

Adam Lipiński

Warszawa, 5 września 2017 r.

Stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego do Opinii dotyczącej projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego sporządzonej na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich. przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Pełnomocnik Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego zapoznał się z Opinią dotyczącą projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego sporządzoną na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i przedstawia co następuje:

1. Z zadowoleniem należy przyjąć, że w Opinii podkreśla się, że: „Proponowany cel nowej struktury instytucjonalnej zasadniczo odpowiada celom przyjętym w programach wspierania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które funkcjonują w niektórych innych krajach regionu OBWE” (pkt 11, 20).
2. Autorzy Opinii dostrzegli, że „projekt ustawy był przedmiotem konsultacji społecznych – zarówno internetowych, jak i osobistych, w tym na szczeblu lokalnym”. Sporządzone zostało sprawozdanie dotyczące wszystkich otrzymanych uwag, wyjaśniając także, dlaczego niektóre z nich zostały lub nie zostały uwzględnione. Proces konsultacji przebiegł „w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami i zaleceniami, zgodnie z którymi państwa powinny zapewnić odpowiedni i terminowy mechanizm informacji zwrotnej umożliwiający organom publicznym odnotowanie uwag oraz reakcję na nie” (pkt 71).
3. Docenić należy fakt zauważenia w Opinii wpływu uwag zgłaszanych w konsultacjach publicznych na zmiany, jakie zostały wprowadzone w projekcie ustawy w odniesieniu do „większego, choć nadal ograniczonego, zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz nowej możliwości zapewnienia im przez Narodowy Instytut ogólnego wsparcia w zakresie zdolności instytucjonalnych” (pkt 10, 29).
4. Trudno zrozumieć obawy wyrażone w dokumencie mającym charakter opinii prawnej (pkt 1-5), że wskutek regulacji „odpowiedzialność za rozdysponowywanie zdecydowanej większości środków lub zasobów publicznych wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego będzie spoczywać na tylko jednym podmiocie” (pkt 12, 22).

Przytoczone wyżej obawy i zalecenia Opinii nie mają podstaw w świetle przepisów projektu ustawy. Narodowy Instytut nie będzie dysponował zdecydowaną większością środków przeznaczanych przez administrację publiczną na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Środki te pozostają w gestii podmiotów administracji samorządowej i rządowej dotychczas zajmujących się ich rozdysponowaniem. Planowany obecnie budżet Instytutu to ok. 100 mln zł. pochodzących z dwóch instrumentów finansowych: Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich oraz Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego (art. 88a ustawy o grach hazardowych). Według danych GUS całkowita suma przychodów organizacji pozarządowych w 2014 r. wyniosła ponad 26 mld zł. Z tej sumy

organizacji pozyskały nieco ponad 50% środków z źródeł publicznych. Narodowy Instytut Wolności będzie zatem zarządzał ułamkiem procenta środków przeznaczonych dla organizacji pozarządowych ze źródeł publicznych. Trudno także porównywać wielkość wsparcia, jakiego udzielać będzie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego Narodowy Instytut do tego, jakim dysponuje chociażby Big Lottery Fund (podobnego typu rządowa agencja wykonawcza w Wielkiej Brytanii) – ok. 1 mld GBP

Zapisy projektu ustawy nie dają żadnych podstaw do stwierdzenia, że Narodowy Instytut Wolności przejmie zarządzanie środkami będącymi w gestii innych agend rządowych. Ponieważ organy samorządu terytorialnego realizują ustawowe zadania publiczne i w ramach swoich kompetencji zlecają realizację zadań organizacjom pozarządowym, jakiegokolwiek przejęcie tych środków wymagałoby zmiany nie tylko ustawy, ale także Konstytucji RP. Stosownych zapisów nie ma w projektowanej regulacji. Nie są one także przedmiotem jakichkolwiek prac rządu.

Autorzy Opinii zalecają również „unikania sytuacji, w której w praktyce odpowiedzialność za rozdysponowywanie zdecydowanej większości środków lub zasobów zapewnianych przez władzę centralną wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego mogłaby spoczywać na tylko jednym podmiocie wykonawczym” (pkt 22), co byłoby niezgodne „ze stosownymi zaleceniami i dobrymi praktykami w zakresie wsparcia publicznego dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w których wskazuje się, że państwo powinno przekazać odpowiedzialność za dystrybucję środków publicznych lub zasobów różnym organom, które są w miarę możliwości *niezależne od wpływów rządu*, nie zaś jednemu ministerstwu lub innemu organowi rządowemu” (p 12). Należy wyjaśnić, że wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez państwo poprzez utworzenie wyspecjalizowanej rządowej agencji wykonawczej lub fundacji państwowej, nad którą nadzór sprawuje organ rządowy jest praktyką stale spotykaną w innych krajach regionu OBWE. Szczegółowa analiza przykładów rozwiązań z innych krajów rozwiałaby wątpliwości autorów Opinii co do zgodności z dobrymi praktykami rozwiązania proponowanego przez rząd polski – utworzenie agencji rządowej kierującej środkami publicznymi na wdrażanie programów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego, przy jednoczesnym zapewnieniu udziału przedstawicieli administracji centralnej oraz organizacji obywatelskich w organach Narodowego Instytutu jest międzynarodowym standardem, który rząd polski stara się wdrażać. Dla przykładu można przywołać tu np. utworzoną w 2001 r. przez rząd Łotwy państwową Fundację Integracji Społecznej, kierującej środkami publicznymi dla organizacji na promowanie integracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w której władzach zasiadają m.in. ministrowie rządu. W Chorwacji Urząd do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi koordynuje działania lokalnych i centralnych jednostek administracji publicznej dotyczące współpracy z NGO, a także wdrażane są programy wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez utworzoną ustawą państwową fundację – Narodową Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w której radzie zarządzającej zasiadają powołani przez rząd chorwacki ministrowie, Dyrektor fundacji oraz eksperci trzeciego sektora. Ponadto, w Niemczech istotnym elementem systemu wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest Federalna Agencja ds. Edukacji Politycznej (Bundeszentrale für politische Bildung), która podlega nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych.

5. Całkowitym nieporozumieniem jest obawa autorów Opinii wynikająca z analizy treści art. 34b ust. 2 pkt 1 nowelizowanej w ramach regulacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, że finansowanie z zagranicy i inne formy zagranicznego wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będą „zarządzane wyłącznie przez Komitet (*ds. Pożytku Publicznego*), co mogłoby potencjalnie ograniczyć dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do zasobów zagranicznych lub międzynarodowych” (pkt 24). Cytowany przepis daje Komitetowi jedynie uprawnienie do prowadzenia współpracy

w imieniu rządu RP w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi.

Autorzy Opinii wykazują w tym zakresie brak znajomości obowiązującego w Polsce prawa, a także praktyki zarządzania funduszami zagranicznymi i międzynarodowymi w Polsce. W odniesieniu do największego źródła funduszy międzynarodowych pochodzących z funduszy strukturalnych UE obowiązują w Polsce przepisy o prowadzeniu polityki rozwoju, a system zarządzania tymi funduszami jest przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską. Rząd polski nie ma instrumentów prawnych do przejmowania środków zagranicznych i międzynarodowych pochodzących z innych źródeł, a projektowana ustawa nie zawiera żadnych stosownych uregulowań w tym zakresie.

6. W odniesieniu do uwag dotyczących uczestnictwa przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w pracach Narodowego Instytutu (pkt 29-33) należy wyjaśnić, że rozwiązania prawne proponowane w projekcie ustawy w zadowalający sposób zapewniają obywatelom prawo do udziału w decydowaniu o sprawach publicznych. Proponowane przepisy przyczyniają się do regularnej, stałej, zinstytucjonalizowanej współpracy. Aktualne brzmienie art. 9 projektu ustawy stanowi, że Rada będzie składać się z 11 członków, w tym trzech członków reprezentujących Rząd, jednego reprezentanta ministra właściwego do spraw finansów publicznych, członka reprezentującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, członka reprezentującego samorząd i 5 reprezentantów organizacji pozarządowych. W rezultacie Rada składała się będzie z czterech członków administracji rządowej wobec siedmiu członków Rady spoza kręgu administracji rządowej, co jednoznacznie przeczy tezie o dominacji i podporządkowaniu organizacji pozarządowych przez stronę rządową. Proponowany skład Rady zapewni skuteczną współpracę przy zachowaniu odpowiedniej reprezentacji organizacji pozarządowych. Rada będzie organem doradczym dokonującym przeglądu kluczowych dokumentów Narodowego Instytutu - negatywna opinia na ich temat wydana przez Radę Narodowego Instytutu może skutkować odwołaniem Dyrektora Narodowego Instytutu. Ponadto, zgodnie z art. 30 ust. 1 projektu ustawy, jak już wcześniej wspomniano, Rada zatwierdza zasady otwartego konkursu ofert. Z powyższego wynika, że przedstawiciele organizacji pozarządowych będą mieć realny wpływ na kształt i działanie instytucji.

Ponadto, należy uzupełnić, iż Narodowy Instytut będzie włączał w swoją działalność organizacje obywatelskie poprzez:

- wdrażanie programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uprzednio skonsultowanych z organizacjami;
- przeprowadzanie regularnej ewaluacji wdrażanych programów, nakierowanej na zbadanie ich skuteczności oraz ocenę efektów wśród organizacji biorących udział w programach;
- współpracę z niezależnymi ekspertami – pracownikami lub badaczami sektora – w procesie oceny wniosków.

7. Brak znajomości obowiązującego w Polsce systemu prawa, w szczególności odnoszącego się do funkcjonowania w przestrzeni publicznej organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zasad i form realizacji dialogu obywatelskiego przejawia się w sformułowaniu uwagi, że „choć celem projektu ustawy jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwiększenie jego uczestnictwa w życiu publicznym i wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych (art. 24 ust. 1 oraz art. 24 ust. 3 pkt 1 i 2), nie przewidziano w nim systematycznej współpracy lub partnerstwa Narodowego Instytutu oraz Komitetu/Przewodniczącego Komitetu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań tych podmiotów (pkt 34-38).

Projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności wprowadza niezbędne regulacje dotyczące istnienia trzech nowych podmiotów prawa publicznego: Komitetu ds. Pożytku Publicznego, Przewodniczącego Komitetu oraz Narodowego Instytutu Wolności. Podkreślić jednak należy z całą mocą, że inne obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące tego typu instytucji stosuje się wprost do nowotworzonych, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Tym samym Komitet ds. Pożytku Publicznego przygotowując projekt programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, który następnie przedstawi Radzie Ministrów do zatwierdzenia w formie uchwały będzie musiał poddać projekt obowiązkowym konsultacjom publicznym zgodnie z innymi przepisami, a funkcjonujące obecnie ciało dialogu obywatelskiego, jakim jest Rada Działalności Pożytku Publicznego ma zagwarantowany udział w opiniowaniu projektów legislacyjnych i programowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu na mocy art. 35 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. To tylko wybrane przykłady pokazujące, że obawy i zalecenia Opinii w tym zakresie zostały sformułowane bez należytej staranności.

Ponadto należy dodać, że przepisy projektu ustawy nie ingerują w treść np. Programu FIO, który zakłada partycypacyjne instrumenty zarządzania Programem.

8. Z faktu, że „w skład nowo utworzonego Komitetu nie wchodzi przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego” (pkt 39) nie można czynić zarzutu projektodawcy, ponieważ Komitet tworzony jest na zasadach określonych w art. 149 Konstytucji RP., który wyklucza obecność w Komitecie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

9. Autorzy Opinii zalecają zmianę zapisu projektu Ustawy przedstawiającego jedno z zadań Narodowego Instytutu dotyczącego „podtrzymywania i upowszechniania kultury oraz zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie tradycji narodowej i lokalnej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, a także solidarności i wrażliwości społecznej” tak aby „obejmował on ogólnie dziedzictwo kulturalne, bez zawężania go wyłącznie do jednego dziedzictwa religijnego i narodowego” (pkt 50).

Należy zgodzić się z autorami Opinii, że „co do zasady przy zapewnianiu wsparcia ze strony państwa nie powinna występować dyskryminacja przeciwko stowarzyszeniom ze względu na obszary ich działania, chociaż może istnieć uzasadniona potrzeba wspierania stowarzyszeń, które zajmują się pewnymi kwestiami leżącymi w interesie publicznym” (pkt 49). W istocie kultywowanie i upowszechnianie kultury oraz tradycji narodowych i lokalnych, zakorzenionych w dziedzictwie chrześcijańskim, kultywowanie polskiej tożsamości i rozwijanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, nie są pojęciami dyskryminacyjnymi. Odnoszą się do kodeksu wartości wielokulturowej i wielonarodowej Polski, która w swojej tradycji tolerancji, współistnienia różnych kultur i narodów oraz równego traktowania od wielu wieków była modelem dla całej Europy i świata. Preambuła i art. 24 nie wpisują się w retorykę wykluczania kogokolwiek i zapewniają wzajemny szacunek, neutralność państwa i pluralizm, tak istotne dla polskiej tożsamości historycznej. Regulacje odnoszące się do Narodowego Instytutu zapewniają równy dostęp do środków publicznych dla każdej organizacji i ich zróżnicowanych celów, zapewniając niedyskryminacyjne kryteria dystrybucji środków.

10. Autorzy Opinii zauważają, że projekt ustawy „nie zawiera ogólnych zasad określających sposób funkcjonowania Narodowego Instytutu i proces podejmowania decyzji w jego ramach” (pkt 54).

Przekonanie to jest mylne. W art. 28 projektowanej ustawy zawarty został przepis określający, że do realizacji zadań Narodowego Instytutu stosuje się przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ww. ustawy współpraca w zakresie pożytku publicznego odbywa się z poszanowaniem zasad: pomocniczości, suwerenności stron,

partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

11. Zalecenia Opinii dotyczące włączenia przedstawicieli organizacji pozarządowych w skład Komitetu ds. Pożytku Publicznego (pkt 33), a także delegowania Radzie uprawnień wykonawczych (pkt 33, 57) jest niezgodne z obowiązującym polskim systemem prawnym. Rada nie może przyjąć uprawnień Przewodniczącego Komitetu jakie ustanowione są w Konstytucji oraz ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada nie może także ponosić odpowiedzialności finansowej, którą ustawa o finansach publicznych w art. 53 nakłada precyzyjnie na kierownika jednostki sektora finansów publicznych, a więc Dyrektora Narodowego Instytutu. Narodowy Instytut Wolności jest jednostką sektora finansów publicznych nadzorowaną przez członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Komitet jest organem administracji rządowej, którego przewodniczący jest członkiem Rady Ministrów zgodnie z art. 39 par. 1 projektu ustawy wprowadzającej zmiany do wiążących przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przepisy te są zgodne z art. 147 ust. 4. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

12. Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że w projekcie ustawy „brak jasnych zapisów dotyczących szczegółowych kryteriów i standardów, które stanowiłyby podstawę określenia kwalifikujących się zadań oraz podmiotów” (pkt 69).

Zgodnie z treścią art. 28 projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności zadania Instytutu określone w art. 24 projektu ustawy realizowane będą zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. To oznacza, że przy podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu obowiązujące są przepisy o:

- zasadach współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności – art. 5 ust. 3;
- udziale komisji konkursowej w ocenie projektów/ofert – art. 15 ust. 2a-2f;
- publicznym ogłaszaniu wyników otwartego konkursu ofert – art. 15 ust. 2h i 2j;
- prawie wnioskodawcy do poznania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty – art. 15 ust. 2i;
- konieczności zawarcia z wnioskodawcą umowy na realizację zadania w formie pisemnej pod rygorem nieważności - art. 16;
- zasadach regrantingu – art. 16a;
- zakresie kontroli i oceny realizacji zadania – art. 17;
- terminie składania sprawozdania z realizacji zadania i jego zakresie – art. 18;
- wyłącznych przyczynach unieważnienia konkursu – art. 18a.

Ponadto, projekt ustawy o NIW wprowadza wymóg ustalenia przez Dyrektora Narodowego Instytutu regulaminu otwartego konkursu ofert. To zmiana nazewnictwa – ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nazwała regulamin ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert.

Projekt wyszczególnia kryteria oceny merytorycznej wniosków składanych w otwartych konkursach ofert. To bardzo ważna zmiana, bo dotąd kryteria te arbitralnie ustalał minister. Po raz pierwszy ustawodawca nadaje kryteriom oceny merytorycznej projektów organizacji pozarządowych rangę zapisu ustawowego co w znaczący sposób ograniczy arbitralność w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu.

Wreszcie w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przewiduje się także możliwość dofinansowania rozwoju instytucjonalnego organizacji obywatelskich. To zmiana fundamentalna w stosunku do dotychczasowego porządku prawnego. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia dotąd

tylko dofinansowanie przez państwo realizacji zadań publicznych. Teraz ustawodawca stworzy także możliwość wsparcia przez państwo realizacji działań misyjnych organizacji obywatelskich i ich rozwoju. To pierwszy krok do zmniejszenia takich negatywnych zjawisk w sektorze organizacji obywatelskich jak grantozna czy uzależnienie się organizacji od środków publicznych.

Podsumowując należy zauważyć, że wyrażone w Opinii obawy i sformułowane zalecenia w większości oparte są na braku dostatecznej znajomości polskiego systemu prawa, w które wpisuje się projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Zagrożenia, które zdaniem autorów Opinii niesie projekt regulacji formułowane są na wyrost. W rzeczywistości bowiem projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności nie jest wyrazem centralizacji organizacji pozarządowych przez Rząd, czy próbą przejęcia kontroli nad środowiskiem organizacji pozarządowych. Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy mają przenieść część kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) do Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, Przewodniczącego Komitetu oraz Narodowego Instytutu Wolności. W świetle proponowanych zmian ani Narodowy Instytut Wolności, ani Komitet do spraw Pożytku Publicznego nie przejmą żadnych kompetencji innych ministrów odnośnie współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym obszarom ich działalności, ani innych organów administracji publicznej. Projekt ustawy nie zmienia żadnych przepisów regulujących relacje pomiędzy organizacjami i inicjatywami obywatelskimi, a jednostkami samorządów terytorialnych, a utworzenie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego ma jedynie wzmocnić współpracę między ministerstwami w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi (i innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego) oraz umożliwić wszystkim resortom wpływ na kształt programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego już na etapie ich tworzenia.

Celem projektu ustawy jest stworzenie warunków prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do powstania instytucji, której wyłącznym zadaniem będzie realizacja programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Narodowy Instytut Wolności ma wdrażać politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, opartą na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości. Wprowadzane projektem ustawy zmiany nie pociągają za sobą żadnych nowych zobowiązań, czy też wymogów administracyjno-prawnych, które mogłyby obciążyć lub skrzepować działalność organizacji pozarządowych. Co więcej projekt ustawy nie zmienia, nie eliminuje i nie podważa żadnych praw gwarantowanych organizacjom pozarządowym w Polsce przez Konstytucję RP oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również nie nakłada na nie żadnych nowych zobowiązań.

