanie talentami), kształtowanie

⁷ *Ibidem*, s. 22–32.

⁸ *Ibidem*, s. 10–17.

⁹ *Ibidem*, s. 13–42.

wynagrodzeń, warunki i stosunki pracy (obejmujące bezpieczeństwo, higienę pracy, partycypację pracowniczą i relacje), zarządzanie wiedzą oraz zarządzanie różnorodnością¹⁰.

Choć pojęcie ZZL stało się powszechne, bywa kwestionowane ze względu na implikacje traktowania ludzi jak innych czynników produkcji. Krytycy zarzucają mu „zbyt ogólną i nieprecyzyjną teorię”, „nadmierne uproszczanie” oraz unitarystyczną koncepcję relacji pracowniczych, która zakłada wspólne interesy zarządu i pracowników, podczas gdy faktyczna władza pozostaje w rękach pracodawcy. Wskazuje się również na brak spójności między tzw. twardymi (ukierunkowanymi na potrzeby firmy) a miękkimi (ukierunkowanymi na potrzeby pracowników) aspektami ZZL. Niemniej, jak podkreślają autorzy, te zastrzeżenia nie podważają istoty ZZL, a jego postulaty, takie jak strategiczna integracja, postrzeganie pracowników jako aktywów, wartość zaangażowania, partnerstwo i partycypacja oraz kluczowa rola menedżerów liniowych, pozostają aktualne i powszechnie akceptowane¹¹.

2. Profesjonalizacja ZZL w organizacji pozarządowej

W ujęciu ogólnym, zarządzanie zasobami ludzkimi dotyczy ludzkiej strony zarządzania organizacją i relacji zatrudnionych z nią. Opiera się na przekonaniu, że człowiek jest najcenniejszym zasobem organizacji, a jego wiedza, umiejętności i postawy stanowią klucz do innowacyjności i przewagi konkurencyjnej¹². Koncepcje ZZL odchodzą od tradycyjnego, biurokratycznego podejścia, promując humanocentryczny paradygmat biznesowy i strategie skoncentrowane na pracownikach¹³.

2.1. Istota profesjonalizacji w sektorze pozarządowym

W naukach o zarządzaniu profesjonalizm może być rozpatrywany na poziomie jednostki (menedżera i jego kompetencji) oraz organizacji jako całości, gdzie profesjonalizm organizacji jest pochodną profesjonalizmu jej personelu. Profesjonalizacja organizacji pozarządowych polega na przyjmowaniu wzorców działania charakterystycznych dla innych sektorów, zwłaszcza przedsiębiorstw, w celu poprawy ich efektywności. Tomasz Białas nazywa to profesjonalizacją „sposobem biznesowym” w zarządzaniu, co obejmuje podnoszenie standardów w zakresie planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania.

¹⁰ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 4–94.

¹¹ *Ibidem*, s. 28–35.

¹² *Ibidem*, s. 11–44.

¹³ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6–7.

Profesjonalizacja ZZL w NGO ma trzy główne wymiary. Wymiar organizacyjny – adaptacja technik zarządzania, w tym podnoszenie standardów w zakresie pozyskiwania środków finansowych oraz adaptacja przedsiębiorczych form ich generowania. Wymiar społeczny – zatrudnianie płatnego personelu, co upodabnia NGO do przedsiębiorstw i instytucji publicznych. Wymiar kulturowy – upowszechnianie reguł sprzyjających efektywności, takich jak racjonalizm i pragmatyzm, a także promowanie wartości i norm etycznego działania¹⁴.

2.2. Czynniki determinujące profesjonalizację

Konieczność profesjonalizacji wynika z rosnących wymagań stawianych organizacjom pozarządowym. Fundatorzy i darczyńcy coraz częściej zwracają uwagę na potrzebę skuteczności, efektywności i jakości zarządzania. Administracja publiczna wywiera presję w zakresie sprawozdawczości. Zmienność otoczenia i funkcjonowanie NGO równoległe w sektorze biznesowym sprawiają, że tradycyjne, spontaniczne metody zarządzania stają się niewystarczające. Profesjonalne zarządzanie pozwala organizacjom przetrwać i efektywnie realizować cele misyjne. Przekazywanie zadań publicznym organizacjom pozarządowym również wzmaga potrzebę profesjonalizacji. Rosnące zainteresowanie badaczy trzecim sektorem przyczynia się także do rozwoju zaleceń i rozwiązań modelowych dla profesjonalizacji¹⁵.

Zarządzanie organizacjami non profit różni się jakościowo od zarządzania podmiotami biznesowymi. NGO są bardziej złożone, bardziej elastyczne oraz kierują się odmiennymi wartościami i motywacjami działania; ich głównym celem nie jest osiąganie zysku, lecz świadczenie specyficznych usług czy produktów. Środki finansowe są jedynie narzędziem do realizacji celów statutowych. Kluczową cechą personelu NGO jest udział wolontariuszy, którzy świadczą pracę nieodpłatnie¹⁶. Trudność w planowaniu personelu w NGO wynika z nieprzewidywalności zaangażowania wolontariuszy. Ta specyfika wymaga adaptacji narzędzi biznesowych z uwzględnieniem kultury, misji i wizerunku publicznego organizacji.

Profesjonalizacja zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych jest nieuniknionym i postępującym kierunkiem rozwoju. Kluczem do sukcesu jest adaptacja rozwiązań biznesowych z uwzględnieniem specyfiki

¹⁴ J. Stankiewicz, B. Seiler, *Profesjonalizacja jako czynnik sukcesu polskich organizacji pozarządowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, R. 11, nr 4, cz. 2, s. 353–365.

¹⁵ A. Marciszewska, *Profesjonalizacja zarządzania organizacjami non profit – ujęcie teoretyczne*, „Organizacje i kierowanie” 2014, nr 4/2014 (164), s. 57–70.

¹⁶ M. Grobelak, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowych – wybrane problemy*, „Edukacja ustawiczna dorosłych” 2022, nr 4/2022 (119), s. 147–155.

NGO, co oznacza elastyczne podejście, które pozwoli organizacji pozostać wierną swojej misji, jednocześnie zwiększając skuteczność, innowacyjność i sprawność działania¹⁷.

3. Misja społeczna a zarządzanie zasobami ludzkimi

Podczas gdy ogólna idea ZZL traktuje człowieka jako najcenniejszy zasób organizacji, którego wiedza, umiejętności i postawy są kluczem do innowacyjności i przewagi konkurencyjnej, w NGO to właśnie misja społeczna nadaje temu zasobowi wyjątkowe znaczenie i wymaga odmiennego paradygmatu zarządzania.

3.1. Misja społeczna jako fundament organizacji pozarządowej

W odróżnieniu od podmiotów biznesowych, których głównym celem jest osiągnięcie zysku, organizacje pozarządowe nie działają w celu osiągnięcia zysku, lecz są ukierunkowane na realizację celów społecznych oraz świadczenie specyficznych usług czy produktów. Misja społeczna stanowi zatem fundamentalną siłę napędową i wyróżnik tych organizacji, definiując ich tożsamość, zakres działania oraz wartości, którymi się kierują. Działalność NGO jest często zakorzeniona w wyznawanych wartościach i charakteryzuje się społeczną, nierzadko spontaniczną aktywnością¹⁸.

Kluczową cechą zasobów ludzkich w NGO jest także udział wolontariuszy, którzy świadczą pracę dobrowolnie i bez wynagrodzenia. Ten specyficzny typ personelu, często działający z pobudek ideowych i altruistycznych, sprawia, że zarządzanie ludźmi w NGO musi uwzględniać motywacje wykraczające poza typowe bodźce ekonomiczne¹⁹.

3.2. Wpływ misji na zarządzanie zasobami ludzkimi

Misja społeczna organizacji pozarządowej ma głęboki wpływ na wszystkie obszary zarządzania zasobami ludzkimi, kształtując je w sposób jakościowo odmienny od sektora komercyjnego. Zarządzanie zasobami ludzkimi opiera się na humanocentrycznym paradygmacie zarządzania, w którym człowiek jest centralnym punktem uwagi²⁰. Równocześnie szczególne znaczenie ma wymiar etyczny, obejmujący odpowiednie traktowanie pracowników i wolontariuszy zgodnie z pewnym zestawem wartości

¹⁷ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 57–70.

¹⁸ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 149.

¹⁹ M. Prudzenica, *Wolontariusze jako zasób ludzki w organizacjach non profit na przykładzie Karkonoskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych*, w: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. C. Zająć, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 2011, s. 165–176.

²⁰ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 28.

moralnych. Specjaliści HR w organizacji pozarządowej ponoszą szczególną odpowiedzialność za ochronę i promowanie podstawowych wartości i standardów etycznego postępowania z ludźmi, dążąc do uczciwego i sprawiedliwego traktowania, transparentności polityk i konsekwencji w ich stosowaniu. Wartości takie jak „dbałość i wzgląd na ludzi”, „uwaga – uwzględnianie indywidualnej sytuacji życiowej każdej osoby” czy „edukacja organizacyjna” stają się integralną częścią filozofii zarządzania zasobami ludzkimi²¹.

W organizacjach pozarządowych motywacja pracowników i wolontariuszy często wykracza poza czynniki finansowe. Kluczowe jest precyzyjne zrozumienie misji organizacji oraz jej wartości przez kierownictwo, pracowników i wolontariuszy. Osoby zaangażowane w działalność NGO są często motywowani przez możliwość samorealizacji, poczucie sensu pracy, identyfikację z celami organizacji oraz chęć wniesienia wkładu w dobro społeczne. Zarządzanie zasobami ludzkimi w tym kontekście powinno skupiać się na budowaniu zaangażowania organizacyjnego, które wynika z przekonania do pracy i identyfikacji z misją organizacji, a także z wewnętrznej motywacji do osiągania wysokiej efektywności. Tak rozumiana koncepcja motywacji zakłada inspirowanie i uwalnianie uznaniowych zachowań pracowników, a nie tylko „popychanie ich do cięższej pracy”²².

Dostosowanie strategii działań w organizacji pozarządowej musi w pierwszej kolejności uwzględniać ich misję, a dopiero później oczekiwania donatorów czy partnerów zewnętrznych. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowej wymaga dużej elastyczności, ponieważ planowania personelu jest utrudniona przez zmienny poziom zaangażowania wolontariuszy. Pomimo tych wyzwań, zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowej dąży do kompleksowego i wielowymiarowego podejścia, które łączy aspekty etyczne, motywacyjne i strategiczne w spójną całość²³.

3.3. Tarcie między misją a profesjonalizacją

Wprowadzenie profesjonalnych metod zarządzania, często zaczerpniętych z sektora biznesowego, budzi w środowisku NGO obawy przed zatraceniem podstawowych idei istnienia tych organizacji oraz utożsamianiem profesjonalizmu z bezdusznym zbiurokratyzowaniem²⁴. Krytycy podkreślają, że nadmierna profesjonalizacja może uderzyć w etos sfery non profit, który kładzie nacisk na socjalizację obywatelską, tworzenie sieci interakcji społecznych,

²¹ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 162–165, 772–773.

²² M. Grobelak, *op. cit.*, s. 147–155.

²³ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 57–65.

²⁴ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 64–65.

kształtowanie norm współpracy i zaufania, umacnianie więzi społecznych oraz reprezentowanie różnorodnych postaw i poglądów. Może być to również przeciwnie skuteczne w przypadku małych, samopomocowych stowarzyszeń opartych na więziach osobistych²⁵.

Jednakże, jak podkreślano w podrozdziale 2, profesjonalizacja zarządzania w NGO jest procesem ciągłym i postępującym, który może pozytywnie wpłynąć na skuteczność działania i koncentrację na efektach. Kluczem do sukcesu jest adaptacja rozwiązań biznesowych z uwzględnieniem specyfiki NGO, co oznacza elastyczne podejście, które pozwoli organizacji pozostać wierną swojej misji, jednocześnie zwiększając skuteczność, innowacyjność i sprawność działania. Profesjonalizacja powinna służyć wzmocnieniu misji, a nie jej osłabieniu. ZZL w organizacjach pozarządowych staje przed wyzwaniem integracji tych dwóch perspektyw, kształtując polityki i praktyki w taki sposób, aby wspierały zarówno efektywność operacyjną, jak i głębokie wartości misji społecznej.

4. Łączenie profesjonalizmu z misją – modele i narzędzia ZZL

Profesjonalizacja jest nieuniknionym kierunkiem rozwoju, mającym na celu zwiększenie efektywności i zdolności przetrwania NGO. Jednocześnie misja społeczna stanowi serce każdej organizacji pozarządowej, determinując jej tożsamość, wartości i motywację działania. Wyzwaniem jest zatem, aby adaptacja profesjonalnych narzędzi i modeli biznesowych nie prowadziła do zbiurokratyzowania czy zatracenia etosu non-profit, lecz służyła wzmocnieniu misji.

Integracja profesjonalizmu z misją społeczną w zarządzaniu zasobami ludzkimi w NGO wymaga świadomego i adaptacyjnego podejścia. Chodzi o to, aby narzędzia i modele wypracowane w sektorze biznesowym były elastycznie modyfikowane i wdrażane z uwzględnieniem specyficznych wartości, kultury i celów organizacji pozarządowych, a także zróżnicowanego charakteru ich zasobów ludzkich, włączając w to wolontariuszy²⁶.

4.1. Ogólne zasady łączenia profesjonalizmu z misją w ZZL

Fundamentem skutecznego łączenia profesjonalizmu z misją jest humanocentryczny paradygmat zarządzania, który w NGO nabiera szczególnego wymiaru. Traktuje on człowieka jako najcenniejszy zasób, którego wiedza, umiejętności i postawy są kluczem do innowacyjności i skuteczności.

W kontekście organizacji pozarządowej oznacza to przede wszystkim dbałość o wymiar etyczny – zarządzanie zasobami ludzkimi w NGO musi

²⁵ J. Stankiewicz, B. Seiler, *op. cit.*, s. 357–358.

²⁶ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 66–67.

szczególnie sposób troszczyć się o etyczne traktowanie pracowników i wolontariuszy, promując uczciwość, sprawiedliwość i transparentność polityk. Również istotne jest zrozumienie i integracja wartości, czyli precyzyjne zrozumienie misji i wartości organizacji przez całe kierownictwo, pracowników i wolontariuszy. Profesjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi powinno aktywnie promować, tłumaczyć i omawiać misję, wartości, cele i strategię organizacji z personelem.

Kolejnym elementem jest wzmacnianie zaangażowania misyjnego. Motywacja w NGO często wykracza poza czynniki finansowe, koncentrując się na poczuciu sensu, samorealizacji i wkładzie w dobro społeczne. Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno więc budować zaangażowanie organizacyjne, które wynika z autentycznego przekonania do pracy i identyfikacji z organizacją²⁷.

4.2. Modele ZZL w kontekście misji społecznej

Wiele uniwersalnych modeli zarządzania zasobami ludzkimi, choć wywodzących się z sektora biznesowego, może być skutecznie adaptowanych do realiów NGO, służąc zarówno profesjonalizacji, jak i wzmacnianiu misji społecznej²⁸.

Jednym z nich jest model dopasowania, znany jako Michigan Model, który zakłada, że systemy zarządzania zasobami ludzkimi oraz struktura organizacji muszą być zarządzane zgodnie ze strategią organizacji. W przypadku NGO oznacza to dostosowanie praktyk ZZL do misji i celów społecznych, a nie wyłącznie do celów finansowych czy rynkowych.

Kolejnym podejściem jest model harwardzki, podkreślający, że zarządzanie zasobami ludzkimi jest odpowiedzialnością menedżerów liniowych. To oni, również w organizacjach pozarządowych, powinni dbać o spójność między strategią organizacyjną a polityką HR. W oznacza to, że liderzy – zarówno pracowników, jak i wolontariuszy – muszą przyjmować odpowiedzialność za kształtowanie polityk personalnych wspierających misję organizacji, np. poprzez rekrutację osób o odpowiednich wartościach czy stosowanie motywacji niematerialnej.

Na uwagę zasługuje również model 5P Davida Schulera, obejmujący pięć kluczowych elementów: przekonania (filozofię ZZL), politykę, programy, praktyki i procesy zarządzania zasobami ludzkimi. W organizacjach pozarządowych filozofia zarządzania powinna być głęboko zakorzeniona w misji społecznej, a wszystkie pozostałe elementy – polityki, programy, praktyki i procesy – powinny z niej wynikać i ją konsekwentnie wspierać.

Z kolei koncepcja AMO (Ability, Motivation, Opportunity) zakłada, że efektywność organizacji jest funkcją zdolności, motywacji i możliwości uczestniczenia. W kontekście NGO motywacja często wpływa bezpośrednio z misji

²⁷ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6–7, 772–783.

²⁸ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 59–61.

społecznej, natomiast zapewnienie szerokich możliwości uczestniczenia – zarówno pracownikom, jak i wolontariuszom – daje im poczucie realnego wpływu na realizację celów organizacji.

Wreszcie model zarządzania ukierunkowanego na wysoki poziom zaangażowania (High-Involvement Management) koncentruje się na tworzeniu takich warunków pracy, w których pracownicy sami regulują swoje działania, a relacje w zespole opierają się na zaufaniu i współodpowiedzialności. W organizacjach pozarządowych, gdzie motywacja wewnętrzna i identyfikacja z misją są kluczowe, podejście to ma szczególne znaczenie. Umożliwia ono zarówno pracownikom, jak i wolontariuszom głębsze zrozumienie celów organizacji oraz większe zaangażowanie w ich realizację²⁹.

4.3. Narzędzia ZZL wspierające misję i profesjonalizm

Implementacja profesjonalnego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych wiąże się z koniecznością adaptacji konkretnych narzędzi, które wspierają skuteczną realizację misji organizacji. Jednym z kluczowych obszarów jest planowanie i kształtowanie zatrudnienia. Na tym etapie szczególnie istotne jest precyzyjne zrozumienie misji i wartości organizacji, a następnie dostosowanie strategii działań do tych założeń, zanim uwzględnione zostaną oczekiwania donatorów. Planowanie to obejmuje zarówno pracowników etatowych, jak i wolontariuszy, których zaangażowanie wymaga elastycznego podejścia³⁰.

Proces rekrutacji i selekcji powinien skupiać się na pozyskiwaniu osób, które nie tylko posiadają wymagane kompetencje, ale także identyfikują się z misją i wartościami organizacji. Jest to szczególnie ważne w przypadku wolontariuszy, gdzie motywacja ideowa jest dominująca. Dlatego narzędzia rekrutacyjne w NGO powinny umożliwiać ocenę dopasowania kandydata do kultury organizacyjnej oraz jego potencjału do realizacji celów społecznych³¹.

Motywowanie i budowanie zaangażowania stanowi kolejny istotny element zarządzania zasobami ludzkimi. Oprócz podstawowego wynagrodzenia dla pracowników płatnych, ogromne znaczenie mają zachęty pozafinansowe. Należą do nich publiczne docenianie wkładu w misję, powierzanie ambitnych zadań umożliwiających samorealizację, oferowanie szkoleń i możliwości rozwoju zawodowego, a także zapewnienie elastycznego czasu i form pracy sprzyjających godzeniu obowiązków zawodowych z życiem prywatnym. Ważnym aspektem jest również otwarta komunikacja oraz włączanie pracowników i wolontariuszy w procesy decyzyjne, co zwiększa poczucie wpływu i identyfikacji z organizacją³².

²⁹ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 16–52.

³⁰ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 149–150.

³¹ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 132–135.

³² M. Grobelak, *op. cit.*, s. 150–153.

Profesjonalne podejście do oceniania i zarządzania przez efekty powinno w organizacjach pozarządowych koncentrować się przede wszystkim na mierzeniu wkładu w realizację misji społecznej, a nie jedynie na wynikach finansowych. Kluczowe jest tu ustalanie celów powiązanych z misją, formułowanych w sposób mierzalny i rozwojowy, a także udzielanie regularnej, konstruktywnej informacji zwrotnej dotyczącej postępów oraz rozwoju kompetencji. Warto również wykorzystywać ocenę wieloźródłową, tzw. 360 stopni, która pozwala uzyskać obiektywną perspektywę na zachowania i postawy, zwłaszcza te związane z wartościami organizacyjnymi i współpracą zespołową³³.

Rozwój zasobów ludzkich w organizacjach pozarządowych powinien obejmować zarówno szkolenia formalne, jak i nieformalne formy uczenia się, takie jak mentoring, coaching czy uczenie się przez doświadczenie. Szczególne znaczenie ma budowanie organizacji uczącej się, w której rozwój wiedzy i kompetencji jest procesem ciągłym, wspierającym innowacyjność i zdolność adaptacji w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społecznym. Kształtowanie kompetencji miękkich, zwłaszcza umiejętności interpersonalnych i przywódczych, stanowi fundament skutecznej współpracy i efektywnego zarządzania w sektorze NGO³⁴.

4.4. Wnioski

Łączenie profesjonalizmu z misją w ZZL w organizacjach pozarządowych jest procesem dynamicznym, który wymaga świadomej adaptacji sprawdzonych modeli i narzędzi z sektora biznesowego. Kluczem do sukcesu jest elastyczne podejście, które kładzie nacisk na humanocentryczny paradygmat, etykę, wartości i głębokie zaangażowanie w misję społeczną. Poprzez strategiczne planowanie, misyjną rekrutację, motywowanie wykraczające poza aspekty finansowe, ukierunkowane zarządzanie wydajnością i ciągły rozwój, NGO mogą osiągnąć zarówno wysoką efektywność operacyjną, jak i wzmocnić swój etos oraz zdolność do realizacji swoich społecznych celów. Profesjonalizacja w tym kontekście staje się narzędziem służącym misji, a nie jej zagrożeniem.

5. Efektywność ZZL w NGO

Mimo że organizacje pozarządowe nie są nastawione na zysk, ich sukcesy i zdolność do zaspokajania potrzeb społecznych są silnie związane z umiejętnością efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi.

³³ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 544–545.

³⁴ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 39–41, 182.

5.1. Definicja i specyfika efektywności ZZL w sektorze pozarządowym

Efektywność ZZL w organizacjach pozarządowych, podobnie jak w innych sektorach, jest definiowana jako zdolność do osiągania zamierzonych celów poprzez optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich. Jednakże, w kontekście NGO, pojęcie to nabiera specyficznego wymiaru. Uniwersalnym celem ZZL jest dostarczanie wartości interesariuszom organizacji poprzez osiąganie i utrzymywanie wysokiej efektywności pracy oraz podnoszenie wartości kapitału ludzkiego³⁵. W NGO ta efektywność nie jest mierzona wyłącznie wskaźnikami finansowymi czy rynkowymi, lecz przede wszystkim wkładem w realizację misji społecznej³⁶.

Specyfika efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych przejawia się w kilku kluczowych aspektach. Po pierwsze, istotna jest orientacja na misję i wartości społeczne. Głównym celem NGO jest świadczenie usług lub realizacja działań nastawionych na cele społeczne, natomiast środki finansowe stanowią jedynie narzędzie do osiągania celów statutowych. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi powinno wspierać tę misję, a nie podważać jej etosu³⁷.

Kolejnym elementem jest humanocentryczny paradygmat, zgodnie z którym człowiek stanowi najcenniejszy zasób organizacji. Jego wiedza, umiejętności i postawy są kluczem do innowacyjności oraz skuteczności działania. W tym kontekście szczególnie istotne jest dbanie o etyczne traktowanie pracowników i wolontariuszy, a także promowanie uczciwości, sprawiedliwości i transparentności polityk personalnych³⁸.

Nie bez znaczenia jest również złożoność zasobów ludzkich w organizacjach pozarządowych. Personel NGO jest niejednorodny i obejmuje zarówno pracowników etatowych, jak i liczną grupę wolontariuszy, którzy świadczą pracę nieodpłatnie. Skuteczne zarządzanie wymaga więc uwzględnienia odmiennych potrzeb, motywacji i oczekiwań każdej z tych grup³⁹.

Ostatnim aspektem jest konieczność równoważenia aspiracji biznesowych z ideowymi. Profesjonalizacja organizacji pozarządowych stanowi ogromną szansę na rozwój i poprawę efektywności, jednak wymaga elastycznego podejścia, które pozwoli zachować wierność misji, przy jednoczesnym zwiększaniu skuteczności, innowacyjności i sprawności działania⁴⁰.

³⁵ *Ibidem*, s. 34–38.

³⁶ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 149.

³⁷ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 59–60.

³⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6–7.

³⁹ *Ibidem*, s. 195.

⁴⁰ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 64–65.

5.2. Kluczowe czynniki wpływające na efektywność ZZL w NGO

Efektywność ZZL w sektorze pozarządowym jest determinowana przez szereg czynników, które często różnią się od tych w sektorze biznesowym lub nabierają innego znaczenia⁴¹.

5.2.1. Kapitał ludzki i motywacja niematerialna

W organizacji pozarządowej kapitał ludzki, obejmujący wiedzę, zdolności, umiejętności, zdrowie, postawy, wartości i motywację, jest często jedynym, a zarazem najważniejszym zasobem. Skuteczność organizacji zależy w dużej mierze od tego, w jaki sposób ten kapitał jest wykorzystywany i rozwijany.

Motywacja w NGO ma w dużej mierze charakter pozaekonomiczny. W przeciwieństwie do sektora biznesowego, gdzie dominują motywatory finansowe, w organizacji pozarządowej motywacja często wynika z poczucia sensu pracy, potrzeby samorealizacji, identyfikacji z misją oraz chęci wniesienia wkładu w dobro społeczne. Zarządzanie zasobami ludzkimi powinno zatem koncentrować się na budowaniu zaangażowania organizacyjnego, które wynika z autentycznego przekonania do pracy i lojalności wobec organizacji⁴².

Istotnym elementem jest także zapewnienie możliwości rozwoju i samorealizacji. Pracownicy i wolontariusze w organizacjach pozarządowych cenią sobie możliwość poszerzania kwalifikacji, zdobywania doświadczenia, autonomii działania oraz twórczego podejścia do powierzonych zadań. Dlatego zarządzanie zasobami ludzkimi powinno oferować wyzwania, ambitne projekty, rozwój zawodowy i elastyczne formy pracy. Brak takich możliwości jest częstym powodem odchodzenia z organizacji⁴³.

Wysoki poziom satysfakcji z pracy jest kolejnym wyróżnikiem sektora pozarządowego. Badania wskazują, że osoby zaangażowane w działalność NGO często deklarują większe zadowolenie z pracy niż osoby zatrudnione w innych sektorach. Choć satysfakcja nie jest bezpośrednim składnikiem efektywności, wyraźnie na nią wpływa, sprzyjając tym samym większemu zaangażowaniu i stabilności zespołu⁴⁴.

5.2.2. Organizacyjne Zachowania Obywatelskie

Organizacyjne Zachowania Obywatelskie (dalej: OZO), czyli pozytywne, niewymuszone zachowania w pracy, wykraczające poza wymagania przypisane

⁴¹ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 149–150.

⁴² *Ibidem*, *op. cit.*, s. 152–153.

⁴³ A. Pocztownski, *op. cit.*, s. 272–275.

⁴⁴ J. Schmidt, *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań, 2010, s. 160.

do danej roli, mają szczególne znaczenie dla efektywności organizacji pozarządowych. OZO obejmują takie postawy jak pomaganie innym, posłuszeństwo organizacyjne, zaangażowanie, lojalność, samorozwój oraz inicjatywę⁴⁵.

Wpływ OZO na funkcjonowanie organizacji jest bardzo istotny. Zachowania tego typu przyczyniają się do redukcji różnic w poziomie wykonywanych zadań, zwiększają zdolność adaptacji w zmieniającym się środowisku – między innymi poprzez uczenie się nowych umiejętności i dzielenie się informacjami – a także wpływają na poprawę wyników pracy oraz chęć pozostania w zespole. Badania potwierdzają, że pomaganie, wytrwałość i zaangażowanie pracowników mają bezpośredni wpływ na efektywność jednostek organizacyjnych⁴⁶.

OZO są również spójne z misją organizacji pozarządowych i dobrze wpisują się w ich kulturę organizacyjną, która opiera się na współdziałaniu, partnerstwie i wzajemnym wsparciu. Takie zachowania wzmacniają efektywność organizacji, podnoszą jakość działań oraz sprzyjają budowaniu pozytywnego klimatu organizacyjnego⁴⁷.

Na występowanie OZO wpływają różne czynniki wzmacniające. Należą do nich spójność grupy, poczucie wsparcia ze strony organizacji, bezpieczeństwo w miejscu pracy – przejawiające się m.in. tolerowaniem błędów i nagradzaniem innowacji – a także wysokie oczekiwania dotyczące osiągnięć, jasność i rutynowość zadań oraz jakość informacji zwrotnej. Kluczową rolę odgrywa również poczucie sprawiedliwego traktowania, które stanowi fundament dla rozwoju postaw obywatelskich w organizacji⁴⁸.

5.2.3. Kultura organizacyjna i środowisko pracy

Kultura organizacyjna i środowisko pracy mają fundamentalny wpływ na efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowej. Zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje troskę o dobrostan pracowników oraz tworzenie pozytywnego środowiska pracy. Dotyczy to nie tylko realizacji obowiązków zawodowych, ale również budowania kompleksowego systemu wynagradzania i promowania lojalności wobec organizacji.

Istotnym elementem jest atmosfera i jakość relacji w zespole. Przyjazne kontakty zawodowe, dobra atmosfera pracy, partnerstwo i współpraca stanowią podstawę efektywnego działania. Styl zarządzania oparty na więzach towarzyskich i przyjacielskich między pracownikami jest często spotykany w organizacjach pozarządowych i może sprzyjać poczuciu wspólnoty oraz motywacji.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 155–156, 196.

⁴⁶ J. Schmidt, *op. cit.*, s. 158–164.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 142–159.

⁴⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 308.

Kultura organizacyjna NGO powinna być również zakorzeniona w wartościach i normach etycznego działania, takich jak racjonalizm, pragmatyzm, uczciwość, rzetelność i odpowiedzialność. Dbłość o etykę w zatrudnieniu stanowi część szerszej odpowiedzialności społecznej organizacji.

Ważnym aspektem jest także otwartość na partycypację i komunikację. Włączanie pracowników w procesy decyzyjne oraz otwarte informowanie o osiągnięciach misyjnych zwiększa ich zaangażowanie i poczucie wpływu. Menedżerowie liniowi odgrywają tu kluczową rolę, kształtując klimat organizacyjny sprzyjający współpracy i efektywności⁴⁹.

5.3. Metody i narzędzia pomiaru efektywności ZZL w NGO

Pomiar efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych jest kluczowy dla monitorowania postępów, uzasadniania inwestycji w kapitał ludzki oraz doskonalenia praktyk zarządczych. Wymaga on jednak odpowiedniego dostosowania narzędzi znanych z sektora biznesowego do specyfiki działalności społecznej⁵⁰.

Istotnym podejściem w tym obszarze jest zarządzanie przez efekty, które zakłada mierzenie wkładu pracowników i wolontariuszy w realizację misji społecznej organizacji. Profesjonalne systemy oceny powinny obejmować ustalanie celów powiązanych z misją, ocenę wyników i zachowań, regularne udzielanie informacji zwrotnych oraz stosowanie oceny wieloźródłowej (360 stopni). Pomiar efektywności powinien koncentrować się na trzech podstawowych elementach: planowaniu zadań, stymulowaniu efektywnych zachowań oraz ocenie osiągniętych rezultatów⁵¹.

Ważnym narzędziem w doskonaleniu praktyk zarządzania są audyt i ewaluacja. Wdrażanie profesjonalnych rozwiązań w tym zakresie wymaga prowadzenia systematycznej sprawozdawczości, badania efektywności podejmowanych działań oraz poszukiwania obiektywnych miar skuteczności. Audyt działalności społecznej stanowi jeden ze sposobów oceny, a ewaluacja programów pozwala na analizę skuteczności i zgodności podejmowanych działań z misją organizacji⁵².

Pomiar kapitału ludzkiego pełni szczególną rolę, ponieważ umożliwia ocenę wpływu praktyk ZZL na ogólne wyniki organizacji. Obejmuje on gromadzenie i analizowanie danych demograficznych, informacji dotyczących rozwoju zawodowego i efektywności pracowników, a także wskaźników zadowolenia,

⁴⁹ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6, 23–24, 185–195, 319–320.

⁵⁰ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 67.

⁵¹ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 224–255.

⁵² *Ibidem*, s. 255, 414–419.

absencji oraz płynności zatrudnienia. Najważniejszym miernikiem wartości kapitału ludzkiego pozostaje poziom fachowości i kompetencji w organizacji⁵³.

Nie mniej istotne są badania opinii i zaangażowania pracowników, które umożliwiają poznanie ich potrzeb, sposobu postrzegania własnej roli oraz identyfikację obszarów wymagających usprawnień. Choć związek między zaangażowaniem a efektywnością nie zawsze jest jednoznacznie potwierdzony, badania te uznaje się za cenne narzędzie, ponieważ przyczyniają się do obniżenia poziomu absencji i rotacji. Skuteczność tych działań w dużej mierze zależy od otwartości kierownictwa i kultury organizacyjnej opartej na zaufaniu⁵⁴.

5.4. Wnioski

Efektywność ZZL w NGO jest wielowymiarowym zagadnieniem, które wykracza poza tradycyjne metryki biznesowe, głęboko zakorzeniając się w misji społecznej organizacji. Kluczem do sukcesu jest świadoma adaptacja profesjonalnych modeli i narzędzi ZZL, która zawsze uwzględnia specyfikę NGO, w tym dominującą motywację pozafinansową, rolę wolontariuszy oraz unikalną kulturę organizacyjną. Właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi, ukierunkowane na wzmacnianie misji poprzez budowanie zaangażowania misyjnego, promowanie Organizacyjnych Zachowań Obywatelskich i tworzenie wspierającego środowiska pracy, pozwoli NGO osiągać zarówno wysoką skuteczność operacyjną, jak i realizować swoje cele społeczne. Profesjonalizacja w tym kontekście nie jest zagrożeniem dla etosu non-profit, lecz potężnym narzędziem w jego służbie.

6. Bariery i wyzwania wdrażania ZZL w NGO

Wdrażanie profesjonalnego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych napotyka na szereg specyficznych barier i wyzwań, które wynikają zarówno z odmienności tego sektora w stosunku do biznesu i administracji publicznej, jak i z wewnętrznych uwarunkowań samych NGO. Mimo rosnącej świadomości potrzeby profesjonalizacji, wiele organizacji nadal boryka się z problemami utrudniającymi jej pełne wdrożenie i skuteczne funkcjonowanie⁵⁵.

6.1. Ogólne bariery profesjonalizacji w sektorze pozarządowym

Profesjonalizacja w organizacjach pozarządowych, rozumiana jako adaptacja wzorców działania z innych sektorów – zwłaszcza biznesowego

⁵³ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 115–122.

⁵⁴ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 427–431.

⁵⁵ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 147–154.

– w celu poprawy efektywności, napotyka na szereg fundamentalnych przeszkód. Do najważniejszych z nich należą mentalność i opór przed zmianami, heterogeniczność i specyfika sektora, ograniczone zasoby finansowe oraz trudności związane z pomiarem i sprawozdawczością.

W środowisku organizacji pozarządowych często obserwuje się opór wobec wdrażania nowoczesnych metod zarządzania, które bywają postrzegane jako przejaw biurokratyzacji lub zagrożenie dla ideowych podstaw funkcjonowania organizacji. Sam termin „zarządzanie” nierzadko kojarzony jest z praktykami typowymi dla sektora komercyjnego, co budzi obawy przed utratą misyjnego charakteru działalności.

Duże zróżnicowanie organizacji pozarządowych, obejmujące zarówno niewielkie stowarzyszenia samopomocowe oparte na więziach osobistych, jak i rozbudowane struktury o profesjonalnym zapleczu, sprawia, że uniwersalne rozwiązania profesjonalizacyjne nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty. W niektórych przypadkach mogą być nawet przeciwnie skuteczne. Zróżnicowanie to utrudnia również jednoznaczne zdefiniowanie specyfiki NGO w kontekście nauk o zarządzaniu⁵⁶.

Istotnym problemem pozostaje również ograniczony dostęp do środków finansowych oraz trudności w pozyskiwaniu i rozliczaniu funduszy na działalność statutową. Wiele organizacji koncentruje się na realizacji prostych, krótkoterminowych projektów – często motywowanych głównie możliwością uzyskania grantu – co prowadzi do dopasowywania działań do wymagań donatorów, zamiast do faktycznych potrzeb społecznych. Brak stabilnych źródeł finansowania utrudnia inwestowanie w rozwój organizacyjny i kadrowy⁵⁷.

Dodatkowym wyzwaniem są wymagania stawiane przez fundatorów i administrację publiczną w zakresie skuteczności, efektywności i jakości zarządzania. Pociąga to za sobą konieczność prowadzenia regularnej sprawozdawczości oraz poszukiwania obiektywnych miar sukcesu. Jednocześnie wiele kluczowych aspektów działalności NGO – takich jak społeczna odpowiedzialność, zaangażowanie czy zachowania organizacyjne – ma charakter niematerialny i trudny do jednoznacznego pomiaru, co utrudnia pełną ocenę efektywności działań organizacji⁵⁸.

6.2. Wyzwania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w NGO

Wdrażanie ZZL w NGO wiąże się ze specyficznymi problemami, które wykraczają poza ogólne bariery profesjonalizacji.

⁵⁶ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 57–70.

⁵⁷ J. Schmidt, *op. cit.*, s. 91–93.

⁵⁸ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 59–61.

6.2.1. Specyfika zasobów ludzkich i motywacji

W obszarze zasobów ludzkich i motywacji, NGO stykają się z kilkoma kluczowymi problemami. Niejednorodność personelu jest znaczącym wyzwaniem, ponieważ zasoby ludzkie w NGO składają się zarówno z pracowników etatowych, jak i licznej grupy wolontariuszy świadczących pracę nieodpłatnie, co wymaga zróżnicowanych podejść do zarządzania i motywowania. Dominacja motywacji pozaekonomicznej, choć stanowi siłę napędową NGO, może prowadzić do nadmiernego obciążenia i wypalenia zawodowego, jeśli nie towarzyszą jej odpowiednie warunki pracy. Liderzy NGO wskazują na problemy takie jak zbyt niskie zarobki w porównaniu do kompetencji, nadmiar obowiązków i praca w nadgodzinach. Brak stabilności zatrudnienia i niskie zarobki stanowią barierę w pozyskiwaniu i utrzymywaniu wykwalifikowanych pracowników; częste stosowanie umów cywilnoprawnych (zlecenie, o dzieło) w NGO oznacza brak formalnego przywiązania do miejsca pracy, co wymaga ciągłego stosowania instrumentów motywowania. Ograniczone możliwości rozwoju i awansu są wskazywane przez liderów NGO jako jeden z problemów pracowniczych; krótkie ścieżki kariery, mimo że czasem rekompensowane przyjazną atmosferą, nie zawsze sprzyjają długoterminowemu rozwojowi i zatrzymywaniu talentów, a niskie wyniki w zakresie samorozwoju i zaangażowania mogą świadczyć o braku spójnej polityki kadrowej, zwłaszcza w obszarze rozwoju zawodowego. Niski prestiż i niejasny zakres obowiązków są częste w sektorze pozarządowym, co prowadzi do frustracji i obniżenia efektywności oraz może skutkować sporami kompetencyjnymi, szczególnie u osób przyzwyczajonych do zhierarchizowanych struktur. Ostatecznie, kryzys odnowy i wypalenie zawodowe to istotne zagrożenia; długotrwałe zaangażowanie bez odpowiedniego motywowania i organizacji pracy może prowadzić do zniechęcenia, wyczerpania i w konsekwencji schyłku organizacji⁵⁹.

6.2.2. Wyzwania organizacyjne i menedżerskie

Wyzwania o charakterze organizacyjnym i menedżerskim obejmują szereg problemów. Brak umiejętności zarządzania jest wskazywany przez licznych badaczy jako jedna ze słabości NGO, a postulat, by liderzy nie mieli umiejętności menedżerskich, jest kontrproduktywny dla rozwoju. Często w NGO spotyka się tradycyjny styl zarządzania, oparty na więzach towarzyskich i przyjacielskich. Chociaż sprzyja on dobrej atmosferze, może utrudniać wdrażanie sformalizowanych procedur i obiektywnych miar efektywności; autorytarny

⁵⁹ M. Grobelak, *op. cit.*, s 147–155.

styl zarządzania, choć w niektórych kontekstach (np. wśród osób pamiętających okres ZSRR) może zwiększać poczucie bezpieczeństwa, jest coraz mniej akceptowany przez młodsze pokolenia, które oczekują większej niezależności i swobody działania. Niechęć do delegowania i brak zaufania to kolejny problem; menedżerowie mogą obawiać się utraty wpływu, nie ufać pracownikom lub bać się krytyki w razie błędów podwładnych, a brak zaufania ze strony pracowników do kierownictwa (spowodowany np. niedotrzymywaniem obietnic czy nieuczciwym traktowaniem) również utrudnia budowanie zaangażowania. Trudności w integracji profesjonalizmu z misją wynikają z obawy przed zatraceniem misji społecznej w obliczu profesjonalizacji. Wprowadzenie profesjonalnych metod zarządzania, zwłaszcza zaczerpniętych z sektora biznesowego, budzi obawy przed „bezdusznym zbiurokratyzowaniem”, co sprawia, że organizacje często „dopasowują się” do wymagań oceniających zamiast rozwijać innowacyjne, choć trudniejsze do oceny projekty. Często występuje również brak spójności systemów ZZL; wiele NGO (podobnie jak przedsiębiorstw) deklaruje strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi, lecz w praktyce często brakuje spójności między poszczególnymi elementami ZZL, np. brak powiązania wynagrodzeń z oceną wkładu pracy czy zbyt uproszczone systemy wynagrodzeń⁶⁰.

7. Rekomendacje i dobre praktyki

W obliczu zidentyfikowanych barier i wyzwań, kluczowe dla organizacji pozarządowych staje się wdrożenie skutecznych rekomendacji i dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Celem jest, aby profesjonalizacja nie stanowiła zagrożenia dla misji społecznej, lecz była potężnym narzędziem w jej służbie, wzmacniając zarówno skuteczność operacyjną, jak i głębokie wartości etosu non-profit.

7.1. Ogólne zasady integrowania profesjonalizmu z misją w ZZL

Fundamentem skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) w organizacjach pozarządowych (NGO) jest humanocentryczny paradygmat zarządzania, który traktuje człowieka jako najcenniejszy zasób organizacji, którego wiedza, umiejętności i postawy są kluczem do innowacyjności i skuteczności. Aby skutecznie połączyć profesjonalizm z misją, rekomenduje się świadomą i adaptacyjną profesjonalizację. Należy elastycznie adaptować rozwiązania biznesowe, modyfikując je i wdrażając z uwzględnieniem specyficznych wartości,

⁶⁰ J. Schmidt, *op. cit.*, s.91–100, 152.

kultury i celów NGO, a także zróżnicowanego charakteru ich zasobów ludzkich, w tym wolontariuszy. Ważne jest, aby był to twórczy benchmarking, a nie kopiowanie. Profesjonalizacja powinna służyć wzmocnieniu misji społecznej, a nie jej osłabieniu. Kluczowe jest precyzyjne zrozumienie misji i wartości organizacji przez całe kierownictwo, pracowników i wolontariuszy. ZZL powinno aktywnie promować, tłumaczyć i omawiać misję, wartości, cele i strategię organizacji z personelem⁶¹.

W zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych należy szczególnie dbać o wymiar etyczny i transparentność, promując uczciwość, sprawiedliwość i transparentność polityk w etycznym traktowaniu pracowników i wolontariuszy⁶². Etyczna kultura organizacyjna powinna umacniać poczucie lojalności i zawierać uniwersalne wartości, takie jak racjonalizm, pragmatyzm, uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność, szacunek, prawdomówność i współdziałanie⁶³. ZZL powinno również skupiać się na budowaniu zaangażowania organizacyjnego, które wynika z przekonania do pracy i do organizacji, oraz z motywacji do osiągania wysokiego poziomu wydajności. Kluczowe dla budowania przynależności i zaangażowania jest tworzenie atmosfery zaufania poprzez szczerość, uczciwe, sprawiedliwe i konsekwentne traktowanie pracowników oraz dotrzymywanie słowa. Menedżerowie, w tym liderzy wolontariuszy, muszą przyjmować odpowiedzialność za polityki HR wspierające misję, na przykład poprzez rekrutację osób o odpowiednich wartościach czy motywowanie niematerialne. Należy ich wspierać w rozwoju umiejętności zarządzania ludźmi, coachingu i udzielania informacji zwrotnej⁶⁴.

7.2. Dobre praktyki i narzędzia ZZL wspierające misję i profesjonalizm

Implementacja ZZL w NGO wymaga adaptacji konkretnych narzędzi, które pomogą w skutecznej realizacji misji społecznej. W obszarze planowania i kształtowania zatrudnienia strategię działań muszą w pierwszej kolejności uwzględniać misję organizacji, a dopiero później oczekiwania donatorów⁶⁵. Należy jasno definiować zakres obowiązków i oczekiwań, nawet dla wolontariuszy, co zwiększa autonomię i satysfakcję. Ważne jest również aktywne sterowanie ruchliwością pracowniczą, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną, oraz wykorzystywanie jej dla doskonalenia ZZL⁶⁶.

⁶¹ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 57–69.

⁶² M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 6.

⁶³ J. Stankiewicz, B. Seiler, *op. cit.*, s. 353–365.

⁶⁴ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 14, 297–299, 319–320.

⁶⁵ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 61–65.

⁶⁶ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 156–162.

W procesie rekrutacji i selekcji powinien skupiać się na pozyskiwaniu osób, które nie tylko posiadają wymagane kompetencje, ale także identyfikują się z misją i wartościami organizacji. Jest to szczególnie ważne w przypadku wolontariuszy, gdzie motywacja ideowa jest dominująca⁶⁷. Narzędzia rekrutacyjne powinny pozwalać na ocenę dopasowania kandydata do kultury organizacji i jego potencjału rozwojowego. Warto wykorzystać rozmowy kwalifikacyjne oparte na kompetencjach. Jeśli pracownicy odchodzą, warto z nimi rozstać się profesjonalnie, wykorzystując ich jako źródło informacji do usprawniania ZZL⁶⁸.

W kontekście motywowania i zaangażowania, oprócz podstawowego wynagrodzenia, kluczowe są motywatory pozaekonomiczne, takie jak pochwały i wyróżnienia za wkład w misję, oferowanie ambitnych zadań, wyzwań i możliwości samorealizacji. Istotne jest również zapewnienie rozwoju zawodowego poprzez szkolenia i możliwości podnoszenia kwalifikacji, które wspierają zarówno indywidualne aspiracje, jak i zdolności do efektywniejszej realizacji misji, a szkolenie jest postrzegane jako nagroda. Umożliwienie godzenia życia zawodowego/prywatnego z pracą na rzecz misji, szczególnie dla wolontariuszy, jest możliwe dzięki elastycznemu czasowi pracy i dbałości o work-life balance. Aktywne włączanie pracowników i wolontariuszy w procesy decyzyjne oraz komunikowanie o osiągnięciach misyjnych, co zwiększa zaangażowanie i poczucie wpływu, jest elementem komunikacji i partycypacji; głos pracowniczy powinien być zakorzeniony w codziennym życiu organizacji. Dbanie o pozytywne środowisko pracy, dobrostan pracowników, przyjazne kontakty zawodowe, dobrą atmosferę pracy, partnerstwo, zgrany zespół, niski poziom stresu i poczucie bezpieczeństwa wzmacnia Organizacyjne Zachowania Obywatelskie (OZO) poprzez poczucie sprawiedliwego traktowania, wsparcie organizacji i bezpieczeństwo⁶⁹.

W obszarze oceniania i zarządzania przez efekty (wydajnością), profesjonalne systemy oceny powinny być ukierunkowane na mierzenie wkładu w realizację misji społecznej, a nie tylko wyników finansowych. Należy ustalać jasne, mierzalne i rozwojowe cele powiązane z misją. Regularna i konstruktywna informacja zwrotna dotycząca postępów w realizacji celów misyjnych i rozwoju kompetencji jest kluczowa⁷⁰. Ocena 360 stopni może być użyteczna do uzyskania obiektywnej oceny zachowań i kompetencji od różnych interesariuszy. Wyniki ocen powinny być podstawą do rozwoju osobistego i doskonalenia efektywności pracy⁷¹.

⁶⁷ M. Grobelak, *op. cit.*, s. 152–154.

⁶⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 143–349–351, 408–410, 543–544.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 303–324.

⁷⁰ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 242–243.

⁷¹ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 408–410, 538–545.

Jeśli chodzi o rozwój zasobów ludzkich, istotne jest budowanie „organizacji uczącej się”, która systematycznie rozwija wiedzę i umiejętności swoich członków poprzez uczenie się przez doświadczenie, coaching i mentoring. Rozwijanie kompetencji miękkich, takich jak interpersonalne i przywództwo, jest niezbędne dla efektywnej współpracy i zarządzania. Należy także zapewnić możliwości rozwoju kariery, w tym tworzenie równoległych hierarchii dla specjalistów⁷².

W kwestii wynagradzania (tam, gdzie ma to zastosowanie), systemy wynagradzania powinny być kształtowane w sposób sprawiedliwy i przejrzysty, nawet przy niskich zarobkach. W NGO to właśnie motywatory pozafinansowe, takie jak możliwość samorealizacji, pochwały czy poczucie bycia docenionym, są często najważniejsze i muszą uzupełniać, a czasem zastępować, ograniczone środki finansowe. System wynagrodzeń powinien być elastyczny i dostosowany do potrzeb pracowników, na przykład w formie kafeteryjnej⁷³.

Powyższe rekomendacje stanowią ramy dla świadomego i strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w NGO, co pozwala na równoczesne zachowanie wierności misji społecznej i dążenie do wysokiej efektywności działania.

8. Wnioski

Niniejszy rozdział podkreśla, że strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) w organizacjach pozarządowych (NGO) jest nie tylko pożądane, ale wręcz niezbędne dla osiągnięcia zarówno misji społecznej, jak i wysokiej efektywności działania. Rozwój trzeciego sektora, wzrastające znaczenie NGO w realizacji zadań publicznych oraz ich aktywizacja rynkowa, stawiają przed nimi nowe wyzwania wymagające odejścia od spontanicznej działalności na rzecz bardziej zorganizowanych form. Profesjonalizacja, choć krytykowana za potencjalne zagrożenie dla etosu non-profit i nie zawsze skuteczna w mniejszych organizacjach, jest kluczowym czynnikiem sukcesu, zwłaszcza dla polskich NGO, które charakteryzują się relatywnym zapóźnieniem rozwojowym i często borykają się z przetrwaniem pierwszych lat działalności. Skuteczne zarządzanie, w tym ZZL, jest w tym kontekście fundamentalne⁷⁴.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w NGO musi uwzględniać ich specyfikę, która obejmuje różnorodność personelu – zarówno pracowników etatowych, jak i wolontariuszy – ich unikatowe cechy osobowe, motywacje i potrzeby⁷⁵.

⁷² *Ibidem*, s. 470–478.

⁷³ A. Poczowski, *op. cit.*, s. 370–376.

⁷⁴ J. Schmidt, *op. cit.*, s. 6–9, 14–16, 36–40, 136–140.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 110–111.

W przeciwieństwie do tradycyjnych modeli ZZL, skoncentrowanych głównie na pracownikach fizycznych jako koszcie do minimalizacji, pracownicy wiedzy, dominujący w wielu obszarach, muszą być traktowani jako aktywa, które należy rozwijać. Zarządzanie kompetencjami jest tutaj kluczowe, wpisując się w humanocentryczny paradygmat biznesowy i przyczyniając się do przewagi konkurencyjnej organizacji. Obejmuje ono określanie wymaganej wiedzy, umiejętności i zdolności do efektywnego wykonywania pracy, co jest podstawą dla procesów rekrutacji, oceniania i szkolenia⁷⁶.

Kwestie motywacji i zaangażowania pracowników, w tym wolontariuszy, są niezwykle istotne. W NGO, gdzie narzędzia motywacyjne są często bardziej ograniczone niż w sektorze biznesowym, budowanie dobrych stosunków w pracy, przyjaznej atmosfery, poczucia wspólnoty i zaangażowania ma fundamentalne znaczenie⁷⁷. Chociaż związek między zadowoleniem z pracy a wydajnością nie zawsze jest prosty i bezpośredni, to jednak zwiększona wydajność może prowadzić do wzrostu satysfakcji. Kluczową rolę odgrywa tu styl kierowania, który powinien opierać się na formułowaniu wizji, wspieraniu celów grupowych, wyznaczaniu wysokich oczekiwań i stymulacji intelektualnej, co sprzyja zaangażowaniu obywatelskiemu⁷⁸.

Rozwój pracowników poprzez szkolenia jest nieodłącznym elementem ZZL, mającym na celu wzbogacanie wiedzy, rozwijanie zdolności i kształtowanie postaw. Potrzeby szkoleniowe powinny być identyfikowane poprzez analizę luk na poziomie organizacyjnym, zbiorowym i indywidualnym⁷⁹. Ważne jest, aby szkolenia były adekwatne do potrzeb, zwłaszcza w obszarach kluczowych dla NGO, takich jak pozyskiwanie finansowania czy budowanie wizerunku⁸⁰. Proces zarządzania wynikami, obejmujący planowanie, stymulowanie i ewaluację, jest niezbędny do tworzenia wartości. Regularne przeglądy wyników, oparte na rzetelnych informacjach zwrotnych, sprzyjają rozwojowi pracowników, choć praktyka w polskich firmach, zwłaszcza rodzinnych, wciąż wymaga poprawy w zakresie przygotowania do takich rozmów⁸¹.

Kluczowe znaczenie dla dobrostanu i wydajności pracowników ma również równowaga między życiem zawodowym a osobistym. Wypalenie zawodowe, będące długotrwałym procesem wynikającym ze stresu w pracy, wymaga wczesnych działań zapobiegawczych⁸². Efektywna komunikacja wewnętrzna,

⁷⁶ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 11–13, 224–226, 272–275.

⁷⁷ J. Schmidt, *op. cit.*, s. 151–152.

⁷⁸ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 200–204, 426–228.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 272–289.

⁸⁰ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 61–65.

⁸¹ A. Pocztowski, *op. cit.*, s. 251–257.

⁸² M. Grobelak, *op. cit.*, s. 150–154.

transparentność i partycypacja pracowników w procesach decyzyjnych są fundamentem budowania zaufania i zaangażowania. Badania opinii pracowników, pozwalające ocenić zadowolenie z pracy i klimat organizacyjny, dostarczają cennych informacji dla podejmowania trafnych decyzji personalnych.

Wreszcie, proces ZZL powinien być wsparty solidną analityką danych i raportowaniem na temat kapitału ludzkiego. Wykorzystywanie metod statystycznych do analizy danych ilościowych, benchmarking najlepszych praktyk oraz ciągle monitorowanie wskaźników wydajnościowych pozwalają na świadome zarządzanie i optymalizację inwestycji w zasoby ludzkie⁸³. Wdrożenie tych elementów pozwala NGO nie tylko przetrwać, ale także skutecznie realizować swoją misję społeczną, jednocześnie dążąc do wysokiej efektywności, co jest możliwe dzięki holistycznemu i skoncentrowanemu na człowieku podejściu do zarządzania⁸⁴.

Bibliografia

- Armstrong M., S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wyd. 6 zmien. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Grobelak M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji pozarządowych – wybrane problemy*, „Edukacja ustawiczna dorosłych” 2022, nr 4/2022 (119).
- Marciszewska A., *Profesjonalizacja zarządzania organizacji non profit – ujęcie teoretyczne*, „Organizacje i kierowanie” 2014, nr 4/2014 (164).
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi: Strategie – procesy – metody*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2018.
- Prudzienica M., *Wolontariusze jako zasób ludzki w organizacjach non profit na przykładzie Karkonoskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych*, w: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, red. C. Zajac, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 2011.
- Schmidt J., *Zasoby ludzkie w rozwoju organizacji pozarządowych w gospodarce rynkowej w Polsce*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań, 2010.
- Stankiewicz J., B. Seiler, *Profesjonalizacja jako czynnik sukcesu polskich organizacji pozarządowych*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, R. 11, nr 4, cz. 2.

⁸³ M. Armstrong, S. Taylor, *op. cit.*, s. 113–115.

⁸⁴ A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 67.

Justyna Kukła*

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI SPOŁECZNYMI W ORGANIZACJACH POZARZĄDOWYCH – WYZWANIA I DOBRE PRAKTYKI

Wprowadzenie

Projekty społeczne realizowane przez organizacje pozarządowe odgrywają coraz większą rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Ich znaczenie rośnie zwłaszcza w obszarach, w których instytucje publiczne okazują się niewystarczające. Taka rola NGO wynika bezpośrednio z ich misji oraz zasad na których zostały powołane do życia. Na przestrzeni ostatnich lat organizacje pozarządowe pełnią kluczową rolę w reagowaniu na kryzysy społeczne, tj. kryzys migracyjny czy pandemia COVID-19. Rosnąca liczba projektów oraz potrzeba szybkiego działania wiążą się także z licznymi trudnościami organizacyjnymi i społecznymi. Celem niniejszej pracy jest analiza wyzwań z jakimi mierzą się organizacje pozarządowe podczas tworzenia projektów społecznych oraz identyfikacja dobrych praktyk, które mogą przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania potencjału organizacji i osiągnięcia lepszych wyników. Rozważając zagadnienia zarządzania projektami w NGO należy wziąć pod uwagę ich specyfikę wynikającą z wielu zmiennych czynników zarówno w otoczeniu wewnętrznym jak i zewnętrznym¹. Usystematyzowanie tej wiedzy pozwoli na zwiększenie efektywności w zarządzaniu projektami – a co za tym idzie – usprawni organizację i podniesie skuteczność podejmowanych działań na rzecz otoczenia.

* Fundacja „Just Art”.

¹ A. Marciszewska, R. Brajer-Marczak, *Przyszłość zarządzania projektami w organizacjach non profit*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt naukowy 187, s. 10.

W analizie uwzględnione zostaną zarówno elementy zarządcze jak i społeczne: diagnoza potrzeb, planowanie, realizacja czy komunikacja z interesariuszami. Podstawą opracowania będą aktualne raporty branżowe oraz wybrane publikacje naukowe dotyczące zarządzania projektami w NGO.

1. Specyfika projektów społecznych

Projekt społeczny nie posiada słownikowej definicji, jednak bazując na dostępnej literaturze jest on określany jako zaplanowane działania prowadzące do pozytywnej zmiany w otoczeniu społecznym lub jako odpowiedź na ważny problem, potrzeby i wyzwania, które dotyczą konkretnej społeczności². Obejmują one różnorodne działania mające na celu rozwiązywanie problemów społecznych i wspieranie rozwoju społeczności. Obszary, w których mogą powstać projekty społeczne to m.in. edukacja, zdrowie, kultura i sztuka czy wsparcie osób z niepełnosprawnościami. Projekty społeczne realizowane przez organizacje pozarządowe różnią się zasadniczo od projektów komercyjnych i publicznych zarówno pod względem celów, struktury działania jak i źródeł finansowania. W projektach społecznych głównym celem jest realizacja dobra wspólnego i rozwiązywanie problemów społecznych a nie tak jak w przypadku projektów komercyjnych zysk finansowy. Inną wskazaną różnicą jest struktura i sposób zarządzania. W projektach komercyjnych i publicznych dominuje struktura korporacyjna, natomiast w NGO często spotyka się struktury niesformalizowane³. Również źródła finansowania w znaczny sposób wpływają na różnicę w zarządzaniu projektami – finansowanie projektów społecznych opiera się na grantach, dotacjach, darowiznach i pracy wolontariackiej, natomiast projekty komercyjne są finansowane ze środków własnych.

Wśród projektów społecznych dominuje także mocne zakorzenienie w misji organizacji. Motywacją nie jest już czynnik finansowy, ale m.in. potrzeba zmiany społecznej czy poczucia sprawczości. Uczestnicy projektów czują indywidualną i osobistą przynależność do projektu co wzmacnia konsekwencję w ich działaniach na rzecz określonego celu. W efekcie organizacje pozarządowe są zmuszone do nieustannego balansowania pomiędzy realizacją swojej misji a wpasowaniem się w formalne i finansowe wymagania otoczenia instytucjonalnego. Taka specyfika projektów społecznych sprawia, że zarządzanie nimi wymaga nie tylko kompetencji projektowych, ale także pełnego

² Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, *ABC Projektów Społecznych. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, s. 5.

³ J. Sikora, *Organizacje pozarządowe w przestrzeni publicznej – między państwem a rynkiem*, [w:] *Trzeci sektor w Polsce i na świecie*, red. W. Szymczak, Poznań 2012, s. 89–90.

zrozumienia wartości organizacji i kontekstu społecznego w jakim działają⁴. Złożoność tych uwarunkowań prowadzi do szeregu wyzwań, które wpływają na skuteczność planowania i jakość realizacji projektów społecznych. W dalszej części pracy omówione zostaną kluczowe problemy zarządcze z jakimi mierzą się organizacje pozarządowe w codziennej praktyce projektowej⁵.

2. Kluczowe wyzwania w zarządzaniu projektami społecznymi

Zarządzanie projektami w organizacjach pozarządowych wiąże się z wieloaspektowymi wyzwaniami, które wynikają zarówno z wewnętrznych ograniczeń organizacyjnych jak i zewnętrznych czynników w jej otoczeniu, które często są nieprzewidywalne. Poniżej scharakteryzowano kluczowe grupy wyzwań z jakimi mierzą się NGO w procesie realizacji projektów.

2.1. Organizacyjne i strukturalne

Pierwszą kategorią wyzwań w zarządzaniu projektami społecznymi są wyzwania organizacyjne i strukturalne. Wśród problemów organizacyjnych największe znaczenie mają problemy ze stabilnością finansową i biurokracją. Aż 72% organizacji wskazuje, że ma trudności w zdobywaniu funduszy. W porównaniu z rokiem 2021 odsetek ten wzrósł aż o 15 punktów procentowych⁶. Trudności z utrzymaniem płynności finansowej wpływają bezpośrednio na niestabilność działalności operacyjnej i ciągłość działań organizacji. Z kolei otoczenie formalno-prawne jest dużym wyzwaniem dla wielu NGO – niemal połowa stowarzyszeń i fundacji wskazuje, że niejasność obowiązujących przepisów prawnych stanowi znaczącą barierę w rozwoju organizacji.

Na równi z problemami finansowymi stoją problemy z kapitałem ludzkim. Zgodnie z badaniami z 2024 nabierają one na sile i stają się równie ważnym wyzwaniem jak niedostatek środków finansowych. Z badań wynika, że aż 61% organizacji zgłasza brak osób chętnych do zaangażowania się w działania organizacji. Fundacje i stowarzyszenia często opierają się wyłącznie na pracy wolontariuszy, co ogranicza ich zdolność do systematycznego i profesjonalnego zarządzania projektami⁷.

Zatrudnienie w NGO ma często charakter dorywczy lub projektowy, co skutkuje rotacją zespołów i trudnościami z utrzymaniem know-how.

⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie projektami w sektorze publicznym i społecznym*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2017, s. 72–74.

⁵ T. Domański, *Społeczna odpowiedzialność organizacji a zarządzanie projektami*, „Marketing i Rynek”, nr 1/2014, s. 12–16.

⁶ Stowarzyszenie Klon/Jawor, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*, Warszawa 2024, s. 114.

⁷ *Ibidem*, s. 34.

Dodatkowym aspektem jest zależność od wolontariuszy, co powoduje że jakość i ciągłość realizowanych działań może być nierówna⁸.

Pomimo wzrastającej liczby dostępnych narzędzi zarządczych oraz szkoleń, wiele organizacji wciąż funkcjonuje w sposób intuicyjny. Wprowadzanie formalnych standardów tj. metodyki projektowe typu PM² czy Agile jest trudne, głównie ze względu na brak środków finansowych na szkolenia i doradztwo⁹.

2.2. Planowanie i diagnoza potrzeb

W projektach społecznych, w odróżnieniu do projektów komercyjnych, cele społeczne są trudne do jednoznacznego zdefiniowania i zmierzenia. Organizacje pozarządowe zmagają się z brakiem narzędzi, które umożliwiłyby precyzyjny opis oczekiwanych rezultatów i monitorowanie wpływu społecznego swoich działań¹⁰.

Zarządzanie projektem wymaga znajomości potrzeb lokalnej społeczności, jednak w praktyce wiele organizacji nie dysponuje narzędziami do systematycznej diagnozy. Działa się bazując na intuicji i napływających zgłoszeniach co może prowadzić do błędnej alokacji zasobów¹¹ i podejmowania działań, które w istocie nie odpowiadają realnym potrzebom społeczności. W skrajnych przypadkach sytuacje takie mogą prowadzić do niskiej efektywności projektów, a co za tym idzie, utraty zaufania ze strony beneficjentów i darczyńców.

2.3. Realizacja i zarządzanie ryzykiem

Organizacje pozarządowe często muszą działać w sposób elastyczny, dostosowując się do zmiennych warunków zewnętrznych, tj. sytuacje kryzysowe czy zmiany prawne. Jednocześnie grantodawcy wymagają szczegółowego rozliczenia każdego etapu realizacji, co skutecznie ogranicza możliwości działania w sposób jak najbardziej efektywny.

Zdarzenia tj. pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie pokazały jak szybko organizacje społeczne muszą dostosowywać się do nowej rzeczywistości. Według raportu Klon/Jawor z 2024 roku, aż 70% NGO w Polsce nadal odczuwa długofalowe skutki pandemii, a 54% organizacji deklaruje, że wojna w Ukrainie wpłynęła na przynajmniej jeden aspekt ich działalności¹².

⁸ E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa, ISP PAN, 2001, s. 105.

⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie projektami w sektorze publicznym i społecznym*, Gliwice, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2017, s. 61–63.

¹⁰ T. Domański, *Społeczna odpowiedzialność organizacji a zarządzanie projektami*, „Marketing i Rynek”, nr 1/2014, s. 13.

¹¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *op. cit.*, s. 65.

¹² Klon/Jawor, 2024, s. 123–126.

Choć istnieje wiele narzędzi wspierających zarządzanie w sektorze społecznym, ich wdrożenie w NGO często napotyka na opór – zarówno ze strony zespołu jak i ze względu na brak zasobów. Część organizacji nie widzi potrzeby formalizacji prowadzonych działań¹³.

2.4. Komunikacja i interesariusze

Aktywność lokalnej społeczności i zaangażowanie beneficjentów są kluczowe dla sukcesu projektów społecznych. Organizacje pozarządowe napotyka ją jednak często trudności w tej kwestii, co może wynikać z braku zaufania, niezrozumienia celu i misji organizacji czy bariery komunikacyjnej. NGO muszą wykazywać dużą wrażliwość kulturową i społeczną, aby angażować społeczność¹⁴.

Kwestia wiarygodności organizacji jest kluczowa w kwestii posiadania poparcia społecznego i finansowego. W przypadku NGO opiera się ona na otwartości i transparentnym komunikowaniu działań. Fundacje i stowarzyszenia muszą regularnie dzielić się informacjami na temat postępów projektów, sposobów rozdysponowania środków oraz osiągniętych rezultatów.

Przełamanie bariery komunikacyjnej wymaga adekwatnego podejścia do każdej z tych grup – komunikacja z partnerami instytucjonalnymi powinna być formalna i precyzyjna, z beneficjentami – zrozumiała i dostępna, zaś z darczyńcami – oparta na storytellingu i emocjonalnym przekazie. Organizacje pozarządowe często nie dysponują strategią komunikacyjną ani narzędziami do efektywnego zarządzania relacjami z interesariuszami¹⁵.

Złożoność wyzwań przed jakimi stoją organizacje pozarządowe pokazuje, że skuteczne zarządzanie projektami społecznymi wymaga nie tylko znajomości metod, narzędzi i procedur, ale także elastyczności, głębokiego zrozumienia kontekstu społecznego i umiejętności adaptacyjnych. W obliczu tych trudności szczególnego znaczenia nabierają dobre praktyki i sprawdzone rozwiązania, które pozwalają NGO realizować swoje cele mimo ograniczeń zasobowych i instytucjonalnych.

3. Dobre praktyki w zarządzaniu projektami społecznymi

W odpowiedzi na wieloaspektowe wyzwania wymienione w poprzednim rozdziale, wiele organizacji wypracowało skuteczne metody

¹³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, Scholar, s. 44–46.

¹⁴ J. Sikora, *Organizacje pozarządowe w przestrzeni publicznej – między państwem a rynkiem*, [w:] *Trzeci sektor w Polsce i na świecie*, red. W. Szymczak, Poznań: UAM, 2012, s. 90–92.

¹⁵ Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, *op. cit.*, s. 24–25.

zarządzania projektami społecznymi, które umożliwiają im nie tylko przetrwanie, ale efektywną realizację założonych celów. Dobre praktyki skupiają się na kwestiach organizacyjnych jak i metodycznych, a także na rozwiązaniach w zakresie współpracy z interesariuszami i zarządzania ryzykiem. Choć nie istnieje idealna recepta na sukces, analizując działania skutecznych NGO, można wskazać pewne wzorce, które zwiększają efektywność i wpływ społeczny projektów.

3.1. Partycypacyjne planowanie projektów

Jedną z najważniejszych praktyk skutecznych organizacji jest uwzględnianie głosu lokalnej społeczności już na etapie diagnozy i projektowania działań. Organizacje pozarządowe, które wprowadzają partycypacyjne metody planowania poprzez m.in. konsultacje społeczne czy *focus group*, zyskują znacznie wyższe poparcie lokalne, a ich projekty odpowiadają na realne potrzeby beneficjentów. Taka praktyka zwiększa również zaangażowanie uczestników i ułatwia późniejsze wdrażanie rezultatów¹⁶.

3.2. Efektywne zarządzanie cyklem projektu

Liczba organizacji społecznych, które wdrażają uproszczone metodyki zarządzania projektami stale rośnie. Są one dostosowane do ich skali i zasobów – w praktyce nie zawsze są to pełne systemy typu PRINCE2 czy PM2, a raczej wybrane ich elementy tj. harmonogramowanie działań, tablice zadań (np. Trello), analiza ryzyka czy narzędzia do komunikacji zespołowej. Wdrożenie tej praktyki nawet w uproszczonej wersji zwiększy przejrzystość działań organizacji, poprawi współpracę w zespole i ułatwi terminową realizację celów projektowych.

3.3. Dywersyfikacja źródeł finansowania

W kwestii ograniczeń finansowych organizacje skuteczne w działaniu starają się uniezależnić od pojedynczych grantodawców. Stosują różne strategie: łączenie dotacji publicznych z crowdfundingiem, budowanie programów partnerskich z biznesem, pozyskiwanie 1,5% podatku lub rozwijanie odpłatnej działalności statutowej. Taka praktyka pozwala uniknąć zatrzymania działań projektowych co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do nieosiągnięcia założonego celu¹⁷.

¹⁶ M. Sikora, *Trzeci sektor w Polsce*. Warszawa 2012, Scholar, s. 87–89.

¹⁷ Portal organizacji pozarządowych ngo.pl., Beata Charycka *Czy fundraising nas ocali?*, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-fundraising-nas-ocali-finansowanie-organizacji-pozarządowych-w-polsce-tau> [dostęp: 31.07.2025].

3.4. Inwestowanie w zespół i kapitał ludzki

Zaangażowani ludzie to klucz do sukcesu w zarządzaniu projektami społecznymi. Organizacje rozwijające dobre praktyki inwestują w szkolenia pracowników i wolontariuszy, dbają o klarowny podział obowiązków i kompetencji oraz zapobiegają wypaleniu zawodowemu¹⁸. Wśród dobrych praktyk zauważyć można również wprowadzenie sesji mentoringowych, elastycznego czasu pracy a także uważność na potrzeby emocjonalne zespołu projektowego.

3.5. Ewaluacja i umiejętność uczenia się na błędach

Organizacje efektywnie działające traktują ewaluację nie jako wymóg formalny wobec grantodawcy, ale jako realną możliwość rozwoju. Prowadzą wewnętrzne podsumowania, proszą o feedback od beneficjentów i zespołu oraz analizują wskaźniki jakościowe i ilościowe. Często praktykują także tzw. *learning sessions* czyli warsztaty, podczas których analizują swoje doświadczenia i wyciągają z nich wnioski – zarówno te udane, jak i te, które nie przyniosły zamierzonego efektu¹⁹.

3.6. Transparentność i komunikacja z interesariuszami

Dobrą praktyką jest regularna i przystępna komunikacja o postępach projektu. Stowarzyszenia i fundacje prowadzą strony internetowe, media społecznościowe, newslettery, raporty roczne i prezentacje wyników²⁰. Wszystkie te działania zwiększają przejrzystość i budują relację z darczyńcami, beneficjentami, partnerami i społecznością lokalną. Najbardziej skuteczne organizacje traktują komunikację nie tylko jako element informacyjny, ale jako nawyk wzmacniający współodpowiedzialność za projekt.

Rozdział ten pokazuje, że skuteczne zarządzanie projektami społecznymi opiera się na zaangażowaniu społeczności, świadomym planowaniu oraz elastycznym wykorzystaniu posiadanych narzędzi. Kluczowe jest także stabilne finansowanie działań organizacji i inwestowanie – czasu oraz wiedzy – w rozwój zespołu. Stosowanie wymienionych dobrych praktyk pozwala organizacjom nie tylko lepiej odpowiadać na potrzeby beneficjentów, ale także zwiększać efektywność, stabilność i trwałość realizowanych działań. Ewaluacja oraz

¹⁸ Mapuj Pomoc, Wiktor Cyrny, On the phenomenon of burnout in the NGO sector. How to take care of your well-being, <https://mapujpomoc.pl/en/on-the-phenomenon-of-burnout-in-the-ngo-sector-how-to-take-care-of-your-well-being/> [dostęp: 31.07.2025].

¹⁹ S. Nowak, *Ewaluacja w organizacjach społecznych*, Warszawa, 2021, s. 59–62.

²⁰ Europe and Central Asia, S. Omer Sadaat., *10 tips to enhance social media presence for non-profits*, UNDP Eurasia blog, <https://www.undp.org/eurasia/blog/social-media-tips-for-nonprofit> [dostęp: 31.07.2025].

otwarta komunikacja dodatkowo wzmacniają efektywność działań i budują zaufanie wśród interesariuszy co przekłada się na większe wsparcie i lepsze rezultaty projektów.

4. Wnioski i rekomendacje

Zarządzanie projektami społecznymi w NGO to proces pełen złożonych wyzwań, które wymagają zarówno elastyczności, jak i profesjonalizmu. Najważniejsze problemy, które organizacje muszą przezwyciężyć, to: chroniczny niedobór zasobów ludzkich i finansowych, rotacja kadry oraz trudności w precyzyjnym planowaniu i mierzeniu efektów działań. Brak stabilności finansowej i ograniczone kompetencje zarządcze często ograniczają potencjał wielu projektów, co wpływa na ich skuteczność i trwałość.

Dlatego też kluczowe jest systematyczne wdrażanie praktyk sprzyjających profesjonalizacji zarządzania. Adaptacja uproszczonych, ale świadomych metodyk, połączona z partycypacyjnym podejściem do planowania i stałą ewaluacją, zwiększa efektywność i wpływ społeczny NGO. Szczególne znaczenie ma inwestowanie w rozwój kompetencji zespołu – zarówno merytorycznych, jak i interpersonalnych – co pozwala budować stabilne i zaangażowane grupy projektowe. Transparentność oraz skuteczna komunikacja z interesariuszami wzmacniają relacje i zwiększają zaufanie, które jest fundamentem trwałego wsparcia.

Rekomendacje dla organizacji pozarządowych obejmują przede wszystkim systematyczne doskonalenie umiejętności zarządczych i wdrażanie narzędzi ułatwiających planowanie, monitoring oraz ewaluację projektów. Organizacje powinny także rozwijać strategie dywersyfikacji finansowania oraz dbać o dobre praktyki w zarządzaniu zespołem. Z kolei grantodawcy powinni wspierać NGO nie tylko finansowo, ale także poprzez programy szkoleniowe i doradcze, umożliwiając dostęp do wiedzy i narzędzi zarządczych. Decydenci powinni z kolei stworzyć warunki instytucjonalne sprzyjające stabilności sektora pozarządowego, m.in. poprzez uproszczenie procedur aplikacyjnych i zwiększenie transparentności finansowania.

Podsumowując, przyszłość efektywnego zarządzania projektami społecznymi wymaga zaangażowania na wielu poziomach – od indywidualnych organizacji, przez instytucje wspierające, po decydentów tworzących ramy prawne i finansowe. Tylko wtedy NGO będą mogły skutecznie odpowiadać na potrzeby społeczne i w pełni realizować swoje misje.

Bibliografia

- Charycka, B., 2025. *Czy fundraising nas ocali? Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce*. Portal organizacji pozarządowych ngo.pl. , <https://publicystyka.ngo.pl/czy-fundraising-nas-ocali-finansowanie-organizacji-pozarządowych-w-polsce-tau> [dostęp: 31.07.2025].
- Cyrny, W., 2025. *On the phenomenon of burnout in the NGO sector. How to take care of your well-being*. Mapuj Pomoc , <https://mapujpomoc.pl/en/on-the-phenomenon-of-burnout-in-the-ngo-sector-how-to-take-care-of-your-well-being/> [dostęp: 31.07.2025].
- Domański, T., 2014. *Spółeczna odpowiedzialność organizacji a zarządzanie projektami. Marketing i Rynek*.
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, 2013. *ABC projektów społecznych. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Hausner, J., 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Scholar.
- Klon/Jawor, 2024. *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*. Warszawa.
- Leś, E., 2001. *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa: ISP PAN.
- Marciszewska, A. & Brajer-Marczak, R., b.d. *Przyszłość zarządzania projektami w organizacjach non profit. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, nr 187.
- Nowak, S., 2021. *Ewaluacja w organizacjach społecznych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych (IRSS).
- Omer Sadaat, S., 2025. *10 tips to enhance social media presence for non-profits*. UNDP Eurasia blog , <https://www.undp.org/eurasia/blog/social-media-tips-for-nonprofit> [dostęp: 31.07.2025].
- Sienkiewicz-Małyjurek, K., 2017. *Zarządzanie projektami w sektorze publicznym i społecznym*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Sikora, J., 2012. *Organizacje pozarządowe w przestrzeni publicznej – między państwem a rynkiem*, [w:] W. Szymczak (red.), *Trzeci sektor w Polsce i na świecie*. Poznań: Wydawnictwo UAM.
- Sikora, M., 2012. *Trzeci sektor w Polsce*. Warszawa: Scholar.

Tomasz Wojciechowski*

**RZECZYWISTE BARIERY I PRAKTYKI
ZWIĄZANE Z POZYSKIWANIEM I WYKORZYSTYWANIEM
DOTACJI I GRANTÓW PUBLICZNYCH
PRZEZ WYBRANE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
Z DOLNEGO ŚLĄSKA**

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest analiza praktycznych problemów z jakimi miały styczność organizacje pozarządowe w latach 2021–2025 w procesie ubiegania się o środki publiczne. Szczególny nacisk położony został na trudności występujące na etapie przygotowywania wniosków o dotację, w tym konstruowaniu budżetów oraz planowaniu działań, w kontekście ich realnej wykonalności i efektywności. Analiza dotyczy zarówno etapu aplikowania o środki, jak i późniejszego procesu ich rozliczania.

W rozdziale zostały uwzględnione konkretne przykłady problematycznych i niejednoznacznych zapisów w regulaminach konkursowych, które utrudniają skuteczne pozyskiwanie oraz rozliczanie dotacji. Celem opracowania jest uchwycenie luki między założeniami formalnymi a rzeczywistością działania organizacji oraz identyfikacja barier proceduralnych i systemowych, wpływających na ograniczenie dostępu do środków publicznych przez podmioty trzeciego sektora.

Przyjęta w pracy perspektywa badawcza ma charakter empiryczny. Oparta została na wynikach badania ankietowego przeprowadzonego wśród wybranych organizacji pozarządowych z województwa dolnośląskiego. Analiza

* Uniwersytet Wrocławski. ORCID: 0009-0001-2752-6163.

uzupełniona została informacjami pozyskanymi bezpośrednio od przedstawicieli tych organizacji oraz przeglądem dokumentów konkursowych i wzorów umów na podstawie których realizowane są projekty finansowane ze środków publicznych. Zgromadzony materiał pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących charakteru najczęściej występujących barier, jak również na zaproponowanie rozwiązań w postaci postulatów *de lege ferenda*, wynikających bezpośrednio z doświadczeń respondentów. Wskazane postulaty mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych prac nad uproszczeniem procedur, zwiększeniem przejrzystości mechanizmów finansowania oraz ułatwieniem dostępu do grantów dla organizacji, których działalność ma istotne znaczenie społeczne i lokalne.

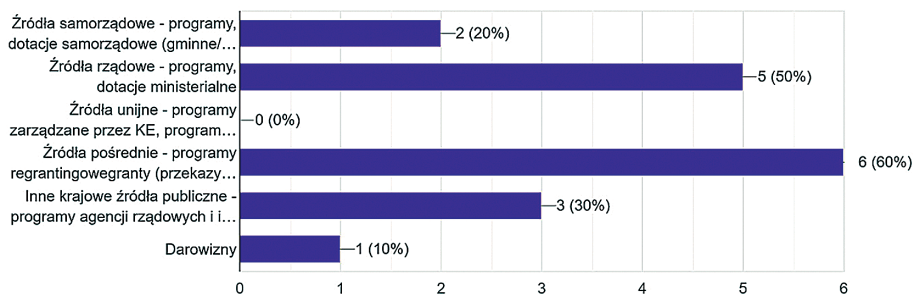
1. Źródła finansowania

Próbą badawczą objętych zostało 10 organizacji pozarządowych. Ankiety zostały udostępnione członkom zarządu lub osobom uprawnionym do reprezentowania organizacji pozarządowych, które korzystają z dotacji i grantów publicznych. Analiza odpowiedzi ankiety wykazała, że połowa respondentów pozyskiwała finansowanie z więcej niż jednego źródła. Najbardziej popularną formą pozyskiwania dotacji okazały się „Źródła pośrednie – programy regrantingowe, granty (przekazywane przez operatorów)”, które stanowiły 60% odpowiedzi. Jedynie 10% mniej badanych wskazało na źródła rządowe. Żadna z analizowanych organizacji nie pozyskała środków finansowych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Okoliczność ta jest znaczącym zaskoczeniem, zwłaszcza w kontekście wyników ogólnopolskiego badania pt. *Rozpoznawalność i wiedza o Funduszach Europejskich w społeczeństwie polskim* z 2024 roku, zgodnie z którymi 94% respondentów deklarowało znajomość pojęcia „Fundusze Europejskie” lub „Fundusze Unijne”, a ponad 50% badanych wykazywało orientację co do ich istoty i przeznaczenia¹. Jednocześnie w dalszej części ww. badania wskazano, iż to właśnie stopień proceduralnego skomplikowania oraz trudności związane z procesem aplikacyjnym stanowią jedne z głównych czynników zniechęcających do ubiegania się o przedmiotowe środki. Potwierdzeniem mogą być odpowiedzi udzielone w przytoczonym powyżej badaniu, w których ankietowani wyrażają swoją opinię, cyt.: „Projekty unijne mają obszerne regulaminy, zapisy regulujące, które często rozrzucone są po różnych stronach wewnętrznych systemu”, „Projekty unijne wymagały dokumentów, które ciężko było pozyskać bez tzw. ‚zielonego światła’ na realizację projektu”.

¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Badanie rozpoznawalności i wiedzy o Funduszach Europejskich w społeczeństwie polskim*. Edycja 2024, Gdańsk 2024, s. 10, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/145514/Broszura-badanie-2024.pdf> [dostęp: 31.07.2025].

1. Jakie źródła finansowania publicznego pozyskiwała Państwa organizacja w latach 2021–2025?

10 odpowiedzi



Wykres 1. Źródła finansowania publicznego wykorzystywane przez organizacje w latach 2021–2025.

Kolejna opcja wyboru, opisana jako: „Inna”, została wskazana przez jednego z respondentów, z opisem jako źródło finansowania: „darowizna”. Należy zwrócić uwagę, że jest to błędna odpowiedź, ponieważ darowizna zgodnie z art. 888 §1 Kodeksu cywilnego² to umowa, w której darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego. Darowizna może być wykazana zatem jako źródło finansowania organizacji, ale nie jako źródło finansowania publicznego.

Z analizy pytania pierwszego wynika, że skuteczne są programy regrantingowe, gdyż to po nie głównie sięgają organizacje. Można przypuszczać, że są dla nich najbardziej przystępne ze względu na mniejsze wymagania formalne, łatwiejszy sposób składania wniosku, wsparcie organizatorów, „bliskość” grantodawców i grantobiorców (grantodawcami są organizacje pozarządowe z regionu, co pozwala lepiej zrozumieć potrzeby grantobiorców). Drugą z kolei preferowaną formą finansowania wg ankiety stanowią źródła rządowe, co może zaskakiwać, ponieważ w teorii bliższe organizacjom pozarządowym powinny być źródła samorządowe – w postaci programów i dotacji na szczeblu gminnym, powiatowym czy wojewódzkim. To właśnie samorządy zlecają powierzenie w części lub całości zadań publicznych własnych i zleconych. Dysponują również specjalnymi środkami dla organizacji pozarządowych. Choć może to wydawać się zaskakujące, Raport Stowarzyszenia Klon/Jawor *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*³ (dalej: Raport z 2024) wskazuje,

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

³ B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 83, <https://api.ngo.pl/media/get/265147> [dostęp: 30.07.2025].

że to źródła samorządowe stanowią największy procentowy udział w strukturze budżetowej całego sektora. Warto jednak zaznaczyć – cytując za raportem: „Przychody 10% najzamożniejszych organizacji stanowią aż 81% wartości budżetu całego sektora. Oznacza to, że bardzo dużą rolę w kształcie takiego całościowego budżetu sektora pozarządowego odgrywa relatywnie niewielka grupa organizacji”⁴.

Wynika z tego, że w Polsce istnieje wąska grupa organizacji, która korzysta z puli środków publicznych z różnych powodów. Wyniki niniejszego badania wpisują się w trend spadku przychodów ze źródeł samorządowych, co również potwierdza wyżej wymieniony Raport z 2024 roku. Jest to alarmujące nie tylko dla grantobiorców, jakimi są organizacje pozarządowe, lecz również dla władz lokalnych, a szczególnie dla mieszkańców – to oni są realnymi beneficjentami działań lokalnych fundacji, które mogłyby realizować zadania finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego. Żadna organizacja nie pozyskała finansowania ze źródeł unijnych, co również wpisuje się w trend spadkowy wskazany w Raporcie z 2024 roku. Porównanie struktury źródeł przychodów organizacji pozarządowych w 2023 i 2020 roku, zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie z 2024 roku, pozwala dostrzec największy spadek, gdyż aż o 5 punktów procentowych udziału w strukturze źródeł przychodów w budżecie całego sektora pozarządowego⁵. Zgodnie z wypowiedzią Tomasza Schimanka opublikowaną na ngo.pl: „Łączne przychody organizacji pozarządowych w 2022 roku to prawie 40 mld zł”⁶, sugeruje to, iż polskie organizacje pozarządowe straciły potencjał na wykorzystanie środków z funduszy unijnych na cele społeczne, około 2 mld złotych rocznie. Należy jednak zauważyć, że to nie fundacje są podmiotem najbardziej stratnym w takiej sytuacji, a Polacy, gdyż to oni byłiby beneficjentami tych działań. Skalę można oszacować porównując z budżetem Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: NIW). Do dnia sporządzenia niniejszego opracowania budżet na 2025 rok nie został jeszcze szczegółowo opublikowany w dostępnych źródłach, jednak w poprzednich latach oscylował wokół 100–200 mln zł rocznie. Wyniki badań ilościowych korespondują z wypowiedziami przedstawicieli organizacji, które wskazują na konkretne bariery w aplikowaniu o środki.

W dalszej części zaprezentuję analizę trudności wskazanych przez organizacje pozarządowe w odpowiedzi na pytanie drugie kwestionariusza badawczego,

⁴ *Ibidem*, s. 82.

⁵ *Ibidem*, s. 82.

⁶ T. Schimanek, *Niedoceniany partner: organizacje pozarządowe [komentarz]*, Warszawa 2025, <https://publicystyka.ngo.pl/niedoceniany-partner-organizacje-pozarzadowe-komentarz> [dostęp: 31.07.2025].

w brzmieniu: „Który etap procesu ubiegania się o dotację jest najbardziej problematyczny dla Państwa organizacji?” Rozkład odpowiedzi wskazuje na względnie równomierne postrzeganie problemów w różnych fazach procedury aplikacyjnej. Niemniej jednak dominującym problemem okazało się „wypełnianie formularza wniosku oraz załączników”, co zostało wskazane przez znaczną część respondentów. Z treści udzielonych odpowiedzi wynika, iż największe trudności sprawiało nie tylko precyzyjne i zgodne z regulaminem sporządzenie wniosku, ale także interpretacja wytycznych formalnych i merytorycznych zawartych w dokumentacji konkursowej. Należy podkreślić, że wiele programów dotacyjnych – zwłaszcza finansowanych ze środków publicznych, w tym funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – operuje językiem prawniczo-administracyjnym, który dla niedużych organizacji pozarządowych, nieposiadających stałego zaplecza prawnoprojektowego, może stanowić barierę w dostępie do środków publicznych. Z perspektywy wykładni funkcjonalnej, sytuację tę można ocenić jako przejaw ograniczonej dostępności instrumentów wsparcia dla podmiotów trzeciego sektora, co stoi w pewnej sprzeczności z zasadą równości w dostępie do środków publicznych oraz z konstytucyjną zasadą pomocniczości. Wskazywana przez respondentów czasochłonność i wysoki poziom formalizacji procesu aplikacyjnego mogą zatem stanowić istotną barierę w realizacji zasady efektywnego uczestnictwa organizacji pozarządowych w życiu publicznym.

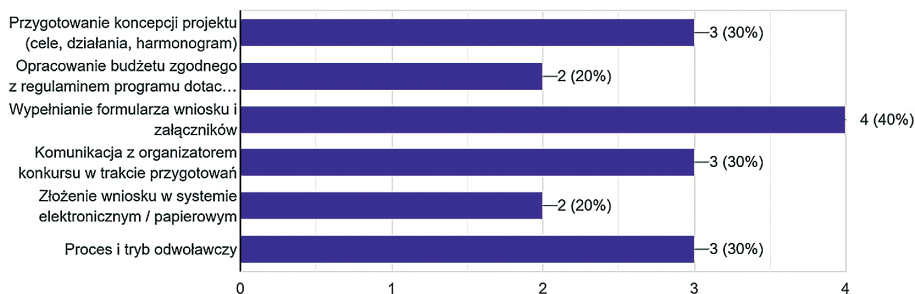
2. Proces ubiegania się o dotację

Respondenci wskazali jako problematyczny etap przygotowania – koncepcji wniosku, zwracając uwagę, iż podawanie harmonogramu jest trudne z uwagi na zmieniające się okoliczności już podczas realizacji działań projektu. Taką samą liczbą respondentów wskazano, że problematyczna jest komunikacja z organizatorem konkursu w trakcie przygotowań, dodatkowo uzasadniając: „Komunikacja z organizatorem konkursu jest sporym utrudnieniem. Telefoniczny kontakt wymaga dużo cierpliwości, długi okres oczekiwania, wielokrotnie trzeba ponawiać próby połączenia. Pozostaje droga mailowa i oczekiwanie (z różnym rezultatem) na odpowiedź”.

Przytoczone wypowiedzi wprost wskazują na niski poziom obsługi programów rządowych, pod względem komunikacji, zarówno jako technicznej formy nawiązania kontaktu – zbyt obciążone infolinie uniemożliwiają kontakt, wysłany mail może okazać się błędem, gdy dotrze po terminie składania wniosku o dotację, jak również merytorycznego, kompetentnego wsparcia tzw. „opiekunów projektu”. Z kolei 30 procent badanych podało jako problematyczny „Proces i tryb odwoławczy”. W uzasadnieniu wskazali, że tryby odwoławcze mają postać jedynie prawnych zapisów reguł/wytycznych procedur, bo tak

2. Który etap procesu ubiegania się o dotację jest najbardziej problematyczny dla Państwa organizacji?

10 odpowiedzi



Wykres 2. Etapy ubiegania się o dotację uznawane za najbardziej problematyczne przez organizacje.

nakazują przepisy prawa, natomiast – jak pisze jeden z respondentów – jest to jedynie teoretyczna możliwość, gdyż w rzeczywistości cała pula środków została rozdystrybuowana, zatem odwołanie nie przekłada się na realną szansę wywalczenia ponownego rozpatrzenia wniosku. Tego rodzaju praktyki nie powinny mieć miejsca. Możliwość wniesienia odwołania nie wynika z dobrej woli instytucji grantodawczej, jest obligatoryjna na mocy przepisów prawa.

Kolejny etap – jako problematyczny – wskazany przez 20% organizacji opisany w ankiecie: „Opracowanie budżetu zgodnego z regulaminem programu dotacyjnego” oraz „Złożenie wniosku w systemie elektronicznym lub papierowo”. W opisie organizacje podkreślały konieczność dokładnego zaplanowania budżetu, z wyszczególnieniem konkretnych danych na tak wczesnym etapie projektu (faza planowania). Przed dokonaniem szczegółowych ustaleń dotyczących zapotrzebowania i bazowanie wyłącznie na cenach rynkowych może nie przełożyć się na faktyczne koszty danych usług. Zapisy w regulaminach grantowych często są bardzo ogólne i komplikują tworzenie szczegółowych pozycji budżetowych. Ukazuje to trudności, z jakimi mierzą się organizacje przy planowaniu budżetu.

Respondenci wskazują dodatkowo na problemy obszaru cyfrowej obsługi podczas składania wniosku za pośrednictwem generatorów, które automatycznie się odświeżają, nie zapisując wprowadzonych danych, czy mało skuteczne elektroniczne systemy informatyczne w postaci platformy e-PUAP. Wypowiedzi respondentów potwierdzają, że stosowane rozwiązania w zakresie cyfryzacji nie są ułatwieniem, a wręcz dodatkowym utrudnieniem.

Podsumowując problematyczne etapy ubiegania się o dotację, należy zwrócić uwagę na wysoki stopień skomplikowania wymogów formalnych,

w tym złożoność wniosków, niespójne zapisy regulaminów. W niektórych przypadkach zbyt ogólne, w innych nadmiernie szczegółowe, na przykład dotyczące harmonogramu, budżetu oraz załączników. Wskazuje się na nadmierną liczbę szczegółów, których opracowanie jest dla organizacji znacznym utrudnieniem, głównie z uwagi na czasochłonność. Dodatkowym wyzwaniem jest mało skuteczna komunikacja z organizatorem, co ogranicza znacząco możliwość skorzystania z merytorycznej obsługi prawnej tzw. opiekunów projektu, zobligowanych do udzielania konsultacji w zakresie interpretacji zapisów regulujących rządowe programy wsparcia finansowego. Problematiczna pozostaje także kwestia rzetelnego, konstruktywnego procesu odwoławczego. Respondenci wskazują, że w ich ocenie możliwość wniesienia odwołania często nie przekłada się na rzeczywistą skuteczność procedury i nie zapewnia realnej ochrony interesów wnioskodawców.

3. Problematyka regulaminów

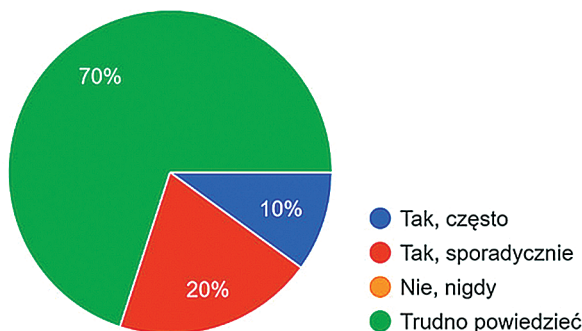
Kolejne pytanie dotyczące niejasnych lub sprzecznych zapisów w regulaminach konkursów dotacyjnych, przyniosło wynik 70% zakreślonej opcji „trudno powiedzieć”, z opisem w uzasadnieniu, że nie pamiętają lub nie potrafią wskazać, co dokładnie było problematyczne.

20 procent badanych potwierdziło, że z powyższymi sytuacjami spotkała się sporadycznie, z kolei co 10 respondent stwierdza, że często ma do czynienia z niejasnymi lub sprzecznymi zapisami w regulaminach. Konkluzją, bez zbędnego komentarza, jest brak akceptacji badanych przy opcji z opisem: „Nie, nigdy nie spotkałem się z niejasnymi lub sprzecznymi zapisami w regulaminach konkursów”. Zawilóść i forma urzędowych pism trafnie określają słowa prof. Andrzeja Markowskiego, przewodniczącego Rady Języka Polskiego, który w *Sprawozdaniu Rady Języka Polskiego ze stanu ochrony języka polskiego* zarzuca polskim urzędnikom: „Nie umieją, bądź nie chcą, albo się boją pisać językiem prostym. Tworzą teksty hermetyczne, przesycone informacją, szablonowe, trudne w odbiorze[...]”⁷. Nawiązując jeszcze do powyższego tematu respondenci wskazują również, że nawet „Niektóre punkty się wykluczały z prawem krajowym”, co jest przejawem sprzeczności zapisów, które nie powinny mieć miejsca. Badane jednostki skazują na niejasność zapisów, ich brak jednoznaczności, nieczytelna forma „w trudny sposób do odszyfrowania” – jak wskazuje jeden z respondentów.

⁷ A. Markowski, *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011*, Rada Języka Polskiego przy Prezydium PAN, Warszawa 2013, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/\\$File/1083.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/$File/1083.pdf) [dostęp: 31.07.2025].

3. Czy spotkali się Państwo z niejasnymi lub sprzecznymi zapisami w regulaminach konkursów dotacyjnych?

10 odpowiedzi



Wykres 3. Częstotliwość występowania niejasnych lub sprzecznych zapisów w regulaminach konkursów dotacyjnych według opinii organizacji

Powyższe problemy szczególnie dotyczą procedur unijnych, w których nie tylko wskazuje się na ich obszerność i nadmierną regulację, ale też na zapisy, „[...] które często rozrzucone są po różnych stronach wewnętrznych systemu”. Taka sytuacja utrudnia organizacjom szybką, bezproblemową ścieżkę ubiegania się o unijne dotacje, już na wstępnym etapie składania wniosku.

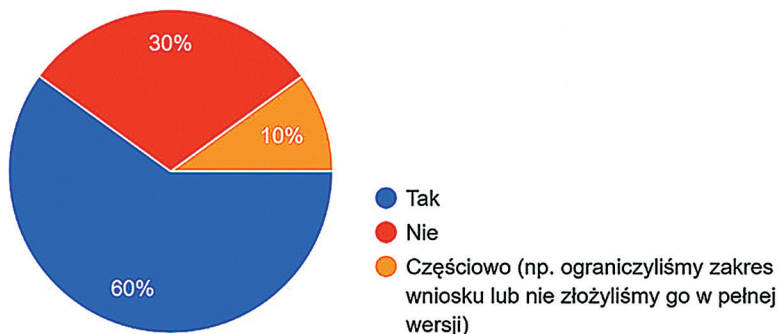
4. Poziom skomplikowania a uczestnictwo w procedurze naboru

Nawiązaniem do wymogów formalnych było kolejne pytanie ankiety o treści: „Czy zdarzyło się, że z powodu wymogów formalnych Państwa organizacja zrezygnowała z udziału w konkursie grantowym?” Ponad połowa pytaných odpowiedziała twierdząco, natomiast sumarycznie 70 procent badanych zrezygnowało lub częściowo zrezygnowało z udziału w konkursie grantowym. Wyniki ankiety potwierdzają, że zbyt skomplikowane regulaminy i wnioski zniechęcają organizacje do pozyskiwania funduszy. W odpowiedziach respondenci zwracają również uwagę na mniejszą kwotę dotacji, nieprzystosowaną do zakresu działań.

Do pozostałych utrudnień wg ankietowanych należy krótki staż działalności fundacji, a w przypadku fundacji o dłuższym okresie funkcjonowania na rynku NGO – konieczność załączenia wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających doświadczenie czy ograniczenia związane z lokalizacją siedziby organizacji. W tym przypadku również badani wskazywali skomplikowany charakter formalności związanych z przystąpieniem do złożenia oferty. W szczególności wskazywano na trudności dotyczące projektów unijnych,

4. Czy zdarzyło się, że z powodu wymogów formalnych Państwa organizacja zrezygnowała z udziału w konkursie grantowym?

10 odpowiedzi



Wykres 4. Rezygnacja z udziału w konkursie grantowym z powodu wymogów formalnych

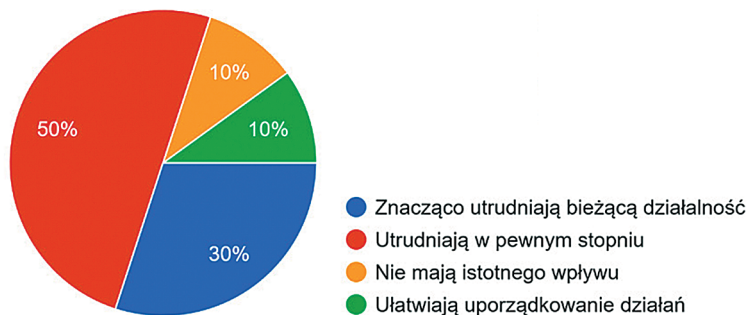
których pozyskanie było trudne ze względu na wymagane dokumenty. Zdaniem respondenta są one trudne do uzyskania bez potwierdzenia i pewności pozyskania dotacji, a są wymagane już na etapie samego ubiegania się o dotację, czyli na etapie wczesnego planowania. Tylko niecała jedna trzecia badanych wskazała brak formalnych powodów, przez które ich organizacja zrezygnowała z konkursu grantowego. W jednej z odpowiedzi ktoś wyjaśnił, iż wynika to z faktu, że najpierw rozpoznawana jest oferta i weryfikowany jest stopień złożoności, a od tego uzależniają przystąpienie do danej oferty, co wskazuje, że nadal istotnymi elementami są skomplikowane wymogi formalne oraz formalności z tym związane. To ukazuje, jak istotną barierą dla organizacji pozarządowych są wymogi formalne, które stwarzają grantodawcy – samorządowi, ogólnopolscy, a w szczególności unijni. Zdaniem badanych organizacji stanowią oni największe wyzwanie.

5. Problemy związane z rozliczeniem dotacji

W kolejnym pytaniu przeszliśmy do etapu samego rozliczania dotacji. 80 procent respondentów stwierdziło, że znacząco lub w pewnym stopniu wymogi biurokratyczne utrudniają bieżącą działalność organizacji. Główną uciążliwością, jaką wskazują respondenci, jest duża liczba procedur i wymaganych dokumentów, co wymaga poświęcenia znacznych zasobów czasu lub środków na same sprawy biurokratyczne, które można by wykorzystać bezpośrednio na działania w projekcie. Respondenci zwracają uwagę, iż nie posiadają odpowiedniego doświadczenia. Niektórzy zwracają uwagę na przewlekłość niektórych procesów, w tym wypłacania środków bardzo późno, na przykład

5. W jakim stopniu wymogi biurokratyczne związane z rozliczaniem dotacji wpływają na funkcjonowanie Państwa organizacji?

10 odpowiedzi



Wykres 5. Wpływ wymogów biurokratycznych związanych z rozliczaniem dotacji na funkcjonowanie organizacji

tydzień przed wydarzeniem. Jeden z respondentów wskazuje i usprawiedliwia po części organy publiczne: „[...] (teoretycznie ma to na celu zabezpieczenie środków publicznych) mogą być niejasne, co przekłada się później na problematykę interpretacji. Przykładowo, niejasne są zapisy umów w NIW dotyczące zatrudniania członków zarządu. Powinno być co najmniej oczywiste, że działania administracyjne są wyłączone z tego typu zapisów. Jak się później okazuje, brak jest jednoznacznego stanowiska NIW w tej sprawie.”

Możemy zatem dokładnie przeanalizować, że respondentowi chodzi o same zapisy w umowie z organizacją przyznającą środki, jaką jest NIW. Powyższy cytat ukazuje, że głównym problemem jest zawilość i niejasność przepisów, połączona z brakiem jasnej deklaracji, bądź zdania i stanowiska organu przyznającego środki. W opozycji do tych opinii można zestawzić pozostałe 20 procent badanych, którzy twierdzą, że wymogi biurokratyczne związane z rozliczaniem dotacji nie wpływają istotnie na funkcjonowanie ich organizacji. Nawet 10 procent uważa, że ułatwiają uporządkowanie działań, argumentując to, iż prowadzenie dokumentacji w odpowiedniej formie ułatwia porządkowanie dokumentacji, a także całościowe spojrzenie na działania podjęte w czasie projektu. Prowadzi to do częściowej konkluzji, że mimo znaczącego utrudnienia, jakie stanowią wymogi biurokratyczne związane z rozliczaniem dotacji, dla niektórych organizacji mogą one stanowić ułatwienie. Wskazuje to na różnorodność w działaniach i podejściu organizacji. Nadal jednak wpisuje się to w ogólny trend, że nadmierna biurokracja i zawilość formalna nie przynosi korzyści większości organizacji. Przeciwnie, utrudnia, a dla niektórych znacząco ogranicza ich funkcjonowanie.

6. Zespół odpowiedzialny za pisanie i rozliczanie

Kolejne pytanie miało na celu ukazanie, kto ewentualnie musi napotykać na możliwe bariery biurokratyczne w procesie ubiegania się o dotacje. Na pytanie: „Czy Państwa organizacja posiada stały zespół odpowiedzialny za pisanie i rozliczanie wniosków o dotacje?”, 80 procent ankietowanych wskazało, iż nie posiada stałego zespołu odpowiedzialnego za pisanie i rozliczanie wniosków o dotacje. 20 procent korzysta z usług zewnętrznych doradców lub firm, jako przykład podano usługi księgowe. Inna organizacja wskazała, że z powodu braku zasobów kadrowych powierza kwestie pozyskiwania oraz rozliczania dotacji zewnętrznym doradcom. Wśród organizacji, które zaznaczyły, iż posiadają dedykowany zespół lub pracownika, opisano, że są to osoby z największym doświadczeniem oraz wiedzą w organizacji. Wskazano, że zespół ten tworzy zarząd stowarzyszenia.

6. Czy Państwa organizacja posiada stały zespół odpowiedzialny za pisanie i rozliczanie wniosków o dotacje?

10 odpowiedzi



Wykres 6. Posiadanie stałego zespołu odpowiedzialnego za pisanie i rozliczanie wniosków o dotacje

Zauważalne jest, że 80 procent organizacji, niezależnie od posiadania stałego zespołu odpowiedzialnego za pisanie i rozliczanie wniosków, powierza te zadania osobom z wewnątrz organizacji – zarządowi lub najbardziej doświadczonym pracownikom. Można wywnioskować, iż to właśnie te osoby pełnią funkcję koordynatorów projektów oraz zajmują się administrowaniem ich realizacji. Na podstawie odpowiedzi można wskazać konsekwencje braku wyodrębnionych zespołów grantowych.

Podsumowując, większość organizacji nie posiada dedykowanego zespołu lub pracownika, co wskazuje, że brak profesjonalnych zespołów grantowych może stanowić jedną z systemowych barier w dostępie do środków publicznych. W praktyce może to ograniczać możliwości skutecznego pozyskiwania

i rozliczania dotacji, a także obciąża członków zarządów zadaniami wymagającymi kompetencji prawno-administracyjnych i księgowych, odciągając ich od pracy przy samej realizacji projektów.

7. Problematyka etapów

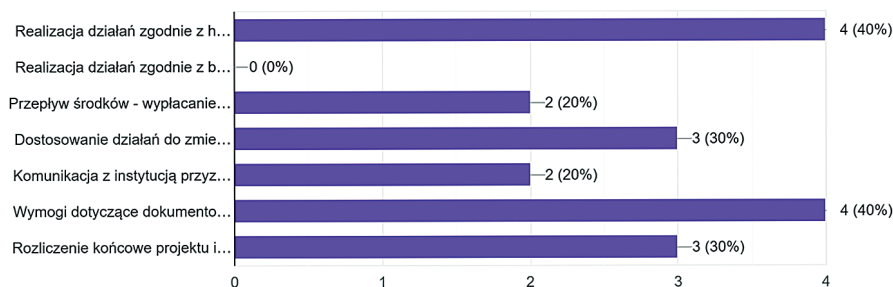
Przedostatnie pytanie brzmiało: „Który etap procesu wykorzystywania dotacji publicznej okazał się najbardziej problematyczny dla Państwa organizacji?”. Niemal każdy z przedstawionych etapów został uznany przez organizacje za problematyczny. Jedynym wyjątkiem, którego nie zaznaczyła żadna organizacja, była realizacja działań zgodnie z budżetem. Może to sugerować, że największe trudności pojawiają się na etapie planowania i ubiegania się o dotację, lecz nie na etapie realizacji – organizacje nie mają problemu z działaniem zgodnie z budżetem. Jak wskazało 40 procent respondentów, za problematyczne uznawane są wymogi dotyczące dokumentowania i opisywania wydatków. O 10 procent mniej organizacji zaznaczyło rozliczenie końcowe projektu i przygotowanie sprawozdania. Ponownie jako najbardziej problematyczne wskazywane są wymogi biurokratyczne w postaci nadmiernej szczegółowości wymagań dotyczących opisu wydatków. Dodatkowo respondenci wskazują na utrudniony kontakt z instytucją przyznającą grant, co uniemożliwia im nieskomplikowane dokumentowanie i opisywanie wydatków. Na aspekt problematyczności komunikacji z instytucją przyznającą dotację podczas realizacji projektu zwraca uwagę 20 procent pytaných organizacji. Głównie zarzuca się, że „długie dni, a nawet tygodnie, aby otrzymać odpowiedź na maila lub zadane pytania” oraz „komunikacja z instytucją finansującą, szczególnie w okresie realizacji projektu, bywa problematyczna, zarówno z uwagi na czas odzewu, jak również różny stopień wiedzy/kompetencji pracowników obsługujących/nadzorujących program rządowy”.

Z takich odpowiedzi można wywnioskować niekorzystny obraz polskich urzędów co jest zgodne z *Raportem końcowym: Badanie współpracy JST z NGO w obszarze wspierania i rozwoju przedsiębiorczości*: „Wśród barier organizacyjnych dostrzeganych w samorządach wskazywane były między innymi ograniczenia w zakresie kadr odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Utrudnieniem we współpracy może być postawa urzędnika lub brak kompetencji i doświadczenia. Część urzędników nie ma odpowiedniej wiedzy na temat poszczególnych organizacji i ich działalności”⁸.

⁸ W. Gola, A. Morysińska, E. Niezgodą, D. Zielińska, M. Sochańska-Kawiecka, *Badanie współpracy JST z NGO w obszarze wspierania i rozwoju przedsiębiorczości. Raport końcowy*, Warszawa 2015, s. 18.

7. Który etap procesu wykorzystywania dotacji publicznej okazał się najbardziej problematyczny dla Państwa organizacji?

10 odpowiedzi



Wykres 7. Etapy wykorzystania dotacji publicznej uznawane za najbardziej problematyczne przez organizacje

Choć badanie dotyczyło urzędników samorządowych, jego wnioski pozostają aktualne także w odniesieniu do pracowników programów rządowych, co potwierdzają odpowiedzi respondentów. Warto również w tym miejscu zaznaczyć, nawiązując do *Raportu końcowego: Badanie współpracy JST z NGO w obszarze wspierania i rozwoju przedsiębiorczości*: „Przeszkadza też zbytne przywiązywanie wagi przez urzędników do literalnego trzymania się procedur, bez uwzględniania rzeczywistych warunków prowadzonych działań”⁹. Ten aspekt łączy się z wcześniej wymienionymi punktami:

1. realizacja działań zgodnie z harmonogramem,
2. wymogi dotyczące dokumentowania i opisywania wydatków,
3. rozliczenie końcowe projektu i przygotowanie sprawozdania,
4. dostosowanie działań do zmieniających się okoliczności, które zaznaczyło 30 procent respondentów.

Szczególnie zwracają uwagę organizacje, iż tworząc harmonogram projektu, nie można wcześniej przewidzieć, że mogą pojawić się niespodziewane problemy.

Ostatnie pytanie ankietowe (otwarte) prowadzi do końcowej części niniejszego rozdziału, gdzie – na podstawie zgłoszonych propozycji oraz wyników wcześniejszych analiz odpowiedzi – zostały sformułowane postulaty *de lege ferenda*. Zebrane głosy wskazują na praktyczne i konkretne potrzeby środowiska organizacji pozarządowych i stanowią punkt wyjścia do rozważań nad niezbędnymi zmianami systemowymi. Na tle powtarzających się sygnałów

⁹ *Ibidem*, s. 18.

warto zwrócić uwagę na konkretny przykład. Jedna trzecia odpowiedzi dotyczyła pytania: „Jakie zmiany w przepisach, procedurach lub standardach związanych z pozyskiwaniem i rozliczaniem dotacji ułatwiłyby funkcjonowanie Państwa organizacji?”. 30 procent respondentów samodzielnie wskazało, że powinno się wprowadzić rozliczenia ryczałtowe. Niektórzy szczególnie zaznaczają, iż to powinno być połączone alternatywnie z zakładanymi rezultatami czy też danym zakresem działań. Dodatkowo w większości odpowiedzi przewija się postulat uproszczenia, zmniejszenia bądź ograniczenia biurokratyzacji lub procedur, zarówno na etapie wypełniania, składania wniosków, przez zmiany w harmonogramach, aż po rozliczenie całej dotacji.

Kolejnymi postulatami są jasność i jednoznaczność sformułowań w celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych. Powyższe postulaty są istotne, lecz dość ogólne i powtarzające się od lat, jak wynika z *Raportu końcowego: Badanie współpracy JST z NGO w obszarze wspierania i rozwoju przedsiębiorczości*¹⁰. Chciałbym się skupić na jednym konkretnym przykładzie: „Ujednolicenie zasad dotyczących zatrudniania pracowników, niekrzywdzące nikogo. Wprowadzenie mechanizmów dotyczących zatrudnienia pracowników[...]”. Powyższa odpowiedź łączy się z inną, wcześniej omawianą wypowiedzią: „Poziom skomplikowania niektórych zapisów regulaminu (teoretycznie ma to na celu zabezpieczenie środków publicznych) mogą być niejasne, co przekłada się później na problematykę interpretacji. Przykładowo niejasne są zapisy umów w NIW – Narodowym Instytucie Wolności – dotyczące zatrudniania członków zarządu. Powinno być co najmniej oczywiste, że działania administracyjne są związane z tego typu zapisów. Jak się później okazuje, brak jest jednoznacznego stanowiska NIW w tej sprawie”. Jeden z respondentów przekazał dokładne zapisy umowy z instytucją finansującą. Zastrzeżenia praktyczne i interpretacyjne budzi przede wszystkim § 4 ust. 18 umowy o realizację zadania publicznego, zawarty w umowie stosowanej przez NIW: „Zamówienia nie mogą być udzielane podmiotom powiązanym osobowo lub kapitałowo z Operatorem. Za powiązania osobowe lub kapitałowe uznaje się w szczególności: [...] pełnienie funkcji członka organu nadzorczego lub zarządzającego”¹¹. Z powyższego zapisu nie wynika bezpośrednio, czy „zamówienia” obejmują również umowy cywilnoprawne (np. umowy zlecenia) lub stosunek pracy zawarty z członkiem zarządu na potrzeby realizacji projektu w charakterze koordynatora.

¹⁰ *Ibidem*, s. 124–126.

¹¹ *Regulamin konkursu. Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033. Edycja 2022*, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022, załącznik nr 6: *Ramowy wzór umowy wieloletniej – Priorytet 1, Operatorzy*, https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2022/08/Regulamin_RPFM_2022.pdf [dostęp: 31.07.2025].

Jest to osoba wykonująca przede wszystkim czynności administracyjne i zarządcze, a nie merytoryczne (np. prowadzenie warsztatów).

W konsekwencji zapis ten prowadzi do automatycznego wykluczania członków zarządu z możliwości zaangażowania się w projekt i otrzymania z tego tytułu zapłaty. Warto zaznaczyć ponownie, że organizacje pozarządowe (NGO), które – jak wynika z niniejszego badania – w ok. 80% opierają się na zaangażowaniu wewnętrznych zasobów kadrowych (zarządu i kluczowych członków) do realizacji projektów, stają przed barierą strukturalną i prawną, która nie wynika z ustawy ani z przepisów wykonawczych, lecz z nieprecyzyjnych zapisów umownych, jakie wprowadziła instytucja (NIW). Podkreślić należy, że brak wyraźnego katalogu sytuacji dopuszczających zatrudnienie członka zarządu, na przykład z zachowaniem zasad przejrzystości, jawności i proporcjonalności, powoduje w praktyce paraliż organizacyjny, utrudniający funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz skuteczne wykonanie powierzonych zadań publicznych. Wskazane okoliczności prowadzą do potrzeby zmiany wzoru umowy oraz ujednolicenia praktyk interpretacyjnych samego NIW, ale również innych instytucji administracji publicznej.

Podsumowanie

W mojej ocenie administracja, głównie publiczna, zajmująca się rozdysponowaniem środków w postaci dotacji dla organizacji pozarządowych, wymaga gruntownej zmiany. Często niezbędne okazuje się także doszkolenie lub doszkolenie, przede wszystkim w zakresie odpowiedniej i jasnej komunikacji z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Równie istotne jest zrozumienie realiów, jakie przed tymi podmiotami stoją. Organizacje pozarządowe bardzo często nie są w stanie sprostać skrajnie wymagającym wymogom formalnym oraz biurokratycznym, jakie im stawiają urzędy. W szczególności powinno się wprowadzać, jeśli nie proste, to przynajmniej jednoznaczne i zrozumiałe dokumenty związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem dotacji, zwłaszcza regulaminy i umowy. Samo podejście urzędów i urzędników powinno być bardziej elastyczne. Obecna praktyka opiera się przede wszystkim na podejściu literalnym i formalnym, co może prowadzić do oderwania procedur od rzeczywistych potrzeb i warunków działania organizacji pozarządowych.

Bibliografia

Charycka B., Bednarek J., Belina A., Gumkowska M., *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 83, <https://api.ngo.pl/media/get/265147> [dostęp: 30.07.2025].

- Gola W., Morysińska A., Niezgoda E., Zelińska D., Sochańska-Kawiecka M., *Badanie współpracy JST z NGO w obszarze wspierania i rozwoju przedsiębiorczości. Raport końcowy*, Warszawa 2015.
- Markowski A., *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011*, Rada Języka Polskiego przy Prezydium PAN, Warszawa 2013, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/\\$File/1083.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/$File/1083.pdf) [dostęp: 31.07.2025].
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Badanie rozpoznawalności i wiedzy o Funduszach Europejskich w społeczeństwie polskim. Edycja 2024*, Gdańsk 2024, s. 10, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/145514/Broszura-badanie-2024.pdf> [dostęp: 31.07.2025].
- Regulamin konkursu. *Rządowy Program Fundusz Młodzieżowy na lata 2022–2033. Edycja 2022*, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022, załącznik nr 6: *Ramowy wzór umowy wieloletniej – Priorytet 1, Operatorzy*, https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2022/08/Regulamin_RPFM_2022.pdf [dostęp: 31.07.2025].
- Schimanek T., *Niedoceniany partner: organizacje pozarządowe* [komentarz], Warszawa 2025, <https://publicystyka.ngo.pl/niedoceniany-partner-organizacje-pozarzadowe-komentarz> [dostęp: 31.07.2025].

Ewelina Makoś*

PROBLEMATYKA ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM INFORMACJI W ORGANIZACJACH POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa informacji w organizacji staje się aktualnie coraz trudniejszym wyzwaniem. Organizacja musi wdrożyć odpowiednie strategie bezpieczeństwa informacji poprzez ustanowienie kompleksowych ram, które umożliwiają rozwój, ocenę i doskonalenie programu bezpieczeństwa informacji w celu uwzględnienia ryzyka związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa. Obecnie jednym z największych wyzwań przed jakim stoją organizacje to kwestia cyberbezpieczeństwa. Strategia bezpieczeństwa informacji musi ponadto w szczególności wspierać ogólne plany strategiczne organizacji. W perspektywie spojrzenia na ten problem należy zaznaczyć, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji jest współcześnie bardzo ważne. W przypadku tego tematu istotne będzie zatem zastosowanie podczas badania tej problematyki przede wszystkim metody analizy, która pozwoli bardziej szczegółowo poznać zakres i problematykę kwestii bezpieczeństwa informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce. Celem artykułu będzie wskazanie jak ważna jest tematyka bezpieczeństwa informacji i zakresu bezpieczeństwa informacyjnego. Kluczowe będzie także wskazanie trudności i problemów w tym zakresie muszą mierzyć się organizacje pozarządowe w czasach zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji i danych głównie znajdujących się na systemach informatycznych. W niniejszym artykule metodologia badań została opracowana w sposób umożliwiający

* Szkoła Doktorska Nauk Społecznych UMCS w Lublinie

wszechstronną analizę problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce z uwzględnieniem definicji, organizacji pozarządowych, bezpieczeństwa informacji i bezpieczeństwa informacyjnego oraz kwestii zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Organizacje pozarządowe (*non governmental organisation*, NGO) to „wszystkie podmioty, które nie są jednostkami albo organami administracji publicznej oraz których działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku. Charakterystyczną cechą organizacji pozarządowych jest więc brak powiązań z władzą publiczną (często tak tłumaczy się nazwę organizacja pozarządowa). W Polsce pojęcie to definiuje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku, która wprowadza rozszerzoną definicję organizacji pozarządowych jako podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego”¹.

Organizacje pozarządowe w Polsce są obecnie obszernym sektorem działalności, gdyż fundacje i stowarzyszenia tworzone są w różnym celu. Sektor Organizacji Pozarządowych przede wszystkim zajmuje się bardzo szeroko rozumianą pomocą co wynika nie tylko z celów działania takich organizacji, ale także z definicji prawnych, które są unormowane w odpowiednich ustawach. Organizacje pozarządowe wszystkie swoje działania realizują przede wszystkim dzięki dotacjom ze środków publicznych, środków pochodzących z przekazywanego 1% podczas rozliczenia podatkowego, a także dzięki wsparciu wolontariuszy. Organizacje pozarządowe mogą mieć różne formy prawne dla swojej działalności, ale najczęściej spotykane to stowarzyszenia lub fundacje².

Według art. 3, par. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organizacjami pozarządowymi są:

- 1) „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”³.

Do najczęstszych problemów związanych z cyberbezpieczeństwem w organizacjach społecznych należą:

¹ Cyt. za: *Fakty o NGO*, <https://fakty.ngo.pl/slownik/organizacje-pozarządowe> [dostęp: 31.07.2025].

² K. Zalewska, K. Ochrya-Żurawska, Z. Ciekankowski, *Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, t. 13, nr 13, s. 200.

³ Cyt. za: art. 3, par. 2, pkt 1–2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2024, poz. 1491).

- „brak regularnych aktualizacji systemów operacyjnych i oprogramowania,
- używanie słabych (poniżej 14 znaków) lub identycznych haseł do różnych usług,
- brak weryfikacji dwuetapowej na kluczowych kontaktach,
- pozostawianie urządzeń bez nadzoru i blokady ekranu,
- nadmierne uprawnienia dostępu dla pracowników i wolontariuszy,
- przechowywanie poufnych danych na niezabezpieczonych nośnikach,
- brak procedur tworzenia kopii zapasowych”⁴.

1. Bezpieczeństwo informacji i bezpieczeństwo informacyjne

W literaturze można znaleźć wiele definicji bezpieczeństwa, można zatem przyjąć wyjaśnienie tej definicji zawartej w normie PN-ISO/IEC 27001⁵, według której bezpieczeństwo informacji to „zachowanie poufności, integralności i dostępności informacji. Dodatkowo, mogą być brane pod uwagę inne własności, takie jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność”⁶. Z kolei norma PN-ISO/IEC 17799⁷ wskazuje, że „informacja oraz wspierające ją procesy, systemy i sieci są ważnymi aktywami biznesowymi. Identyfikacja, osiągnięcie, utrzymywanie i doskonalenie bezpieczeństwa informacji może być niezbędne do utrzymania konkurencyjnej pozycji rynkowej, płynności finansowej, zyskowności, zgodności z wymogami prawnymi i wizerunku organizacji. Organizacje, ich systemy informacyjne i sieci są narażone na zagrożenia bezpieczeństwa pochodzące z wielu różnych źródeł, łącznie z przestępstwami z użyciem komputera, szpiegostwem, sabotażem, wandalizmem, pożarem czy powodzią. Bezpieczeństwo informacji jest ważne zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego, służąc ochronie infrastruktury krytycznej. Wzajemne przenikanie się sieci publicznych i prywatnych oraz współużytkowanie zasobów informacyjnych utrudnia utrzymanie kontroli dostępu”⁸.

⁴ Cyt. za: *Bezpieczeństwo nie tylko od święta – poradnik cyberbezpieczeństwa dla NGO*, <https://sektor3-0.pl/blog/cyberbezpieczenstwa-ngo-poradnik-nask/> [dostęp: 31.07.2025].

⁵ Polska Norma PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.

⁶ Cyt. za: R. Cierocki, P. Jatkiewicz, *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, 2013, nr 29, s. 64.

⁷ Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.

⁸ Cyt. za: Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007, s. 9.

Bezpieczeństwo informacji może być także określone jako działanie mające na celu ochronę informacji przed ich wykryciem, zmianą, utratą lub trudnościami z odtworzeniem.

W czasie zagrożeń cyberterrorystycznych ochrona informacji niejawnych staje się kluczowym elementem działania⁹. Z kolei według M. Kaliskiego, A. Kierkowskiej oraz G. Tomaszewskiego „bezpieczeństwo informacji to nie tylko zabezpieczenia fizyczne i techniczne zasobów informatycznych. Bezpieczeństwo informacji to przede wszystkim dążenie do zapewnienia i utrzymania poufności, integralności, dostępności, rozliczalności, autentyczności, niezaprzeczalności i niezawodności informacji i systemów, w których są one przetwarzane. To także odpowiednio przeszkolony i świadomy zagrożeń personel, to odpowiednio zdefiniowane umowy z dostawcami, to również sformalizowane plany ciągłego działania i procedury postępowania. Bezpieczeństwo to proces i wymaga ciągłego doskonalenia”¹⁰. Jak wskazuje Leopold Ciborowski bezpieczeństwem informacyjnym lub informacji możemy nazwać „obronę informacyjną, która polega na uniemożliwieniu i utrudnieniu zdobywania danych o fizycznej naturze aktualnego oraz planowanego stanu rzeczy i zjawisk we własnej przestrzeni funkcjonowania, a także utrudnianiu wnoszenia entropii informacyjnej do komunikatów i destrukcji fizycznej do nośników danych”¹¹.

Z kolei, aby określić jak najlepiej czym jest bezpieczeństwo informacyjne należy wskazać pewne elementy. Pierwszym jest fakt, że informacja i powiązane z nią technologie, systemy i zasoby składają się na cały system jakim jest bezpieczeństwo narodowe. Drugim elementem jest jej interdyscyplinarność, bowiem każdy z systemów operacyjnych i wsparcia, który tworzy bezpieczeństwo narodowe powiązany jest z informacją i jest od niej uzależniony¹².

Waldemar Krztoń zaznacza, że termin jakim jest bezpieczeństwo informacyjne zazwyczaj stosowany jest zamiennie z takimi pojęciami jak „bezpieczeństwo komputerowe, sieciowe, telekomunikacyjne, bezpieczeństwo danych”¹³.

⁹ I. Oleksiewicz, *Cyberterroryzm jako największe zagrożenie współczesnej cyfryzacji*, [w:] Nowoczesne technologie – źródło zagrożeń i narzędzie ochrony bezpieczeństwa, red. I. Oleksiewicz, M. Polinceusz, M. Pomykała, Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2014, s. 43–44.

¹⁰ Cyt. za: M. Kaliski, A. Kierkowska, G. Tomaszewski, *Ochrona informacji i zasobów relacyjnych przedsiębiorstwa* [w:] Wywiad i kontrwywiad gospodarczy wobec wyzwań bezpieczeństwa biznesu, red. J. Kaczmarek, M. Kwieciński, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 34. Ten przypisy jest zrobiony inaczej niż pozostałe

¹¹ Cyt. za: L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1999, s. 186.

¹² W. Kitler., *Pojęcie i zakres bezpieczeństwa informacyjnego państwa, ustalenia systemowe i definicyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2017, s. 43.

¹³ Cyt. za: W. Krztoń, *Walka o informację w cyberprzestrzeni w XXI wieku*, Wyd. Rambler, Warszawa 2017, s. 75.

Bezpieczeństwo informacyjne to jeden z rodzajów bezpieczeństwa, w tym przypadku dotyczy on informacji i przestrzeni, w której są one zgromadzone, wykorzystywane i udostępniane. Coraz częściej można zauważyć problem bezpieczeństwa informacyjnego jakim jest związek relacji pomiędzy państwem, a indywidualną jednostką. Jest to spowodowane głównie postępem informatycznym, a także dokonującą się cyfryzacją administracji publicznej¹⁴. Z kolei Michał Mazurkiewicz wskazuje, że bezpieczeństwo informacyjne to „wszelkie działania, systemy i metody służące do zabezpieczania zasobów informacyjnych, które są gromadzone, przechowywane, przetwarzane i przekazywane w pamięciach komputerów i sieciach teleinformatycznych”¹⁵.

Bezpieczeństwo informacyjne dla państwa jest wielopoziomowym zjawiskiem, dlatego powinna być stworzona strategia obejmująca wiele etapów oraz wykorzystywanie odpowiednich metod i narzędzi chroniących system zabezpieczeń.

Bezpieczeństwo informacyjne występuje w sytuacji, gdy:

- zasoby informacyjne państwa są zabezpieczone,
- władze podejmują decyzje na podstawie wiarygodnych i sprawdzonych informacji,
- każdy z obywateli posiada prawo do prywatności,
- informacje o działalności władz są dostępne dla każdego obywatela oraz przedstawicieli,
- państwo ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych, a także ochronę dla informacji¹⁶.

Bezpieczeństwo informacyjne ponadto jest powiązane z:

- samą informacją oraz jej unikalną postacią;
- systemami, gdzie informacja powstaje, jest przetwarzana, gromadzona i udostępniana;
- środowiskiem, gdzie działają systemy;
- personelem, który korzysta z systemów;
- obszarem prawnym, który stara się przystosowywać do zmieniającego się otoczenia i zmian technologicznych¹⁷.

„Bezpieczeństwo informacyjne ma szersze znaczenie niż bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, bowiem obejmuje informację spoza systemów

¹⁴ W. Kitler., *op. cit.*, s. 19.

¹⁵ Cyt. za: M. Mazurkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne. Współczesne zagrożenia mające wpływ na bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] *Społeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulich, Wyd. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2010, s. 269.

¹⁶ J. Janczak, A. Nowak, *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 18–20.

¹⁷ *Ibidem*.

teleinformatycznych, występująca poza nośnikami tradycyjnymi m. in. na dokumentach papierowych, mikrofilmach lub środkach łączności i zapisu akustyczno-wizualnego”¹⁸. Odpowiedzialność prowadzonych działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni leży na wszystkich podmiotach, które mają wpływ na tworzenie społeczeństwa informacyjnego¹⁹.

W art. 42 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa wskazano, że organ, który zajmuje się i odpowiada za sprawy cyberbezpieczeństwa ma za zadanie przygotowywanie przy współpracy z zespołami CERT i zespołami od cyberbezpieczeństwa działań, które mają wzmocnić bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Prowadzi obserwacje czy operatorzy usług cyfrowych i dostawcy przestrzegają przepisów ustawy. Ponadto może wezwać takie podmioty od poprawy działalności, jeśli ich działanie zagraża bezpieczeństwu. Prowadzi kontrole operatorów i dostawców usług cyfrowych oraz współpracuje z organami państw członkowskich UE. Do zadań należy również przetwarzanie informacji, danych osobowych, które dotyczą usług cyfrowych. Uczestniczy w szkoleniach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni odbywających się w Rzeczypospolitej Polskiej lub UE²⁰.

Jak wskazuje Emilia Musiał wraz ze wzrostem znaczenia informacji wzrastają zagrożenia dla jej bezpieczeństwa, także dla bezpieczeństwa informacyjnego, które można podzielić na:

- zagrożenia losowe, np. pożar budynku, gdzie znajdują się serwery baz danych;
- tradycyjne zagrożenia informacyjne, np. szpiegostwo i manipulacja informacją;
- zagrożenia technologiczne związane zgromadzeniem przetwarzaniem oraz przekazywaniem informacji w sieciach teleinformatycznych;
- zagrożenia odnoszące się do praw obywatelskich osób lub grup społecznych, np. nieuprawnione ujawnianie informacji lub też naruszenie prywatności przez władzę²¹.

Katarzyna Batorowska stwierdza, że kultura bezpieczeństwa informacyjnego może stanowić skuteczną ochronę przed ograniczeniem negatywnych skutków nadmiaru informacji. Może również zabezpieczać przed

¹⁸ Cyt. za: W. Kitler, *op. cit.*, s. 19.

¹⁹ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń /* JOIN/2013/01 final */, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013JC0001> [dostęp: 21.07.2025], s. 18.

²⁰ Art. 42, ust. 1, pkt 5–11 Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. 2018, poz. 1560).

²¹ E. Musiał, *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego w kontekście nadmiarowości informacji*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. nauk. H. Batorowska, P. Motylińska, Wyd. Naukowe i Edukacyjne Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2020, s. 179.

cyberzagrożeniami poprzez rozwijanie świadomości informacyjnej wśród obywateli²².

Kwestia bezpieczeństwa w wirtualnej przestrzeni od pewnego czasu z jednym z istotnych tematów wśród współczesnych zagrożeń, natomiast cyberprzestrzeń jest dzisiaj wykorzystywana do popełnianych przestępstw terrorystycznych. Działania te polegają przede wszystkim na niszczeniu, zmienianiu, uszkodzaniu lub też uniemożliwianiu dostępu do dużych zasobów informacji. W takim przypadku bardzo ciężko jest ustalić działanie sprawców natomiast skutki tych incydentów są szybko odczuwalne²³. Cyberprzestrzeń może być przede wszystkim określana jako jeden z rodzajów przestępczości, gdzie komputer staje się Przedmiotem przestępstwa lub narzędziem czynu zabronionego. Takie działania wykorzystujące sieć teleinformatyczną mają za zadanie zniekształcenie uniemożliwienie dostępu do informacji albo też ich całkowite zniszczenie²⁴.

Z kolei przestępstwa, które są powiązane bezpośrednio z cyberprzestępczością są w pewnym stopniu „odzwierciedleniem przestępstw i wykroczeń mających miejsce w świecie realnym, są odpowiednio zaadaptowane do warunków, jakie oferuje sieć teleinformatyczna. Zauważyć należy, że cyberprzestępczość w dzisiejszym świecie nie jest wymierzona tylko w działania jednostki w sieci. Obecnie przedsiębiorcy w pogoni za szybkim dostępem do informacji, poszukujący nowych dróg ekspansji rynkowej, czy zwyczajnie lepszej i szybszej formy zarządzania, także poddani są atakom z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej. Podobnie wygląda sytuacja z bezpieczeństwem państwa, które musi utrzymać tempo dynamicznej zmiany, podyktowane rozwojem nowych technologii, co wiąże się z obecnością państwa w sieci”²⁵.

2. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji

Polityka bezpieczeństwa powinna przede wszystkim zapewniać stały dostęp do informacji, a także możliwość zarządzania nią pozwalając na ciągłe aktualizowanie zmian oraz procedur systemu bezpieczeństwa. Dodatkowo kluczowe jest pozyskanie odpowiednich pracowników, którzy będą odpowiadać

²² K. Batorowska, *Bezpieczeństwo w czasach nadprodukcji informacji*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. nauk. H. Batorowska, P. Motylińska, Wyd. Naukowe i Edukacyjne Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2020, s. 237.

²³ M. Grzelak, *Szpiegostwo i inwigilacja w Internecie* [w:] *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terrorizm w epoce informacji*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T. R. Aleksandrowicz, Warszawa 2014, s. 164–165.

²⁴ J. Taczowska-Olszewska, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *op. cit.*, s. 188.

²⁵ *Ibidem*, s. 137.

za wyznaczonym zakres bezpieczeństwa informacji. Polityka bezpieczeństwa w każdym przedsiębiorstwie powinna skupiać się na zapewnieniu staranności w obsłudze sprzętu komputerowego, zadbaniu o miejsce pracy oraz ich zabezpieczeniu a także zminimalizowanie wystąpienia jakichkolwiek błędów ludzkich. Wszystkie te elementy mają duży wpływ na politykę bezpieczeństwa, wobec tego powinny być wynikiem dobrze zaplanowanych działań, a nie jedynie wykonywaniem przypadkowych zadań²⁶.

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji jest powiązane z bezpieczną realizacją konkretnych procesów informacyjnych jak: zgromadzenie i uzyskiwanie informacji, gromadzenie, przechowywanie, tworzenie katalogów i kolejno przetwarzanie, udostępnianie i ostatecznie sama dystrybucja informacji. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji można określić jako zarządzanie przebiegami samych procesów informacyjnych, które mają na celu ich zoptymalizowanie oraz zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego²⁷.

Ewa Kulińska zaznacza, że system jakim jest Zarządzanie Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), to „pewna część całego systemu zarządzania, który w znacznej części opiera się na tematyce ryzyka biznesowego. Odnosi się on do stworzenia, wprowadzania, eksploatacji, sprawowaniu kontroli, utrzymaniu oraz ulepszaniu bezpieczeństwa informacji. SZBI posiada określoną strukturę organizacyjną polityki, pewien zakres odpowiedzialności, ustalone zasady, procedury, procesy, a także zasoby zgodne z Polską Normą PN-ISO/IEC 27001:2007”²⁸. System zarządzania bezpieczeństwem, a w szczególności zasobem IT jest niezwykle ważnym elementem dla przedsiębiorstw. Powinien on zatem ulegać ciągłym zmianom i udoskonaleniom w celu dostosowania go do aktualnych zagrożeń i działań przestępców w cyberprzestrzeni. Ataki występujące w cyberprzestrzeni to problem spotykany na obszarze całego kraju, ale również w obszarze transgranicznym²⁹. W ramach metod wojny informacyjnej w sposób zorganizowany wykorzystywane są zarówno działania jawne jak propaganda i manipulowanie informacjami oraz działania niejawne takie jak fabrykowanie informacji w celu propagowania dezinformacji³⁰.

²⁶ M. Beskosty, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji information security management*, Studia nad bezpieczeństwem, 2017, nr 2, s. 167.

²⁷ W. Babik, *Ekologia informacji katalizatorem bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, [w:] *Cyberprzestrzeń zagrożenia w sieci*, red. M. Koźmiński, S. Kosznik-Biernacka, J. Grubicka, Wyd. Fundacja Pro Promerania, Słupsk 2017, s. 53.

²⁸ Cyt. za: E. Kulińska, A. Dornfeld, *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach sektora finansów publicznych – analiza etapów realizacji*, [w:] *Informacja – dobro publiczne czy prywatne?*, red. A. Czerwiński, A. Jańczak, M. Krzesaj, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2016, s. 141.

²⁹ J. Sobczak, *Przeciwdziałanie cyberatakowi przez przedsiębiorstwa*, [w:] *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Wyd. C.H Beck, Warszawa 2017, s. 259–260.

³⁰ J. Surma, *Cyfrzycza życia w erze big data*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 90.

Włodzimierz Nowak nadmienia, że zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla elementów krytycznych jest związane z objęciem nadzoru obszaru sieci teleinformatycznych, a w szczególności systemów służących do „wykrywania i zapobiegania włamaniom do sieci komputerowych, zapór sieciowych, zarządzania dostępem do sieci, połączeń VPN, szkoleń kadry pracowniczej, zabezpieczeń przed wyciekami danych, monitoringu użytkowników, audytu zabezpieczeń, zabezpieczeń stacji roboczych i serwerów, monitoringu sieci bezprzewodowych i zarządzania urządzeniami mobilnymi”³¹.

Zakończenie

W wyniku dokonanej analizy problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce w powyższym artykule należy zauważyć, że organizacje pozarządowe w Polsce obejmują bardzo szeroki sektor działalności. Obecnie organizacje muszą mierzyć się z wieloma problemami związanymi z cyberbezpieczeństwem gdzie bardzo często bezpieczeństwo informacji może być zagrożone. Należy zaznaczyć, że w literaturze można znaleźć wiele definicji samego bezpieczeństwa, które jest analizowane pod wieloma względami. Sama definicja bezpieczeństwa informacji jest wyjaśniana przez wielu autorów. Wskazuje to na różnorodność tego pojęcia oraz trudność ze sformułowaniem jednej definicji. Bezpieczeństwo informacyjne również jest wielokrotnie używane w literaturze przez różnych autorów, którzy wskazują na jego aspekty oraz wszechstronne zastosowanie.

Bezpieczeństwo informacyjne jest szerokim zjawiskiem, wobec tego analizowane jest na wiele sposobów oraz związane jest z różnym środowiskiem. Jest ono znacznie szerzej postrzegane niż samo zjawisko bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. W wyniku dokonanej analizy oraz przedstawienia zakresu pojęcia bezpieczeństwa informacyjnego należy zaznaczyć, że obejmuje ono informacje spoza systemów teleinformatycznych, które znajdują się poza nośnikami tradycyjnymi.

Wskazania przytoczonych autorów pokazują jak istotne jest znaczenie informacji oraz kultury bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń w cyberprzestrzeni. Wobec tego ważne jest umiejętne zarządzanie bezpieczeństwem informacji co możliwe jest poprzez stworzenie odpowiedniej polityki bezpieczeństwa informacji, która będzie umożliwiała dostęp do informacji, a także pozwalała na ciągłą aktualizację zmian odnośnie procedur systemu bezpieczeństwa. Wymieniony w tekście system jakim jest zarządzanie bezpieczeństwem informacji jest

³¹ Cyt. za: W. Nowak, *Ochrona infrastruktury krytycznej w cyberprzestrzeni*, [w:] *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, red. C. Banasiński, Wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2018, s. 181.

częścią całego systemu zarządzania odpowiadającego za kontrolę oraz ciągłe wprowadzanie zmian mających na celu zapewnienie lepszego poziomu bezpieczeństwa informacji. Wiąże się to też z kontrolą sieci teleinformatycznych oraz systemów, które mają na celu wykrywanie, zapobieganie włamaniom do sieci komputerowych oraz tworzenie zabezpieczeń odpowiadających za wycieki danych.

W wyniku powyżej zebranych danych i opinii licznych autorów odnośnie analizowanego tematu należy zaznaczyć, że problematyka zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce nie jest łatwym zagadnieniem. Trudność ta polega przede wszystkim na zróżnicowaniu definicji samego bezpieczeństwa oraz jego postrzegania w różnym środowisku w jakim działają organizacje pozarządowe.

Celem tego rozdziału było wskazanie problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji w organizacjach oraz przedstawienie standardów bezpieczeństwa informacyjnego i cyberbezpieczeństwa. Podjęto zatem próbę wskazania jak sprostać wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem informacji w organizacjach pozarządowych w Polsce. Założeniem było ponadto wskazanie również jak ważne jest także dostosowywanie odpowiednich norm prawnych i procedur do aktualnych zagrożeń. Zagadnienie to stanowi istotny problem w dzisiejszym świecie, dlatego ważne jest podejmowanie działań w tym zakresie takich jak prowadzenie badań i dokonywanie głębszej analizy. Aktualność tego tematu może przyczynić się do pojawienia się nowych tematów i zagadnień, które wskażą nie tylko obszar tego problemu, ale przede wszystkim możliwość dokonywania zmian w tym zakresie.

Bibliografia

- Babik W., *Ekologia informacji katalizatorem bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, [w:] *Cyberprzestrzeń zagrożenia w sieci*, red. M. Koźmiński, S. Kosznik-Biernacka, J. Grubicka, Wyd. Fundacja Pro Promerania, Słupsk 2017.
- Batorowska K., *Bezpieczeństwo w czasach nadprodukcji informacji*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. nauk. H. Batorowska, P. Motylińska, Wyd. Naukowe i Edukacyjne Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2020.
- Beskosty M., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji information security management*, „Studia nad bezpieczeństwem”, 2017, nr 2.
- Bezpieczeństwo nie tylko od święta – poradnik cyberbezpieczeństwa dla NGO*, <https://sektor3-0.pl/blog/cyberbezpieczenstwa-ngo-poradnik-nask/>, dostęp: 31.07.2025.
- Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1999, s. 186.
- Cierocki R., Jatkiewicz P., *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, 2013, nr 29.

- Fakty o NGO*, <https://fakty.ngo.pl/slownik/organizacje-pozarzadowe>, dostęp: 31.07.2025.
- Grzelak M., *Szpiegostwo i inwigilacja w Internecie* [w:] *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*, red. K. Liedel, P. Piasecka, T. R. Aleksandrowicz, Warszawa 2014.
- Janczak J., Nowak A., *Bezpieczeństwo informacyjne. Wybrane problemy*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Kaliski M., Kierkowska A., Tomaszewski G., *Ochrona informacji i zasobów relacyjnych przedsiębiorstwa* [w:] *Wywiad i kontrwywiad gospodarczy wobec wyzwań bezpieczeństwa biznesu*, red. J. Kaczmarek, M. Kwieciński, , Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 34.
- Kitler W., *Pojęcie i zakres bezpieczeństwa informacyjnego państwa, ustalenia systemowe i definicyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, red. W. Kitler, J. Taczkowska-Olszewska, Wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2017.
- Krztoń W., *Walka o informację w cyberprzestrzeni w XXI wieku*, Wyd. Rambler, Warszawa 2017.
- Kulińska E., Dornfeld A., *Bezpieczeństwo informacji w jednostkach sektora finansów publicznych – analiza etapów realizacji*, [w:] *Informacja – dobro publiczne czy prywatne?* red. A. czerwiński, A. Jańczak, M. Krzesaj, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2016.
- Mazurkiewicz M., *Społeczeństwo informacyjne. Współczesne zagrożenia mające wpływ na bezpieczeństwo informacyjne państwa*, [w:] *Społeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulich, Wyd. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2010.
- Musiś E., *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego w kontekście nadmiarowości informacji*, [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. nauk. H. Batorowska, P. Motylińska, Wyd. Naukowe i Edukacyjne Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich, Warszawa 2020.
- Nowak W., *Ochrona infrastruktury krytycznej w cyberprzestrzeni*, [w:] *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, red. C. Banasiński, Wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2018.
- Oleksiewicz I., *Cyberterroryzm jako największe zagrożenie współczesnej cyfryzacji*, [w:] *Nowoczesne technologie – źródło zagrożeń i narzędzie ochrony bezpieczeństwa*, red. I. Oleksiewicz, M. Polinceusz, M. Pomykała, Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2014.
- Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.
- Polska Norma PN-ISO/IEC 17799 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.
- Polska Norma PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2007.
- Sobczak J., *Przeciwdziałanie cyberataków przez przedsiębiorstwa*, [w:] *Internet. Strategie bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, Wyd. C.H Beck, Warszawa 2017.

- Surma J., *Cyfryzacja życia w erze big data*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Taczowska-Olszewska J., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Świadczenie usług drogą elektroniczną: komentarz*, Warszawa 2019.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2024, poz. 1491).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz. U. 2018, poz. 1560).
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń /* JOIN/2013/01 final */, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013JC0001> [dostęp: 21.05.2019], s. 18.
- Zalewska K., Ochyra-Żurawska K., Ciekanowski Z., *Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa państwa*,” *Studia Administracji i Bezpieczeństwa*”, 2022, t. 13, nr 13.

Klara Lipka*

NOWA ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA KRYZYSEM UCHODŹCZYM W POLSCE WYWOŁANYM WOJNĄ W UKRAINIE

Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia, które przekraczają granice państw i obejmują różnorodne kryzysy – od humanitarnych po ekologiczne i migracyjne – wymagają nowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Dotychczasowy model, w którym państwo pełniło rolę głównego gwaranta stabilności, ulega istotnej transformacji. Rozwój technologii, globalizacja i zmieniające się realia geopolityczne doprowadziły do powstania nowych form współpracy w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Jednym z kluczowych elementów tego procesu są organizacje pozarządowe (NGO), które, pełniąc funkcje pomocnicze, zyskują coraz większą rolę w kształtowaniu polityk bezpieczeństwa oraz w reagowaniu na kryzysy.

W odpowiedzi na wyzwania, jakie niosą ze sobą konflikty zbrojne, takie jak wojna na Ukrainie, organizacje te w Polsce odegrały niezastąpioną rolę w pomocy uchodźcom oraz w integracji osób dotkniętych migracją.

Celem niniejszego rozdziału jest przyjrzenie się roli NGO w kontekście redefinicji bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym uwzględnieniem ich działań podczas kryzysu uchodźczego, który miał miejsce po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 roku. Zostaną omówione teoretyczne ramy analizy współczesnego bezpieczeństwa narodowego, rola organizacji pozarządowych

* Uniwersytet Jagielloński.

w tworzeniu systemów odpornych na kryzysy oraz wyzwania związane z ich formalnym włączeniem do krajowego systemu zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, praca wskazuje na innowacje organizacyjne, które były kluczowe w efektywnej odpowiedzi na kryzys, a także formułuje rekomendacje mające na celu zwiększenie efektywności współpracy między NGO, administracją publiczną i innymi instytucjami w zarządzaniu kryzysowym.

1.1. Organizacje pozarządowe wobec redefinicji bezpieczeństwa narodowego

1.1.1. Bezpieczeństwo narodowe w ujęciu hybrydowym

– teoretyczne ramy analizy

Współczesne podejścia do bezpieczeństwa narodowego przeszły znaczną transformację, której wyrazem jest odchodzenie od modelu opartego na państwowym monopolu do koncepcji sieciowego wytwarzania bezpieczeństwa. Dotychczasowe paradygmaty, w których to państwo pełniło rolę jedyne go gwaranta stabilności i integralności państwowej, w wyniku zmian geopolitycznych, społecznych i technologicznych uległy istotnym modyfikacjom. Od końca XX wieku coraz bardziej zauważalna staje się tendencja do rozproszenia odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa pomiędzy liczne podmioty.

W tradycyjnym ujęciu, bezpieczeństwo narodowe było kojarzone z państwem i jego zdolnością do obrony przed zewnętrznymi agresjami oraz utrzymania porządku wewnętrznego. Takie podejście zakładało, że państwo ma wyłączne prawo do stosowania siły, zarówno w obliczu zagrożeń wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Współczesne wyzwania, takie jak kryzysy humanitarne, zmiany klimatyczne, terroryzm czy pandemia, zmusiły jednak do redefinicji tego modelu. Dzisiejsze zagrożenia, często transnarodowe i nieliniowe, wymagają nowatorskich metod zarządzania, w których kluczową rolę pełnią nie tylko państwowe agencje, ale także podmioty pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie, a także sektor prywatny. Bezpieczeństwo w takim ujęciu staje się zjawiskiem wytwarzanym wspólnie przez różne podmioty, które muszą współpracować w ramach skoordynowanej sieci¹.

Zjawisko to jest widoczne w ramach koncepcji „sieciowego bezpieczeństwa”, która zakłada, że nie tylko państwo, ale także inni aktorzy w tym organizacje pozarządowe, mają decydujący wpływ na kształtowanie polityk bezpieczeństwa i zarządzanie kryzysami. Zamiast scentralizowanego systemu kontroli, współczesne zarządzanie bezpieczeństwem opiera się na współdziałaniu wielu różnych podmiotów, które dzielą się odpowiedzialnością i zasobami. Dzięki takim mechanizmom, jak wymiana informacji, koordynacja działań

¹ J. Piwowarski. i in., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2019, t. 36, nr 36.

i wspólne inicjatywy, system staje się bardziej odporny i zdolny do reagowania na kryzysy w sposób bardziej elastyczny i szybki².

Z kolei koncepcja odporności społecznej, rozwijająca się na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, stanowi nowy paradygmat zarządzania kryzysowego, w którym kluczową rolę odgrywa zdolność społeczeństwa do adaptacji i regeneracji po kryzysach. W przeciwieństwie do wcześniejszych modeli, które zakładały, że głównym celem zarządzania kryzysowego jest zapobieganie wystąpieniu kryzysów, koncepcja odporności kładzie nacisk na umiejętność reagowania na sytuacje kryzysowe oraz szybką odbudowę po ich wystąpieniu. Odporność społeczna to zdolność systemów społecznych do utrzymania kluczowych funkcji, nawet w obliczu poważnych zakłóceń. Z tej perspektywy zarządzanie kryzysowe nie jest już tylko kwestią prewencji i naprawy po kryzysie, lecz także budowaniem systemów, które są w stanie wytrzymać szok, a następnie wrócić do normalności. W tym modelu istotną rolę odgrywa nie tylko infrastruktura państwowa, ale także społeczeństwo obywatelskie, które poprzez swoje zaangażowanie może przyczynić się do odbudowy po kryzysie. Społeczna odporność jest szczególnie widoczna w kontekście organizacji pozarządowych, które odgrywają kluczową rolę w procesie zarządzania kryzysowego. Współczesne organizacje pozarządowe nie są już tylko jednostkami pomocniczymi, lecz pełnoprawnymi aktorami w systemie zarządzania kryzysowego. Ich rola w zarządzaniu kryzysowym jest nieoceniona w kontekście zwiększającej się liczby różnorodnych zagrożeń, które często wykraczają poza kompetencje administracji publicznej. Organizacje te, działając na poziomie lokalnym, posiadają unikalny dostęp do społeczności, zaufanie obywateli oraz zasoby, które mogą zostać wykorzystane w sytuacjach kryzysowych. Ich rola obejmuje nie tylko pomoc humanitarną, ale także edukację, monitoring oraz wsparcie logistyczne³.

1.1.2. Kryzys uchodźczy jako wyzwanie systemowe dla państwa i społeczeństwa obywatelskiego

Agresja Rosji na Ukrainę w 2022 roku spowodowała jedną z największych fal migracyjnych w historii współczesnej Europy. Miliony Ukraińców, w tym kobiety, dzieci i osoby starsze, opuściły swoje domy w poszukiwaniu bezpieczeństwa w krajach sąsiednich, w tym w Polsce. Kryzys uchodźczy, który rozwinął się w wyniku tej wojny, stał się ogromnym wyzwaniem nie tylko dla państw, które przyjęły uchodźców, ale również dla organizacji pozarządowych (NGO),

² *Ibidem.*

³ I. Drabik, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2015, nr 20.

które musiały dostosować swoje działania do nowych, dynamicznie zmieniających się warunków. Przeanalizowanie skali i dynamiki migracji z Ukrainy, a także identyfikacja luki instytucjonalnej oraz reakcji społeczeństwa obywatelskiego stanowi istotny element rozważań nad rolą NGO w kontekście redefinicji bezpieczeństwa narodowego. Skala migracji z Ukrainy po wybuchu wojny w 2022 roku była bezprecedensowa. Do połowy marca tego samego roku, na terytorium Polski przybyło ponad 3 miliony uchodźców z Ukrainy, a liczba ta wkrótce przekroczyła 5 milionów osób. Migracja ta miała charakter zarówno krótkoterminowy, jak i długoterminowy, z wieloma osobami decydującymi się na dłuższy pobyt w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Uchodźcy, przede wszystkim kobiety i dzieci, docierali do granic Polski w dramatycznych warunkach, w dużej mierze z obszarów objętych intensywnymi działaniami wojennymi. Początkowo migracja była skoncentrowana głównie na obszarze przygranicznym, jednak z czasem, w miarę jak sytuacja na Ukrainie się pogarszała, migranci przemieszczali się do innych regionów Polski, gdzie zaczęli szukać schronienia, pomocy medycznej, edukacji oraz dostępu do rynku pracy⁴.

W pierwszych miesiącach kryzysu, Polska i inne państwa przyjmujące uchodźców stawiały czoła bezprecedensowej fali migracji. Jednak już w momencie wybuchu wojny stało się jasne, że pomoc humanitarna i organizacja wsparcia dla uchodźców wymagają reakcji na poziomie państwowym, jak i oddolnym. Z pomocą przyszły organizacje pozarządowe, które były w stanie szybko zareagować na rosnące potrzeby uchodźców, w tym pomoc w zakresie żywności, medycyny, schronienia oraz integracji. Skala migracji wymusiła także intensyfikację działań na rzecz integracji uchodźców w długoterminowej perspektywie, co stało się kluczowe w miarę upływu czasu, a po kilku miesiącach również większa część uchodźców zaczęła osiedlać się na stałe⁵.

Migracja z Ukrainy przebiegała przez kilka faz. Pierwsza faza to kryzys humanitarny, kiedy to uchodźcy przybywali do Polski w ogromnych liczbach, bez wcześniejszych przygotowań, często w dramatycznych warunkach. W tej fazie najważniejsze było zapewnienie podstawowych potrzeb życiowych, takich jak jedzenie, woda, schronienie i opieka medyczna. Druga faza to okres adaptacji, w którym uchodźcy zaczęli szukać długoterminowych rozwiązań, takich jak dostęp do rynku pracy, edukacji czy integracja w lokalnych społecznościach. Trzecia faza to próba stabilizacji sytuacji uchodźców, kiedy część z nich zaczęła podejmować decyzję o długoterminowym osiedleniu się w Polsce, co

⁴ P. Zalewski, *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2022, t. 34, s. 101–124.

⁵ *Ibidem*.

wymagało zarówno wsparcia ze strony państwa, jak i organizacji pozarządowych. Przebieg kryzysu uchodźczego z Ukrainy ujawnił szereg wyzwań związanych z organizacją pomocy oraz integracją uchodźców w nowych krajach. Jednym z głównych problemów była tzw. luka instytucjonalna, która wynikała z braku gotowych, wcześniej wypracowanych procedur i struktur do obsługi tak masowej migracji. W pierwszych tygodniach kryzysu instytucje państwowe były przeciążone i nie w pełni gotowe do zapewnienia kompleksowej pomocy.

W wyniku tego pojawiła się potrzeba szybkiego mobilizowania NGO, które mogły wypełnić tę lukę, zapewniając uchodźcom niezbędne wsparcie⁶.

Luka instytucjonalna miała charakter wielowymiarowy. Z jednej strony chodziło o brak odpowiednich zasobów do zapewnienia pomocy na odpowiednią skalę – brakowało odpowiednich schronisk, środków medycznych, żywności czy personelu do obsługi punktów recepcyjnych. Z drugiej strony, problemem była także organizacja systemu prawnego, który nie przewidywał odpowiednich ścieżek integracji uchodźców w dłuższej perspektywie, co prowadziło do niepewności i chaosu wśród osób przybywających z Ukrainy. Potrzebne były zmiany w przepisach, które umożliwiałyby uchodźcom legalny pobyt, dostęp do pracy, edukacji, a także wsparcie w zakresie integracji społecznej i kulturowej. W obliczu tych wyzwań, NGO odegrały kluczową rolę w załagodzeniu skutków tej luki instytucjonalnej. Były one w stanie szybko zareagować, organizując pomoc humanitarną, tworząc punkty informacyjne, a także wspierając uchodźców w kwestiach prawnych i integracyjnych. Współpraca NGO z administracją publiczną, lokalnymi samorządami oraz innymi podmiotami stała się fundamentem w organizowaniu skutecznej pomocy⁷.

1.1.3. Metodologia badania i źródła empiryczne

W niniejszym rozdziale zastosowano metodę wielokrotnego studium przypadku, która umożliwia szczegółową analizę działań wybranych organizacji pozarządowych (NGO) w odpowiedzi na kryzys uchodźczy z Ukrainy, który wybuchł w 2022 roku. Celem takiego podejścia jest uzyskanie pogłębionego wglądu w sposób, w jaki organizacje te reagowały na dynamicznie zmieniające się warunki kryzysowe oraz w jaki sposób ich działania przyczyniły się do integracji uchodźców w polskim społeczeństwie. Zastosowanie tej metody pozwala również na porównanie działań różnych organizacji, które działały w różnych kontekstach i miały różne doświadczenia w pracy z uchodźcami. Wybór metody wielokrotnego studium przypadku ma na celu ukazanie

⁶ B. Olszewska-Łabędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja” 2022, nr 1(21), s. 81–92.

⁷ *Ibidem*.

szerokiej perspektywy odpowiedzi NGO na kryzys, zarówno w wymiarze ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

Badanie uwzględnia organizacje o zróżnicowanym profilu operacyjnym, skali działania oraz zaangażowaniu w koordynację pomocy. W kontekście profilu operacyjnego badane organizacje obejmują szerokie spektrum działań – od organizacji udzielających wsparcia humanitarnego, przez te, które oferują pomoc prawną, po organizacje skupiające się na integracji uchodźców i ich długoterminowym wsparciu. Działania te są niezwykle zróżnicowane, ponieważ każda organizacja podejmuje różne formy pomocy w zależności od swoich zasobów, doświadczenia oraz priorytetów w obliczu kryzysu. Włączenie organizacji o różnych profilach operacyjnych pozwala na pełniejsze zrozumienie ich roli w sytuacji kryzysowej i wpływu, jaki miały na procesy integracyjne uchodźców.

Pod kątem skali działania, badanie obejmuje organizacje o zasięgu krajowym, takie jak Polska Akcja Humanitarna czy Caritas Polska, które koordynują pomoc na szeroką skalę, oraz mniejsze organizacje, które działają lokalnie w szczególnie dotkniętych regionach. Dzięki tej różnorodności, badanie daje możliwość porównania sposobów, w jakie różne organizacje radzą sobie z wyzwaniami w obliczu kryzysu. Z kolei zaangażowanie organizacji w koordynowanie działań pomocowych pozwala na zrozumienie, jak NGO współpracują z administracją publiczną oraz innymi organizacjami, by optymalizować zasoby i unikać nakładania się działań. Koordynacja działań jest kluczowa w sytuacjach kryzysowych, kiedy odpowiedź na kryzys wymaga sprawnej współpracy między różnymi podmiotami.

Analiza danych empirycznych w tym badaniu opiera się na trzech głównych źródłach: literaturze naukowej, dokumentach wewnętrznych organizacji pozarządowych, dostępnych statystykach oraz publicznych wypowiedziach przedstawicieli NGO, ekspertów oraz przedstawicieli administracji państwowej i samorządowej. Dokumenty wewnętrzne organizacji, takie jak raporty roczne, analizy, strategie działania oraz plany pomocy, stanowią istotne źródło informacji na temat sposobów organizacji pracy w obliczu kryzysu uchodźczego, struktury organizacyjnej organizacji oraz metod podejmowanych interwencji. W kontekście tego badania analiza dokumentów pozwala na uchwycenie wewnętrznych procesów decyzyjnych, a także na zrozumienie metodologii pracy w różnych obszarach pomocy uchodźcom.

Dodatkowo, statystyki i dane liczbowe są niezwykle cennym narzędziem w ocenie skali pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe oraz w zrozumieniu ogólnej dynamiki migracji. Dane te pozwalają na precyzyjniejsze oszacowanie liczby uchodźców, którzy przybyli do Polski, oraz na analizę skuteczności działań pomocowych podejmowanych przez NGO. Statystyki mogą

także ujawniać luki w systemie pomocy, które mogą stanowić istotne wyzwanie w kontekście rosnącej liczby osób potrzebujących wsparcia.

Trzecim źródłem danych w badaniu są publiczne wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych, ekspertów oraz przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej. Wypowiedzi te dostarczają istotnych informacji na temat podejmowanych działań, wyzwań związanych z organizowaniem pomocy w sytuacjach kryzysowych, a także na temat roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki państwowej wobec uchodźców. Analiza tych wypowiedzi pozwala na uchwycenie ewolucji sytuacji kryzysowej, zmian w polityce pomocowej oraz na wskazanie roli NGO w tworzeniu i wdrażaniu długofalowych strategii pomocowych.

1.2. Praktyki, wyzwania i innowacje w działaniach NGO podczas kryzysu uchodźczego

1.2.1. Od interwencji humanitarnej do integracji uchodźców

Po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku, Polska, stanęła w obliczu ogromnego kryzysu migracyjnego. W ciągu pierwszych kilku dni wojny do Polski przybyły miliony uchodźców, głównie kobiet i dzieci. W odpowiedzi na ten nagły napływ uchodźców, organizacje pozarządowe (NGO) w Polsce odegrały kluczową rolę w zapewnieniu podstawowych potrzeb uchodźcom. W ramach pierwszego etapu, organizacje takie jak Polska Akcja Humanitarna (PAH), Polski Czerwony Krzyż (PCK), Caritas oraz inne instytucje zaangażowały się w tworzenie punktów recepcyjnych, które stanowiły miejsca zapewniające natychmiastową pomoc. Uchodziło to za jedno z najistotniejszych działań, szczególnie w pierwszych dniach kryzysu, kiedy to państwowe mechanizmy pomocowe jeszcze nie funkcjonowały w pełni⁸.

Organizacje te dostarczały uchodźcom jedzenie, wodę, odzież oraz schronienie. Ważnym elementem działań była również pomoc psychologiczna, skierowana głównie do osób, które doznały traumy wojennej. Pomoc ta obejmowała zarówno wsparcie emocjonalne, jak i organizację punktów, gdzie uchodźcy mogli uzyskać poradnictwo i pomoc w adaptacji do nowych warunków⁹.

Po początkowym etapie przyjęcia, NGO w Polsce zaangażowały się w proces relokacji uchodźców do innych miast i regionów kraju. Faza ta obejmowała organizację transportu uchodźców z punktów recepcyjnych do miejsc, które były w stanie zapewnić im długoterminowe schronienie. Organizacje takie jak PAH oraz Caritas współpracowały z samorządami oraz administracją

⁸ A. Lipiec-Karwowska., *Dealing with Ukrainian refugee crisis in Poland – an example of a well-functioning civil society in action*, „Reality of Politics”, 2023, t. 68, nr 70, s. 11.

⁹ T. Śliwowski, *Autonomy of Refugees from Ukraine — Tasks for Education in Poland*, „Polish Journal of Educational Studies”, 2023, Vol. 75, s. 130.

rządową, by koordynować proces relokacji, uwzględniając dostępne zasoby mieszkaniowe i pomocowe. Współpraca ta była kluczowa, ponieważ wielu uchodźców nie miało możliwości natychmiastowego znalezienia schronienia w większych miastach, a w małych miejscowościach zasoby były ograniczone¹⁰.

Ważnym aspektem tej fazy było również przygotowanie infrastruktury, w tym dostosowanie dostępnych przestrzeni, takich jak hotele, internaty czy wynajmowane mieszkania, do potrzeb uchodźców. Współpraca NGO z organizacjami lokalnymi i międzynarodowymi umożliwiła szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby, takie jak zapewnienie przestrzeni do nauki, opieki zdrowotnej oraz innych usług wsparcia¹¹.

Ostatni etap pomocy to integracja uchodźców w polskim społeczeństwie. Organizacje pozarządowe odgrywały tu nieocenioną rolę w organizowaniu kursów językowych, które umożliwiały uchodźcom adaptację w nowym kraju. Kursy języka polskiego stały się kluczowym elementem integracji, pozwalającym uchodźcom na skuteczniejsze porozumiewanie się z administracją, pracodawcami oraz w życiu codziennym. NGO współpracowały z instytucjami edukacyjnymi oraz lokalnymi organizacjami, aby stworzyć dostęp do kursów dostosowanych do różnych grup wiekowych i poziomów zaawansowania¹².

Oprócz kursów językowych, NGO angażowały się także w organizowanie wsparcia psychologicznego dla uchodźców, którzy przeżyli traumę wojenną. Pomoc psychologiczna obejmowała terapie indywidualne i grupowe, a także wsparcie dla dzieci i młodzieży, które miały szczególne trudności z adaptacją. Organizacje pozarządowe były również zaangażowane w programy integracji na rynku pracy, pomagając uchodźcom znaleźć zatrudnienie i uzyskać niezbędne dokumenty pozwalające na legalną pracę w Polsce¹³.

Organizacje te organizowały także targi pracy, gdzie uchodźcy mogli zapoznać się z ofertami zatrudnienia i uzyskać wsparcie w procesie aplikacji. Współpraca z lokalnymi firmami i instytucjami publicznymi umożliwiła uchodźcom szybkie wejście na rynek pracy, co stało się jednym z kluczowych elementów ich długoterminowej integracji¹⁴.

¹⁰ K. Goniewicz, *Ukrainian-War Refugees in Poland: Assessment and Recommendations for Crisis Preparedness Education and Implementation*. „Polish Political Science Yearbook”, 2022, t. 48, s. 217.

¹¹ T. Bryan, M. Lea, V. Hyánek, *Resilience, Ambiguous Governance, and the Ukrainian Refugee Crisis: Perspectives from NGO Leaders in the Czech Republic*. „Central European Economic Journal”, 2023, t. 10, s. 35.

¹² F. Khaw, A. Lindman, G. Juszczak, *Ukraine refugee crisis: evolving needs and challenges*. „Public Health”, 2023, t. 217, s. 41.

¹³ K. Kolińska, A. Paprocka-Lipińska, M. Koliński, *The Ukrainian refugee crisis: its ethical aspects and challenges for the Polish healthcare system – a descriptive review*. „European Journal of Translational and Clinical Medicine”, 2023, s. 10.

¹⁴ P. Jankowski, R. Wróblewski i in., *Organizacje pozarządowe a integracja uchodźców w Polsce: Współpraca z sektorem prywatnym*. „Journal of Migration Studies”, 2023, t. 40, nr 4, s. e940223-1.

1.2.2. Modele współpracy i napięcia instytucjonalne

W wyniku wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 roku, Polska stała się jednym z głównych krajów przyjmujących uchodźców. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi (NGO), administracją rządową, samorządami oraz innymi instytucjami, takimi jak Wojsko Polskie, odegrała kluczową rolę w organizowaniu pomocy. Jednak, pomimo tego, że współpraca była koniecznością, nie była wolna od napięć, problemów z podziałem kompetencji oraz trudności w formalizacji działań. Jednym z najistotniejszych wyzwań w czasie kryzysu uchodźczego była koordynacja działań pomiędzy różnymi szczeblami administracji oraz organizacjami pozarządowymi. Przykładem może być współpraca miasta Poznań z lokalnymi instytucjami, które były odpowiedzialne za stworzenie warunków do przyjęcia uchodźców. Po zorganizowaniu pierwszej pomocy doraźnej, miasto musiało zorganizować długoterminowe wsparcie, uwzględniając współpracę z organizacjami pozarządowymi, które zapewniały uchodźcom pomoc psychologiczną, edukacyjną i zdrowotną¹⁵.

Koordynacja z Wojskiem Polskim była również istotnym elementem w początkowej fazie kryzysu, kiedy to niektóre jednostki wojskowe pomagały w roztawianiu punktów recepcyjnych oraz zapewniały logistykę transportową uchodźców. W miastach takich jak Wrocław, za sprawą współpracy z administracją wojskową, udało się sprawnie przyjąć i rozmieścić uchodźców w różnych częściach kraju¹⁶.

Pomimo wysokiego poziomu solidarności, napotkano liczne trudności związane z podziałem kompetencji i formalizacją współpracy pomiędzy różnymi instytucjami. Jak wskazują badania, najpierw były to działania ad hoc, które wymagały elastyczności i szybkiego dostosowania się do zmieniającej się sytuacji. Jednak z czasem ujawniły się poważne problemy w koordynacji działań, zwłaszcza w kontekście podziału odpowiedzialności między administracją rządową a samorządami. W jednym z badań dotyczących Warszawy, wskazano na liczne trudności związane z brakiem jednolitego systemu informacyjnego oraz z koniecznością stworzenia formalnych ram prawnych do współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją rządową i samorządową. Brak jednolitych procedur oraz niejednoznaczność w zakresie podziału kompetencji między różnymi instytucjami prowadziły do

¹⁵ B. Czepil, J. Jańczak, *A humanitarian superpower? The situation of the Ukrainian refugees and its evolution in Poland after the Russian invasion of February 24, 2022*, Eastern Journal of European Studies, 2024.

¹⁶ M. Błaszczuk K. Dolińska, J. Makaro, J. Pluta, *Governance agility in reception of war refugees from Ukraine: The case of Wrocław, Poland*, Social Policy & Administration, 2023.

opóźnień w realizacji pomocy oraz napięć między aktorami zaangażowanymi w proces pomocy¹⁷.

Przykładem udanej współpracy może być model działań podjętych przez samorządy w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi i kościołami mniejszościowymi okazała się efektywna. W wyniku tej współpracy udało się zorganizować pomoc na szeroką skalę, w tym pomoc psychologiczną, edukacyjną oraz wsparcie socjalne dla uchodźców. Ważnym elementem tej współpracy była również rola Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, który zorganizował pomoc dla uchodźców oraz ukraińskich studentów¹⁸.

Z drugiej strony, nieudane mechanizmy współpracy obejmowały początkowe trudności w komunikacji między rządem centralnym a samorządami. Przykładem mogą być przypadki, w których w początkowej fazie kryzysu uchodźcy zostali rozlokowani w miejscach, gdzie brakowało wystarczającej liczby zasobów czy infrastruktury. Niezadowolenie z tego stanu rzeczy spowodowało napięcia pomiędzy różnymi szczeblami administracji, co wydłużyło czas potrzebny na stworzenie odpowiednich warunków do długoterminowej integracji uchodźców¹⁹.

1.2.3. Innowacje organizacyjne i ich znaczenie dla efektywności działań

W odpowiedzi na kryzys uchodźczy wywołany agresją Rosji na Ukrainę, organizacje pozarządowe w Polsce wdrożyły szereg innowacji organizacyjnych, które miały na celu zwiększenie efektywności i skali pomocy udzielanej uchodźcom. Innowacje te obejmowały masowy wolontariat, zakupy humanitarne oraz logistyki zasobów, a także digitalizację usług pomocowych. Wszystkie te działania okazały się kluczowe dla skutecznej odpowiedzi na potrzeby milionów uchodźców, a ich wdrożenie miało znaczący wpływ na jakość i szybkość dostarczania pomocy.

Jednym z najważniejszych elementów reakcji na kryzys uchodźczy była aktywność wolontariuszy, która okazała się nieoceniona w pierwszych tygodniach wojny. Wolontariat masowy w Polsce przyjął formę spontaniczną i oddolną, z inicjatywą, która nie ograniczała się do organizacji pozarządowych, ale angażowała także prywatnych obywateli. Z danych wynika, że już

¹⁷ M. Trochymiak, N. Wróblewska, *Frontline of Refugee Reception Policy: Warsaw Reception Centers During the 2022 Ukrainian Crisis*, Nonprofit Policy Forum, 2024.

¹⁸ T. Astramowicz-Leyk, *Warmińsko-Mazurskie voivodeship society aiding Ukraine and refugees from Ukraine after 24 February 2022 – selected aspects*, Analele Universității din Craiova seria Istorie, 2024.

¹⁹ I. Rycerska, *Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations*, *Studia i Analizy Nauk o Polityce*, 2022.

w pierwszych dniach wojny setki tysięcy Polaków zgłosiły gotowość do pomocy uchodźcom, zarówno w zakresie dostarczania produktów pierwszej potrzeby, jak i organizowania miejsc noclegowych. Ten masowy odzew obywatelski w znaczący sposób umożliwił szybkie dostosowanie się Polski do nagłego kryzysu. Jednym z głównych wyzwań, które stanęły przed wolontariuszami, była koordynacja działań oraz zapewnienie odpowiedniego szkolenia i wsparcia, zwłaszcza w kwestiach ochrony prawnej i administracyjnej uchodźców. Wolontariat stał się fundamentem działania NGOs, a także elementem skali i efektywności pomocy. Dzięki jego masowemu charakterowi, organizacje mogły dotrzeć do dużej liczby osób potrzebujących wsparcia. Z kolei organizacje pozarządowe, takie jak Caritas, PAH, Fundacja „Ocalenie” i inne, wdrożyły mechanizmy koordynacji, aby zintegrować wolontariuszy w struktury pomocowe i zoptymalizować dystrybucję zasobów. Wolontariusze często pełnili również rolę doradców dla uchodźców, wskazując im miejsca noclegowe, oferując pomoc w załatwianiu formalności czy też tłumacząc kwestie związane z prawem i bezpieczeństwem. Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a obywatelskimi grupami wolontariackimi pozwoliła na efektywne radzenie sobie z kryzysem uchodźczym²⁰.

Zakupy humanitarne i logistyka zasobów stanowiły istotny element działania organizacji pozarządowych w Polsce. W pierwszych tygodniach kryzysu uchodźczego organizacje musiały szybko zorganizować ogromne zasoby materialne, aby zaspokoić potrzeby uchodźców. W tym celu wprowadzono mechanizmy zakupu niezbędnych dóbr, w tym odzieży, jedzenia, leków, artykułów higienicznych oraz materiałów eksploatacyjnych. Zakupy były realizowane zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i przez osoby prywatne, które tworzyły inicjatywy mające na celu zbiórkę funduszy oraz darów rzeczowych.

Logistyka w zakresie dystrybucji pomocy była kolejnym wyzwaniem, które organizacje musiały pokonać. Kluczową rolę odegrała tu współpraca z lokalnymi firmami transportowymi, administracją publiczną oraz samorządami, które pomagały w dystrybucji pomocy do punktów recepcyjnych i ośrodków dla uchodźców. Zorganizowanie tak dużej operacji logistycznej nie byłoby możliwe bez odpowiednich mechanizmów współpracy i koordynacji pomiędzy różnymi sektorami społecznymi. Dodatkowo, wdrożenie zasad efektywnego zarządzania łańcuchem dostaw umożliwiło szybkie przetransportowanie towarów z punktów zbiorów do miejsc, gdzie pomoc była najbardziej potrzebna²¹.

²⁰ M. Domaradzki, *Volunteering in the Front Line of the Ukrainian Refugee Crisis: Insights from Poland*, *International Journal of Humanitarian Studies*, 2022, Vol. 18, No. 2, s. 45–63.

²¹ P. Jankowski, *Logistics of Humanitarian Aid during the Ukrainian Refugee Crisis: The Polish Response*, „*European Journal of Humanitarian Assistance*”, 2023, Vol. 9, No. 4.

W obliczu nagłego napływu uchodźców z Ukrainy, digitalizacja usług pomocowych stała się jednym z kluczowych elementów efektywnej odpowiedzi na kryzys. Polska, dzięki współpracy organizacji pozarządowych oraz instytucji publicznych, wdrożyła szereg innowacyjnych rozwiązań cyfrowych, które miały na celu ułatwienie rejestracji uchodźców oraz koordynację ich integracji. Platformy rejestracyjne i aplikacje umożliwiły m.in. rejestrację uchodźców, śledzenie ich lokalizacji, zarządzanie miejscami noclegowymi oraz dystrybucję pomocy. Aplikacje te były także wykorzystywane do zbierania informacji o potrzebach uchodźców, takich jak dostęp do edukacji, zdrowia, pomocy prawnej czy rynku pracy. Bazy danych stworzone w ramach tego systemu pozwalały organizacjom pozarządowym, administracji publicznej oraz wolontariuszom na szybkie i efektywne przekazywanie informacji, co zwiększało efektywność działań pomocowych. Dzięki tym rozwiązaniom możliwe stało się skoordynowanie pomocy w sposób centralny, a jednocześnie dostosowanie jej do lokalnych potrzeb uchodźców²².

1.3. Implikacje systemowe i rekomendacje dla polityki bezpieczeństwa narodowego

1.3.1. NGO jako stały element systemu odporności państwa

W obliczu rosnących zagrożeń związanych z kryzysami humanitarnymi, ekologicznymi, czy migracyjnymi NGO w Polsce odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu systemu odporności państwa. Ich zaangażowanie nie ogranicza się już tylko do funkcji pomocniczych, ale obejmuje aktywną współpracę w ramach szerokiego zarządzania kryzysowego. Przesunięcie ich roli z działań interwencyjnych na bardziej strategiczne i systemowe może stanowić kluczowy element skutecznego reagowania na kryzysy, takie jak wojna na Ukrainie i towarzyszące jej kryzysy uchodźcze.

W ramach współpracy z administracją rządową oraz samorządami, NGO zyskały na znaczeniu, stając się integralnym elementem systemu zarządzania kryzysowego. Ich rola obejmuje m.in. pomoc medyczną, organizację schronienia, pomoc prawną oraz wsparcie psychologiczne, a także aktywne uczestnictwo w organizowaniu transportu uchodźców i współpracy międzynarodowej²³.

Chociaż organizacje pozarządowe w Polsce pełnią kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym, ich funkcje są często nieregularne i zależne od sytuacji *ad hoc*. Aby zapewnić ich bardziej systematyczne i stabilne zaangażowanie,

²² D. McMahon, *From Grassroots Humanitarianism to Mutual Aid: Digital Platforms in the Polish Response to the Ukrainian Refugee Crisis*, „Journal of Digital Humanitarian Studies”, 2025, Vol. 12, No. 1, s. 10–24.

²³ J. Piwowarski, B. Piwowarska, J.A. Piwowarski, *Crisis Management in Poland*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2019, nr 36, s. 73–99.

konieczne jest formalne uregulowanie ich roli w ramach polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Zmiany te powinny obejmować:

1. **zdefiniowanie roli NGO w dokumentach strategicznych** – organizacje te powinny być formalnie włączone w krajowe plany zarządzania kryzysowego, z określeniem ich kompetencji, odpowiedzialności oraz współpracy z innymi instytucjami publicznymi²⁴.
2. **zapewnienie zasobów i wsparcia** – dla NGO niezbędne jest zapewnienie odpowiednich zasobów, zarówno finansowych, jak i logistycznych, aby mogły one skutecznie reagować w czasie kryzysu. Powinny one mieć również dostęp do specjalistycznych szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego i koordynacji działań z jednostkami wojskowymi oraz służbami mundurowymi²⁵.
3. **wzmocnienie współpracy z wojskiem i służbami mundurowymi** – rozwój formalnych mechanizmów współpracy NGO z siłami zbrojnymi oraz służbami porządkowymi pozwoli na efektywniejsze zarządzanie kryzysami, szczególnie w obliczu zagrożeń wymagających natychmiastowej reakcji, jak np. masowe migracje uchodźców związane z wojną²⁶.

Podczas wojny na Ukrainie organizacje pozarządowe w Polsce stały się jednym z głównych elementów w systemie odporności państwa. Ich zadania wykraczały daleko poza tradycyjne działania humanitarne, obejmując m.in. organizowanie szerokiego systemu wsparcia uchodźców, transportu, pomocy medycznej, a także psychologicznej, integracji z lokalną społecznością, i pomagania w relokacji uchodźców²⁷.

W kontekście formalizacji roli NGO w zarządzaniu kryzysowym warto zaznaczyć, że polski system zarządzania kryzysowego po 1997 roku znacząco się wzmocnił, włączając organizacje pozarządowe w koordynację działań podczas kryzysów o charakterze lokalnym i ogólnokrajowym²⁸.

Z kolei działania NGO podczas kryzysu uchodźczego w Polsce wykazały istotne luki w koordynacji między organizacjami pozarządowymi a administracją rządową i wojskami. Choć organizacje te zapewniały pomoc w zakresie medycyny, edukacji i integracji, brakowało spójnej sieci

²⁴ G. Kunikowski, M. Kisilowski M, *Changes in the Crisis Management Policy – A Case Study of Poland*, „Public Policy and Administration” 2022, t. 21, nr 3, s. 226–235.

²⁵ D. Szydłowski, K. Martyniak, *Cooperation Between State Agencies and NGOs in Crisis Situations*, „Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law” 2016, t. 22, nr 4, s. 17–20.

²⁶ P. Ochyra, D. Brądkiewicz, S. Żurawski, Z. Ciekanowski, *The Polish Armed Forces as an Element of Crisis Management in Poland*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2024, nr 92 (2), s. 120–135.

²⁷ M. Liszkowska, *Organizacje pozarządowe w Polsce podczas wojny na Ukrainie*, „Studia z zakresu nauk społecznych” 2024, t. 18, nr 2, s. 45–63.

²⁸ J. Piwowski, B. Piwowska, J.A. Piwowski, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2019, nr 36, s. 73–99.

komunikacji i jednoznacznie określonych zasad współpracy. Dlatego kluczowe jest, by w przyszłości NGO pełniły rolę pełnoprawnych uczestników krajowego systemu zarządzania kryzysowego, a ich współpraca z administracją państwową była bardziej zinstytucjonalizowana²⁹.

1.3.2. Ograniczenia strukturalne i bariery instytucjonalne

W Polsce organizacje pozarządowe (NGO) pełnią ważną rolę w zarządzaniu kryzysowym, jednak ich działalność napotyka na szereg ograniczeń strukturalnych i barier instytucjonalnych, które mogą wpływać na skuteczność ich zaangażowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednym z kluczowych problemów jest niedostateczne mechanizmy finansowania działań obronnych NGO, które w Polsce są z reguły zależne od środków zewnętrznych, takich jak fundusze unijne lub prywatne dotacje. Wysoka zależność od zewnętrznych źródeł finansowania sprawia, że organizacje te nie zawsze są w stanie szybko i elastycznie reagować na kryzysy. Niedobór stabilnych, państwowych środków finansowych na wsparcie działalności NGO w zakresie zarządzania kryzysowego prowadzi do trudności w długofalowym planowaniu działań i ich realizacji. Co więcej, ten problem jest szczególnie widoczny w kontekście działań w sytuacjach kryzysowych, gdzie szybkość reakcji jest kluczowa³⁰.

Dodatkowo, braki w legislacji dotyczącej współpracy NGO z państwem stanowią poważną barierę. Polska, mimo że posiada regulacje prawne dotyczące zarządzania kryzysowego, nie stworzyła wystarczających mechanizmów formalnych, które umożliwiłyby płynne i skuteczne włączenie organizacji pozarządowych do struktur zarządzania kryzysowego. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku nie wprowadza wyraźnych ścieżek integracji NGO w procesy decyzyjne ani w konkretne plany zarządzania kryzysowego, co powoduje, że ich rola w systemie jest nadal nieformalna. Taki stan rzeczy może prowadzić do trudności w koordynowaniu działań, szczególnie w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji³¹.

Z tego powodu konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych, które uwzględnią rolę NGO w planach kryzysowych i stworzą ramy do formalnej współpracy z administracją państwową i służbami mundurowymi³².

²⁹ S. Mazur, M. Ostrowska, C. Podlasiński, *Participation of the Armed Forces of the Republic of Poland in Crisis Management*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2020, nr 37, s. 281–290.

³⁰ E. Kucheryavaya, *The Role of NGOs in the Development of Societies and Overcoming the Consequences of Crises: Case Studies of Poland and Russia*, „PPSY” 2016, nr 45, s. 166–177.

³¹ J. Piwowski, B. Piwowarska, J.A. Piwowski, *Crisis Management in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” 2019, nr 36, s. 73–99.

³² I.T. Dziubek, T. Manasterska, *Draft Law on Civil Protection and the State of Natural Disasters as a Prolegomenon to a New View on Crisis Management*, „European Research Studies Journal” 2022, nr 3.

Co do zasady jednym z poważniejszych wyzwań jest ryzyko wypalenia organizacyjnego NGO, szczególnie w obliczu niedofinansowania i presji wynikającej z ciągłej zależności od środków zewnętrznych. Wypalenie organizacyjne może prowadzić do spadku efektywności działań NGO, szczególnie w obliczu trudnych warunków pracy podczas długotrwałych kryzysów, takich jak migracja czy pandemia. Sytuacja ta może także wpłynąć na rotację pracowników i wolontariuszy, co dodatkowo destabilizuje działalność organizacji w kluczowych momentach. Aby temu zapobiec, konieczne jest stworzenie systemów wsparcia dla NGO, które zapewnią im stabilność finansową i operacyjną, a także wprowadzenie długofalowych rozwiązań w zakresie zarządzania personelem³³.

1.3.3. Rekomendacje i kierunki reform

Aby zwiększyć skuteczność działań organizacji pozarządowych (NGO) w zarządzaniu kryzysowym, w tym w szczególności podczas kryzysów migracyjnych, konieczne jest wdrożenie szeregu reform prawnych. Ich celem jest zarówno formalne włączenie NGO do krajowego systemu zarządzania kryzysowego, jak i zapewnienie elastyczności, która umożliwi im szybkie i skuteczne reagowanie na zmieniające się warunki kryzysowe:

1. **formalne włączenie NGO do dokumentów strategicznych zarządzania kryzysowego** – w celu zapewnienia większej spójności działań w sytuacjach kryzysowych, organizacje pozarządowe powinny być formalnie włączone w krajowe plany zarządzania kryzysowego. Należy wprowadzić zmiany do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, które umożliwią określenie dokładnej roli NGO, ich odpowiedzialności oraz metod współpracy z administracją rządową, samorządami i innymi instytucjami. Określenie klarownych ścieżek współpracy pomoże zminimalizować napięcia i poprawić efektywność koordynacji działań.
2. **ustalenie zasad finansowania działań NGO** – w obliczu rosnących zagrożeń i wyzwań, organizacje pozarządowe w Polsce są często zmuszone do uzależnienia swojej działalności od środków zewnętrznych, takich jak fundusze unijne czy prywatne dotacje. W celu zwiększenia ich efektywności, konieczne jest wprowadzenie systemu finansowania, który zapewni NGO stabilność, niezależność oraz szybki dostęp do środków w przypadku kryzysów. Proponuje się utworzenie specjalnego funduszu kryzysowego, z którego NGO mogłyby korzystać na podstawie klarownych, elastycznych zasad, co zapewni im szybsze reagowanie na nagłe wydarzenia.

³³ S. Stylianidis, K. Navridis, A. Christopoulou, *Implications of the Socioeconomic Crisis for Staff in Community PSR Units: The Case of an NGO*, „Springer” 2016, s. 405–417.

3. **zwiększenie kompetencji NGO w zakresie zarządzania kryzysowego** – warto wprowadzić system szkoleń i certyfikacji dla organizacji pozarządowych, które obejmowałyby zarządzanie kryzysowe, logistykę, prawo międzynarodowe, koordynację działań z jednostkami wojskowymi i służbami mundurowymi. W ten sposób NGO będą mogły zwiększyć swoją efektywność i profesjonalizm w reagowaniu na kryzysy, a także staną się pełnoprawnymi uczestnikami narodowego systemu zarządzania kryzysowego.
4. **przygotowanie ram prawnych do integracji uchodźców** – ważnym obszarem działań NGO w kryzysie uchodźczym jest organizowanie procesów integracyjnych. Zatem istotne jest, aby wprowadzić zmiany w prawie migracyjnym, które ułatwią formalną i szybszą integrację uchodźców, w tym zapewnienie im dostępu do rynku pracy, edukacji oraz systemu opieki zdrowotnej. Propozycje obejmują zmiany w zakresie prawa pracy, szkolnictwa, a także systemu pomocy socjalnej, aby stworzyć spójną i efektywną politykę integracyjną.

Skuteczna reakcja na kryzysy wymaga współpracy wielu aktorów: NGO, administracji rządowej, samorządowej, służb mundurowych, a także sektora prywatnego. Budowanie międzysektorowego zaufania i rozwijanie sieci współpracy to kluczowe elementy w tworzeniu skutecznych modeli zarządzania kryzysowego. Warto rozważyć następujące kierunki:

1. **tworzenie platform współpracy i komunikacji** – aby poprawić efektywność działań, należy stworzyć formalne i nieformalne platformy współpracy pomiędzy NGO, administracją publiczną oraz sektorem prywatnym. Przykładem może być stworzenie centralnej platformy komunikacyjnej, która umożliwi wymianę informacji na temat potrzeb, zasobów oraz możliwości wsparcia. Platforma taka mogłaby pełnić rolę centrum dowodzenia, które z jednej strony monitoruje sytuację kryzysową, a z drugiej – umożliwia sprawną wymianę zasobów i koordynację działań między różnymi podmiotami.
2. **zwiększenie roli NGO w koordynacji działań na szczeblu lokalnym** – NGO mogą pełnić kluczową rolę w budowaniu zaufania i współpracy między mieszkańcami a administracją publiczną. Warto wprowadzić mechanizmy, które umożliwią NGO większy udział w koordynowaniu działań pomocowych na poziomie gmin, powiatów i województw, zapewniając im wsparcie w zakresie logistycznym i finansowym.
3. **budowanie długoterminowych relacji międzysektorowych** – współpraca pomiędzy NGO a administracją rządową oraz innymi instytucjami powinna być systematyczna i długofalowa. Warto więc stworzyć programy, które umożliwią organizacjom pozarządowym i administracji

publicznej rozwijanie wspólnych projektów w obszarze zarządzania kryzysowego, pomocy humanitarnej czy integracji uchodźców. Regularne spotkania, warsztaty i symulacje kryzysowe pomogą budować zaufanie i poprawić koordynację działań w sytuacjach kryzysowych.

Zakończenie

Organizacje pozarządowe w Polsce wykazały się wyjątkową elastycznością i skutecznością w odpowiedzi na kryzys uchodźczy związany z agresją Rosji na Ukrainę. Ich rola wykraczała daleko poza tradycyjną pomoc humanitarną, obejmując także działania w zakresie integracji uchodźców, wsparcia psychologicznego oraz pomocy prawnej i edukacyjnej. Współpraca NGO z administracją państwową, samorządami oraz sektorem prywatnym przyczyniła się do stworzenia bardziej odpornych i elastycznych systemów reagowania na kryzysy. Jednakże, mimo pozytywnych efektów współpracy, ujawnione zostały również luki w koordynacji działań, szczególnie w kontekście podziału kompetencji między różnymi aktorami.

Bibliografia

- Astramowicz-Leyk T., Warmińsko-Mazurskie Voivodeship society aiding Ukraine and refugees from Ukraine after 24 February 2022 – selected aspects, *Analele Universității din Craiova seria Istorie*, 2024.
- Błaszczuk M., Dolińska K., Makaro J., Pluta J., Governance agility in reception of war refugees from Ukraine: The case of Wrocław, Poland, *Social Policy & Administration*, 2023.
- Bryan T., Lea M., Hyánek V., Resilience, Ambiguous Governance, and the Ukrainian Refugee Crisis: Perspectives from NGO Leaders in the Czech Republic, *Central European Economic Journal*, 2023, t. 10, s. 35.
- Czepil B., Jańczak J., A humanitarian superpower? The situation of the Ukrainian refugees and its evolution in Poland after the Russian invasion of February 24, 2022, *Eastern Journal of European Studies*, 2024.
- Domaradzki, M., et al., „Volunteering in the Front Line of the Ukrainian Refugee Crisis: Insights from Poland”, *International Journal of Humanitarian Studies*, 2022, Vol. 18, No. 2, s. 45–63.
- Dziubek I.T., Manasterska T., Draft Law on Civil Protection and the State of Natural Disasters as a Prolegomenon to a New View on Crisis Management, *European Research Studies Journal*, 2022, nr 3.
- Goniewicz, K., Ukrainian-War Refugees in Poland: Assessment and Recommendations for Crisis Preparedness Education and Implementation, *Polish Political Science Yearbook*, 2022, t. 48, s. 217.

- Jankowski, P., Wróblewski, R., i in., Organizacje pozarządowe a integracja uchodźców w Polsce: Współpraca z sektorem prywatnym, *Journal of Migration Studies*, 2023, t. 40, nr 4, s. e940223-1.
- Jankowski, P., et al., Logistics of Humanitarian Aid during the Ukrainian Refugee Crisis: The Polish Response, *European Journal of Humanitarian Assistance*, 2023, Vol. 9, No. 4.
- Khaw, F., Lindman, A., Juszczak, G., Ukraine refugee crisis: evolving needs and challenges, *Public Health*, 2023, t. 217, s. 41.
- Kolińska, K., Paprocka-Lipińska, A., Koliński, M., The Ukrainian refugee crisis: its ethical aspects and challenges for the Polish healthcare system – a descriptive review, *European Journal of Translational and Clinical Medicine*, 2023, s. 10.
- Kucheryavaya E., The Role of NGOs in the Development of Societies and Overcoming the Consequences of Crises: Case Studies of Poland and Russia, *PPSY*, 2016, nr 45, s. 166–177.
- Kunikowski G., Kisilowski M., Changes in the Crisis Management Policy – A Case Study of Poland, *Public Policy and Administration*, 2022, t. 21, nr 3, s. 226–235.
- Liszkowska, M., Organizacje pozarządowe w Polsce podczas wojny na Ukrainie, *Studia z zakresu nauk społecznych*, 2024, t. 18, nr 2, s. 45–63.
- Lipiec-Karwowska A., Dealing with Ukrainian refugee crisis in Poland – an example of a well-functioning civil society in action, *Reality of Politics*, 2023, t. 68, nr 70, s. 11.
- McMahon, D., et al., From Grassroots Humanitarianism to Mutual Aid: Digital Platforms in the Polish Response to the Ukrainian Refugee Crisis, *Journal of Digital Humanitarian Studies*, 2025, Vol. 12, No. 1, s. 10–24.
- Mazur S., Ostrowska M., Podlasiński C., Participation of the Armed Forces of the Republic of Poland in Crisis Management, *Kultura Bezpieczeństwa*, 2020, nr 37, s. 281–290.
- Ochyra P., Brząkiewicz D., Żurawski S., Ciekanski Z., The Polish Armed Forces as an Element of Crisis Management in Poland, *Studia Administracji i Bezpieczeństwa*, 2024, nr 92(2), s. 120–135.
- Olszewska-Łabędź B., Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy, *Kultura – Społeczeństwo – Edukacja*, 2022, nr 1(21), s. 81–92.
- Piowarski J., Piowarska B., & Piowarski J. A., Zarządzanie kryzysowe w Polsce, *Kultura Bezpieczeństwa*, 2019, nr 36, s. 73–99.
- Piowarski J., Piowarska B., Piowarski J.A., Crisis Management in Poland, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie*, 2019, nr 36, s. 73–99.
- Piowarski, J., Piowarska, B., & Piowarski, J. A., Zarządzanie kryzysowe w Polsce, *Kultura Bezpieczeństwa*, 2019, nr 36, s. 73–99.
- Rycerska I., Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations, *Studia i Analizy Nauk o Polityce*, 2022.
- Śliwowski, T., Autonomy of Refugees from Ukraine — Tasks for Education in Poland, *Polish Journal of Educational Studies*, 2023, Vol. 75, s. 130.

- Szydłowski D. i Martyniak K., Cooperation Between State Agencies and NGOs in Crisis Situations, *Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*, 2016, t. 22, nr 4, s. 17–20.
- Trochymiak M., Wróblewska N., Frontline of Refugee Reception Policy: Warsaw Reception Centers During the 2022 Ukrainian Crisis, *Nonprofit Policy Forum*, 2024.
- Zalewski P., Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 2022, t. 34, s. 101–124.
- Zola, É., J'Accuse..., *L'Aurore*, 1898, 13 stycznia, s. 1.
- Błaszczuk M., Dolińska K., Makaro J., Pluta J., Governance agility in reception of war refugees from Ukraine: The case of Wrocław, Poland, *Social Policy & Administration*, 2023.

Monika Kilimnik*

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH WE WSPIERANIU SPORTU NA POZIOMIE GMINNYM

Partnerstwo społeczne stało się jedną z najważniejszych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Tak jak w przypadku dialogu społecznego posiada wiele form i rozwija się na różnych płaszczyznach. Występuje na poziomie makrospołecznym, regionalnym i lokalnym. Warto podkreślić, że na każdym z tych poziomów ma swoje znaczenie i specyficzne właściwości, ale szczególnie istotny jest jego wymiar lokalny. W tej perspektywie istnieją zatem największe możliwości rozwoju partnerstwa społecznego oraz zwiększa się liczba spraw i problemów, które na poziomie lokalnym powinny być rozwiązywane. Dotyczy to przede wszystkim polityki społecznej, która w lokalnej przestrzeni ma najwięcej możliwości, a jej realizacja może być skuteczna tylko poprzez rozwijanie różnych instytucji partnerstwa społecznego i kierowanie się jego zasadami. Ważnym czynnikiem jest działanie w duchu partnerstwa społecznego i nawiązywanie relacji między lokalną społecznością a ośrodkami władzy, jak i samoorganizacji tej społeczności¹.

Partnerstwo jako forma zarządzania w sferze publicznej, symbolizuje zasady subsydiarności, dobrowolności i bezinteresowności oraz równości stron. Głównymi atutami takiej współpracy jest wzmacnianie poczucia więzi obywatelskiej oraz partycypacji społecznej, które prowadzą do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Partnerstwo publiczno-społeczne powoduje otwartość gminy na społeczność lokalną. W związku z powyższym, potrzeby ludności lokalnej w miejscu zamieszkania mogą przyczynić się do uzupełnienia pewnych braków administracji publicznej, ponieważ obywatel

* ORCID: 0000-0003-4584-2300.

¹ L. Gilejko, B. Błaszczyk, *Partnerstwo społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Rola organizacji pozarządowych*, Pułtusk 2009, s. 314.

może wspomóc samorząd w realizacji spoczywających na nim zadań. Zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie² organizacje pozarządowe³ prowadzą działalność pożytku publicznego, która jest działalnością społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych przy współpracy organów administracji publicznej. Warto zaznaczyć, że stały się one ważnym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonującym poza sferą polityki⁴.

W związku z szerokim zakresem zadań⁵ powierzonych gminie w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, które przekraczają jego możliwości, spowodowało zwiększenie roli inicjatyw obywatelskich, w tym z udziałem ich organizacji. Wpływa to na kształtowanie instytucji współdziałania publiczno-społecznego, nawiązania relacji pomiędzy podmiotami publicznymi i społecznymi⁶.

² Dz. U. z 2024 r. poz.1491, dalej: *ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

³ Art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że: organizacjami pozarządowymi są: 1)niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

⁴ M. Baron-Wiaterek, I. Grzanka, *Partnerstwo publiczno-społeczne we wspólnotach terytorialnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2014, s. 217–218.

⁵ Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1)ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2)gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;3a)działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 14a) ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności, z wyłączeniem zadań określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907) jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 16a) polityki senioralnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

⁶ Ibidem.

Kolejnym pozytywnym następstwem współdziałania gminy z organizacjami pozarządowymi jest integracja, która korzystnie wpływa na rozwój organizacji, a także samorządu, któremu potrzebna jest rzeczywista reprezentacja sektora, w sprawach, które dotyczą sfery życia społecznego podczas tworzenia lokalnego prawa. Trzeci sektor, jak określane są organizacje pozarządowe wskazuje na występujące problemy niewidoczne dla urzędników. Proponuje on sposoby ich rozwiązania, wykorzystując nowoczesne technologie i dzięki temu tworzy oryginalne projekty. To bezcenny kooperant samorządu lokalnego. Mając powyższe na uwadze, partnerstwo oraz integracja, nawiązywanie relacji pomiędzy organizacjami, aktywnymi obywatelami oraz władzami samorządowymi jest niezwykle istotne. Współpraca ze zintegrowanym sektorem może przynieść korzystne efekty przy realizacji zleconych zadań. Dlatego integracja sektora pozarządowego powinna być przedmiotem zainteresowania ze strony administracji⁷.

1. Aktywność fizyczna

Postęp technologiczny ostatnich dziesięcioleci, wprowadzając proces powszechnej automatyzacji przez zastąpienie ludzkiego potencjału pracą samoczynnych maszyn, obniżył poziom wysiłku fizycznego i umysłowego człowieka. W efekcie tych zmian nastąpił spadek aktywności ruchowej, niezwykle istotnej dla utrzymania sprawności psychofizycznej organizmu, stając się przyczyną powstania wielu chorób tzw. cywilizacyjnych, przyczyniając się tym samym do wzrostu ryzyka, odpowiedzialnego za przedwczesne zgony na świecie.

Według danych Ministerstwa Sportu i Turystyki, opracowanych w raporcie pt.: *Poziom aktywności fizycznej Polaków 2024* wynika, że „w 2024 roku odsetek Polaków w wieku 15–69 lat, którzy spełniają normy dotyczące poziomu aktywności fizycznej w czasie wolnym⁸ rekomendowane przez Światową Organizację Zdrowia⁹ kształtuje się na poziomie 34%. Jeśli dodatkowo uwzględnimy regularną aktywność związaną z jazdą na rowerze w celu przemieszczania się, odsetek Polaków w wieku 15–69 lat, którzy spełniają normy

⁷ Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych powstał w wyniku realizacji projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”*, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4, Poddziałanie 5.4.1, Copyright by Sieć SPLOT, Warszawa 2012, strona: poradnikspilot.pdf, s. 166.

⁸ Nie uwzględniając spacerowania.

⁹ Wytyczne WHO dotyczące aktywności fizycznej i siedzącego trybu życia: omówienie. Kopenhaga: Biuro Regionalne WHO na Europę; 2021, strona <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341120/WHO-EURO-2021-1204-40953-58211-pol.pdf> [dostęp: 27.07.2025].

WHO wzrasta do 38%. Mężczyźni nieco częściej niż kobiety spełniają normy WHO w zakresie aktywności fizycznej wykonywanej w czasie wolnym (bez spacerowania), jednak nie są to już, jak w poprzednich pomiarach, różnice istotne statystycznie. Biorąc pod uwagę dowolną aktywność fizyczną w czasie wolnym i jedynie regularną aktywność związaną z przemieszczaniem się to odsetek spełniających normy WHO spada do 82%, ale nadal jest bardzo wysoki. W każdej podejmowanej aktywności fizycznej odsetek Polaków w wieku 15–69 lat spełniających kryteria WHO związane z regularną aktywnością jest niższy od części osób podejmujących wysiłek sporadycznie. Odsetek osób, które regularnie podejmują aktywność fizyczną w czasie wolnym kształtuje się na poziomie 57%. Natomiast, gdy wykluczymy chodzenie rekreacyjne, odsetek ten spada do 34%. Najmniejszą regularność odnotowano w przypadku przemieszczania się rowerem (20% i 5% regularnie). Aż 64% badanych w wieku 15–69 lat spełnia normy WHO w zakresie przemieszczania się pieszo¹⁰.

Powyższe twierdzenia potwierdza również raport MultiSport Index 2024, który stwierdza, że „co trzeci dorosły Polak nie podejmuje żadnej formy aktywności fizycznej, włączając w to spacer. Coraz mniej zdrowy tryb życia i rosnąca skala problemów zdrowotnych, prowadzą do jasnych wniosków – nawyki Polaków wymagają zmian, zachęcających inicjatyw i zainteresowania ze strony oświaty, biznesu oraz decydentów”¹¹.

W związku z powyższym upowszechnianie aktywności fizycznej współczesnego społeczeństwa stało się jednym z priorytetowych celów wdrażanych zarówno przez organy międzynarodowe jak i władze poszczególnych państw, w tym naszego kraju. Z powyższych względów sport stał się tematem licznych analiz i opracowań z punktu widzenia jego wpływu oddziaływania na funkcjonowanie społeczeństwa w dzisiejszych czasach.

Przykładem jest wydany przez Komisję Wspólnot Europejskich w Brukseli dnia 11 lipca 2007 r. dokument, wypracowany na szczepku międzynarodowych konsultacji państw należących do Unii Europejskiej, występujący pod nazwą *Biała Księga na temat Sportu*¹². Przytoczone na wstępie tego dokumentu słowa Pierre de Coubertin¹³ „Sport jest częścią dziedzictwa każdego

¹⁰ Raport z badania ilościowego dla Ministerstwa Sportu i Turystyki, *Poziom aktywności fizycznej Polaków 2024*, strona https://www.gov.pl/web/sport/aktywnosc-fizyczna-spoleczenstwa2_file:///C:/Users/DELL%207550/Downloads/Poziom_aktywno%C5%9Bci_fizycznej_Polak%C3%B3w_2024.pdf [dostęp: 27.07.2025], s. 3–6.

¹¹ https://medicalpress.pl/rynek/polacy-na-wrd-najmniej-aktywnych-narodw-europy_lwvm31Yyk9/ [dostęp: 27.07.2025].

¹² Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała Księga na temat sportu*, Bruksela, dnia 11.7.2007 r., dalej: *Biała Księga*; <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/white-paper-on-sport.html> [dostęp: 27.07.2025].

¹³ Pierre de Coubertin (1863–1937), francuski pedagog i historyk, ojciec nowoczesnych igrzysk olimpijskich.

człowieka i nic nigdy go nie zastąpi” trafnie ukazują jego istotę dla człowieka z perspektywy czasu. Zgodnie z treścią Białej Księgi sport „pobudza istotne wartości, takie jak duch zespołowy, solidarność, tolerancja oraz zasada fair play, przyczyniając się do indywidualnego rozwoju i samorealizacji. Propaguje aktywny udział obywateli europejskich w życiu społecznym i przez to pomaga rozwijać aktywną postawę obywatelską. Komisja uznaje istotną rolę sportu w społeczeństwie europejskim, zwłaszcza w przypadku potrzeby zbliżenia do obywateli oraz zajęcia się problemami, które ich bezpośrednio dotyczą”¹⁴. Księga przedstawia propozycje działań zebranych w formie planu, który skupia się przede wszystkim na społecznych i gospodarczych aspektach sportu, takich jak: zdrowie publiczne, edukacja, integracja społeczna, wolontariat, stosunki zewnętrzne oraz finansowanie sportu.

Biała Księga definiuje sport jako: „wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane, stawiają sobie za cel wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”¹⁵. Dalsze zapisy księgi wskazują na rolę sportu podkreślając, że „[...] jest dziedziną działalności ludzkiej, wzbudzającą duże zainteresowanie obywateli Unii Europejskiej oraz posiadającą wielką możliwość zrzeszania społecznego. [...] Sport ma nie tylko znaczenie dla poprawy zdrowia obywateli Europy, lecz posiada również wymiar wychowawczy oraz odgrywa rolę społeczną, kulturową i rekreacyjną. Społeczna rola sportu daje również możliwość zacieśniania zewnętrznych relacji Unii”¹⁶.

Polskie prawo w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*¹⁷ zawiera pojęcie sportu i kultury fizycznej. Artykuł 2 przywołanej ustawy stanowi, że: „sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną”¹⁸.

Obecnie tematyka dotycząca sportu i kultury fizycznej stanowi ważny czynnik wpływający na całe społeczeństwo, zarazem globalne jak i lokalne. Jak wskazuje Kowalczyk: „czynnik ten stanowi nieodłączny element ludzkiego

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ W Białej księdze używana będzie definicja sportu ustalona przez Radę Europy, str. 2 przyp. 2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1488.

¹⁸ Art. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

życia, kształtuje postawy, zachowania i wydatnie przyczynia się do integracji grup ludności, a także budowania świadomości lokalnej. Istotnym jest więc, by wszelka działalność sportowa miała zagwarantowane szanse jak najszybszego i jak najefektywniejszego rozwoju. Gwarantem takiego stanu rzeczy jest kształtowanie korzystnej koniunktury na poziomie międzynarodowym, krajowym, ale też lokalnym. Znalezienie najlepszych strategii dla rozwoju sportu i kultury fizycznej wymaga dogłębnej, naukowej analizy socjologicznej, ale też ekonomicznej. Zarządzanie, nadzorowanie i wspieranie tej dziedziny wpisane jest w listę zadań jednostek samorządu terytorialnego już na poziomie gminnym. Środki budżetu gminy tworzą podstawy dla tworzenia warunków niezbędnych dla poprawnego rozwoju sportu. W związku z tym, kluczowym procesem jest kształtowanie odpowiedniej struktury wydatków, a także inteligentna dystrybucja środków finansowych na różne rodzaje sportowej działalności¹⁹.

Warto podkreślić, że zadaniem własnym gminy jest kultura fizyczna jako całość, a nie tylko działalność sportowa. Gmina nie ma obowiązku prowadzenia działalności sportowej, lecz jedynie wspierania jej funkcjonowania²⁰.

W związku z powyższym, przedmiotowa kwestia staje się coraz pilniejszą dziedziną życia publicznego realizowaną na różnych szczeblach terytorialnych. Współcześnie sprostanie tym wyzwaniom, w zakresie rozwoju sportu, wzrostu aktywności fizycznej Polaków zależy od finansowych możliwości organów samorządu terytorialnego, a także od krajowej polityki określonej w strategicznych dokumentach programowych²¹.

Wspieranie aktywności fizycznej Polaków jest obowiązkiem władz publicznych, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Działania samorządu terytorialnego w tym obszarze mogą przybrać różne formy m.in. wymiar finansowy, a także utrzymywanie i udostępnianie infrastruktury sportowej, tworzenie i realizowanie programów w zakresie edukacji i promowania wychowania fizycznego, wspieranie młodych sportowców oraz umożliwienie uczestnictwa w wydarzeniu sportowym²².

¹⁹ K. Kowalczyk, *Finansowanie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku gminy miejskiej Skierniewice*, [w:] *Finanse i Prawo finansowe – Journal of Finance and Financial Law*, Wrzesień/September 2019, vol. 3(23), www.financeiprawofinansowe.uni.lodz.pl, [dostęp: 27.07.2025].

²⁰ P. Soroka, *Współdziałanie Gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* XCVIII, Wrocław, 2014 r., s. 187–188.

²¹ M. Obrębalski, *Wspieranie rozwoju sportu jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Babczuk, A. Talik (red.), *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, Warszawa 2014, s. 10.

²² M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 68. <http://lex.nik.gov.pl/#/commentary/587806662/604102/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 11.02.2020].

Według raportu „Kultura fizyczna w Polsce w 2024 r.” opracowanego przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że: „w 2024 r. w Polsce działało 16 612 klubów sportowych i 70 polskich związków sportowych. W porównaniu z 2022 r. liczba klubów sportowych wzrosła o 14,8%. Najwięcej klubów sportowych działało w województwie mazowieckim (11,3%), a następnie w województwach: wielkopolskim (9,9%), śląskim (9,7%) oraz małopolskim (9,5%), natomiast najmniej w województwie świętokrzyskim (2,3%). W 2024 r. w klubach sportowych odnotowano 1,4 mln członków i tyle samo osób ćwiczących. W porównaniu z 2022 r. wzrosła zarówno liczba członków (o 27,0%), jak i liczba osób ćwiczących (o 30,1%). Podobnie jak w latach ubiegłych zdecydowaną większość ćwiczących stanowili mężczyźni – 72,0%. Wśród ćwiczących nadal dominowała młodzież do 18 lat – 72,6%”²³.

W świetle przedstawionych ustaleń dotyczących kultury fizycznej w Polsce zasadne staje się pogłębienie analizy jednego z kluczowych obszarów tej polityki – wspierania sportu jako zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego, który zostanie zaprezentowany poniżej.

2. Wspieranie sportu

– zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego

Polskie normy prawne promujące aktywność fizyczną zamieszczone są w najwyższym z obowiązujących aktów prawnych, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Zgodnie z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP²⁴ „władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży”. Kultura fizyczna, w tym sport jak wynika z powyższego zapisu ustawy jest w naszym kraju określany mianem prawa, wolności obywatelskiej. Natomiast zadaniem władz publicznych jest nałożony Konstytucją nakaz wspierania rozwoju kultury fizycznej, która stanowi dobro publiczne.

Samorząd terytorialny, zgodnie z zapisem w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP²⁵ uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Obszar zadań publicznych samorządowych organów władzy wynika z zapisu art. 163 Konstytucji RP, wg którego

²³ „Kultura fizyczna w Polsce w 2024 r. opracowanie własne na podstawie danych GUS”, raport Głównego Urzędu Statystycznego: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kultura-fizyczna-w-polsce-w-2024-r-,13,8.html> [dostęp: 27.07.2025].

²⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²⁵ Art. 16 ust. 2. Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Publiczny charakter tych zadań oznacza, że mają one swoje umocowanie w prawie, co oznacza że wykonując swoje zadania samorząd działa w interesie publicznym w celu zaspokajania potrzeb danej wspólnoty. Rolę organów samorządowych w kwestii działań administracji realizacji zadań publicznych zawiera Konstytucja RP, której zapis art. 166 ust. 1 stanowi, że: „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

Podsumowując powyższe rozważania, opierając się na autorytecie z zakresu finansów publicznych można zacytować Panią Profesor Krystynę Sawicką, która uważa, że: „zakres kompetencji i zadań samorządu terytorialnego jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji administracji publicznej oraz przesądza o pozycji poszczególnych stopni jednostek samorządu terytorialnego w strukturze tej administracji”²⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*²⁷ gmina ma zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty jako zadanie własne gminy w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Ustawa określa gminie zadania obejmujące m.in. realizację obowiązków w zakresie kultury fizycznej, organizowania działalności w dziedzinie rekreacji oraz tworzenia odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju²⁸.

Ze względu na obszerność zagadnienia, skupię się na wspieraniu sportu poprzez możliwość zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Zgodnie z art. 5 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, organy administracji publicznej – w tym gminy – są zobowiązane do współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w szczególności w zakresie zadań publicznych, takich jak wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej²⁹. Współpraca ta może przyjmować różne formy, m.in.: zlecanie realizacji zadań publicznych (poprzez powierzenie lub wspieranie wraz z dotacją), konsultowanie projektów aktów normatywnych, wymianę informacji o kierunkach działań, tworzenie wspólnych

²⁶ K. Sawicka, *Podstawowe rozwiązania prawne w zakresie finansów publicznych oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Dyscyplina finansów publicznych – uwarunkowania prawne i ekonomiczne*, red. W. Robaczyński i in., e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 4–5.

²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

²⁸ Borowiec Leszek. *Kultura fizyczna i sport*. W: *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*. Oficyna, 2020, <http://lex.nik.gov.pl/#/monograph/369162854/275309> [dostęp: 27.07.2025].

²⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 17 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

zespołów doradczo-inicjatywnych, zawieranie umów partnerskich i realizację inicjatyw lokalnych. Zasady tej współpracy opierają się na konstytucyjnych i ustawowych wartościach, takich jak pomocniczość, partnerstwo, suwerenność stron, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność.

Gmina może przekazać organizacjom pozarządowym realizację zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w następujących formach:

- otwarty konkurs ofert³⁰

Podstawowa i najbardziej rozpowszechniona procedura zlecania zadań publicznych. Dotacja przyznawana jest w wyniku konkursu ogłaszanego przez organ wykonawczy JST (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Konkurs służy zarówno powierzaniu zadania (pokrycie całości kosztów), jak i wspieraniu (częściowe dofinansowanie).

- tryb uproszczony – tzw. małe dotacje³¹

Przeznaczony na zadania o mniejszym zakresie i krótkim czasie realizacji. Umożliwia udzielenie dotacji do 10 000 zł bez konieczności ogłaszania konkursu, na wniosek organizacji. Można go zastosować, jeżeli dana organizacja nie otrzymała od danej JST łącznie więcej niż 20 000 zł w tym trybie w danym roku kalendarzowym.

- inicjatywa lokalna³²

Forma współpracy, w której mieszkańcy i NGO wspólnie z JST realizują przedsięwzięcia służące społeczności lokalnej, np. organizację zawodów sportowych, turniejów, czy modernizację obiektów sportowych. Wkład społeczny może mieć formę pracy, świadczeń rzeczowych lub finansowych.

Ustawa o sporcie zawiera odrębny tryb współpracy z klubami sportowymi³³, stąd art. 28 ust. 1 stanowi, że „klub sportowy niedziałający w celu osiągnięcia zysku może otrzymywać dotację celową z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*”. Warunkiem jest uchwała organu stanowiącego – rady gminy, która określa: cel publiczny z zakresu sportu, zasady, tryb udzielania i rozliczania dotacji, sposób kontroli realizacji zadania. Jak wymienia ustawodawca dotacja może być przeznaczona w szczególności na: 1) realizację programów szkolenia sportowego, 2) zakup sprzętu sportowego, 3) pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, 4) pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów

³⁰ Reguluje art. 11–19 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³¹ Reguluje art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³² Reguluje art. 19b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³³ Dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

szkolenia sportowego, 5) sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej- jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub³⁴.

Wykonywanie zadań publicznych wymaga wyposażenia samorządu terytorialnego w zasoby finansowe. Realizacja zadań gminy łączy się z procesem wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵ wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Budżet gminy zawiera plan finansowy jednostki, w którym wydatki określają limit środków przeznaczonych na finansowanie zadań. Gmina ma obowiązek prowadzić racjonalną gospodarkę finansową, a jej wydatki są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach, co skutkuje zaspokajaniem potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych³⁶. W tym kontekście warto przywołać art. 44³⁷ ustawy o finansach publicznych, który stanowi nadrzędną zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W kwestii wspierania sportu przez gminy oznacza to, że: wszystkie dotacje i wydatki muszą mieć jasne podstawy prawne i budżetowe, muszą być celowe, efektywne, zgodne z planem finansowym, a proces ich przyznawania i rozliczania powinien być transparentny i kontrolowalny.

Podsumowując, przekazywanie zadań w zakresie sportu organizacjom pozarządowym odbywa się głównie w drodze otwartych konkursów ofert i udzielania dotacji na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy o sporcie. Takie rozwiązanie sprzyja partycypacji społecznej, wykorzystaniu potencjału trzeciego sektora i zwiększeniu dostępności działań sportowych na poziomie lokalnym. Jednocześnie wymaga to

³⁴ Art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie.

³⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Art. 44 ustawy o finansach publicznych stanowi, że: 1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. 2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. 3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. 4. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

od gmin odpowiedniego przygotowania proceduralnego, przejrzystości i skutecznych mechanizmów nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych.

Kończąc analizę podstaw prawnych i form wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego, warto przyjrzeć się praktyce stosowania tych przepisów – w szczególności w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonych przez Regionalne Izby Obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli.

3. Realizacja zadań własnych gminy w zakresie sportu przy udziale organizacji pozarządowych Analiza w świetle wyników kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych i Najwyższej Izby Kontroli

W kontekście rosnącej roli organizacji pozarządowych jako realizatorów zadań publicznych z zakresu sportu, istotne staje się przeanalizowanie praktyki samorządów w tym zakresie, w tym zgodności działań z przepisami prawa i zasadami gospodarności.

3.1. Regionalne Izby Obrachunkowe

Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁸, regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej oraz sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Ponadto, izby opracowują raporty, analizy i opinie oraz prowadzą działalność szkoleniową.

W związku z powyższym, chciałabym zaprezentować wyniki kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze³⁹. Głównym celem przedmiotowej kontroli była ocena prawidłowości finansowania zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu przez JST w latach 2017 i 2018⁴⁰. Informacja o wynikach kontroli *Finansowania kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2018*⁴¹ ujawniła, szereg nieprawidłowości w finansowaniu sportu przez gminy.

Warto podkreślić, że kontrolą objęto 55 jednostek samorządu terytorialnego, a łączne wydatki na dotacje celowe dot. kultury fizycznej i sportu we

³⁸ (Dz.U.2025.7 t.j.)

³⁹ W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, koordynatorem kontroli była Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze.

⁴⁰ <https://rio.gov.pl/99/finansowanie-kultury-fizycznej-i-sportu-przez-jednostki-samorządu-terytorialnego-w-latach-2017-2018.html> [dostęp: 27.07.2025].

⁴¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Finansowanie kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2018*. Informacja z kontroli RIO, Warszawa 2020, <https://www.rio.gov.pl/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=538> [dostęp: 27.07.2025].

wskazanym okresie wyniosły łącznie 221 002 368 zł. Skala naruszeń wyniosła 285 nieprawidłowości w 44 kontrolowanych podmiotach.

W swoim raporcie Izba wskazała na nieprawidłowości przy zawieraniu umów o udzielenie dotacji dla organizacji pozarządowych, które polegały m.in na:

- przyznaniu dotacji w wysokości innej niż wnioskowana,
- niezłożeniu aktualizacji kosztorysu przed zawarciem umowy,
- udzieleniu dotacji klubom sportowym w trybie pozakonkursowym, na realizację zadań, na które gmina udzieliła już wcześniej tym samym klubom dotacji w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu,
- stwierdzano również przypadki dotyczące niezachowania staranności.

Kolejne uchybienia dot. nieprawidłowego rozliczania przekazanych dotacji (w 15 kontrolowanych jednostkach z 55 podmiotów), których łączna kwota wyniosła 3 062 682,52 zł. Głównymi przewinieniami było m.in.:

- przekazania kolejnej transzy dotacji pomimo niezłożenia wymaganego sprawozdania częściowego,
- rozliczenia dotacji bez uwag na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji zadania obarczonego nieprawidłowościami – sfinansowanie z dotacji wydatków w wysokości wyższej niż określone w umowie (ofercie),
- rozliczenia udzielonych dotacji pomimo braku akceptacji przez osobę upoważnioną,
- nieprzeprowadzania kontroli zadań zleconych bądź przeprowadzenia kontroli w sposób nierzetelny,
- niewykazywania w złożonym sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego dochodów uzyskiwanych od uczestników zadania oraz podmiotów zewnętrznych,
- rozliczania poniesionych przez klub sportowy kosztów pomimo braku zawarcia z trenerem umowy na prowadzenie zajęć,
- przekazania środków publicznych w postaci dotacji pomimo niezrealizowania zleconego zadania,
- wydatkowania środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem,
- wykorzystania środków z dotacji po terminie przewidzianym w umowie, dokonania wyższych przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów, określonymi w kalkulacji, przyjęcia bez uwag rozliczenia dotacji na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji zadania.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w 21 jednostkach organ udzielający dotacji nie korzystał ze swojego uprawnienia i nie przeprowadzał kontroli, bądź przeprowadzał ją nierzetelnie. W związku z tym, kwota zwróconych dotacji wyniosła w 2017 r. 130 028 zł, natomiast w 2018 r. 219 300 zł.

Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe wynika potrzeba ujednolicenia przepisów prawa dotyczących finansowania i promocji sportu przez gminę.

3.2. Najwyższa Izba Kontroli

Zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², Najwyższa Izba Kontroli⁴³ jest naczelnym organem kontroli państwowej, który może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Poniżej zaprezentowano wybrane wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze wspierania sportu, obejmujące zagadnienia związane z jego finansowaniem oraz rozliczaniem dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Celem analizy jest ukazanie głównych problemów systemowych ujawnionych w toku działań kontrolnych.

Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę S/19/004/LPO – „Prawidłowość zlecenia i rozliczenia przez burmistrza Krotoszyna realizacji zadania publicznego w zakresie wspierania oraz upowszechniania kultury fizycznej i sportu” w Urzędzie Miejskim w Krotoszynie.

Wyniki przedmiotowej kontroli⁴⁴ wskazują, że urząd prawidłowo i rzetelnie przeprowadzał otwarte konkursy ofert na wspieranie realizacji zadań publicznych z zakresu sportu. Jasno określano kryteria oceny wniosków. Wszystkie podmioty, których wnioski były merytorycznie rozpatrywane (spełniające wymogi formalne), otrzymywały dotacje. Umowy zawierano zgodnie z przepisami prawa i należycie precyzowały one warunki dotyczące ich realizacji. Urząd rzetelnie weryfikował rozliczenia dotowanych zadań.

Delegatura NIK w Łodzi przeprowadziła kontrolę I/24/001 – „Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez gminy województwa łódzkiego w latach 2022–2023”. Izba wykazała w kontrolowanych jednostkach samorządowych poniższe ustalenia:

- W Gminie Budziszewice⁴⁵

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność w zakresie udzielania i rozliczania dotacji przyznanych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Na badanej próbie czterech dotacji (50%) stwierdzono, że zostały one przyznane, rozliczone

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁴³ Dalej: NIK.

⁴⁴ Wystąpienie pokontrolne LPO.411.004.01.2019 z 28 sierpnia 2019 r., dot. kontroli S/19/004, strona <https://bip.nik.gov.pl/kontrolle/S/19/004/LPO/> [dostęp: 27.07.2025].

⁴⁵ Wystąpienie pokontrolne LLO.411.2.1.2024 z 17 września 2024 r., dot. kontroli I/24/001, strona <https://bip.nik.gov.pl/kontrolle/I/24/001/LLO/> [dostęp: 27.07.2025].

i ujęte w księgach rachunkowych na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa, uregulowaniach wewnętrznych oraz w umowach lub porozumieniach zawartych z dotowanymi podmiotami. Nadzór nad realizacją umów zapewnił prawidłowe wydatkowanie środków. Dotacje zostały wykorzystane terminowo, w pełnych przyznanych kwotach, zgodnie z przeznaczeniem i właściwie udokumentowane.

— Urząd Gminy Ksawerów⁴⁶

Postępowania w sprawie udzielenia dotacji na realizację projektu sportowego, przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o sporcie oraz postanowieniami uchwały w sprawie finansowania zdania własnego Gminy w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu. W umowach zawartych z dotowanymi podmiotami w należyty sposób zabezpieczono interesy stron. Przekazane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a rozliczenia wykorzystania dotacji dokonano terminowo w formie przewidzianej ww. uchwałą, dołączając do sprawozdań wymagane dokumenty.

Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła kontrolę S/24/001/LKR – „Prawidłowość udzielania i rozliczania przez Gminę Myślenice dofinansowania dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na realizację zadań publicznych w latach 2021 – 2024”.

W latach 2021–2024 (I kwartał) Gmina Myślenice⁴⁷ udzieliła 89 organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego kwotę 7 828 362 zł dotacji⁴⁸. Stwierdzono jednostkowe przypadki uchybień polegających na:

- wyznaczeniu krótszego terminu do składania ofert,
- nieopublikowaniu wyników konkursu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) lub opublikowaniu ich z opóźnieniem,
- przekazaniu organizacji pozarządowej z opóźnieniem środków finansowych na realizację zadań,
- braku w Urzędzie dokumentów źródłowych dotyczących podstawy zmiany terminu realizacji dwóch dotowanych zadań i zaktualizowania kosztów jednego zadania,
- nieokreśleniu w dwóch umowach sposobu dystrybucji nakładu dotowanych wydawnictw.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również niewprowadzenia skutecznych rozwiązań dotyczących wyłączenia z oceny wniosków pracowników Urzędu, w sytuacji

⁴⁶ Wystąpienie pokontrolne LLO.411.2.7.2024 z 4 września 2024 r., dot. kontroli I/24/001, strona <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/I/24/001/LLO/> [dostęp: 27.07.2025].

⁴⁷ Wystąpienie pokontrolne LKR.411.1.1.2024 z 6 września 2024 r., dot. kontroli S/24/001/LKR, strona <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/S/24/001/LKR/> [dostęp: 27.07.2025].

⁴⁸ Na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

gdy wnioski składane były przez organizację, w której w skład zarządu wchodził pracownicy, pełniący jednocześnie funkcje kierownicze w Urzędzie.

Warto podkreślić, że NIK negatywnie oceniła nieprzeprowadzanie przez Urząd kontroli realizacji zleconych zadań publicznych.

W opinii organów kontrolnych państwa realizacja zadań własnych gminy w zakresie sportu przy udziale organizacji pozarządowych wiąże się z licznymi ryzykami dotyczącymi przejrzystości, kontroli oraz zgodności z obowiązującymi przepisami. Kontrole wykazały istotne różnice w jakości zarządzania dotacjami pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wskazuje to na potrzebę wprowadzenia zmian systemowych, takich jak standaryzacja procedur, wzmocnienie nadzoru, zapewnienie rzetelnej kontroli oraz wykluczenie konfliktu interesów przy ocenie wniosków.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe pełnią kluczową rolę w rozwoju lokalnego sportu, szczególnie w promowaniu aktywności fizycznej dzieci, młodzieży i osób starszych. Ich zaangażowanie pozwala gminom efektywniej realizować zadania publiczne oraz budować więzi społeczne na poziomie lokalnym. Partnerstwo pomiędzy samorządem a NGO opiera się na komplementarności zasobów i celów, sprzyja też demokratyzacji procesu podejmowania decyzji w polityce sportowej.

Wspieranie aktywności fizycznej ma istotne znaczenie społeczne i zdrowotne. Sport jako element kultury fizycznej przyczynia się do poprawy jakości życia, wzmacnia kapitał społeczny i przeciwdziała wykluczeniu. Dlatego konieczne jest uporządkowanie przepisów, ujednolicenie trybów finansowania oraz wzmocnienie mechanizmów nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych, przy jednoczesnym podkreśleniu istotnej roli trzeciego sektora. Jednak obowiązujące przepisy nie zawsze zapewniają przejrzystość zasad udzielania dotacji, ich rozliczania oraz kontroli wykonania zadań.

W raporcie RIO oraz NIK wskazano na potrzebę zmian legislacyjnych, które uporządkują system finansowania sportu, wzmocnią mechanizmy nadzoru i zapewnią lepszą ochronę środków publicznych, przy jednoczesnym docenieniu roli trzeciego sektora w realizacji zadań gminnych.

Bibliografia

- Baron-Wiaterek, M., & Grzanka, I., 2014. *Partnerstwo publiczno-społeczne we wspólnotach terytorialnych*. W: *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*.
- Borowiec, L., 2020. *Kultura fizyczna i sport*. W: *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*. Oficyna, <http://lex.nik.gov.pl/#/monograph/369162854/275309>

- Florczak-Wątor, M., 2019. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tu-leja, Warszawa, art. 68.
- Gilejko, L., & Błaszczuk, B., 2009. *Partnerstwo społeczne na poziomie lokalnym i regio-nalnym. Rola organizacji pozarządowych*. Pułtusk.
- Kowalczyk, K., 2019. *Finansowanie sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku gminy miejskiej Skierniewice*. *Finanse i Prawo Fi-nansowe – Journal of Finance and Financial Law*, wrzesień, vol. 3(23).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2020. *Finansowanie kultury fizycz-nej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2018. Infor-macja z kontroli RIO*. Warszawa.
- <https://www.rio.gov.pl/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=538>
<https://rio.gov.pl/99/finansowanie-kultury-fizycznej-i-sportu-przez-jednostki-sa-morzadu-terytorialnego-w-latach-2017-2018.html>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- „Kultura fizyczna w Polsce w 2024 r.”, *opracowanie własne na podstawie danych GUS*.
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kultura-fi-zyczna-w-polsce-w-2024-r-,13,8.html>
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, 2024. *Aktywność fizyczna społeczeństwa*. <https://www.gov.pl/web/sport/aktywnosc-fizyczna-spoleczenstwa2>
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wyniki kontroli*:
<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/S/24/001/LKR/>
<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/I/24/001/LLO/>
<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/S/19/004/LPO/>
- Obreńbalski, M., 2014. *Wspieranie rozwoju sportu jako zadanie jednostek samorządu te-rytorialnego*. W: A. Babczuk, A. Talik (red.), *Finansowanie sportu ze środków publicznych*. Warszawa.
- Polacy na tle Europy – aktywność fizyczna, 2024. *Medical Press*, https://medicalpress.pl/rynek/polacy-na-wrd-najmniej-aktywnych-narodow-europy_lwvm31Yyk9/
- Sawicka, K., 2016. *Podstawowe rozwiązania prawne w zakresie finansów publicz-nych oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. W: W. Robaczyński (red.), *Dyscyplina finansów publicznych – uwarunkowania praw-ne i ekonomiczne*, e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, 2012. *Poradnik modelowej współ-pracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*. Warszawa, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341120/WHO-EURO-2021-1204-40953-58211-pol.pdf>
- Soroka, P., 2014. *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalno-sci sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* XCVIII, Wrocław.
- Unia Europejska, *White Paper on Sport*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/su-mmmary/white-paper-on-sport.html>
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1488).

Michał Jabłoński*, Zofia Popowicz**

PROPOZYCJA SYSTEMOWEGO WŁĄCZENIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W DZIAŁALNOŚĆ POLSKIEJ ADMINISTRACJI KOSMICZNEJ

Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe (NGO) są istotnym elementem polskiego sektora kosmicznego. NGO stanowią źródło kapitału społecznego w sektorze kosmicznym agregując wiedzę ekspercką oraz pozwalają zwracać uwagę władzy publicznej na istotne znaczenie sektora kosmicznego. Pomimo tego organizacje te nie są formalnie uznane przez ustawodawcę za podmioty mające znaczenie dla kształtu polskiego sektora kosmicznego – nie posiadają one przedstawiciela w Radzie Polskiej Agencji Kosmicznej, w której obok przedstawicieli instytucji rządowych, swoich przedstawicieli posiadają instytucje przemysłowe oraz naukowe. Celem niniejszego rozdziału jest zaproponowanie dokonania zmian ustawowych mających na celu systemowe włączenie przedstawicieli polskiego sektora kosmicznego w kształtowanie polskiego sektora kosmicznego na poziomie administracji państwowej poprzez włączenie w skład w Rady Polskiej Agencji Kosmicznej.

1. Partycypacja publiczna

Podstawową koncepcją teoretyczną uzasadniającą systemowe włączenie NGO w działalność polskiej administracji publicznej jest idea partycypacji publicznej.

* Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, ORCID: 0000-0002-8653-0437.

** Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego, ORCID: 0009-0002-6797-0688.

Inaczej określana „partycypacją obywatelską”, „partycypacją wertykalną”, „zarządzaniem partycypacyjnym” (*participatory governance*) w literaturze anglojęzycznej oraz „partycypacją obywatelską” albo „partycypacją społeczną” w literaturze polskojęzycznej, polega na uczestnictwie jednostek w funkcjonowaniu aparatu władzy państwowej¹. Jej celem jest umożliwienie większego zaangażowania społeczeństwa w działania podejmowane przez instytucje władzy publicznej lub organy im podległe². Jako przykłady można podać „uczestnictwo w wyborach lub w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej, przekazywanie organom władzy oczekiwań społeczności lokalnej”³. Jedną z form partycypacji publicznej jest angażowanie obywateli⁴ rozumiane jako „działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku wypełniania ich statutowych zadań administracyjnych lub zarządczych”⁵. Działania te mogą być postrzegane w dwóch aspektach: proceduralnym i stopnia zaangażowania⁶. W aspekcie proceduralnym opisywany jest etap, na którym włączani są obywatele – przygotowania, decyzji lub realizacji; natomiast aspekt stopnia włączenia to stopień wpływu na działania administracji – od informowania, przez konsultowanie, włączenie i współpracę, aż po „upodmiotowienie (empowerment) – oddawanie ostatecznej decyzji w ręce obywateli”⁷.

2. Prawne podstawy partycypacji publicznej NGO w Polsce

W polskim porządku prawnym główną podstawą prawną partycypacji publicznej jest art. 1 Konstytucji RP⁸ stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 czerwca 2010 r. sygn. K24/08⁹, samo pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem wielowymiarowym, z którym wiąże się nie tylko prawo do wspólnego korzystania z tegoż dobra, ale również jego współodpowiedzialność za to dobro i udział – partycypacja – w jego współtworzeniu¹⁰. Partycypację

¹ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] A. Olech (red.) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 84.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 85.

⁵ *Ibidem*, s. 87.

⁶ *Ibidem*, s. 89.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009).

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2010 r., K 24/08, 2.2, Legalis.

¹⁰ Por. M. Piechowiak [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 1, nb 201.

we współtworzeniu tego dobra należy rozumieć jako partycypację „obywateli w sprawowaniu władzy, obejmującą prawo każdego obywatela do decydowania o sprawach publicznych, czy szerzej – o kształcie Rzeczypospolitej”¹¹.

Podstawową jednostką uprawnioną do partycypacji w sprawowaniu władzy na podstawie art. 1 Konstytucji jest obywatel. Jednakże mogą zaistnieć sytuacje, w których konkretna grupa obywateli posiada zbieżne cele, których skuteczność realizacji może zostać zwiększona poprzez połączenie się w grupę. Partycypacja ta może przybierać różne formy instytucjonalne, a jedną z form pozwalających na partycypację w sprawach publicznych z poziomu nie jednostkowego, ale grupowego, jest instytucja organizacji pozarządowej. Konstytucyjną podstawą tworzenia takich organizacji jest art. 12 Konstytucji.

Wspomniany art. 12 Konstytucji wymienia szereg form zrzeszania się obywateli. Każda z funkcjonujących form ma jednak inne cele i przeznaczenie. Najczęściej występującymi w Polsce formami dobrowolnych zrzeszeń są fundacje i stowarzyszenia¹². Zgodnie z ustawą o fundacjach¹³, „fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”¹⁴, z kolei stowarzyszenia w zakresie swoich celów statutowych mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej¹⁵ oraz mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych¹⁶. Zarówno fundacje jak i stowarzyszenia działają w sferze publicznej, przy czym w regulacjach dotyczących fundacji zaakcentowane jest działanie w konkretnych celach, natomiast w przypadku stowarzyszeń zaakcentowane jest reprezentowanie interesów konkretnych grup. Niemniej zarówno fundacje jak i stowarzyszenia mogą prowadzić tzw. działalność pożytku publicznego.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷ działalność pożytku publicznego to „działalność społecznie użyteczna,

¹¹ *Ibidem*, nb 88.

¹² Zgodnie z raportem *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*, „na koniec 2024 roku było zarejestrowanych 161 tys. organizacji pozarządowych, w tym 117 tys. stowarzyszeń (bez ochotniczych straży pożarnych) oraz 44 tys. fundacji (dane według rejestru REGON, stan na 31 grudnia 2024 roku).” (B. Charycka et al., *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2024, s. 28).

¹³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166).

¹⁴ Art. 1 ustawy o fundacjach.

¹⁵ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.).

¹⁶ Art. 1 ust. 3 ustawy prawo o stowarzyszeniach.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1940).

prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie¹⁸. Artykuł 4 UDPP wymienia konkretne zadania, które są działaniami pożytku publicznego – w dalszej części rozdziału zostaną wskazane działania, które są szczególnie istotne w kontekście współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w kontekście sektora kosmicznego. Poniżej natomiast przedstawione zostaną formy współpracy istotne z punktu widzenia niniejszego rozdziału, jakie proponuje UDPP:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; [...] ¹⁹.

Współpraca konsultacyjna oraz doradcza administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi została podkreślona wyraźnie przez ustawodawcę, co widać w sposobie sformułowania wyżej przytoczonych przepisów. Szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. zinstytucjonalizowanie współpracy w formie wspólnych zespołów, o której mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 UDPP, która to forma współpracy może stanowić niejako „wehikuł” do realizacji współpracy na obszarach wymienionych w pozostałych punktach przytoczonego przepisu.

3. Partycypacja publiczna a zadania Polskiej Agencji Kosmicznej

Współpraca pomiędzy administracją rządową, a organizacjami pozarządowymi wymaga co najmniej dwóch podmiotów – instytucji administracji rządowej oraz co najmniej jednej organizacji pozarządowej. Niemniej cel, któremu ma służyć owa współpraca może wymagać zaangażowania wielu

¹⁸ Art. 3 ust. 1 UDPP.

¹⁹ Art. 5 ust. 2 UDPP.

podmiotów, zarówno ze strony rządowej, jak i pozarządowej, co może być uwarunkowane m.in. zakresem celów do zrealizowania, bądź złożoności obszaru, którego dana współpraca ma dotyczyć.

W przypadku polskiego sektora kosmicznego organem odpowiedzialnym za politykę kosmiczną jest minister ds. gospodarki²⁰, któremu podlega Polska Agencja Kosmiczna (dalej: PAK)²¹. Natomiast przykładami forum współpracy pomiędzy administracją rządową i przedstawicielami strony nierządowej, na którym może odbywać się „dialog pomiędzy partnerami społecznymi” w przypadku forum sektora kosmicznego mogą być Rada Polskiej Agencji Kosmicznej (dalej: Rada PAK)²², a także Zespół ds. Polityki Kosmicznej, działający przy ministrze właściwym ds. gospodarki²³.

Pozycja PAK w systemie administracji publicznej nie jest zbyt silna, a raczej wręcz regularnie osłabiana – w coraz większym stopniu pełni ona funkcję raczej ciała doradczego dla poszczególnych ministrów, nie zaś ogniw koordynacji działań kosmicznych²⁴. Wybrane problemy ustroju i postulaty w tym zakresie były już przedmiotem badań w literaturze²⁵. Niemniej PAK posiada szereg zadań do realizacji, które zostały wskazane w ustawie o PAK.

²⁰ Art. 9 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1907).

²¹ Art. 9 ust. 2 pkt 14 ustawy o działach administracji rządowej.

²² Skład rady dostępny jest pod adresem: <https://polsa.gov.pl/o-polsa/struktura-organizacyjna/>.

²³ Zespół ds. Polityki Kosmicznej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/zespół-ds-polityki-kosmicznej>; <https://polsa.gov.pl/o-polsa/struktura-organizacyjna/> [24.08.2025].

²⁴ „To sum up, the evolution of the POLSA is going towards weakening its role and subordination to the finance minister. In the amended version of the PSA Act, the statutory changes led to the transition from coordination functions to the expert support for individual ministries. For these reasons — contrary to expectations — it is unlikely to become the much-anticipated entity organising the ‘relations of Polish space activities’ (Kotarski, 2010, p. 194), as all major decisions will be made between ministries or at the prime ministerial level. Unlike individual ministries, the agency has limited possibilities to decide on finances allocated to space activities. Dreams of a strong Polish equivalent to NASA differ more and more from hard reality”. B. Smolik „Poland’s Policy in the Space Sector: The Institutional Dimension Since Joining the European Space Agency”, *Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny* 9 (1)/2021, DOI: 10.2478/ppsr-2021-0005, s. 75.

²⁵ Zob.: m.in. M. Jabłoński, *Polityka kosmiczna i administracja kosmiczna w systemie państwa – postulaty de lege ferenda* [w:] M. Jabłoński, M. Ulański, Z. Popowicz (red.), *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*, TNOiK, Toruń 2024, s. 75–93, 164–167; K. Malinowska *et al.*, *Zielona Księga Polskiego Prawa Kosmicznego* Rozdział 1. Przedmiot regulacji ustawowej, *Ad Astra. Program badań nad astropolityką i prawem kosmicznym*, nr 3/2022, DOI: 10.53261/adastra20220301; E. Mreńca, *Aksjomaty krajowego prawa kosmicznego – polska perspektywa* [w:] K. Myszona-Kostrzewa, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), *Prawne aspekty działalności kosmicznej*. Warszawa, Kancelaria Senatu, 2019, s. 37–48, <https://open.icm.edu.pl/items/cd5176b2-6f68-4850-8ce4-927ba74e3894> [25.08.2025].

Tabela 1. Wybrane zadania PAK, zbieżne z celami pożytku publicznego wskazanymi w UDPP

Ustawa o PAK – Art. 3 ust. 2 Do zadań Agencji należy w szczególności:	Ustawa o działalności pożytku publicznego – Art. 4 ust. 1 Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie:
1) inicjowanie, przygotowywanie oraz wdrażanie założeń, głównych kierunków badań i programów rozwoju o istotnym znaczeniu dla interesu narodowego i gospodarki państwa w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej	11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
12) podejmowanie oraz wspieranie działań na arenie międzynarodowej na rzecz promocji polskiej gospodarki i myśli naukowej w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej;	26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą
13) prowadzenie działalności informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej	14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
14) prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej, a także wspieranie organizacji i przedsięwzięć promujących sprzyjające warunki dla prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej	12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
16) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa określonych przez Ministra Obrony Narodowej lub inny organ administracji rządowej, uzgodnionych z ministrem właściwym do spraw gospodarki	20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, szereg zadań wskazanych w ustawie o PAK jest zbieżnych lub komplementarnych z zadaniami pożytku publicznego wskazanymi w UDPP. Na tej podstawie uzasadnionym wydaje się być stwierdzenie, że współpraca w realizacji przynajmniej części zadań, które są przypisane PAK mogłyby być realizowane w ramach współpracy z NGO. O posiadaniu istotnej dla działań PAK wiedzy przez NGO świadczyć może m.in spotkanie PAK z przedstawicielami NGO, które miało miejsce w 2021 roku²⁶, czy współpraca pomiędzy MRiT, PAK i NGO przy organizacji Międzynarodowego Kongresu Astronautycznego w 2027 roku²⁷. Z racji tego, że NGO posiadają szerokie do-

²⁶ PAK, Spotkanie z NGO, 2021, <https://polsa.gov.pl/wydarzenia/spotkanie-z-ngo/>.

²⁷ PAK, Umowa na organizację Międzynarodowego Kongresu Astronautycznego IAC 2027 w Polsce podpisana, 2025, <https://polsa.gov.pl/wydarzenia/umowa-na-organizacje-miedzynarodowego-kongresu-astronautycznego-iac-2027-w-polsce-podpisana/>.

świadczenie oraz wskazany wcześniej kapitał społeczny, są również źródłem gromadzącym wiedzę i poglądy ekspertów z różnych dziedzin związanych z kosmosem – w związku z tym warto rozważyć włączenie NGO w prace PAK systemowo, a nie tylko okazjonalnie.

4. NGO w sektorze kosmicznym w Polsce

Organizacje pozarządowe w polskim sektorze kosmicznym realizują szereg zadań, który przyczynia się do budowy ogólnego rozwoju sektora. Do najważniejszych aktywności należy budowanie społeczności pasjonatów astronautyki, agregowanie, analizowanie i wprowadzanie do wiadomości publicznej wiedzy specjalistycznej, w tym w postaci uczestnictwa w procesach legislacyjnych i publikacjach naukowych, organizacja wydarzeń podczas których specjaliści i pasjonaci sektora kosmicznego mogą wymieniać się wiedzą i poglądami, rzecznictwo interesów przedsiębiorców sektora kosmicznego.

W polskim sektorze kosmicznym obecnych jest wiele aktywnych organizacji pozarządowych. Celem zobrazowania zakresu ich działalności poniżej zaprezentowano przykłady takich organizacji.

Polskie Towarzystwo Raketowe (PTR). PTR jest stowarzyszeniem²⁸ działającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Celem działalności PTR jest działalność związana z „projektowaniem, wykonywaniem i użytkowaniem statków powietrznych i pojazdów kosmicznych o napędzie odrzutowym, w tym raketowym oraz ich podzespołów napędowych”³⁰. PTR organizuje co roku na Pustyni Błędowskiej lub poligonie w Toruniu Festiwal Meteora – wydarzenie o charakterze pikniku modelarskiego, którego celem jest popularyzowanie hobby w postaci budowy modeli rakiet³¹.

Inną organizacją, agregującą specjalistów sektora kosmicznego jest Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego (PSPA). PSPA przykładą dużą wagę do gromadzenia kapitału społecznego w sektorze kosmicznym, ponadto aktywnie uczestniczy w debacie publicznej dotyczącej polskiego sektora kosmicznego. Na szczególną uwagę zasługują przygotowywane przez PSPA opinie i rekomendacje, które dotyczyły m.in. raportu z badania dotyczącego polskiego sektora kosmicznego³², stanowiska dotyczącego upadku

²⁸ § 1 Statutu PTR https://rakiety.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/statut_PTR-2019.04.17.pdf.

²⁹ § 3 Statutu PTR.

³⁰ § 8 ust. 1 Statutu PTR.

³¹ Festiwal Meteora, <https://rakiety.org.pl/festiwal-meteora/>.

³² *Stan polskiego sektora kosmicznego Raport z badania cz. 1 Doświadczenie polskiego sektora kosmicznego*, Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego, 2025, <https://pspa.pl/2025/05/23/stan-polskiego-sektora-kosmicznego-raport-z-badania-cz-1/> [24.08.2025].

szczątków rakiety falcon³³, czy oceny realizacji wskaźników Polskiej Strategii Kosmicznej³⁴.

Kolejną organizacją, która prowadzi działalność związaną z agregacją wiedzy i tworzeniem debaty publicznej dotyczącej polskiego sektora kosmicznego jest Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego (PFPK). PFPK w 2023 zorganizowała Konferencję Kosmiczną pt. „Polski przemysł kosmiczny”³⁵ w Sejmie RP, w ramach której stworzyła warunki do dyskusji pomiędzy przedstawicielami sektora kosmicznego, naukowcami i przedstawicielami administracji publicznej. Po konferencji została również wydana monografia naukowa, w ramach której zgromadzone zostały teksty naukowe dotyczące polskiego sektora kosmicznego, z perspektywy prawnej, politycznej i bezpieczeństwa – „Polacy o kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa”³⁶. Ponadto PFPK opracowała broszurę promującą polski sektor kosmiczny, w której zaprezentowane zostały najważniejsze postacie i osiągnięcia w perspektywie historycznej – „Polska w Kosmosie”³⁷.

Warto wspomnieć o organizacjach branżowych – Związku Pracodawców Sektora Kosmicznego i Związku Polskich Przedsiębiorców Przemysłu Kosmicznego, które zajmują się wspieraniem polskich przedsiębiorców branży kosmicznej.

W polskim sektorze kosmicznym NGO odgrywają istotną rolę na różnych obszarach. Z jednej strony prowadzą działania edukacyjne mające na celu budowanie zainteresowania nauką i kosmosem wśród młodzieży, z drugiej strony angażują studentów i młodych naukowców w celu rozwoju w kierunku branży kosmicznej, inne organizacje zajmują się prowadzeniem badań ekosystemu prawno-politycznego sektora kosmicznego w Polsce, a jeszcze inne zajmują się promocją sektora lub rzecznictwem interesów przedsiębiorców z branży kosmicznej³⁸. Nie mniej niewątpliwie NGO, choć same nie budują

³³ Stanowisko PSPA dotyczące upadku szczątków rakiety Falcon 9 na terytorium Polski dnia 19 lutego 2025 r., Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego, 2025, <https://pspa.pl/2025/02/21/stanowisko-dot-upadku-szczatkow-rakiety-falcon-9/> [24.08.2025].

³⁴ T. Noga, M. Kłoda, (red.), *Ocena realizacji wskaźników Polskiej Strategii Kosmicznej*, Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego, 2021, <https://pspa.pl/2021/06/23/ocena-realizacji-wskaznikow-polskiej-strategii-kosmicznej/> [24.08.2025].

³⁵ Konferencja Kosmiczna „Polski przemysł kosmiczny – Polacy w kosmosie w 550. rocznicę urodzin Mikołaja Kopernika” odbywająca się w Sejmie RP w dniu 22 kwietnia 2023 roku. https://www.youtube.com/watch?v=URyjmS276Qs&list=PLpVvBKXnCHs1JKERQsjzMyIw5j_gBkW_h [24.08.2025].

³⁶ M. Jabłoński, M. Ulański, Z. Popowicz, (red.), *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*, TNOiK, Toruń 2024.

³⁷ M. Jabłoński, Z. Popowicz, *Polska w Kosmosie*, Warszawa, Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego, 2023, <https://pfpk.org.pl/publikacja-polska-w-kosmosie/> [24.08.2025].

³⁸ Przykładowo: „Placówki oświatowe, takie jak planetaria, oraz organizacje pozarządowe stwarzają możliwości rozwoju zainteresowań tematyką kosmiczną, w szczególności dzieciom

komercyjnie branży kosmicznej w Polsce w sposób bezpośredni, zapewniają istotny kapitał społeczny oraz podejmują działania, które pozwalają rozwijać się tej branży. Z racji tego organizacje pozarządowe można postrzegać jako „instytucje wspierające, które mają za zadanie aktywnie działać na rzecz rozwoju sektora [kosmicznego – M.J.]”³⁹.

5. NGO na poziomie międzynarodowym

Organizacje pozarządowe, również te w sektorze kosmicznym, odgrywają istotną rolę nie tylko w ramach polityki krajowej, ale również w polityce międzynarodowej. Rola na poziomie międzynarodowym organizacji pozarządowych została również dostrzeżona w udpp. Jest to widoczne wprost w udpp, gdzie wybrane zagadnienia odnoszą się do konkretnych działań podejmowanych międzynarodowych, są to odpowiednie punkty w art 4 ust 1 udpp:

- pkt 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- pkt 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- pkt 27) promocji i organizacji wolontariatu,
- pkt 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą, pkt 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

Niemniej warto pamiętać, że same NGO stanowią również istotne narzędzie dyplomacji niebezpośredniej – dyplomacji pozarządowej, dyplomacji społecznej⁴⁰. Warto również pamiętać, że dyplomacja ta nie musi mieć wyłącznie wymiaru określonego przez wskazane powyżej punkty wprost, ale może również być realizowana np. w ramach celu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 11) – działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwoju przedsiębiorczości poprzez uczestnictwo i wspieranie w procesie tzw. dyplomacji gospodarczej. W przypadku sektora kosmicznego najaktywniejszymi organizacjami

i młodzieży (10) [...] Ponadto administracja publiczna współpracuje z organizacjami pozarządowymi przy realizacji różnych projektów związanych z tematyką kosmiczną (14)” (M. Lewandowski, A. Dudzik, M. Ingersleben, *Zarządzanie publiczne w sektorze kosmicznym*, Kraków, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, 2017, s. 97).

³⁹ M. Wachowicz et al., *Polski sektor kosmiczny – określenie zarysu pojęciowego i cechy charakterystyczne*, s. 17–39, [w:] M. Wachowicz (red.) *Polski sektor kosmiczny. Struktura podmiotowa – Możliwości rozwoju – pozyskiwanie środków*, Warszawa 2017, https://polsa.gov.pl/wp-content/uploads/2021/11/Polski_Sektor_Kosmiczny_Struktura_podmiotowa_Mozliwosci_rozwoju_pozyskiwanie_srodkow-2-compressed.pdf [27.07.2025], s. 36.

⁴⁰ D. Kucharska, *Dyplomacja pozarządowa – rola NGO w polityce zagranicznej Polski*, *Alcumena Pismo Interdyscyplinarne Interdisciplinary Journal*, Nr 4(4)/2020, DOI: 10.34813/psc.4.2020.3, s. 38.

pozarządowymi obecnymi w stosunkach międzynarodowych są organizacje z USA, których celem jest działalność na rzecz utrzymania dominacji USA w sektorze kosmicznym oraz wspieranie amerykańskiego przemysłu kosmicznego⁴¹. Organizacje pozarządowe mogą zyskać status obserwatora przy Komitecie ds. Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej, a lista organizacji posiadających taki status dostępna jest na oficjalnej stronie COPUOS⁴².

6. Postulaty *de lege ferenda*

Jak zostało pokazane, NGO odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityk kosmicznych. Stanowią one z jednej strony miejsca agregujące specjalistów z różnych dziedzin obecnych w sektorze kosmicznym, z drugiej zaś strony osoby reprezentujące NGO występują w imieniu NGO jako organizacji gromadzącej różne osoby, reprezentujące różne podmioty, a nie w imieniu tychże pojedynczych podmiotów. Desygnacja osoby w imieniu NGO charakteryzuje się zatem reprezentowaniem przez tę osobę interesów zbieżnych pewnej grupy podmiotów, a nie jednostkowego interesu konkretnego podmiotu.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, w polskim sektorze kosmicznym jednym z organów stanowiących forum dialogu pomiędzy administracją publiczną, a partnerami społecznymi jest Rada PAK. Rada PAK stanowi organ nadzorczy i doradczy Prezesa PAK⁴³, a do jej zadań należy przygotowywanie i przedstawianie Prezesowi PAK propozycji dotyczących priorytetów tematycznych i głównych kierunków rozwoju działalności PAK z uwzględnieniem w szczególności ochrony polskiego interesu narodowego, przygotowywanie i przedstawianie Prezesowi PAK projektów strategicznych programów badań i prac rozwojowych w dziedzinie przestrzeni kosmicznej, opiniowanie projektów rocznych i pięcioletnich planów działania oraz projektów zmian tych planów, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zakresu działalności PAK⁴⁴. W skład Rady PAK wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, a także przedstawiciele nauki i przemysłu. Co istotne, brak jest w Radzie PAK przedstawicieli NGO, choć jak zostało pokazane w niniejszej pracy, NGO są istotnym uczestnikiem polskiego sektora kosmicznego.

⁴¹ G. Reibaldi, M. Grimard, *Non-Governmental Organizations importance and future role in Space Exploration*, Acta Astronautica, Volume 114, 2015, Pages 130–137, <https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2015.04.023>, s. 135.

⁴² Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: Observer Organizations, <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/members/copuos-observers.html>.

⁴³ Art. 12 ustawy o PAK.

⁴⁴ Art. 13 ust. 1 ustawy o PAK.

Brak NGO w Radzie PAK nie jest jedyną kwestią skłaniającą do refleksji – również sposób wyboru przedstawicieli konkretnych środowisk budzi pewne wątpliwości. O ile przedstawiciele nauki są powoływani spośród osób rekomendowanych przez Prezesa Polskiej Akademii Nauk w porozumieniu z Komitetem Badań Kosmicznych i Satelitarnych⁴⁵, to przedstawiciele przemysłu powoływani są przez Ministra bez konieczności wykazania się poparciem innych przedsiębiorców, a ponadto wyłącznie z grupy przedsiębiorców działających w obszarze technologii satelitarnych i uczestniczących w realizacji projektów Europejskiej Agencji Kosmicznej. Pomijając kwestię zasadności ograniczenia przedstawicieli przemysłu wyłącznie do domeny satelitarnej, na uwagę zasługuje fakt, że przedstawiciele powoływani są w sposób uznaniowy, a brak konieczności poparcia konkretnych przedstawicieli przez środowisko przedsiębiorców jest przejawem asymetrii w stosunku do środowiska naukowego – wydaje się, że przedstawiciele przemysłu również powinni posiadać pewne poparcie instytucjonalne. Biorąc pod uwagę rozwój sektora kosmicznego, który nastąpił od momentu powołania PAK, w tym zwiększenie się liczby przedsiębiorców w branży kosmicznej, zasadnym wydaje się dokonanie modyfikacji konstrukcji składu członkowskiego Rady POLSA oraz sposobu powoływania członków do Rady POLSA w następujący sposób:

- 1) wskazanie, że 4 osoby będące przedstawicielami przemysłu powoływane są przez ministra właściwego ds. gospodarki spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje branżowe, w szczególności organizacje pracodawców w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców⁴⁶.
- 2) dodanie w art. 4 ust. 4 punktu 3, wskazującego, że minister właściwy do spraw gospodarki powołuje do członkostwa w Radzie 4 członków przedstawicieli organizacji pozarządowych – spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność związaną z sektorem kosmicznym, za pośrednictwem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Ponadto, mając na względzie z jednej strony pozycję NGO w polskim sektorze kosmicznym, z drugiej strony znaczenie NGO w ogóle dla procesów demokratycznych i budowy społeczeństwa obywatelskiego, a także fakt, że NGO często realizują działania pożytku publicznego, które również w przypadku sektora kosmicznego są w pewnym stopniu zbieżne a w pewnym komplementarne względem zadań PAK, biorąc pod uwagę społecznie użyteczny charakter działalności NGO, a więc realizację również interesu społecznego,

⁴⁵ Art. 14. ust 4, pkt 1. ustawy o POLSA.

⁴⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 423.

wartym rozważenia byłoby dodanie w art. 3 ust. 3 ustawy PAK zdania drugiego w brzmieniu: „Przy realizacji swoich zadań Agencja może również współdziałać z organizacjami pozarządowymi” – w celu podkreślenia istotnej roli NGO w kształtowaniu polskiego sektora kosmicznego.

Podsumowanie

Partycypacja publiczna za pośrednictwem wehikułów partycypacji społecznej jakim są NGO stanowi istotny element działalności społecznej realizujący ideę konstytucyjnego dobra wspólnego. Partycypacja ta może mieć wymiar skierowany zarówno na uczestnictwo w procesach decyzyjnych jak i realizację konkretnych zadań. W polskim sektorze kosmicznym NGO stanowią istotne podmioty posiadające kapitał społecznym umożliwiającą zarówno na eksperckie wsparcie administracji publicznej, jak i realizację zadań pożytku publicznego. Zaangażowanie NGO w prace Rady POLSA może pozwolić z jednej strony na wzmocnienie pozycji Rady POLSA i samej POLSA poprzez zwiększenie legitymizacji działalności społecznej w drodze włączenia w organ doradczy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej strony uczestnicy NGO pozwolą wnieść w prace Rady POLSA szerszą perspektywę, która jest równie istotna jak perspektywa środowiska naukowego i przemysłu.

Bibliografia

- Charycka, B., Bednarek, J., Belina, A., & Gumkowska, M., 2024. *Kondycja organizacji pozarządowych 2024*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: *Observer Organizations*. [Online] Dostępne pod adresem: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/members/copuos-observers.html>
- Festiwal Meteora, [Online] Dostępne pod adresem: <https://rakiety.org.pl/festiwal-meteora/> [24.08.2025].
- Jabłoński, M., 2024. *Polityka kosmiczna i administracja kosmiczna w systemie państwa – postulaty de lege ferenda*. W: M. Jabłoński, M. Ulański, Z. Popowicz (red.), *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*. Toruń: TNOiK, s. 75–93, 164–167.
- Jabłoński, M., Popowicz, Z., 2023. *Polska w Kosmosie*. Warszawa: Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego. [Online] Dostępne pod adresem: <https://pfpk.org.pl/publikacja-polska-w-kosmosie/> [24.08.2025].
- Jabłoński, M., Ulański, M., & Popowicz, Z. (red.), 2024. *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*. Toruń: TNOiK.
- Każmierczak, T., 2011. *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa.

- Konferencja Kosmiczna *Polski przemysł kosmiczny – Polacy w kosmosie w 550. rocznicę urodzin Mikołaja Kopernika*, Sejm RP, 22 kwietnia 2023 r. [Online] Dostępne pod adresem: https://www.youtube.com/watch?v=URyjmS276Qs&list=PLpVvBKXnCHs1JKErQsjzMyIw5j_gBkW_h [24.08.2025].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 2009 Nr 114, poz. 946, 21.10.2009).
- Kucharska, D., 2020. *Dyplomacja pozarządowa – rola NGO w polityce zagranicznej Polski. Alcumena. Pismo Interdyscyplinarne / Interdisciplinary Journal*, nr 4(4)/2020. DOI: 10.34813/psc.4.2020.3.
- Lewandowski, M., Dudzik, A., & Ingersleben, M., 2017. *Zarządzanie publiczne w sektorze kosmicznym*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Dostępne pod adresem: <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/33a53acf-69fd-4648-bb59-159d33404089/content> [24.08.2025].
- Malinowska, K., Polkowska, M., Szlachetko, J. H., Hopej, K., Kłoda, M. T., & Malinowski, B., 2022. *Zielona Księga Polskiego Prawa Kosmicznego. Rozdział 1. Przedmiot regulacji ustawowej. Ad Astra. Program badań nad astropolityką i prawem kosmicznym*, nr 3/2022. DOI: 10.53261/adastra20220301.
- Mreńca, E., 2019. *Aksjomaty krajowego prawa kosmicznego – polska perspektywa*. W: K. Myszona-Kostrzewa, E. Mreńca, P. B. Zientarski (red.), *Prawne aspekty działalności kosmicznej*. Warszawa: Kancelaria Senatu, s. 37–48. Dostępne pod adresem: <https://open.icm.edu.pl/items/cd5176b2-6f68-4850-8ce4-927ba74e3894> [25.08.2025].
- Noga, T., & Kłoda, M. (red.), 2021. *Ocena realizacji wskaźników Polskiej Strategii Kosmicznej*. Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego. <https://pspa.pl/2021/06/23/ocena-realizacji-wskaznikow-polskiej-strategii-kosmicznej/> [24.08.2025].
- PAK (Polska Agencja Kosmiczna), 2021. *Spotkanie z NGO*. <https://polsa.gov.pl/wydarzenia/spotkanie-z-ngo/> [27.07.2025].
- PAK (Polska Agencja Kosmiczna), 2025. *Umowa na organizację Międzynarodowego Kongresu Astronautycznego IAC 2027 w Polsce podpisana*. <https://polsa.gov.pl/wydarzenia/umowa-na-organizacje-miedzynarodowego-kongresu-astronautycznego-iac-2027-w-polsce-podpisana/> [27.07.2025].
- Piechowiak, M., 2016. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), wyd. 1, art. 1.
- Reibaldi, G., & Grimard, M., 2015. *Non-governmental organizations importance and future role in space exploration*. *Acta Astronautica*, Vol. 114, s. 130–137. DOI: 10.1016/j.actaastro.2015.04.023.
- Smolik, B., 2021. *Poland's policy in the space sector: The institutional dimension since joining the European Space Agency*. *Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny*, 9(1). DOI: 10.2478/ppsr-2021-0005.
- Stan polskiego sektora kosmicznego. *Raport z badania cz. 1: Doświadczenie polskiego sektora kosmicznego*, 2025. Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego. <https://pspa.pl/2025/05/23/stan-polskiego-sektora-kosmicznego-raport-z-badania-cz-1/> [24.08.2025].

- Stanowisko PSPA dotyczące upadku szczątków rakiety Falcon 9 na terytorium Polski dnia 19 lutego 2025 r., 2025. Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego. <https://pspa.pl/2025/02/21/stanowisko-dot-upadku-szczatkow-rakiety-falcon-9/> [24.08.2025].
- Statut PTR, [Online] https://rakiety.org.pl/wp-content/uploads/2022/09/statut_PTR-2019.04.17.pdf [24.08.2025].
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 166).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1940).
- Wachowicz, M. E. (red.), Węglowski, A., Bankiewicz, J., & Bachtin, R., 2017. *Polski sektor kosmiczny – określenie zarysu pojęciowego i cechy charakterystyczne*. W: M. E. Wachowicz (red.), *Polski sektor kosmiczny. Struktura podmiotowa – możliwości rozwoju – pozyskiwanie środków*. Warszawa: Polska Agencja Kosmiczna, s. 17–39. https://polsa.gov.pl/wp-content/uploads/2021/11/Polski_Sektor_Kosmiczny_Struktura_podmiotowa_Mozliwosci_rozwoju_pozyskiwanie_srodkow-2-compressed.pdf [27.07.2025].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2010 r., K 24/08, 2.2, Legalis.
- Zespół ds. Polityki Kosmicznej, [Online] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/zespól-ds-polityki-kosmicznej> <https://polsa.gov.pl/o-polsa/struktura-organizacyjna/> [24.08.2025].

Michał Jabłoński*, Mateusz Ulański**

ZNAKI TOWAROWE W ORGANIZACJACH POZARZĄDOWYCH

Wprowadzenie

Co do zasady w ramach codziennego funkcjonowania, konsument podejmuje decyzje na podstawie swoich potrzeb, z uwzględnieniem pewnych docierających do niego informacji. W związku z tym powstała konstrukcja, która umożliwia operującym na rynku przedsiębiorstwom, dokonanie wyróżnienia danego dobra w celu realizowania celów gospodarczych z poszanowaniem unikatowej i indywidualnej działalności twórczej człowieka, z możliwością zapewnienia ochrony dla ww. oznaczeń.

W związku z konkretną terminologią znaku towarowego, orzecznictwem i praktyką, możemy co do zasady przyjmować, że zespół cech konsytytywnych w ujęciu normatywnym pojęcia znaku towarowego, wyklucza możliwość rejestracji znaku towarowego, przez organizację pozarządową, która nie jest przedsiębiorcą.

Celem niniejszego rozdziału jest zidentyfikowanie zastosowania znaków towarowych w działalności organizacji pozarządowych, a także odpowiedź na pytanie, czy organizacja pozarządowa, nie prowadząca działalności gospodarczej, jest w stanie spełnić wymóg rzeczywistego używania znaku towarowego, w sytuacji, gdy nie prowadzi ona działalności gospodarczej, ani odpłatnej działalności pożytku publicznego, w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹ (dalej: udpp).

* Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie. ORCID: 0000-0002-8653-0437

** Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Gdański, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie. ORCID: 0000-0003-1217-8837

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761, 1940).

1. Znak towarowy

Jednym z kluczowych aspektów, procesu podejmowania decyzji w zakresie zaspokajania potrzeb jest problematyka wyboru. W obliczu dostępności zróżnicowanych towarów i usług, konsument często dysponuje szeroką gamą dóbr, co prowadzi do istotnego poszerzenia przestrzeni decyzyjnej. Obecność substitutów zwiększa potencjalny zakres wyboru, umożliwiając jednostce dokonanie bardziej zindywidualizowanej alokacji zasobów. W związku z tym naturalnym procesem gospodarczym dla konkurujących dla siebie przedsiębiorców, jest dążenie do indywidualizacji i nadania wyjątkowego charakteru dla danego dobra lub usługi, poprzez wytworzenie pewnych specyficznych czynników odróżniających jedne od drugich².

1.2. Pojęcie znaku towarowego

Definicję normatywną znaku towarowego odnajdujemy w *ustawie prawo własności przemysłowej*³ (dalej: pwp), gdzie co do zasady znakiem towarowym może być każde oznaczenie umożliwiające odróżnienie towarów jednego przedsiębiorstwa od towarów innego, oraz możliwe do przedstawienia w rejestrze znaków towarowych w sposób pozwalający na ustalenie jednoznacznego i dokładnego przedmiotu udzielonej ochrony⁴.

W ujęciu tym kluczowe jest pojęcie oznaczenia, jako właściwego przedmiotu stanowiącego istotę samego znaku towarowego a co za tym idzie przedmiotu właściwego potencjalnej ochrony. Co do zasady zatem, przedmiotem znaku towarowego jest konkretne oznaczenie. Oznaczenie to, musi spełniać określone kryteria, a także posiadać określone własności, aby na gruncie przedmiotowej definicji mogło zostać uznane za znak towarowy. W literaturze i orzecznictwie, pojęcie znaku towarowego rozpatrywane jest w kategorii trzech jego podstawowych cech konstytutywnych:

- 1) znakiem towarowym jest jedynie zmysłowo postrzegalne oznaczenie;
- 2) to zmysłowo postrzegalne oznaczenie musi spełniać normatywne wymagania dotyczące jego przedstawialności na potrzeby ujawnienia go w rejestrze. Wymaganie to w świetle zreformowanego prawa znaków towarowych (art. 3 dyrektywy 2015/2436 i art. 120 ust. 1 PrWłPrzem w brzmieniu nadanym na mocy ZmPrWłPrzem z 20.2.2019 r.) polega

² Por. A. Moroz, *Jak tworzy się marki? Praktyczne wskazówki dotyczące procesu kreacji marki*, Przegląd Organizacji 3, 2008, s. 35–38.

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1170).

⁴ Art. 120 ust. 1–2 *ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej* (tj. Dz.U. 2023 poz. 1170).

na przedstawieniu oznaczenia w sposób pozwalający na ustalenie jednoznacznego i dokładnego przedmiotu udzielonej ochrony;

- 3) oznaczenie powinno umożliwiać odróżnianie towarów lub usług jednego przedsiębiorcy od towarów lub usług innych przedsiębiorców⁵.

Co do zasady zatem, oznaczenie to musi być postrzegalne, tj. możliwe do poddania pod odbiór przez strumień ludzkiej świadomości działający w ramach relacji epistemologicznej. Takie działanie nakłada z kolei na potencjalne oznaczenie, pewną swoistą pierwotną strukturę tj. własność pierwotną, która jest ściśle związana z pojęciem zmysłowości. Oznacza to, że w pewnym sensie własnością pierwotną takiego oznaczenia, jest zdolność do bycia przedmiotem poznania empirycznego⁶. Pierwsza cecha jest więc ściśle związana z pierwotną strukturą własności samego oznaczenia, które ma jasną określoną możliwość.

Drugą cechą konstytutywną znaku towarowego jest jego przedstawialność, tj. zdolność do bycia przedmiotem konkretnego przedstawienia w konkretnym rejestrze. Zdolność do takiego przedstawienia, powinna również umożliwić ustalenie jednoznacznego i precyzyjnego przedmiotu ochrony przez właściwy organ i odbiorców. Cecha ta jest związana nie tyle z samym przedmiotem podlegającym przedstawieniu, ale z danym systemem rejestrowym⁷. W ujęciu tym, oznaczenie to musi być zdolne do bycia przedmiotem ochrony, uwarunkowane możliwością zobiektywizowania zespołu cech stanowiących przedmiot właściwy danego przedstawienia.

Kolejnym elementem jest charakter odróżniający. Cecha ta ujmowana jest jako abstrakcyjna zdolność do odróżniania towarów lub usług⁸. Tym samym w percepcji danego strumienia świadomości, zachodzić musi zdolność do tego, aby na podstawie empirycznie poznanych oznaczeń, dokonać analizy myślowej, umożliwiającej identyfikację różnic, ale także podobieństw. Na poziomie rozważania abstrakcyjnego bowiem, podobieństwo może być przejawem odróżnienia, w przypadku, kiedy jego podstawą będzie, analiza różnic w podobieństwach. Skutkiem takiej analizy myślowej, powinien być wniosek, zakładający istnienie elementów, które umożliwiałyby identyfikacje

⁵ Ł. Żelechowski, *Art. 120 [w:] Ł. Żelechowski (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, wyd. 2, 2022.

⁶ Por. *ibidem*.

⁷ A. Tischner, *Kumulatywna ochrona wzornictwa przemysłowego w prawie własności intelektualnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 293. [cyt za:] *Ibidem*.

⁸ R. Skubisz, *Uzyskanie charakteru odróżniającego przez znak towarowy poprzez używanie (przesłanki, data i dowody nabycia)*, Białostockie Studia Prawnicze, z. 19, 2015, s. 205. [cyt za:] Zob. wyrok TS z 6.5.2003 r. w sprawie C-104/01, Libertel Groep BV przeciwko Benelux-Merkenbureau, Zb. Orz. z 2003 r., s. I-3793, pkt 39–41, tekst w j. polskim (przekład M. Mazurek), [w:] R. Skubisz (red.), *Własność przemysłowa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji*, Kraków 2006, poz. 18.

oznaczenia (jego unikalnej istoty), przy dowolnych redukcjach elementów składowych danego oznaczenia. Należy jednak wskazać, że przedmiotowa analiza myślowa, powinna być ekstrapolowalna do poziomu co najmniej powszechnej zdolności społecznej, do identyfikacji przedmiotu oznaczenia, aby charakter jej umożliwił miano obiektywnego oznaczenia odróżniającego.

1.3. Funkcje znaku towarowego

W pewnym sensie „pierwotną funkcją” znaku towarowego, wynikającą z pojęcia i istoty samej funkcji, jest ogólny całokształt oddziaływania takiego znaku w obrocie gospodarczym na odbiorcę⁹. Tym samym mamy do czynienia z procesem, w ramach którego na podstawie rozmaitych decyzji, wynikających z oświadczeń woli, opartych o analizy myślowe ośrodków decyzyjnych, jednostek uczestniczących w danym obrocie gospodarczym, następuje ogólna konsumpcja dóbr i usług, w ramach których znak towarowy pełni określone funkcje. Możemy dokonać podziału funkcji znaku towarowego na funkcję zasadniczą, tj. odnoszącą się do oznaczenia pochodzenia, która umożliwia kształtowanie zindywidualizowanej relacji z odbiorcami, poprzez budowanie określonego zjawiska w percepcji, umożliwiającego identyfikowanie danego oznaczenia z konkretnym pochodzeniem¹⁰, a także funkcje pomocnicze: jakościowa, reklamowa, komunikacyjna, inwestycyjna¹¹.

Co do zasady w ujęciu całościowym, każda z funkcji pomocniczych dąży do działań uzupełniających w budowaniu danego oznaczenia w percepcji odbiorcy¹². Są to elementy takie jak budowanie koncepcji jakości, czy ogólnych właściwości, stanowiących element, który na drodze świadomego działania w celu poznania, umożliwiają w sposób percepcyjny, dokonanie analizy myślowej, której wnioskiem jest przypisanie danego oznaczenia do pewnej określonej konkretnej pierwotnej struktury (którą można pojmować jako *quasi étymon*¹³). Warto jest również wskazać, że proces ten posiada swoją specyficzną mechanikę, która związana jest z rezultatem, wynikającym z oddziaływania na potencjalnych odbiorców przez okres czasu, w ramach którego dochodzi do przedmiotowych implementacji spostrzeżeń do działania świadomej percepcji. Niejako obiektywnie istniejący *étymon* (rdzeń), poprzez ekspozycję

⁹ R. Skubisz, Funkcje znaku towarowego, w: Księga pamiątkowa z okazji 80-lecia rzecznictwa patentowego w Polsce, Warszawa 2001, s. 163. [cyt za:] Ł. Żelechowski, *op. cit.*

¹⁰ Por. Ł. Żelechowski, *op. cit.*

¹¹ A. Kur, *Trademark Functions in European Union Law – Also Containing a Comment on CJEU case C-129/17, Mitsubishi v. Duma (July 24, 2019)*. Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper No. 19-06, s. 9 [cyt. za:] *Ibidem*.

¹² Por. Ł. Żelechowski, *op. cit.*

¹³ Zob. H. G. Liddell, R. Scott, *A Greek-English Lexicon*, Oxford 1996, str. 704.

(jako przedmiot poznawalny), istnieje i ze względu na zespół właściwości, posiada możliwość do bycia poznawalnym dla odbiorców w ujęciu co najmniej powszechnym. Na podstawie przedmiotowej poznawalności, następstwem jest ujęcie oznaczenia przed podmiot poznający. Niejako przedmiot „dostarcza materii”, a umysł formy¹⁴, i tak w ramach danej analizy myślowej w dużym uproszczeniu, przebiega ten proces myślowy, którego rezultatem jest wniosek, gdzie zidentyfikowane cechy, tworzą w nośniku pamięciowym danego strumienia świadomości, zdolność do identyfikowania danego przedmiotu na podstawie potencjalnych wariacji imaginatywnych.

Funkcje te w dużej mierze skorelowane są zatem z ogólnym obrotem znaków w otoczeniu i ich oddziaływaniem na rzecz kreowania skutecznej zdolności do świadomej identyfikacji cech rdzennych wynikających z pochodzenia.

2. Rodzaje znaków towarowych

Znaki towarowe funkcjonujące w obrocie gospodarczym można skategoryzować ze względu na szereg różnych kryteriów, takich jak: forma znaku towarowego, fakt zarejestrowania znaku towarowego, a w przypadku zarejestrowanych znaków towarowych – kategoria prawna kategorii znaku towarowego, na jaki zostało przyznane prawo ochronne oraz procedura, w której prawo na znak towarowy zostało udzielone.

2.1. Forma znaku towarowego

Podział znaków towarowych ze względu na formę znaku towarowego, odnosi się do samej istoty skonkretyzowanego oznaczenia. Forma znaku towarowego determinuje, czy możliwe jest uzyskanie prawa wyłącznego w stosunku do danego oznaczenia przykładowo na gruncie ustawy pwp lub Rozporządzenia o znaku towarowym Unii Europejskiej¹⁵ (dalej: RZTUE). Najczęściej wskazywane formy znaków towarowych, na które możliwe jest uzyskanie praw wyłącznych, to znaki: słowne, graficzne, słowno-graficzne, dźwiękowe przestrzenne, pozycyjne, desenie, kolory lub ich zestawienia, ruchome i multimedialne znaki towarowe, czy hologramy¹⁶. Z kolei obecnie przyjmuje się,

¹⁴ Zob. I. Kant, *Krytyka czystego rozumu*, tłum. R. Ingarden, PWN, Warszawa 2001, B 1 i nast. Kant wskazuje, że „myśl bez treści jest pusta, a ogląd bez pojęć jest ślepy”, co oznacza współzależność między danymi zmysłowymi (materią poznania) a strukturą poznawczą (formą), dostarczaną przez rozum.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.6.2017).

¹⁶ UPRP, Co to jest znak towarowy?, <https://uprp.gov.pl/pl/przedmioty-ochrony/znaki-towarowe/znaki-towarowe-informacje-podstawowe/co-to-jest-znak-towarowy>, EUIPO, *Trade mark examples*, <https://www.euipo.europa.eu/en/trade-marks/before-applying/full-list-of-trade-marks>.

że zarejestrowanymi jako znak towarowy, nie mogą być zapach i smak¹⁷. Zagadnienie dotyczące rodzajów znaków towarowych ze względu na ich formę jest niezwykle szerokie, jednakże wykracza tematycznie poza zakres niniejszej pracy w związku z czym nie zostanie szerzej omówione.

2.2. Ochrona wykorzystania znaku towarowego

Wspomniana możliwość rejestracji danego oznaczenia jest kolejnym kryterium kategoryzacji znaków towarowych, które należy zasygnalizować. O ile znak towarowy jest konkretnym zjawiskiem, o tyle najistotniejsza jest jego podstawowa, omówiona powyżej, funkcja – funkcja oznaczenia pochodzenia. Istotą zaś prawa znaków towarowych jest zapewnienie pewności w obrocie gospodarczym, w zakresie pochodzenia towarów, lub usług, opatrzonych konkretnym oznaczeniem. W Polsce ochrona pewności obrotu gospodarczego sprowadzająca się do podstawy prawnej posiadania swoistego monopolu na korzystanie z konkretnych oznaczeń. Ochrona ta może być wywodzona na podstawie dwóch odrębnych gałęzi prawa – prawa własności przemysłowej i na gruncie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁸. Co istotne charakter uregulowania możliwości stosowania oznaczeń uregulowany jest w tych obszarach prawa przeciwstawny – prawo własności przemysłowej wprowadza w pewnym sensie model ochrony pozytywnej – przejawiający się tym, że przyznaje ona, co do zasady, w pierwszej kolejności, prawo konkretnemu podmiotowi (lub podmiotom¹⁹) do posługiwania się konkretnym oznaczeniem²⁰; z kolei ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wprowadza negatywny model dotyczący stosowania oznaczeń poprzez wprowadzenie zakazu stosowania oznaczeń mogących wprowadzić w błąd m.in. co do pochodzenia danego towaru²¹. Sama możliwość rejestracji przynależy do

¹⁷ UPRP, *ibidem*, EUIPO, Wytyczne dotyczące znaków towarowych: Znaki zapachowe, <https://guidelines.euipo.europa.eu/2303097/2262770/wytyczne-dot--znakow-towarowych/2-9-2-znaki-zapachowe>, EUIPO, Wytyczne dotyczące znaków towarowych: Znaki smakowe, <https://guidelines.euipo.europa.eu/2303097/2116971/wytyczne-dot--znakow-towarowych/2-9-3-znaki-smakowe>.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233.

¹⁹ W polskim prawie własności przemysłowej funkcjonuje również wspólne prawo ochronne na znak towarowy przyznające prawo do posługiwania się konkretnym oznaczeniem kilku podmiotom. Zarejestrowany znak towarowy indywidualny może być przeznaczony do równoczesnego używania przez kilku przedsiębiorców jako przedmiot ich wspólnego prawa.” (Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2013 r., VI SA/Wa 100/13, LEX nr 1679508, też: V. M. du, E. Nowińska, U. Promińska, 3. *Kategorie normatywne znaków chronionych. Znaki usługowe* [w:] V. M. du, E. Nowińska, U. Promińska, *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2011).

²⁰ Art 153 ust. 1 Pwp: Przez uzyskanie prawa ochronnego nabywa się prawo wyłącznego używania znaku towarowego w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ Art. 10 ust. 1 uznk: Czynem nieuczciwej konkurencji jest takie oznaczenie towarów lub usług albo jego brak, które może wprowadzić klientów w błąd co do pochodzenia, ilości, jakości, składni-

kategorii prawa własności przemysłowej i pozwala na wskazanie konkretnych podziałów praw do korzystania ze znaku towarowego: ze względu na procedurę uzyskania takiego prawa oraz ze względu na konkretną funkcję oznaczenia, na które zostało udzielone dane prawo.

2.3. Rodzaje znaków towarowych ze względu na procedurę

Biorąc pod uwagę procedury w ramach których możliwe jest uzyskanie prawa wyłącznego na konkretny znak towarowy można wyróżnić znaki towarowe, na które ochrona została uzyskana w procedurze krajowej²², regionalnej²³ i międzynarodowej²⁴. Każda z procedur umożliwia uzyskanie prawnej ochrony na znak towarowy o innym zasięgu terytorialny.

Procedura krajowa to procedura na podstawie pwp. W tej procedurze Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: UPRP) rozpatruje zgłoszenie znaku towarowego dokonane na podstawie art. 138 pwp. i w przypadku pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku udziela na znak towarowy prawo ochronne²⁵. Udzielenie prawa ochronnego umożliwia zgłaszającemu na wyłącznego używania znaku towarowego w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Prawo ochronne udzielone zostaje na 10 lat²⁷, a okres ten może być przedłużany o kolejne 10 letnie okresy²⁸.

Procedura europejska to procedura na podstawie RZTUE. W procedurze europejskiej zgłoszenia znaku towarowego dokonuje się przed Urzędem Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (dalej: EUIPO)²⁹. W ramach tej procedury możliwe jest zarejestrowanie znaku towarowego³⁰, a więc zgłaszający

ków, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy, konserwacji lub innych istotnych cech towarów albo usług, a także zatajenie ryzyka, jakie wiąże się z korzystaniem z nich. Więcej na temat ochrony oznaczeń na gruncie uznk i relacji do pwp patrz: E. Wojcieszko-Głuszko, T. Targosz, M. Kępiński, J. Ożegalska-Trybalska, A. Szewc, R. Sikorski, K. Szczepanowska-Kozłowska, A. Tischner [w:] E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Handlowego. Tom 3, 2015, art. 10 Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Rozdział 3, 3.5 3.5. Wyłączność jako efekt konstrukcji czynu nieuczciwej konkurencji, Legalis.

²² A więc na podstawie procedury opartej o postępowanie przed Urzędem Patentowym RP.

²³ A więc na podstawie procedury przed Europejskim Urzędem ds. Własności Intelektualnej.

²⁴ A więc na podstawie procedury opartej o Porozumienie madryckie dotyczące międzynarodowej rejestracji znaków z 14.04.1891 r., którego Polska stała się członkiem 18 marca 1991 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 116, poz. 514 i 515) i Protokół do Porozumienia madryckiego przyjęty 27.06.1989 r., który w Polsce obowiązuje od 1 kwietnia 1996 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 13, poz.129).

²⁵ Art. 147 ust. 1 Pwp.

²⁶ Art. 153 uts. 1 Pwp.

²⁷ Art. 153 ust. 2 Pwp.

²⁸ Art. 153 ust. 3 Pwp.

²⁹ Art. 30 RZTUE.

³⁰ Art. 6 RZTUE.

uzyskuje prawo wyłącznie w wyniku rejestracji³¹. Znaki, zarejestrowane w ramach procedury przed EUIPO określa się mianem „znaków towarowych unii europejskiej” lub „unijnych znaków towarowych”³² i wywołują one jednolity skutek na terenie całej UE³³. Podobnie jak w przypadku prawa ochronnego uzyskiwanego w procedurze krajowej, podstawowy czas na jaki rejestrowany jest unijny znak towarowy wynosi 10 lat, a czas tej rejestracji może być przedłużany o kolejne dziesięcioletnie okresy³⁴.

Procedura międzynarodowa to procedura na podstawie Porozumienia madryckiego o międzynarodowej rejestracji znaków towarowych (dalej: PM)³⁵ i protokołu do tegoż porozumienia (dalej: PdPM)³⁶. System w ramach którego możliwe jest przeprowadzenie tej procedury nosi miano Systemu Madryckiego³⁷. Zgłoszenia w procedurze międzynarodowej można dokonać na podstawie zgłoszenia w procedurze krajowej³⁸. W ramach procedury madryckiej zasięg terytorialny ochrony znaku towarowego rozciąga się, na wniosek, na każdą, lub wybrane strony PM lub PdPM. Co istotne, o faktycznym uzyskaniu ochrony na terytorium każdego Państwa decyduje ostatecznie to Państwo, z tym, że odmowa uznania rejestracji musi być uzasadniona takimi samymi względami, jak gdyby była to odmowa wydawana w procedurze krajowej³⁹. Dla przykładu, w Polsce, odmowa uznania rejestracji międzynarodowej może zostać wydana wyłącznie w przypadku stwierdzenia istnienia przesłanek, które unie możliwiałaby zarejestrowanie tego samego oznaczenia również w procedurze krajowej⁴⁰. Procedura międzynarodowa ułatwia zatem dokonywanie zgłoszeń znaku towarowego na innych terytoriach niż kraj pierwotnego zgłoszenia.

2.4. Rodzaje znaków towarowych w prawie polskim i prawie unijnym

Podstawową formą prawną znaku towarowego w prawie własności przemysłowej jest indywidualny znak towarowy, przysługujący pojedynczemu

³¹ Art. 9(1) RZUTE.

³² Art. 1(1) RZTUE.

³³ Art. 1(2) RZTUE.

³⁴ Art. 52 RZTUE.

³⁵ Porozumienie madryckie o międzynarodowej rejestracji znaków z dnia 14 kwietnia 1891 r., zrewidowane w Brukseli dnia 14 grudnia 1900 r., w Waszyngtonie dnia 2 czerwca 1911 r., w Hadze dnia 6 listopada 1925 r., w Londynie dnia 2 czerwca 1934 r., w Nicei dnia 15 czerwca 1957 r. i w Sztokholmie dnia 14 lipca 1967 r. oraz zmienione dnia 2 października 1979 r. (Dz.U. 1993 nr 116 poz. 514) (PM).

³⁶ Protokół do Porozumienia madryckiego o międzynarodowej rejestracji znaków, sporządzony w Madrycie dnia 27 czerwca 1989 r. (Dz.U. 2003 nr 13 poz. 129) (PdPM).

³⁷ UPRP, *Procedura międzynarodowa* [w:] *Przedmioty ochrony. Znaki towarowe*. <https://uprp.gov.pl/pl/przedmioty-ochrony/znaki-towarowe/procedura-miedzynarodowa>.

³⁸ Art. 2 (1) PdPM.

³⁹ Art. 5 PdPM.

⁴⁰ Art. 152² Pwp. i art. 152^{6a} Pwp.

podmiotowi do oznaczania jego towarów lub usług. Jednakże indywidualny znak towarowy nie jest jedyną formą znaku towarowego rozpoznawanego przez prawo własności przemysłowej. Obok takiego znaku towarowego można bowiem wyróżnić, zarówno w prawie polskim, jak i unijnym, również wspólny znak towarowy⁴¹ oraz znak towarowy gwarancyjny⁴². Ponadto polskie prawo przewiduje również instytucję wspólnego prawa ochronnego⁴³. Te formy znaków towarowych mają swoje źródło w prawie międzynarodowym. Artykuł 7 bis Konwencji Paryskiej⁴⁴ stanowi, że „kraje zawierające umowę zobowiązują się dopuszczać do zgłoszenia i ochrony znaki, należące do takich zrzeszeń, których istnienie nie sprzeciwia się prawom kraju, z którego znak pochodzi, nawet jeżeli zrzeszenia te nie posiadają zakładu przemysłowego lub handlowego”⁴⁵. Z przytoczonego przepisu można wywieść co najmniej trzy rodzaje znaków wspólnych: (1) znak przynależności organizacyjnej, (2) znak przynależności organizacyjnej, gwarantujący jednocześnie pewne cechy, (3) znak wspólny gwarancyjny⁴⁶. Co więcej, ujęcie tego typu znaków w Konwencji Paryskiej oznacza, że organizacje posiadające znaki wspólne mogą chronić te znaki na różnych terytoriach.

2.5. Wspólny znak towarowy i wspólne prawo ochronne na znak towarowy

W prawie polskim wspólny znak towarowy został uregulowany zarówno w prawie polskim⁴⁷, jak i posiada swój odpowiednik w prawie unijnym – „znak wspólny unii europejskiej” lub „unijny znak wspólny”⁴⁸. Prawo

⁴¹ Art. 136 Pwp.

⁴² Art. 136² Pwp.

⁴³ art. 122 Pwp.

⁴⁴ Konwencja Związkowa Paryska z dnia 20 marca 1883 roku o ochronie własności przemysłowej, przejrzana w Brukseli dnia 14 grudnia 1900 roku, w Waszyngtonie dnia 2 czerwca 1911 roku i w Hadze dnia 6 listopada 1925 roku.

⁴⁵ Art. 7 bis Konwencji Paryskiej.

⁴⁶ „Artykuł 7 bis nie określa bliżej, co należy rozumieć pod pojęciem znaku wspólnego. Najogólniej rzecz biorąc, można pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację, gdy znak wspólny: 1) służy wyróżnianiu wyrobów lub usług oferowanych przez przedsiębiorców skupionych w zgłaszającą znak wspólny do ochrony organizację (znak przynależności organizacyjnej); 2) służy wyróżnianiu wyrobów lub usług oferowanych przez przedsiębiorców skupionych w organizacji powołanej do ochrony znaku, ale ponadto statut lub regulamin organizacji określa szczególne cechy, które towary lub usługi muszą posiadać (znak przynależności organizacyjnej i równocześnie gwarancja cech); 3) przeznaczony jest tylko do wyróżnienia towarów i usług posiadających pewne szczególne cechy ustalone w regulaminie korzystania ze znaku, którego przestrzeganie jest głównym celem i zadaniem organizacji (znak wspólny gwarancyjny)”. (M. Kępiński [w:] *Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej. Komentarz*, red. A. Adamczak, A. Szewc, Warszawa 2008, art. 7 (bis)).

⁴⁷ Art. 136 Pwp.

⁴⁸ Art. 74 RZTUE.

ochronne na wspólny znak towarowy mogą uzyskać organizacja mająca zdolność do nabywania praw i zaciągania zobowiązań w swoim imieniu powołana do reprezentowania interesów przedsiębiorców lub osoba prawna działająca na podstawie przepisów prawa publicznego⁴⁹. Podstawową funkcją wspólnego znaku towarowego jest funkcja oznaczania pochodzenia, jednakże w przeciwieństwie do indywidualnych znaków towarowych, celem nie jest informowanie o pochodzeniu od konkretnego przedsiębiorcy, a raczej o pochodzeniu od przedsiębiorcy należącego do pewnego określonego gremium⁵⁰. Z samej przynależności do organizacji można wywodzić natomiast następczo, że produkty te spełniają określone kryteria⁵¹. Zatem znaku wspólne mogą być zarówno wspomnianymi znakami przynależności organizacyjnej, jak i znaka przynależności organizacyjnej, gwarantujący jednocześnie pewne cechy⁵². Oprócz podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa ochronnego na wspólny znak towarowy, inną charakterystyczną cechą tej kategorii znaków towarowych jest obowiązek utworzenia regulaminu używania takiego znaku i dołączenia go do zgłoszenia wspólnego znaku towarowego⁵³. W regulaminie określone powinny być dwie podstawowe kwestie: (1) zasady na jakich wolno używać znaku, (2a) osoby upoważnione do używania znaku (jeżeli znak został zgłoszony przez osobę prawną działającą na podstawie przepisów prawa publicznego), lub (2b) warunki członkostwa w organizacji – jeżeli zgłoszenia dokonała organizacja reprezentująca interesy przedsiębiorców⁵⁴. Przykładowo regulamin używania słowno-graficznego wspólnego znaku towarowego „PTOO” zarejestrowanego

⁴⁹ Art. 136 ust. 1 Pwp w przypadku polskiego wspólnego znaku towarowego i Art. 74 ust. 1 RZTUE w przypadku unijnego znaku wspólnego.

⁵⁰ Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2019 r. C-143/19 P. zob. też Zgodnie z regulaminem znaku wspólnego wszystkie zrzeszone w organizacji przedsiębiorstwa mogą używać znaku wspólnego H. z dodatkiem miejsca (siedziby) każdego z tych przedsiębiorstw. Zatem to nie dodana do znaku wspólnego nazwa siedziby każdego z przedsiębiorstw jest elementem dominującym i dystynktywnym znaku lecz owe wyrażenie H. odróżniające pochodzenie towarów przedsiębiorstw zrzeszonych w organizacji PPHU H. od towarów innych przedsiębiorstw nie zrzeszonych w tej organizacji i nie mających prawa używania znaku wspólnego H. (Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2013 r., VI SA/Wa 100/13, LEX nr 1679508).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Patrz przypis 49.

⁵³ Art. 138 ust. 3 pwp. Regulamin taki ma charakter umowy cywilnej – „Regulamin znaku jest wewnętrznym aktem organizacji, który wiąże ją i zrzeszone w niej podmioty. Zgodnie z dominującym stanowiskiem piśmiennictwa regulamin znaku ma charakter umowny i na takim też stanowisku stoi rozstrzygający niniejszą sprawę Sąd Apelacyjny. Przyjęcie powyższego stanowiska pozwala na stosowanie do regulaminu znaku ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących czynności prawnych oraz umów. Tryb uchwalenia regulaminu pozostawiony został wewnętrznym regulacjom danej organizacji. W niniejszym przypadku, stosownie do § 5 pkt 2 umowy spółki PPHU (...) regulamin znaku podlegał zatwierdzeniu przez zgromadzenie wspólników”. (Wyrok SA w Warszawie z 18.09.2017 r., I ACa 611/17, LEX nr 2449739).

⁵⁴ Art. 138 ust. 4 Pwp.

Tabela 2. Przykłady wspólnych znaków towarowych (opracowanie własne)

Znak	Numer rejestracji	Klasy	Podmiot uprawniony	Forma prawna podmiotu uprawnionego
	R.277939	29, 30, 31, 32, 33, 35	POLSKA ORGANIZACJA HANDLU I DYSTRYBUCJI	Związek pracodawców
	R.294673	16, 35, 41, 44	POLSKIE TOWARZYSTWO OPTOMETRII I OPTYKI	Stowarzyszenie
	R.158902	16, 41	Związek Zakładów Doskonalenia Zawodowego	Związek stowarzyszeń
AGROMA	R.188360	35, 37, 39, 44	FUNDACJA NA RZECZ ROZWOJU RYNKU ZAOPATRZENIA ROLNICTWA „AGROMA”	Fundacja
	R.154256	3, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 41	Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Spożyców SPOŁEM	Spółdzielnia
ONELYO	R.373764	1, 5, 29, 30, 31, 32, 35, 40, 43	PĄK PAWEŁ, WĘDZIKOWSKI ANDRZEJ	Osoby fizyczne
	R.372789	9, 41	FIRE&FLAMES PANDER, KWAŚNY, STOCERZ SPÓŁKA JAWNA	Spółka osobowa
BUMAR	R.000265	6, 7, 12	POLSKI HOLDING OBRONNY SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ	Spółka kapitałowa

pod numerem R.294673 na rzecz Polskiego Towarzystwa Optometrii i Optyki stanowi, że prawo do korzystania ze znaku „PTOO” mają podmioty będące członkami zwykłymi lub honorowymi stowarzyszenia⁵⁵. Ponadto regulamin ten określa zakres usług, wobec których może być stosowany znak⁵⁶, formę w jakiej może być używany znak⁵⁷, obowiązki podmiotów używających znak, takie jak dbanie o renomę znaku⁵⁸, czy obowiązek informowania o dostrzeżonych naruszeniach znaku⁵⁹, podmiot sprawujący kontrolę nad używaniem znaku przez podmioty uprawnione – Zarząd Stowarzyszenia⁶⁰, możliwość utraty prawa do używania wspólnego znaku towarowego⁶¹ i ponownego uzyskania prawa do używania⁶², czy sposób zmiany regulaminu używania znaku⁶³.

W tabeli 2. przedstawione zostały przykłady zarejestrowanych wspólnych znaków towarowych w UPRP wraz ze wskazaniem typu formy prawnej podmiotu, na rzecz którego prawo do używania takiego znaku zostało udzielone.

2.6. Wspólny znak towarowy gwarancyjny i unijny znak certyfikujący

Kolejną kategorią znaku towarowego jest wspólny znak towarowy gwarancyjny (dalej: znak gwarancyjny). Kategoria ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w wyniku transpozycji przepisów unijnych⁶⁴. W prawie unijnym funkcjonuje bowiem pojęcie „unijnego znaku certyfikującego”⁶⁵. W zasadzie konstrukcja znaku gwarancyjnego i unijnego znaku certyfikującego oparta jest na tej samej zasadzie, co wspólny znak towarowy – zasady używania znaku decydują warunki określone w regulaminie używania znaku⁶⁶. Różnice pojawiają się w kwestiach szczegółowych, przede wszystkim w kwestii funkcji znaku, podmiotów uprawnionych do dokonania zgłoszenia tej kategorii znaku oraz zakresu kwestii jakie musi uwzględniać regulamin.

Pierwsza i w zasadzie podstawowa i fundamentalna różnica pomiędzy znakiem gwarancyjnym/unijnym znakiem certyfikującym, a pozostałymi

⁵⁵ § 3 ust. 2 Regulaminu znaku „PTOO”, dostępny w rejestrze znaków towarowych UPRP pod adresem: <https://eprofil.pue.uprp.gov.pl/public/registry/view/R.294673?lng=pl>.

⁵⁶ § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁵⁷ § 4 ust. 3 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁵⁸ § 4 ust. 5 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁵⁹ § 5 ust. 4 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁶⁰ § 5 ust. 2 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁶¹ § 5 ust. 5 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁶² § 5 ust. 8 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁶³ § 6 ust. 1 Regulaminu znaku „PTOO”.

⁶⁴ A. Sztoldman, Ł. Żelechowski, Komentarz do art. 136² [w:] Ł. Żelechowski (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz, wyd. 2, 2022, Legalis, par. 1.

⁶⁵ Art. 83 RZTUE.

⁶⁶ Art. 84 RZTUE w przypadku unijnych znaków certyfikujących i art. 136² ust. 4 Pwp w przypadku polskiego wspólnego znaku towarowego gwarancyjnego.

kategoriami znaków towarowych jest różnica funkcji podstawowej realizowanej przez znak. W przeciwieństwie do innych typów znaków towarowych znak gwarancyjny/unijny znak certyfikujący nie musi spełniać funkcji odróżniania względem pochodzenia towarów lub usług, a raczej spełnia funkcję odróżniania pod względem posiadanych cech towarów lub usług⁶⁷. W przypadku wspólnych znaków towarowych gwarancyjnych funkcją podstawową⁶⁸ i konstytutywną jest funkcja gwarancyjna, inaczej niż w przypadku znaków indywidualnych, gdzie funkcja gwarancyjna jest funkcją akcesoryjną⁶⁹, a podstawową funkcją jest funkcja oznaczania pochodzenia⁷⁰.

Jeżeli chodzi o podmioty, które mogą uzyskać prawo ochronne na znak gwarancyjny, to katalog ten różni się, zarówno w prawie polskim, jak i unijnym, w ten sposób, że katalog ten jest szerszy, bowiem uprawnione do uzyskania prawa ochronnego na znak towarowy gwarancyjny obok podmiotów uprawnionych do uzyskania prawa ochronnego na wspólny znak towarowy lub rejestracji wspólnego znaku unijnego, są również osoby fizyczne⁷¹. Dodatkowym ograniczeniem jest natomiast to, że podmiot dokonujący zgłoszenia znaku gwarancyjnego nie może prowadzić działalności gospodarczej obejmującej dostarczanie towarów lub usług tego samego rodzaju co towary i usługi certyfikowane⁷².

Ostatnią omawianą w niniejszym rozdziale różnica pomiędzy wspólnym znakiem towarowym, a znakiem gwarancyjnym jest różnica w zakresie

⁶⁷ M. Trzebiatowski, Komentarz do art. 136² [w:] J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), Prawo własności przemysłowej. Komentarz, wyd. 1, 2020, Legalis, nb 5, też J. Koczanowski, Istota i funkcje, s. 15–16. [za:] U. Promińska, II. Istota znaku towarowego wspólnego. Funkcje prawne [w:] R. Skubisz (red.), Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B, wyd. 2, 2017, s. 1361.

⁶⁸ „Różnica tkwi w tym, że w przypadku znaku wspólnego zwykłego funkcja gwarancyjna uzupełnia, a wręcz wzmaga funkcję wskazania na pochodzenie, a w przypadku znaku wspólnego gwarancyjnego – wyczerpuje funkcję pełnioną przez ten znak” (U. Promińska, II. Istota znaku towarowego wspólnego. Funkcje prawne [w:] R. Skubisz (red.), Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B, wyd. 2, 2017, s. 1362).

⁶⁹ „Odmienne znaczenie funkcji gwarancyjnej – następcze i akcesoryjne przy znakach indywidualnych, a pierwotne i konstytutywne przy znakach wspólnych – ma wpływ nie tylko na nabycie ochrony znaku, ale także na jej utratę” (*Ibidem*).

⁷⁰ „Podstawowa funkcja znaku towarowego – funkcja oznaczenia pochodzenia – determinuje konieczne i swoiste cechy oznaczenia jako znaku towarowego. Stąd też znakiem towarowym może być jedynie takie oznaczenie, które cechuje zarówno zmysłowa postrzegalność, jednolitość, jak i samodzielność względem towaru. Ponadto oznaczenie takie musi spełniać wymóg graficznej przedstawialności” (E. Wojcieszko-Głuszko, II. Cechy znaku towarowego (zmysłowa postrzegalność, jednolitość oznaczenia, samodzielność oznaczenia względem towaru, wymóg graficznego przedstawienia) [w:] R. Skubisz (red.), Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B, wyd. 2, 2017, s. 475).

⁷¹ Art. 83(2) RZTUE i art. 136² ust. 1.

⁷² *Ibidem*.

regulaminu używania znaku. O ile ustawowo regulamin wspólnego znaku towarowego musi określać jedynie zasady używania znaku oraz osoby upoważnione do używania znaku lub sposób nabycia członkostwa w organizacji, w której członkostwo upoważnia do używania znaku, o tyle w przypadku znaku gwarancyjnego, regulamin musi zawierać określone w sposób jasny i precyzyjny osoby uprawnione do używania znaku, właściwości, które mają być certyfikowane znakiem, i sposób badania tych właściwości, sposób nadzorowania używania znaku i zasady używania znaku, w tym skutki naruszenia postanowień regulaminu⁷³. Przykładowo regulamin znaku „pewny cement” zarejestrowanego pod numerem R.245410 na rzecz Stowarzyszenia Producentów Cementu, wskazuje, kto i wobec jakich produktów może ubiegać się o prawo do używania oznaczenia⁷⁴, warunki, jakie muszą spełniać te produkty⁷⁵, sposób oceny spełnienia warunków, do uzyskania prawa posługiwania się tym znakiem⁷⁶, sposób używania⁷⁷, zasady kontroli produktów oznaczonych znakiem⁷⁸.

W tabeli 3 przedstawione zostały przykłady zarejestrowanych wspólnych znaków towarowych gwarancyjnych w UPRP wraz ze wskazaniem typu formy prawnej podmiotu, na rzecz którego prawo do takiego znaku zostało udzielone.

W tabeli 4. przedstawiono przykłady wspólnych unijnych znaków towarowych i unijnych znaków certyfikujących zarejestrowanych na rzecz polskich organizacji pozarządowych.

Typy znaków towarowych, takie jak wspólny znak towarowy, unijny znak wspólny, wspólny znak towarowy gwarancyjny, czy unijny znak certyfikujący są typami oznaczeń, które z powodzeniem mogą być stosowane przez organizacje pozarządowe. W szczególności znaki gwarancyjne i certyfikujące stanowią ciekawe narzędzia działania realizującego interes publiczny poprzez wzmacnianie pewności obrotu gospodarczego⁷⁹.

⁷³ Art. 138 ust. 7 Pwp.

⁷⁴ Pkt 2.1 i 2.2 Regulaminu Wspólnego Znaku Gwarancyjnego „Pewny Cement”, <https://pewnycement.pl/program/regulamin> [data dostępu: 10.08.2025].

⁷⁵ Pkt 2.4 Regulaminu Wspólnego Znaku Gwarancyjnego „Pewny Cement”.

⁷⁶ Pkt 2.6–2.18 Regulaminu Wspólnego Znaku Gwarancyjnego „Pewny Cement”.

⁷⁷ Pkt. 3.1–3.4 Regulaminu Wspólnego Znaku Gwarancyjnego „Pewny Cement”.

⁷⁸ Pkt. 7.1–7.19 Regulaminu Wspólnego Znaku Gwarancyjnego „Pewny Cement”.

⁷⁹ por. J. Passa, *Droit de la propriété industrielle*, s. 745 i n. [cyt za:] U. Promińska, II. Regulacja prawna znaków towarowych w wybranych obcych systemach prawnych państw europejskich i w prawie unijnym [w:] R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego*. Tom 14B, wyd. 2, 2017, s. 1356.

Tabela 3. Przykłady wspólnych znaków towarowych gwarancyjnych (opracowanie własne)

Znak	Numer rejestracji	Klasy	Podmiot uprawniony	Forma prawna podmiotu uprawnionego
	R.320063	9, 16, 35, 41	Gmina Miasta Toruń	Jednostka samorządu terytorialnego
	R.229489	6, 15, 18, 20, 21, 25, 26, 29, 30, 35, 39, 41, 43	Tatrzańska Agencja Rozwoju Promocji i Kultury	Samorządowa instytucja kultury*
	R.323120	30	INSTYTUT ZOOTECHNIKI PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY	Instytut badawczy
	R.232975	35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45	Polsko-Szwajcarska Izba Gospodarcza	Izba gospodarcza
	R.245410	1, 19, 35, 37, 39, 42	Stowarzyszenie Producentów Cementu	Stowarzyszenie
	R.276591	19, 35, 37	KRAJOWE ZRZESZENIE PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW BUDOWLANYCH	Związek pracodawców
	R.306990	1, 4, 6, 9, 11, 12, 19, 28, 42	POLSKIE CENTRUM BADAŃ I CERTYFIKACJI SPÓŁKA AKCYJNA	Spółka kapitałowa

* Art. 2 ust. 1 Załącznika do Obwieszczenia Rady Powiatu Tatrzańskiego z dnia 7 grudnia 2023 r. – Statut Tatrzańskiej Agencji Rozwoju, Promocji i Kultury (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego, poz. 8790), https://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2023/8790/akt.pdf.

Tabela 4. Przykłady unijnych znaków certyfikujących i unijnych znaków wspólnych zarejestrowanych na rzecz polskich organizacji pozarządowych (opracowanie własne)

Znak	Numer rejestracji	Typ znaku	Klasy	Podmiot uprawniony	Forma prawna podmiotu uprawnionego
	EUTM 017457607	Unijny znak certyfikujący	29, 30, 31, 32	Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków	Stowarzyszenie
	EUTM 018482647	Unijny znak certyfikujący	2, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 12, 16, 20, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44	FUNDACJA CARBON FOOT-PRINT	Fundacja
	EUTM 018717544	Unijny znak wspólny	35, 43, 44	Fundacja Firmy Rodzinne	Fundacja
	EUTM 017880618	Unijny znak wspólny	19, 20	ZWIĄZEK PRACODAWCÓW POLSKA GRUPA PRODUCENTÓW OPAKOWAŃ DREWNIANYCH	Związek pracodawców

3. Używanie znaku towarowego

Jedną z przesłanek utrzymania prawa ochronnego na znak towarowy jest warunek jego używania w sposób rzeczywisty⁸⁰. Nieużywanie znaku towarowego może zostać podniesione zarówno odpowiedzi na sprzeciw wobec zgłosze-

⁸⁰ „to, co jest wystarczające dla uzyskania rejestracji na znak towarowy, nie jest wystarczające dla utrzymania tej rejestracji. Odnosząc to ustalenie do przytoczonego poglądu orzecznictwa, można stwierdzić, że na etapie rejestracji dostateczny jest zamiar używania zgłoszonego znaku towarowego. Natomiast na etapie korzystania z posiadanego już prawa do znaku towarowego, a przy tym w sytuacji gdy prawo to narażone jest na zarzut jego niewykonywania, niezbędne jest rzeczy-

nia znaku towarowego⁸¹, jak również stanowi przesłankę wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy⁸². Zgodnie z pwp:

używanie znaku towarowego polega w szczególności na:

- 1) umieszczaniu znaku na towarach objętych prawem ochronnym lub ich opakowaniach, oferowaniu i wprowadzaniu tych towarów do obrotu, ich imporcie lub eksporcie oraz składowaniu w celu oferowania i wprowadzania do obrotu, a także oferowaniu lub świadczeniu usług pod tym znakiem,
- 2) umieszczaniu znaku na dokumentach związanych z wprowadzaniem towarów do obrotu lub związanych ze świadczeniem usług,
- 3) posługiwaniu się nim w celu reklamy⁸³,

natomiast zgodnie z RZTUE, używanie należy rozumieć jako używanie unijnego znaku towarowego, a także

- a) używanie unijnego znaku towarowego w postaci różniącej się w elementach, które nie zmieniają odróżniającego charakteru znaku w postaci,

wiste używanie tego znaku” (M. Trzebiatowski, *Używanie znaku towarowego przez stowarzyszenie non profit. Glosa do wyroku TS z dnia 9 grudnia 2008 r., C-442/07, EPS 2009, nr 9, s. 41–46*).

⁸¹ Art. 152¹⁹ ust. 4. Pwp W terminie, o którym mowa w ust. 3, zgłaszający może podnieść zarzut nieużywania wcześniejszego znaku towarowego w sposób rzeczywisty w ciągu nieprzerwanego okresu 5 lat przed datą dokonania zgłoszenia znaku towarowego będącego przedmiotem sprzeciwu dla towarów objętych sprzeciwem, chyba że istnieją ważne powody tego nieużywania lub nie upłynął okres 5 lat od daty zarejestrowania wcześniejszego znaku. W przypadku uznania zarzutu za zasadny, Urząd Patentowy oddala sprzeciw. Art. 47(2) RZTUE „Na wniosek zgłaszającego właściciel wcześniejszego unijnego znaku towarowego, który zgłosił sprzeciw, przedstawia dowód, że w okresie pięciu lat poprzedzających datę zgłoszenia lub datę pierwszeństwa zgłoszenia unijnego znaku towarowego wcześniejszy unijny znak towarowy był rzeczywiście używany w Unii w odniesieniu do towarów lub usług, dla których jest zarejestrowany i które przywołuje on jako uzasadnienie swojego sprzeciwu, lub że istnieją uzasadnione powody nieużywania znaku, pod warunkiem że wcześniejszy unijny znak towarowy był w tej dacie zarejestrowany od co najmniej pięciu lat. W braku takiego dowodu sprzeciw odrzuca się. Jeżeli wcześniejszy unijny znak towarowy był używany tylko w odniesieniu do części towarów lub usług, dla których został zarejestrowany, uznaje się go – na potrzeby rozpatrywania sprzeciwu – za zarejestrowany tylko dla tej części towarów lub usług”.

⁸² Art. 169. 1. Pwp Prawo ochronne na znak towarowy wygasa również na skutek: 1) nieużywania zarejestrowanego znaku towarowego w sposób rzeczywisty dla towarów objętych prawem ochronnym w ciągu nieprzerwanego okresu pięciu lat, po dniu wydania decyzji o udzieleniu prawa ochronnego, chyba że istnieją ważne powody jego nieużywania; Art. 58(1)(a) RZTUE Wygaśnięcie prawa właściciela unijnego znaku towarowego stwierdza się na podstawie wniosku do Urzędu lub roszczenia wzajemnego w postępowaniu w sprawie naruszenia: w przypadku gdy w okresie pięciu lat znak towarowy nie był rzeczywiście używany w Unii w odniesieniu do towarów lub usług, dla których został on zarejestrowany, i że nie istnieją usprawiedliwione powody nieużywania.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, Urząd Patentowy na wniosek każdej osoby wydaje decyzję stwierdzającą wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy.

⁸³ Art. 154 Pwp.

w jakiej znak ten został zarejestrowany, bez względu na to, czy znak towarowy w postaci, w jakiej jest używany, jest również zarejestrowany na rzecz danego właściciela;

- b) umieszczanie unijnego znaku towarowego na towarach lub na ich opakowaniach w Unii wyłącznie w celu ich wywozu⁸⁴.
- 2. Używanie unijnego znaku towarowego za zgodą właściciela uważa się za dokonane przez właściciela⁸⁵.

O ile w przypadku wspólnych znaków i znaków gwarancyjnych/certyfikujących kwestia używania znaku towarowego na który udzielono prawo ochronne, lub który zarejestrowano, na rzecz organizacji non-profit nie budzi wątpliwości, gdyż docelowym użytkownikiem nie jest sama organizacja, a inne podmioty zrzeszone w tej organizacji lub podmioty, którym organizacja przyznaje prawo używania w wyniku ewaluacji towarów lub usług danego podmiotu, o tyle interesującym zagadnieniem jest wspomniana we wstępie kwestia, czy organizacja non-profit jest używać indywidualnego znaku towarowego w rozumieniu ustawy pwp lub RZTUE. Aby odpowiedzieć na to pytanie, konieczne jest w pierwszej kolejności zidentyfikowanie cechy charakterystyczne poszczególnych sposobów prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowych, a następnie zbadanie, czy wykorzystanie indywidualnego znaku towarowego w ramach tychże sposobów spełnia prawną definicję jego używania. Dalsza część niniejszego rozdziału jest poświęcona powyższemu zagadnieniu.

4. Rodzaje działalności organizacji pozarządowych

Państwo w ramach realizacji założeń swojej ustrojowej konstrukcji, realizuje przedmiotowe założenia na wielorakie sposoby. Mogą być to działania o charakterze interwencyjnym⁸⁶, mogą być to działania zmierzające do poprawienia sytuacji określonej grupy społecznej, etc. W każdym razie ilość działań realizowanych przez państwo jest co do zasady znaczna. Przekłada to się z kolei na konieczność, wykorzystania potencjału społecznego obywateli a także określonych osób prawnych (w tym również tzw. ułomnych osób prawnych⁸⁷),

⁸⁴ Art. 18(1) RZTUE.

⁸⁵ Art. 18(2) RZTUE.

⁸⁶ zob. M. Ulański, Konstytucyjne podstawy reglamentacji działalności kosmicznej [w:] M. Jabłoński, M. Ulański, Z. Popowicz (red.), *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*, TNOiK, Toruń 2024, s. 63–74, 162–163.

⁸⁷ Zob. I. Szaniewska *Zakres podmiotowy pojęcia organizacja pozarządowa. Służba Pracownicza* 2, 2005, s. 25–30. [cyt za:] P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, s. 27.

do uzyskania wsparcia w celu skutecznej realizacji większej ilości działań, zmierzających do zaspokojenia potrzeb wynikających z funkcji ogólnych państwa. Dlatego też jak zostało wskazane w art. 3 ust. 1 (dalej: u.d.p.p.w.)⁸⁸ organizacje pozarządowe prowadzą działalność użyteczną publiczną w sferze działań publicznych, a działalność ta określana jest jako działalność pożytku publicznego. Warto jest również wskazać, że organizacje pozarządowe są co do zasady niezależne od struktur państwowych⁸⁹.

Definicję legalną organizacji pozarządowych odnajdujemy w art. 3 ust. 2 (u.d.p.p.w.): „Organizacjami pozarządowymi są: 1. niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ani przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami czy spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnym; 2. niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia”⁹⁰.

Wskazane powyżej podmioty prowadzą określoną i specyficzną działalność. Kluczowym jest kwestia wskazana *expressis verbis*, odnosząca się od charakteru przedmiotowej działalności. Organizacje te nie mogą działać bowiem w celu osiągnięcia zysku. Pojęcie zysku jest tutaj rozumiane, jako czerpanie pożytków z wypracowanej nadwyżki, który nie zostaje przeznaczony na cele związane z działalnością pożytku publicznego (art. 4 u.d.p.p.w.). W tym ujęciu w warunkach przedmiotowej działalności, obrót środków powinien być co do zasady bilansowany (koszty powinny być pokrywane na bieżąco, a ewentualne nadwyżki przekazywane na właściwe cele pożytku publicznego)⁹¹.

Ustawa o działalności pożytku publicznego w art. 6, 7 i 8 wprowadza dwa podstawowe rodzaje działalności organizacji pozarządowej tj. odpłatną i nieodpłatną, wskazując również, że działalność przedmiotowych organizacji nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (wyjątek art. 9 u.d.p.p.w.)⁹². Warto jednak zauważyć, że prowadzenie działalności gospodarczej nie ogranicza możliwości prowadzenia działalności w sferze pożytku publicznego. Konieczne jest

⁸⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491).

⁸⁹ P. Staszczuk, *op. cit.*, s. 26.

⁹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie art. 3 ust. 2.

⁹¹ P. Staszczuk, *op. cit.*, s. 27.

⁹² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018 poz. 646, z wyłączeniem art. 9 u.d.p.p.w. w którym wskazany został wyjątek dotyczący tego, kiedy działalność odpłatna uznawana jest za działalność gospodarczą w rozumieniu ww. ustawy z dnia 6 marca 2018 r.

jednak wprowadzenie odpowiednich technik ewidencyjnych umożliwiających wyodrębnienie poszczególnych form działalności⁹³. Podstawowym sposobem na wprowadzenie przedmiotowego wyodrębnienia, jest realizacja obowiązku wynikającego z art. 10 u.d.p.p.w. polegającego na rachunkowym wyodrębnieniu działalności pożytku publicznego, tj. ustanowienie stosownych rachunków umożliwiających identyfikację przychodów i kosztów dotyczących określonego rodzaju działalności⁹⁴.

5.1. Działalność nieodpłatna

Nieodpłatność w zakresie działalności pożytku publicznego jest ściśle związana z pojęciem wynagrodzenia. Jest to zatem sytuacja w ramach której organizacja na podstawie danego stosunku prawnego nie pobiera wynagrodzenia. Co do zasady nieodpłatna działalność jest więc każdą działalnością w ramach której nie pobiera się wynagrodzenia. Pobranie wynagrodzenia, skutkować będzie natomiast tym, że dana działalność zostanie zaklasyfikowana jako działalność odpłatna⁹⁵. Należy również wskazać, że działalność ta, nie jest działalnością bezkosztową⁹⁶. Brak wynagrodzenia, nie oznacza bowiem, że organizacja taka nie ponosi kosztów związanych z realizacją określonych działań.

W ramach realizacji działalności nieodpłatnej organizacja może również pozyskiwać środki finansowe, które przeznaczone zostaną na realizację działań wchodzących w zakres działalności pożytku publicznego⁹⁷. Działalność nieodpłatna może być również finansowana ze środków pochodzących z działalności gospodarczej⁹⁸.

5.2. Działalność odpłatna

W celu prowadzenia działalności odpłatnej nie ma potrzeby jej dodatkowej rejestracji. Może ona być prowadzona przez każdą organizację pozarządową⁹⁹. Co do zasady cechą konstytutywną działalności odpłatnej, jest zatem pewien występujący fakt gospodarczy ściśle związany z wynagrodzeniem. Innymi słowy wystąpienie konkretnych działań i przepływów pieniężnych, które stanowią przychód, który przekazany zostanie na pokrycie kosztów, determinuje fakt

⁹³ P. Staszczuk, *op. cit.*, s. 61.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 68.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 61.

⁹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 17.02.2016 r., II SA/Sz 54/16, LEX nr 2024336 [cyt za:] P. Staszczuk, *op. cit.*, s. 62.

⁹⁷ Katalog źródeł finansowania organizacji pozarządowej prowadzącej działalność nieodpłatną odnajdujemy w art 10 u.d.p.p.w.

⁹⁸ P. Staszczuk, *op. cit.*, s. 62.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 63.

prowadzenia działalności odpłatnej w ujęciu specyfiki dotyczącej przepływów finansowych. Należy jednak wskazać, że ustawodawca wprowadził katalog działań, stanowiących działalność odpłatną.

Dlatego też ww. działalność przybiera trzy zasadnicze formy: pobieranie opłat za prowadzone działania organizacji pozarządowych w ramach działalności pożytku publicznego; sprzedaż towarów i usług wytworzonych lub świadczonych przez podopiecznych danej organizacji; sprzedaż przedmiotów darowizny¹⁰⁰.

Podstawową cechą pierwszej formy odnoszącej się do pobierania opłat jest element wzajemności. Organizacja na podstawie konkretnego stosunku prawnego, wykonuje określone czynności (mieszczące się w zakresie wskazanym w art. 4 u.d.p.p.w.). W przypadku odpłatnej działalności pożytku publicznego cały przychód pochodzący z trzech zasadniczych jej form, musi zostać przekazany na działalność pożytku publicznego tj. taką która mieści się w ustawowym katalogu działalności. Jest to w pewnym sensie reguła bilansowa dotycząca tego, że środki stanowiące przychód, pokrywają koszty związane z prowadzeniem działalności pożytku publicznego.

6. Działalność organizacji pozarządowej a używanie znaku towarowego

W świetle powyższych rozważań pojawia się pytanie, czy obok wspólnych znaków towarowych i wspólnych znaków towarowych gwarancyjnych organizacja non-profit, nieprowadząca działalności gospodarczej, po zarejestrowaniu indywidualnego znaku towarowego będzie w stanie spełnić warunek rzeczywistego używania tegoż znaku.

Powyższa kwestia była przedmiotem rozważań TSUE, który odniósł się do niej w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. C-442/07), w którym stwierdził, po pierwsze, że sam fakt, że oferowanie towarów lub usług przez organizację non-profit, bez celu zarobkowego nie jest rozstrzygające¹⁰¹, co więcej to, że „stowarzyszenie charytatywne nie działa w celu zarobkowym, nie wyklucza bowiem, iż może ono mieć za cel wykreowanie, a następnie zachowanie rynku zbytu dla swoich towarów i usług”¹⁰². Przesłanką podstawową używania znaku towarowego w świetle tego wyroku nie jest bowiem sam fakt zarobkowania, a fakt odpłatności za konkretne usługi¹⁰³. Jak wskazuje Trzebiatowski:

¹⁰⁰ J. Kluczyńska, K. Śliwiński, *Działalność odpłatna pożytku publicznego–przewodnik praktyczny*. Stowarzyszenie Boris, Warszawa, 2010, s. 7.

¹⁰¹ Pkt 16 WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba) 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-442/07 Verein Radetzky-Orden przeciwko Bundesvereinigung Kameradschaft „Feldmarschall Radetzky”.

¹⁰² Pkt 17 Wyroku C-442/07.

¹⁰³ M. Trzebiatowski, *Używanie znaku towarowego przez stowarzyszenie non profit*. Glosa do wyroku TS z dnia 9 grudnia 2008 r., C-442/07, EPS 2009, nr 9, s. 41–46, LEX.

Powyższy wyrok przekonuje, że zarobkowy cel działalności zgłaszającego nie jest, a przynajmniej nie może być, przesłanką udzielenia mu prawa ochronnego na znak towarowy. W jego świetle, w związku z kwestią udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, jak i jego zachowania, zyskuje zarazem na znaczeniu art. 153 ust. 1 p.w.p. W myśl tego przepisu wyłączność na wykonywanie prawa do znaku towarowego przejawia się nie tylko w jego eksploatacji zarobkowej, lecz także w korzystaniu z niego w sposób zawodowy¹⁰⁴.

W przytoczonej sprawie wskazane zostało, że jest możliwe uznanie znaku towarowego za używany w przypadku organizacji non-profit w sytuacjach, gdy działalność ta nie jest działalnością zarobkową *per se*, ale wówczas, gdy działalność ta ma charakter odpłatny. Należy jednak zauważyć, że kwestia odpłatności, ma charakter decydujący i kluczowy dla uznania znaku towarowego za używany. Pewne komplikacje pojawiają się na poziomie pojęciowym – działalność organizacji pozarządowych może posiadać charakter działalności odpłatnej, jak i nieodpłatnej – kluczowym jest zatem pytanie, czy wykorzystanie znaków towarowych przez organizacje pozarządowe również może być uznane za rzeczywiste używanie znaku towarowego. Na tak postawiony problem, w świetle przedstawionego orzecznictwa oraz literatury należy odpowiedzieć twierdząco, bowiem zakres pojęciowy działalności odpłatnej w świetle wyroku TSUE wykracza poza zakres ustawowego pojęcia odpłatnej działalności pożytku publicznego, gdyż obejmuje swym zakresem również odpłatność rozumianą jako pozyskiwanie środków na konkretne działania, które to środki nie muszą pochodzić od beneficjentów tychże działań – *explicite* wskazując dotacje¹⁰⁵. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wykorzystywanie znaków towarowych przez organizacje pozarządowe również w zakresie nieodpłatnej działalności pożytku publicznego mieści się w zakresie pojęciowym działalności odpłatnej w rozumieniu wyroku TSUE i należy uznać takie wykorzystanie za rzeczywiste używanie znaku towarowego na gruncie przepisów ustawy Prawo własności przemysłowej¹⁰⁶.

Ponadto, Trybunał wskazał na szereg źródeł finansowania usług dobroczynnych, które sprawiają, że są one w pewnym sensie odpłatne, co istotne, część z tych źródeł w świetle UDPP kwalifikuje się w kategorię nieodpłatnej

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ „Ponadto, co przyznaje Radetzky-Orden w pisemnych uwagach przedstawionych przed Trybunałem, istnieją odpłatne usługi dobroczynne. W istocie w nowoczesnym społeczeństwie pojawiły się różne rodzaje stowarzyszeń niemających celu zarobkowego, które na pierwszy rzut oka świadczą swe usługi nieodpłatnie, a tak naprawdę są finansowane z dotacji lub otrzymują zapłatę w różnej postaci”. *Ibidem* (TSUE).

¹⁰⁶ Ponadto należy wskazać, że problematyka ochrony oznaczeń organizacji pozarządowych jest na tyle szerokim zagadnieniem, że zasługuje na oddzielną pracę badawczą.

działalności pożytku publicznego, przykładem źródła, który wskazał Trybunał są dotacje¹⁰⁷.

Podsumowanie

Ogólnie rzecz biorąc problematyka znaków towarowych i spełnienia wymogu ich rzeczywistego używania jest niezwykle rozległa i stanowi istotny aspekt dotyczący ogólnego funkcjonowania w otoczeniu gospodarczym. W rozdziale nie zostało poruszone chociażby zagadnienie form używania znaków towarowych.

Podstawowym problemem zidentyfikowanym w przedmiotowej pracy jest kwestia dotycząca aparatury pojęciowej. Na gruncie rozważań TSUE a także przyjmowanej w doktrynie form działalności organizacji pozarządowych w ujęciu ustawodawstwa krajowego, zidentyfikowane zostało inne podejście dotyczące kwestii związanej z odpłatnością. W ujęciu krajowym nieodpłatność nie jest ściśle związana z pozyskiwaniem środków finansowych, ale dotyczy w sposób szczególny pochodzenia tych środków. W prawie własności przemysłowej, zwłaszcza w orzecznictwie TSUE, natomiast każda forma finansowania stanowi podstawę, do skategoryzowania takiej działalności, jako działalności odpłatnej (następuje element operacji finansowej) – punktem odniesienia bowiem nie jest źródło pochodzenia środków, a fakt konkutowania o nie. W tym ujęciu rzeczywiste używanie znaku towarowego, wystąpić może zarówno w przypadku organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną jak i nieodpłatną.

Z drugiej strony sama problematyka znaków towarowych w działalności organizacji pozarządowych jest na tyle rozległa, że zasługuje na dodatkowe opracowanie. Zwłaszcza interesującym byłoby opracowanie form prawnej ochrony znaków towarowych organizacji pozarządowych oraz sposobów w jakie mogą one z nich korzystać.

Bibliografia

- Du Vall. M., Nowińska, E., & Promińska, U., 2011. 3. *Kategorie normatywne znaków chronionych. Znaki usługowe*. W: V. M. Du, E. Nowińska, U. Promińska, *Prawo własności przemysłowej*. Warszawa.
- Kant, I., 2001. *Krytyka czystego rozumu*. Tłum. R. Ingarden. Warszawa: PWN.
- Kępiński, M., 2008. Art. 7(bis). W: A. Adamczak, A. Szewc (red.), *Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej. Komentarz*. Warszawa.

¹⁰⁷ Pkt 18. Wyroku C-442/07.

- Kluczyńska, J., & Śliwiński, K., 2010. *Działalność odpłatna pożytku publicznego – przewodnik praktyczny*. Warszawa: Stowarzyszenie BORIS.
- Kondycja organizacji pozarządowych 2024, 2024. Warszawa.
- Kur, A., 2019. *Trademark Functions in European Union Law – Also Containing a Comment on CJEU case C-129/17, Mitsubishi v. Duma (July 24, 2019)*. Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper No. 19-06.
- Liddell, H. G., & Scott, R., 1996. *A Greek-English Lexicon*. Oxford.
- Moroz, A., 2008. *Jak tworzy się marki? Praktyczne wskazówki dotyczące procesu kreacji marki*. Przegląd Organizacji, 3.
- Passa, J., *Droit de la propriété industrielle*, s. 745 i n. [cyt. za:] U. Promińska, II. Regulacja prawna znaków towarowych w wybranych obcych systemach prawnych państw europejskich i w prawie unijnym. W: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B*, wyd. 2, 2017.
- Promińska, U., 2017. II. Istota znaku towarowego wspólnego. Funkcje prawne. W: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B*, wyd. 2.
- Reibaldi, G., & Grimard, M., 2015. *Non-Governmental Organizations importance and future role in space exploration*. *Acta Astronautica*, 114, s. 130–137. <https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2015.04.023>
- Skubisz, R., 2001. *Funkcje znaku towarowego*. W: *Księga pamiątkowa z okazji 80-lecia rzecznictwa patentowego w Polsce*. Warszawa. [cyt. za:] op. cit. Ł. Żelechowski.
- Skubisz, R., 2015. Uzyskanie charakteru odróżniającego przez znak towarowy poprzez używanie (przesłanki, data i dowody nabycia). *Białostockie Studia Prawnicze*, 19, s. 205. [cyt. za:] wyrok TS z 6.05.2003 r., C-104/01 *Libertel*...
- Szaniewska, I., 2005. Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”. *Służba Pracownicza*, 2, s. 25–30, [cyt. za:] P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, t. 1, Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Sztoldman, A., & Żelechowski, Ł., 2022. *Komentarz do art. 1362*. W: Ł. Żelechowski (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, wyd. 2. Legalis, § 1.
- Tischner, A., 2015. *Kumulatywna ochrona wzornictwa przemysłowego w prawie własności intelektualnej*. Warszawa: C.H. Beck, [cyt. za:] *Ibidem*.
- Trzebiatowski, M., 2009. *Używanie znaku towarowego przez stowarzyszenie non profit*. Glosa do wyroku TS z dnia 9 grudnia 2008 r., C-442/07. *EPS*, 9.
- Trzebiatowski, M., 2020. *Komentarz do art. 1362*. W: J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, wyd. 1. Legalis, nb 5; też J. Koczanowski, *Istota i funkcje*, [za:] U. Promińska, II. Istota znaku towarowego wspólnego. Funkcje prawne. W: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. SPP, Tom 14B*, wyd. 2, 2017.
- Ulański, M., 2024. *Konstytucyjne podstawy reglamentacji działalności kosmicznej*. W: M. Jabłoński, M. Ulański, Z. Popowicz (red.), *Polacy o Kosmosie. Sektor kosmiczny w perspektywie prawa, polityki i bezpieczeństwa*. Toruń: TNOiK.
- Wojcieszko-Głuszko, E., 2017. II. Cechy znaku towarowego (zmysłowa postrzegalność, jednolitość oznaczenia, samodzielność oznaczenia względem towaru, wymóg graficznego przedstawienia). W: R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Prywatnego. Tom 14B*, wyd. 2.

Wojcieszko-Głuszko, E., Targosz, T., Kępiński, M., Ożegalska-Trybalska, J., Szewc, A., Sikorski, R., Szczepanowska-Kozłowska, K., & Tischner, A., 2015. *Art. 10 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji; Rozdz. 3, 3.5. Wyłączność jako efekt konstrukcji czynu nieuczciwej konkurencji*. W: E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Prawo własności przemysłowej. System Prawa Handlowego. Tom 3*. Legalis.

Żelechowski, Ł., 2022. *Art. 120*. W: Ł. Żelechowski (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, wyd. 2.

Konwencja Związkowa Paryska z dnia 20 marca 1883 r. o ochronie własności przemysłowej... (Dz.U. 1932 nr 2 poz. 8).

Porozumienie madryckie o międzynarodowej rejestracji znaków z 14 kwietnia 1891 r. (... rewizje ...) (Dz.U. 1993 nr 116 poz. 514).

Protokół do Porozumienia madryckiego o międzynarodowej rejestracji znaków, Madryt, 27 czerwca 1989 r. (Dz.U. 2003 nr 13 poz. 129).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. L 154 z 16.06.2017).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491, 1761, 1940).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1170).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 769).

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18.09.2017 r., I ACa 611/17, LEX nr 2449739.

Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2019 r., C-143/19 P.

Wyrok Trybunału (wielka izba) z 9 grudnia 2008 r., C-442/07 Verein Radetzky-Orden przeciwko Bundesvereinigung Kameradschaft „Feldmarschall Radetzky”.

Wyrok WSA w Szczecinie z 17.02.2016 r., II SA/Sz 54/16, LEX nr 2024336 [cyt. za:] op. cit. P. Staszczyk.

Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2013 r., VI SA/Wa 100/13, LEX nr 1679508.

Regulamin znaku „PTOO”. Rejestr znaków towarowych UPRP: <https://eprofil.pue.uprp.gov.pl/public/registry/view/R.294673?lng=pl>.

Regulamin Wspólnego Znak Gwarancyjnego „Pewny Cement”. <https://pewnycement.pl/program/regulamin>.

Źródła internetowe instytucji (alfabetycznie wg instytucji/tytułu):

EUIPO, *Trade mark examples*. <https://www.euipo.europa.eu/en/trade-marks/before-applying/full-list-of-trade-marks>.

EUIPO, *Wytyczne dotyczące znaków towarowych: Znaki smakowe*. <https://guidelines.euipo.europa.eu/2303097/2116971/wytyczne-dot--znakow-towarowych/2-9-3-znaki-smakowe>.

EUIPO, *Wytyczne dotyczące znaków towarowych: Znaki zapachowe*. <https://guidelines.euipo.europa.eu/2303097/2262770/wytyczne-dot--znakow-towarowych/2-9-2-znaki-zapachow>.

UPRP, *Co to jest znak towarowy?* <https://uprp.gov.pl/pl/przedmioty-ochrony/znaki-towarowe/znaki-towarowe-informacje-podstawowe/co-to-jest-znak-towarowy>

UPRP, *Procedura międzynarodowa*. W: *Przedmioty ochrony* → *Znaki towarowe*. <https://uprp.gov.pl/pl/przedmioty-ochrony/znaki-towarowe/procedura-miedzynarodowa>.

Znaki towarowe

R.277939

R.294673

R.158902

R.188360

R.154256

R.373764

R.372789

R.000265

R.320063

R.229489

R.323120

R.232975

R.245410

R.276591

R.306990

EUTM017457607

EUTM018482647

EUTM018717544

EUTM017880618

Karolina Ulańska*, Mateusz Ulański**, Michał Jabłoński***

PRZESŁANKI UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Wprowadzenie

Co do zasady informacja publiczna stanowi istotny element partycypacji obywateli w życiu publicznym. Instytucja ta pełni niezwykle istotną funkcję w demokratycznym państwie prawa, a jej podstawowym celem jest realizacja prawa obywatela do uzyskiwania pewnych informacji. Wydaje się jednak, że w związku z jej publicznym charakterem, stanowi ona instrument ukierunkowany na relacje między jednostką a organem publicznym. W istocie jednak ustrojodawca a za nim ustawodawca przewidział rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania przedmiotowej informacji w zależności od określonych kwestii przedmiotowych. Organizacje pozarządowe ze względu na swoją specyfikę co do zasady podlegają w określonych przypadkach obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej.

Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja kluczowych przesłanek a także przegląd orzecznictwa w zakresie udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe. W związku z ogólnym rozwojem państwa także wzrostem ilości organizacji pozarządowych, przedmiot niniejszych rozważań stanowi istotny element informacji dla organizacji funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

* Polska Fundacja Przemysłu Kosmicznego, ORCID: 0009-0007-8951-6829.

** Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Gdański, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie. ORCID: 0000-0003-1217-8837.

*** Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie. ORCID: 0000-0002-8653-0437.

1. Informacja publiczna

Ustrojodawca Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (dalej KRP), przewidział prawo obywatela do uzyskiwania informacji publicznej¹. Co do zasady konstytucyjna konstrukcja tego prawa, została przedstawiona w sposób umożliwiający identyfikację związku informacji z charakterem publicznym, poprzez wskazanie właściwej relacji w zakresie podmiotowo-przedmiotowym². Konstytucyjny katalog pozwala nam na identyfikację kluczowych cech podmiotów podlegających obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej a także czynności, których przedmiotowe informacje dotyczą. Warto jest również wskazać, że przedmiotowy obowiązek jest następstwem określonego prawa. Konstrukcja ustrojowa informacji publicznej jest bowiem ukierunkowana na prawo obywatela do dostępu do informacji publicznej. Logicznym jest zatem, że skoro jest pewne prawo do tego, aby przedmiotową informację uzyskać, następstwem będzie zobligowanie określonego podmiotu do przekazania takiej informacji.

Kluczowe jest tutaj pojęcie działalności, ponieważ to ono w sposób zupełny wskazuje na zakres istotowy przedmiotowej informacji na poziomie konstytucyjnym. Warto jest również wskazać, że przedmiotowy zapis konstytucyjny ukierunkowany jest na wskazania *expresis verbis* prawa obywatela, a tryb udzielania informacji publicznej, tym samym pełen obraz informacji publicznej określony zostaje w drodze ustawy (art. 61. ust 4. KRP).

1.1. Istota

„Informacja publiczna” jest pewną określoną informacją, która ma charakter publiczny. Taka fraza wprowadza przedmiot (tj. informację) a także jej charakter (to jest własności i cechy stanowiące o tym, jaki jest ten przedmiot – ujęcie lekcyjne).

Co do zasady informacja powinna być rozumiana, jako pewien zespół usystematyzowanych idei, które za pośrednictwem nośnika (tj. konwencjonalnie przyjętego instrumentu umożliwiającego komunikację), są zdolne do bycia

¹ Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, art. 61 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

² Por. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wrocław 2002, s. 56–66.

przedstawionymi i odebranymi w relacji epistemologicznej. Najprościej, należy przyjąć, że jest to zespół przedstawień stanu faktycznego, który podlega konkretnemu przekazaniu potencjalnemu odbiorcy³.

W odniesieniu do informacji publicznej, możemy przyjmować, że jest to pewne oświadczenie podmiotu administrującego w zakresie stanu wiedzy na temat danego stanu rzeczy, które nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych⁴. Tym samym wytworzony zostaje określony opis, zawierający zespół stanów rzeczy, który funkcjonuje w percepcji podmiotu administrującego jako stan zgodny ze stanem faktycznym. Oznacza to, że ów podmiot administrujący pozostaje w przekonaniu, o prawdziwości relacji stanu rzeczy ze stanem faktycznym. Oczywiście zakładamy na pewnym poziomie, że informacja ta, odzwierciedla stan wiedzy podmiotu w danej sprawie w sposób intencjonalnie ukierunkowany na prawdziwe odzwierciedlenie danego stanu faktycznego tj. podmiot nie stosuje modyfikacji w celu wprowadzenia odbiorcy informacji w błąd.

W relacji tej następuje identyfikacja stanu faktycznego w oparciu o przeświadczenie co do jego prawdziwości w zakresie pojmowania tego stanu, jako stanu prawdziwego. Właściwości stanu faktycznego zostaną zagregowane i opisane jako stan rzeczy i w ten sposób pozostają jako zobiektywizowana struktura zawierająca w pewnym sensie zdolne do przedstawienia idee.

1.2. Pojęcie

W ujęciu normatywnym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych (art 1. ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dalej: *udip*⁵). Co do zasady przedmiotowy zapis, wskazuje na intencjonalne działanie ustawodawcy w zakresie zapewnienia szerokiego znaczenia przedmiotowej informacji. Pojawia się jednak problem związany z próbą podjęcia eksplanacji pojęcia informacji publicznej z wykorzystaniem pojęcia „sprawy publiczne”. W doktrynie uznawane jest to nawet za błąd logiczny *ignotum per ignotus*⁶. Dodatkowo katalog wskazany w art. 6 ust. 1 *udip*, opatrzony został treścią „w szczególności” co wprowadza z kolei katalog o charakterze pogładowym. Poniekąd funkcją przedmiotowego katalogu jest wskazanie najbardziej

³ Por. A. Sęk, *Zarządzanie informacją publiczną w działalności samorządu gminnego w Polsce*. Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, XXVII, 2013, s. 469.

⁴ W. Taras, *Pojęcie informacja jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 34–39 [cyt za:] D. G. Żak, *Informacja publiczna w świetle prawa*, *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, (14 (1), 2011, s. 12.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁶ Zob. E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. 1, 2024, art. 1.

powszechnych przedmiotów informacji publicznej. Co to zasady zatem informacją publiczną jest to co wynika z szeroko pojętych spraw publicznych a ustawodawca zapewnił szerokie spektrum możliwości interpretacyjnych w zakresie ustalania obszaru stanowiącego przedmiot informacji publicznej⁷. Nie jest jednak celem niniejszych rozważań, kwestia identyfikacji pojęcia spraw publicznych, ale należy wskazać, że jest to z całą pewnością istotny element potencjalnych badań.

W odniesieniu do formy informacji publicznej, tym samym modelu jej właściwego przekazywania w sensie formalnym zastosowanie znajduje art. 14 udiop: „1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się”.

Co do zasady w zakresie sposobu udostępniania informacji publicznej, ustawodawca wprowadza dużą swobodę obywatela, w zakresie wskazania formy w jakiej udzielona ma zostać przedmiotowa informacja. Forma rozumiana jest tutaj jako pewna postać, tj. nośnik przedmiotowej informacji. Następstwem tej swobody jest swoje zobligowanie podmiotu udzielającego informacji do udzielenia jej w formie wskazanej przez wnioskodawcę⁸. Z kolei, jeśli dana postać informacji, nie może zostać przygotowana w formie wnioskowanej, podmiot zawiadamia wnioskodawcę o przedmiotowej niemożności, wskazując jednocześnie formę, w jakiej przedmiotowa informacja jest można do bycia przekazaną.

Warto również zwrócić uwagę na to, że Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), w jednym ze swoich postanowień wskazał, że w przypadku braku wskazania przez wnioskodawcę formy udzielenia informacji publicznej, to podmiot zobowiązany może wybrać tryb i formę właściwą. Istotna jest wtedy

⁷ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

⁸ P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, 2023, art. 14, Nb 2.

jednak kwestia tego, aby ostatecznie przedmiotowa informacja dotarła do wnioskodawcy⁹.

2. Informacja publiczna w organizacji pozarządowej

Jak zostało już wskazane obywatel ma prawo do uzyskania informacji publicznej w odniesieniu do szeroko pojętych spraw publicznych. Organizacja pozarządowe posiadają specyficzne formy działalności wynikające z *ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*¹⁰ (dalej: udppw). W ramach swojego funkcjonowania organizacje te na różnorodne sposoby mogą wejść w posiadanie środków, których pochodzenie jest bezpośrednio związane z majątkiem skarbu państwa. W związku, że ewentualność ta jest co najmniej powszechna, ustawodawca mając na względzie zapisu ustrojowe w art. 4a udppw w sposób kompleksowy wskazuje zakres podmiotowo-przedmiotowy, stanowiący przesłanki dotyczące udostępnienia informacji publicznej.

2.1. Zakres podmiotowy

Co do zasady organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art 3 udppw, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, udostępniają informację publiczną w określonych sytuacjach. Tym samym udostępnienia informacji publicznej na podstawie udppw, odnosi się bezpośrednio do podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 1 i 2 omawianej ustawy.

Tym samym, w ujęciu podmiotowym, mamy do czynienia z enumeratywnie wskazanym katalogiem jednostek, których obowiązek udostępniania informacji publicznej dotyczy. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że organizacjami pozarządowymi – w rozumieniu ustawy – są podmioty, które nie wchodzą w skład sektora finansów publicznych, nie stanowią przedsiębiorstw państwowych, instytutów badawczych, banków czy spółek prawa handlowego będących państwowymi bądź samorządowymi osobami prawnymi. Istotnym elementem ich charakterystyki jest również niedziałanie w celu osiągnięcia zysku, a także przyjęcie formy osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Do kategorii tej zalicza się w szczególności fundacje i stowarzyszenia. Ustawodawca przewiduje jednocześnie możliwość prowadzenia działalności pożytku publicznego przez inne podmioty, niebędące klasycznymi

⁹ *Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2009 r. I OSK 531/09.*

¹⁰ Przedmiotowe formy działalności zostały scharakteryzowane w rozdziale niniejszej monografii poświęconym znakom towarowym w działalności organizacji pozarządowych. M. Jabłoński, M. Ulański, *Znaki towarowe w działalności organizacji pozarządowej.*

organizacjami pozarządowymi. Należą do nich m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie ustaw regulujących stosunek państwa do Kościoła katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych, pod warunkiem że ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Do tego kręgu zalicza się również stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe działające na podstawie ustawy o sporcie, o ile nie funkcjonują w celu osiągnięcia zysku, całość dochodu przeznaczają na realizację celów statutowych i nie dokonują podziału¹¹.

Warto jest również zaznaczyć, że wyłączenie z art. 4a stowarzyszeń Jednostek Samorządu Terytorialnego należy rozumieć w ten sposób, że udostępnianie przez nie informacji publicznej odbywa się w trybie i na zasadach określonych w udpp¹².

2.2. Zakres przedmiotowy

O wiele istotniejszy jest zakres przedmiotowy, bo to on w sposób precyzyjny określa, sytuacje w których podmioty, których charakter omówiony został powyżej, obowiązane są (jako następstwo konstytucyjnego prawa obywatela) do udostępnienia informacji publicznej. Podmioty te wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym¹³.

Należy jednak wskazać, że realizacja przedmiotowych zadań publicznych związana jest z określoną działalnością, polegającą na wejściu w posiadanie środków finansowych, lub innych środków majątkowych. Tym samym realizacja przedmiotowych zadań, wynika przede wszystkim z ich zlecenia. W art. 5 ust. 2 pkt 1 udppw: „Może to być powierzanie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji. W tym zatem przypadku organ administracji publicznej powierza wykonywanie swojego zadania określonej organizacji. Powierzenie takie musi oczywiście wiązać się z pokryciem całości kosztów realizacji powierzonego zadania; wspieranie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. W tym przypadku określone zadanie publiczne jest realizowane przez daną organizację z własnej inicjatywy. Uznając doniosłość społeczną tego zadania, organ administracji publicznej podejmuje decyzję o wsparciu realizowanego zadania poprzez udzielenie dotacji pokrywającej część kosztów jego realizacji”¹⁴.

¹¹ Art. 3 udppw.

¹² E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *op. cit.*, art. 4a.

¹³ Art. 4a udppw.

¹⁴ E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *op. cit.*, art. 5.

Takie rozumienie zakresu przedmiotowego potwierdza utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych. W orzecznictwie podkreślano bowiem, że kryterium rozstrzygającym jest funkcjonalny związek danej informacji z realizacją zadań publicznych. Przykładowo, jeżeli fundacja lub stowarzyszenie realizuje zadanie finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, to wszelkie informacje dotyczące sposobu wydatkowania przyznanych środków, treści zawartych umów czy efektów osiągniętych w ramach powierzonego zadania, stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu. Z kolei dane dotyczące wewnętrznych struktur organizacyjnych, które nie mają bezpośredniego wpływu na realizację powierzonych zadań, nie mieszczą się w zakresie obowiązku ujawniania¹⁵.

Warto również podkreślić, że obowiązek udostępniania informacji publicznej nie może być interpretowany rozszerzająco. Z jednej strony bowiem ma on charakter gwarancyjny dla obywateli, zapewniając im możliwość kontroli nad działalnością podmiotów korzystających z majątku publicznego. Z drugiej strony jednak musi uwzględniać autonomię organizacji pozarządowych i ochronę ich wewnętrznej sfery działalności.

Co do zasady zatem mamy dwa stany w których podmiot jest obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Stany te są wynikiem, konkretnego oświadczenia woli, tym samym podmiot taki, godzi się na to, że w ramach realizacji określonej działalności stanie się w ujęciu przedmiotowym organizacją obowiązującą do udostępnienia informacji publicznej.

Szczególnym aspektem zakresu przedmiotowego obowiązku udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe jest sytuacja, w której podmioty te dysponują majątkiem publicznym. Pojęcie to należy interpretować szeroko, obejmując nim nie tylko klasyczne dotacje czy środki przyznawane w trybie konkursów, ale także wszelkie inne formy finansowania ze środków publicznych, w tym środki pochodzące z mechanizmu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, funduszy celowych czy środków europejskich przekazywanych za pośrednictwem administracji publicznej¹⁶.

Aby zrozumieć, jak szeroko rozumiane jest dysponowanie majątkiem publicznym, warto jest wskazać na Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w którym wskazano, że Fundacja, która dysponuje środkami publicznymi przekazywanymi przez spółki, w których pozycję dominującą zajmuje Skarb Państwa, uznawana jest za podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej. Wszelkie informacje znajdujące się w jej posiadaniu, o ile dotyczą

¹⁵ Zob. wyrok NSA z 27.7. 2017 r., I OSK 2917/15, Legalis.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 2.3.2017 r., I OSK 1761/16, Legalis.

sfery działalności publicznej, przybierają charakter informacji publicznej i podlegają obowiązkowi udostępnienia¹⁷.

2.3. Postępowanie o udzielenie dostępu do informacji publicznej

Udostępnienie informacji publicznej przez organizację pozarządową zgodnie z art. 4b udpp może nastąpić z urzędu¹⁸ lub na wniosek¹⁹. Do procedury udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe stosuje się odpowiednio przepisy udip w zakresie nieuregulowanym przez udpp²⁰. Jeżeli organizacja pozarządowa chce udostępniać informacje publiczne z urzędu za pośrednictwem BIP, musi pamiętać, aby BIP spełniał minimalne wymogi zawarte w udip, tj.:

- 1) oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację;
- 2) podanie w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji;
- 3) dołączenie do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej;
- 4) oznaczenie czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia;
- 5) zabezpieczenie możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji²¹.

W sytuacji, gdy do organizacji wpłynie wniosek o udzielenie informacji publicznej organizacja musi pamiętać o kilku zasadach związanych z udostępnianiem takich informacji. Po pierwsze wniosek o udzielenie informacji publicznej może wpłynąć w dowolnej formie, w tym anonimowo²², przy czym należy pamiętać, że w określonych sytuacjach organizacja może odmówić udzielenia informacji, a odmowa taka powinna przyjąć formę decyzji administracyjnej zgodną z KPA²³. Decyzja administracyjna, zgodnie z art. 107 ust. 1 KPA, powinna zawierać takie elementy jak:

- 1) oznaczenie podmiotu wydającego;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron, która zwróciła się z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej;

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 21.4.2020, I OSK 894/19, Legalis.

¹⁸ W przypadku informacji udostępnianej na podstawie art. 4b pkt 1) i 2) udpp.

¹⁹ W przypadku informacji udostępnianej na podstawie art. 4b pkt 3) udpp.

²⁰ Art. 4c udpp.

²¹ Art. 8 ust. 6 udip w zw. z art. 4b pkt 1 udpp.

²² „Zgodzić należy się z Sądem pierwszej instancji, iż każdy, nawet bez podawania swoich danych personalnych oraz adresu zamieszkania, może zwrócić się do organu z wnioskiem o udzielenie mu informacji publicznej”. (Wyrok NSA z 2 września 2022 r. sygn. akt III OSK 1236/21)

²³ P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, 2023, art. 17, Legalis, nb 2.

- 4) powołanie podstawy prawnej – w przypadku organizacji będzie to art. 16 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 udiop;
- 5) rozstrzygnięcie – wskazanie, że organizacja odmawia udzielenia informacji publicznej;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Aby decyzja mogła być uznana za istniejącą musi zawierać co najmniej oznaczenie „organu, adresata decyzji, czyli strony lub stron, rozstrzygnięcie i podpis”²⁴. Ponadto, prócz odpowiedniej konstrukcji decyzji, aby weszła ona do obrotu prawnego konieczne jest jej doręczenie, zatem w przypadku wniosku anonimowego, organizacja powinna podjąć kroki w celu ustalenia danych osobowych wnioskodawcy w celem wydania odmowy²⁵. W przypadku braku możliwości ustalenia podmiotu wnioskującego oraz adresu, na który miałaby zostać doręczona decyzja, konieczne jest zatem w pierwszej kolejności podjęcie próby ustalenia tych danych, a w przypadku niemożliwości takiego ustalenia należy pozostawić wniosek bez rozpoznania na podstawie art. 64 KPA²⁶.

W decyzji odmownej wskazującej, że informacja o którą wnioskuje podmiot jest informacją przetworzoną, w wydanej decyzji odmownej to organ

²⁴ M. Dyl [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, wyd. 8, 2023, art. 107, Nb 92.

²⁵ „W takim przypadku obowiązkiem organu zamierzającego wydać decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej było uzupełnienie braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 § 1 i 2 k.p.a. w zakresie danych personalnych oraz adresu zamieszkania lub siedziby, bądź adresu na który ma być doręczona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, gdyż warunkiem wejścia decyzji do obrotu prawnego jest jej doręczenie (art. 109 § 1 k.p.a.). Dopuszczalność zastosowania przepisów art. 64 § 1 i 2 k.p.a. wynika z tego, iż są to działania umożliwiające załatwienie sprawy przez wydanie decyzji oraz podejmowane na przedpolu wydania decyzji administracyjnej, w sytuacji w której organ przeprowadził już konieczne ustalenia oraz rozumowania prawnicze i doszedł do jednoznacznego przekonania o konieczności wydania decyzji odmownej”. (*Ibidem*).

²⁶ Por. *ibidem*.

musi uzasadnić, że wnioskodawca nie legitymuje się szczególnie uzasadnionym interesem publicznym²⁷.

W przypadku wydania decyzji odmownej lub o umorzeniu postępowania w oparciu o art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 udiip, wnioskodawca może w ciągu 14 dni od wydania decyzji wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁸. Zarówno od decyzji od której nie wniesiono wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jak i od decyzji wydanej po takim wniosku przysługuje prawo do skargi do sądu administracyjnego. Decyzja wydawan przez organ powinna zawierać pouczenie o możliwości wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy jak i o możliwości wniesienia skargi w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji²⁹. Należy tu zwrócić uwagę, że po wniesieniu skargi organizacja ma 15 dni na odpowiedź na skargę i przekazanie akt³⁰.

W sytuacjach gdy udzielenie takiej informacji jest możliwe, organizacja ma maksymalnie 14 dni na udzielenie odpowiedzi³¹, a w sytuacji, gdy nie jest to możliwe, wówczas organizacja może udzielić odpowiedzi w terminie późniejszym, do 2 miesięcy, pod warunkiem poinformowania wnioskodawcy o późniejszym udzieleniu informacji oraz o przyczynach niedotrzymania terminu 14 dniowego³². Jeżeli natomiast udzielenie informacji wiąże się z kosztami, podmiot wydający musi poinformować o tym wnioskodawcę w ciągu 14 dni od złożenia wniosku, a następnie udzielić odpowiedzi na informację w ciągu 14 dni od powiadomienia wnioskodawcy o opłacie³³.

Podsumowanie

Co do zasady kwestia dotycząca informacji publicznej pozostaje bardzo istotnym zagadnieniem, ponieważ ewentualne niezastosowanie się do przedmiotowych regulacji, może prowadzić do negatywnych skutków procesowych. Warto

²⁷ Zaznaczenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, zgodnie z którym to na podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej ciąży obowiązek wykazania braku istnienia przesłanki ustawowej koniecznej dla udzielenia informacji przetworzonej. Tak więc jeżeli wnioskodawca żądający takiej informacji po wezwaniu nie wykaże istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego dla jej udzielenia, podmiot zobowiązany powinien wydać w oparciu o art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję odmawiającą udzielenia informacji a w jej uzasadnieniu wykazać brak szczególnego interesu publicznego. (Wyrok NSA z 5 października 2023 r. sygn. akt III OSK 5243/21).

²⁸ Art. 17 ust. 2 udiip.

²⁹ Art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 769). Wynika to z art. 21 udiip.

³⁰ Art. 21 udiip.

³¹ Art. 13 ust. 1 udiip.

³² Art. 13 ust. 2 udiip.

³³ Art. 15 udiip.

jest tutaj wskazać, że co do zasady podmioty obowiązane, powinny zaimplementować podstawowe procesy wewnątrz organizacji, które umożliwią realizację przedmiotowych obowiązków w sposób zgodny z przepisami prawa.

Na szczególną uwagę zasługuje również proceduralny aspekt dostępu do informacji. Organizacje pozarządowe, zobowiązane do udostępniania informacji, muszą stosować tryb przewidziany w ustawie o dostępie do informacji publicznej, tym samym w przedmiotowym zakresie stosować będą procedurę administracyjną przewidzianą dla trybu udostępniania informacji publicznej.

Podsumowując, obowiązek udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe stanowi konsekwencję ich udziału w realizacji zadań publicznych i gospodarowaniu środkami publicznymi. Obowiązek ten należy zatem traktować jako następstwo wynikające z konstytucyjnego prawa obywatela. W dłuższej perspektywie realizacja tego obowiązku przyczynia się do wzmocnienia pozycji organizacji pozarządowych jako podmiotów współtworzących demokratyczny porządek państwa.

Bibliografia

- Dyl, M., w: Hauser, R., Wierzbowski, M. (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 8, 2023.
- Gudowska-Natanek, E., Kuca, G., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. 1, 2024.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168; t.j. Dz.U. 2024 poz. 572).
- Mucha, M., Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej, Wrocław, 2002.
- Naczelny Sąd Administracyjny, postanowienie z 5 czerwca 2009 r., I OSK 531/09.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 2 marca 2017 r., I OSK 1761/16.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 27 lipca 2017 r., I OSK 2917/15.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 21 kwietnia 2020 r., I OSK 894/19.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 2 września 2022 r., III OSK 1236/21.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z 5 października 2023 r., III OSK 5243/21.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270; t.j. Dz.U. 2024 poz. 935).
- Sęk, A., Zarządzanie informacją publiczną w działalności samorządu gminnego w Polsce, Zeszyty Naukowe OTN, XXVII, 2013.
- Szustakiewicz, P., w: Bidziński, M., Chmaj, M., Szustakiewicz, P., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. 4, 2023.
- Taras, W., Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej, Samorząd Terytorialny, 2000, nr 12.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873; t.j. Dz.U. 2024 poz. 1491).

Żak, D. G., Informacja publiczna w świetle prawa, Przegląd Prawno-Ekonomiczny, 2011, nr 14(1).

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej monografii rozdziały ukazują złożony i wielowymiarowy charakter funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Analizy autorów unaoczniają, że trzeci sektor pozostaje przestrzenią dynamicznych zmian, w której misja społeczna styka się z realiami administracyjnymi, finansowymi i prawnymi. Wspólnym mianownikiem zaprezentowanych badań jest przekonanie, że NGO nie są jedynie uzupełnieniem instytucji publicznych, lecz samodzielnym i niezbędnym uczestnikiem życia społecznego, zdolnym do inicjowania zmian, kształtowania postaw obywatelskich i tworzenia więzi wspólnotowych.

Zebrane opracowania wskazują, że przyszłość sektora pozarządowego będzie w coraz większym stopniu zależała od jego profesjonalizacji, współpracy międzysektorowej oraz zdolności do adaptacji wobec zmieniających się wyzwań cywilizacyjnych. Współczesne organizacje, chcąc zachować autentyczność i skuteczność, muszą łączyć społeczną wrażliwość z kompetencjami zarządczymi, a zarazem dbać o przejrzystość i zaufanie publiczne.

Monografia ta nie zamyka dyskusji nad kondycją polskiego trzeciego sektora – przeciwnie, stanowi zaproszenie do dalszych badań, wymiany doświadczeń i wspólnego poszukiwania rozwiązań. Wierzę, że prezentowane tu analizy i postulaty staną się inspiracją dla praktyków, badaczy i decydentów, którzy niezależnie od pełnionej roli, dostrzegają w organizacjach pozarządowych nie tylko narzędzie realizacji zadań publicznych, lecz przede wszystkim przejaw dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego.

z poważaniem
mgr inż. *Maciej Marzec*

ISBN 978-83-67153-93-5



9 788367 153935