



VII.070.1.2017.JZ

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP

szanowny Panie Marszałku

W związku z informacją o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej jako: Projekt) i przesłaniu go do Sejmu RP (druk nr 1713), **uprzejmie proszę o przyjęcie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich i opinii w sprawie projektu.**

Pragnę podkreślić, że Konstytucja RP w art. 58 gwarantuje wolność zrzeszania się. Jest to jedno z fundamentalnych praw, jakie powinno zapewniać państwo prawa. Zrzeszanie się może być realizowane m.in. poprzez stowarzyszenia oraz fundacje, dlatego zakres rozważań Rzecznika Praw Obywatelskich nad tą wolnością obejmuje problematykę funkcjonowania organizacji pozarządowych i ich relacji z państwem.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są opinie, dotyczące podjętych przez rząd inicjatyw, związanych z funkcjonowaniem tzw. III sektora w Polsce. Zmiany obejmowały w pierwszej fazie powołanie Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: Pełnomocnik), przy którym sformowano zespoły eksperckie. W ramach podjętych działań, zapowiedziano opracowanie kompleksowego dokumentu strategicznego – Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, mającego zawierać nowe rozwiązania dotyczące organizacji pozarządowych. Przedstawiono również koncepcję powołania Narodowego Centrum

Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (obecnie: Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; dalej jako: Narodowy Instytut).

Działania te spotkały się jednak z krytyką wielu organizacji pozarządowych. W wystąpieniach, opiniach i komentarzach, wskazują one swoje zastrzeżenia dotyczące trybu prac nad zmianami, a co najważniejsze – ich merytorycznych założeń. W odpowiedzi na szereg sygnałów i postulatów, w dniu 2 marca 2017 roku zostało zorganizowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich seminarium pt.: „*Relacje Rząd – III sektor. Praktyczne wymiary realizacji wolności zrzeszania się*” (dalej: Seminarium) skierowane przede wszystkim do organizacji pozarządowych. Seminarium miało stanowić płaszczyznę do wymiany spostrzeżeń, oczekiwań, ale również obaw związanych z relacjami III sektora z rządem.

Aktywnymi uczestnikami spotkania byli na równych prawach przedstawiciele kilkudziesięciu różnorodnych organizacji pozarządowych. Przedmiotem dyskusji był przede wszystkim projekt ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (obecnie: o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego), jako **kwestia budząca największy niepokój**.

Stanowiska wyrażane przez ekspertów – przedstawicieli organizacji pozarządowych na wspomnianym Seminarium, a także pisma, wnioski i skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie w ostatnich miesiącach stały się zatem przedmiotem stanowiska, które prezentuję Panu Marszałkowi. Pragnę jednocześnie podkreślić, że bardzo ważny punkt odniesienia dla rozważań w tym zakresie stanowią standardy dotyczące wolności zrzeszania się, stanowione przez organizacje międzynarodowe, w szczególności przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Komisję Wenecką Rady Europy.

1. Tryb prac nad projektem

Oceniając przyjęty przez Radę Ministrów projekt, pragnę na wstępie podnieść problem zastosowanego trybu prac. Kwestia ta budzi bowiem poważne kontrowersje, które

były wskazywane wielokrotnie w debacie publicznej, w tym przez uczestników Seminarium zorganizowanego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przede wszystkim wskazuje się, że rozpoczęcie prac nad projektem było przedwczesne i nieskoordynowane z zapowiadanyymi wcześniej działaniami Rządu.

Należy przypomnieć bowiem, że w 2016 roku powołano Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: Pełnomocnik), przy którym sformowano zespoły eksperckie. Ich zadaniem było konsultowanie zapowiadanego *Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*. Jak wskazywali członkowie zespołów, to dopiero na podstawie Programu należało kontynuować debatę o jego zabezpieczeniu instytucjonalnym. Tymczasem prace nad Programem zostały *de facto* zamrożone, natomiast zaprezentowany został przez stronę rządową od razu gotowy projekt powołania nowej instytucji – Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (obecnie: Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego).

Należy podkreślić, że propozycja **nie została poprzedzona rzetelną, pogłębioną diagnozą różnorodnych potrzeb społeczeństwa obywatelskiego przeprowadzoną przez ekspertów**. Co ważne, **propozycja powołania Narodowego Instytutu (Centrum) nie była wcześniej formułowana przez środowiska pozarządowe**. Nie opracowano również założeń Projektu, które chociażby wstępnie, kierunkowo zostałyby przedyskutowane w obrębie np. istniejących przy Pełnomocniku zespołów eksperckich, co pozwoliłoby na sformułowanie powyższych zastrzeżeń już na wstępnym etapie prac.

Nie budzi wątpliwości, że z założenia przygotowanie Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego prowadzić miało dopiero do wypracowania kompleksowych, spójnych propozycji zmian (w tym prawnych) dotyczących III sektora. Przygotowanie Projektu powołania Narodowego Instytutu (Centrum) stoi zatem w oczywistej sprzeczności zarówno z przedstawionymi przez przedstawicieli rządu planami działań związanych ze społeczeństwem obywatelskim, jak i z założeniem kompleksowości opracowywanych zmian. Należy w tym miejscu podkreślić, że w ramach protestu wobec trybu prac zespołów eksperckich powołanych przy Pełnomocniku Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego (w tym kwestii dotyczących propozycji powołania Narodowego Instytutu), duża grupa ekspertów postanowiła zrezygnować z uczestnictwa w tych pracach.

Poważne zastrzeżenia budzą też działania konsultacyjne związane z opracowywanym Projektem, a także polityka informacyjna w tym zakresie. Jak zauważają autorzy Projektu w załączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji (OSR), konsultacje publiczne nad projektem trwały od 19 grudnia 2016 roku do 31 stycznia 2017 roku. W tym czasie przeprowadzono 23 „spotkania konsultacyjne”. Sposób ich organizacji i przeprowadzania budził wątpliwości ekspertów, które wyrażali m.in. podczas Seminarium w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (wskazywano na ich bardziej informacyjny, niż konsultacyjny charakter). Część organizacji sformułowało swoje opinie pisemnie.

Raport dotyczący konsultacji projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przedstawił w czerwcu 2017 roku (*Konsultacje projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Raport*, Warszawa 2017). Jest to dokument obszerny, zawierający informacje m.in. o zgłaszanych postulatach zmian w projekcie. Przedstawiciele III sektora wskazywali jednak na brak uwypuklenia informacji o częstotliwości wskazywania danego postulatu przez opiniujących, co jest o tyle istotne, że niektóre z nich były podnoszone przez zdecydowaną większość wypowiedzających się organizacji (np. postulat „zasadności powołania do życia NCRSO” – s. 13), inne pojawiały się jako pojedyncze głosy.

2. Uwagi ogólne

Przygotowany projekt ustawy ma na celu powołanie nowej instytucji jaką będzie Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Wskazuje się w projekcie, że Narodowy Instytut (Centrum) będzie agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870). Najważniejszymi funkcjami Narodowego Instytutu (Centrum), w zamierzeniu projektodawców, ma być realizacja zadań z zakresu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu (art. 1 ust. 2 projektu).

W opinii zdecydowanej większości organizacji pozarządowych, które przesłały w toku konsultacji swoje stanowiska, sam zamysł powołania Narodowego Instytutu

(Centrum), jest nieuzasadniony a nowa instytucja – w obecnym środowisku prawnoinstytucjonalnym III sektora – jest niepotrzebna. Podobne zdania dominowały w toku seminarium zorganizowanego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazywano jednocześnie, że ewentualne rozważanie powołania jakichkolwiek nowych instytucji, zajmujących się problematyką społeczeństwa obywatelskiego, wynikać powinno z konkretnych analiz, badań, a w szczególności z wyników prac nad dokumentami strategicznymi (a taki charakter miał mieć Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego).

Mając na uwadze konstytucyjną zasadę pomocniczości zawartą w preambule Konstytucji RP, należy stwierdzić, że uzasadnienie projektu nie rozwiewa powyższych wątpliwości i nie wyjaśnia wyczerpująco konieczności powołania nowej instytucji. W szczególności brak jest jasnego wskazania w jaki sposób powołanie Narodowego Instytutu (Centrum) może realnie wpłynąć na sytuację społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (w uzasadnieniu wskazano, że: „[...] zmiany spowodowane wejściem w życie projektu ustawy mają stanowić remedium na wiele z wymienionych [...] problemów sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego”). Nie zostało również przekonywająco wskazane, na ile Centrum będzie działać w sposób bardziej efektywny niż istniejące już instytucje i procedury wynikające m.in. z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1817). Organizacje pozarządowe podnoszą bowiem, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od wielu lat z powodzeniem funkcjonuje Departament Pożytku Publicznego (obecnie Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego), który wypełnia znaczną część zadań przewidywanych dla Centrum (w tym zajmuje się działalnością analityczną, a także jest operatorem Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, który realizuje z upoważnienia ministra). Powołanie Narodowego Instytutu (Centrum) oznaczać ma jednocześnie zakończenie funkcjonowania Departamentu w obecnym kształcie i pozbawienie części istotnych kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Należy tym miejscu przypomnieć również, że w czerwcu 2016 roku *Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy* (zwana dalej: Konferencją), w skład której wchodzi ponad 320 międzynarodowych organizacji pozarządowych, odbyła

w Polsce wizytę studyjną. Jej celem było badanie relacji i współpracy między władzami publicznymi a organizacjami pozarządowymi. Wizyta obejmowała liczne spotkania z przedstawicielami zarówno szeroko pojętych władz państwowych, jak i III sektora, a uwagi i rekomendacje Konferencja zamieściła w podsumowującym wizytę raporcie (*Uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym w Rzeczypospolitej Polsce. Raport*, Warszawa 2016). W opinii Konferencji, „[...] kilka miesięcy po wizycie rozpoznawczej, projekt utworzenia Narodowego Centrum, które odpowiadałoby za koordynację współpracy między organizacjami pozarządowymi i władzami **wyduje się bardzo kontrowersyjny**. Doświadczenie wyniesione z innych państw sugeruje, że konsekwencją centralizacji i nacjonalizacji trzeciego sektora będzie duża kontrola nad sektorem społeczeństwa obywatelskiego” (s. 17).

3. Uwagi szczegółowe

Wśród zarzutów podnoszonych przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, należy wymienić przewidywany niewielki ich udział w projektowanych instytucjach, a przez to m.in. **ograniczone możliwości reprezentowania interesów III sektora oraz sprawowania społecznej kontroli, a także faktyczną podległość Narodowego Instytutu (Centrum) administracji rządowej, a przez to potencjalną podatność na polityczne wpływy.**

Zgodnie z projektem (art. 4), organami Narodowego Instytutu (Centrum) będzie Dyrektor oraz Rada Narodowego Instytutu jako ciało programowo – opiniodawcze.

Należy zauważyć, że przewidywane jest jednocześnie powołanie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, **który będzie organem administracji rządowej**, składającym się z Przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, ministrów (reprezentowanych przez sekretarzy stanu), a także Dyrektora Narodowego Instytutu. **Przewodniczący Komitetu będzie członkiem Rady Ministrów a także, co podkreślono w uzasadnieniu projektu, odrębnym organem administracji rządowej.** Tymczasem kompetencje Przewodniczącego względem Narodowego Instytutu (Centrum) są znaczące. To Przewodniczący będzie pełnił nadzór nad jego działalnością, w tym m.in. powoływał i odwoływał Dyrektora Narodowego

Instytutu, powoływał i odwoływał (na wniosek Dyrektora) zastępców Dyrektora, zatwierdzał projekty planów finansowych i planów działalności oraz – co niezmiernie istotne – zatwierdzał sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności (po uzyskaniu opinii Rady Narodowego Instytutu).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wyrażali również obawy dotyczące przewidzianych w projekcie rozbudowanych kompetencji Dyrektora Narodowego Instytutu. Należy zauważyć, że z projektu wynika w szczególności dość niewielka – w odniesieniu do kompetencji Dyrektora – rola Rady, obejmująca przede wszystkim wyrażanie opinii).

Pragnę w tym miejscu przywołać zasadę sformułowaną w dokumencie *Wytyczne dotyczące wolności zrzeszania się* (*Guidelines on Freedom of Association, Warszawa 2015*) przyjętym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Komisję Wenecką Rady Europy, która podkreśla m.in. **konieczność działania instytucji w sposób wolny od politycznego wpływu** (Zasada przewodnia nr 8: „The implementation of legislation, policies and practices relevant to associations shall be undertaken by regulatory authorities, including administrative bodies, that act in an impartial and timely manner and **that are free from political and other influence**”). Przedstawione wyżej konstrukcje przewidziane w projekcie nie dają niestety żadnych gwarancji ograniczenia politycznego wpływu na działalność nowej instytucji.

Należy zauważyć, że przewiduje się udział w Radzie Narodowego Instytutu jednego członka reprezentującego Prezydenta RP, trzech członków reprezentujących Przewodniczącego Komitetu, jednego członka reprezentującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jednego członka reprezentującego jednostki samorządu terytorialnego, a także pięciu członków reprezentujących organizacje pozarządowe (art. 9 ust. 1 Projektu). Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 1 projektu, wspomnianych pięciu przedstawicieli organizacji powołuje na wniosek organizacji, spośród kandydatów (spełniających określone kryteria i posiadających poparcie przynajmniej 20 organizacji) Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (a więc zgodnie z projektem - członek Rady Ministrów). Ma w tej mierze pełną dowolność decyzji. **Tryb ten budzi poważne wątpliwości i może powodować, że realny, pluralistyczny udział w pracach i kontrola ze strony organizacji pozarządowych będą wysoce problematyczne.** Zgodnie z art. 11 projektu pracami Rady kieruje jej Przewodniczący

powoływany również przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (członka Rady Ministrów).

Powyższe kwestie są tym bardziej istotne, że w projekcie i jego uzasadnieniu inne mechanizmy przewidujące udział przedstawicieli organizacji pozarządowych są przedstawione enigmatycznie (np. konsultacje przyszłych programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego). Tymczasem, w zasadach wskazanych w *Wytycznych dotyczących wolności zrzeszania się* podkreślana jest konieczność podejmowania znaczących konsultacji wszelkich aktów prawnych, polityk, czy innych dokumentów dotyczących działalności organizacji (Zasada przewodnia nr 8: „[...] Associations shall be consulted in a **meaningful way** about the introduction and implementation of **any legislation, policies and practices that concern their operations**”, s. 28; oraz opis tej Zasady: “Associations and their members **should be consulted in the process of introducing and implementing any regulations or practices that concern their operations** [...], s. 43”). Dodatkowo, w tej samej Zasadzie wskazuje się na wagę dostępu do ważnych informacji dotyczących m.in. funkcjonowania instytucji („Regulatory authorities shall also ensure that the public has relevant information as to their procedures and functioning [...], s. 28). Należy zauważyć również, że nie przewiduje się stałego udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w tworzonemu na mocy ustawy Komitecie do spraw Pożytku Publicznego.

Bardzo duże kontrowersje i obawy wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych wzbudziła **kwestia przekazywania organizacjom środków publicznych przez Narodowy Instytut (Centrum)**.

W projekcie wskazano m.in., że „Narodowy Instytut realizuje zadania samodzielnie lub zleca realizację zadań [...] wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” (art. 24 ust. 5 projektu).

W tym miejscu pragnę podkreślić, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają w ostatnim czasie skargi dotyczące dystrybucji środków publicznych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych. Kwestie te były również przedmiotem wystąpień i stanowisk organizacji, a także były szeroko opisywane w mediach. W szczególności wskazywano na

niejasności w ocenie wniosków i uzasadnieniach decyzji o przyznawaniu dofinansowania. Dodatkowo formułowano również poważne wątpliwości wobec procedur umożliwiających rozwiązywanie umów o dofinansowanie w trakcie ich trwania. Sygnały te prowadziły do osłabienia zaufania organizacji do procedur, co przejawiało się m.in. formułowaniem opinii, że to nie kwestie merytoryczne odgrywały decydującą rolę w podejmowaniu decyzji, a profil organizacji, przedmiot ich działalności, współpraca z innymi organizacjami, itp.

Bardzo istotne w tym kontekście jest zapewnienie gwarancji wynikających z art. 32 Konstytucji RP. W procedurze przekazywania środków publicznych niezbędne jest zachowanie **zasady równości wobec prawa, a organizacje** (posiadające podobne cechy – np. cele statutowe) **powinny mieć zapewnione równe, jednakowe szanse ubiegania się o środki w ramach konkursów ofert**. Procedury powinny być jasne, transparentne i możliwie ściśle doprecyzowane. Należy podkreślić również, że procedury te dotyczą dysponowania środkami publicznymi. Art. 216 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje wyraźnie ich standardy: „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”, co wyraźnie wskazuje wymóg określenia w sposób możliwie precyzyjny sposobu wydatkowania środków publicznych.

Należy przywołać również *Wytyczne dotyczące wolności zrzeszania* przyjęte przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Komisję Wenecką Rady Europy. W dokumencie podkreśla się konieczność stosowania transparentnych procedur, a ocena wniosków i podejmowanie decyzji o przekazaniu środków publicznych w postępowaniu konkursowym powinny być oparte na obiektywnych, jasnych i przejrzystych kryteriach. Organizacje, które nie otrzymały środków powinny zostać poinformowane o przyczynach takiej decyzji („As a rule, **public funding should be allocated through a transparent procedure** and be accompanied by a broad informational campaign delivered to all potentially interested associations. **When the allocation of funding is made through a competitive process, the evaluation of applications for public funding should be objective and based on clear and transparent criteria**, developed for the competition and publicized in advance. The results of evaluation processes should be made available to the public, as should **information concerning the applications of associations that did not receive funding, specifying the reasons for awarding funding to some projects and not to others**, s. 72)”).

Mając na uwadze powyższe standardy należy stwierdzić, że procedury dystrybucji środków przez Narodowy Instytut organizacjom pozarządowym przewidziane w projekcie **nie zostały skonstruowane w sposób odpowiedni** (choć zauważyć należy pewną zmianę w odniesieniu do poprzednich wersji projektu – m.in. wskazanie w art. 30 ust. 1 projektu, że programy będą realizowane samodzielnie przez Narodowy Instytut, bądź też „w drodze otwartego konkursu ofert, o którym mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”). Wskazuje się w projekcie m.in. ogólne kryteria oceny wniosków (art. 30 ust. 4), jednak każdy Regulamin konkursu ustala swoją decyzją Dyrektor (zatwierdza go Rada). Wydaje się tymczasem konieczne wyraźne i precyzyjne sformułowanie w Projekcie procedur konsultacyjnych dotyczących m.in. regulaminów.

Rozbudowanie w projekcie mechanizmów konsultacyjnych poprzedzających procedurę przeprowadzania wszystkich konkursów ofert (obok ich możliwie największej konkretności i przejrzystości kryteriów) jest postulatem tym bardziej doniosłym, że jak wynika z uzasadnienia projektu, planowane są działania mające na celu wprowadzenie nowej „inżynierii” w dystrybucji środków: „[...] jednym z problemów społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest duże rozwarstwienie organizacji, nierówność dostępu do środków publicznych (dotykająca zwłaszcza organizacje młode i małe) i to, że wiele organizacji działających w niektórych obszarach miało w ostatnich latach trudności w zdobyciu publicznego finansowania. **Narodowy Instytut przez granty instytucjonalne dla małych organizacji czy dobór priorytetów konkursów uwzględniający działania, na które w ostatnich latach trudno było zdobyć dofinansowanie, będzie wyrównywało szanse w sektorze organizacji pozarządowych.** Pośrednio (przez regranting, czy wsparcie szkoleniowe) planuje się też wspierać mniej formalne grupy społeczeństwa obywatelskiego”.

Pragnę również w kontekście procedur dystrybucji środków publicznych organizacjom pozarządowym podkreślić, że konieczne jest zabezpieczenie ich przed możliwością nadmiernej ingerencji z tego tytułu i wpływu na niezależność (np. presją rozwiązania umowy). Kwestia ta została bardzo mocno podkreślona w *Wytycznych dotyczących wolności zrzeszania się* przyjętych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Komisję Wenecką Rady Europy („[...] state bodies

providing funding to an association should not deprive it of its independence. The state should ensure that associations receiving state funding remain free from the interference of the state or other actors with its activities [...], s. 73). Należy zauważyć, że rolą wielu organizacji jest kontrola nad funkcjonowaniem instytucji publicznych.

Warto zauważyć, że nie jest jasne jakimi środkami będzie dysponować Narodowy Instytut (Centrum). Z pewnością przejęte zostanie zarządzanie Programem Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (P FIO), który jest obecnie w gestii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dość enigmatycznie przedstawione natomiast zostało zarządzanie Funduszem Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Inne, potencjalne środki jakimi ma dysponować Centrum zostały zarysowywane niewyraźnie. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „[...] z czasem, wraz z dostępnością i pozyskaniem nowych środków, Narodowy Instytut będzie rozwijał kolejne programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, w tym Polski Korpus Solidarności (program wspierania wolontariatu długoterminowego i systematycznego), Fundusz Grantów Instytucjonalnych (programy wspierania rozwoju i zwiększania kompetencji organizacji) czy Fundusz Inicjatyw Edukacyjnych (programy rozwoju uniwersytetów ludowych oraz edukacji obywatelskiej i patriotycznej). Programy te jednak na razie są na etapie założeń, a ich szczegóły są opracowywane we współpracy z reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego w ramach prac nad Narodowym Programem Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego”.

4. Konkluzje

W świetle powyższej analizy, uwzględniając liczne opinie organizacji pozarządowych, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że projekt ustawy i koncepcję powołania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego należy ocenić krytycznie:

- poważne zastrzeżenia budzi sam pomysł powołania nowej instytucji państwowej o takim charakterze; należy podkreślić, że jej utworzenie nie wynika z postulatów organizacji pozarządowych, ani nie jest przez nie oczekiwane;

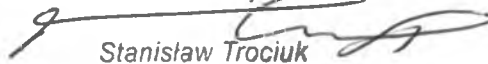
- przedstawienie projektu powołania Narodowego Instytutu należy ocenić jako działanie, które nie zostało podjęte w następstwie przyjęcia kompleksowych dokumentów strategicznych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a w szczególności (zapowiadanego od wielu miesięcy) *Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*;
- wątpliwości budzi kwestia konsultacji z przedstawicielami organizacjami pozarządowymi idei Narodowego Instytutu (Centrum), Projektu, a także szerszej polityki informacyjnej dotyczącej planów jego powołania i procedowania Projektu;
- brak jest wyczerpującego, racjonalnego uzasadnienia konieczności powołania nowej instytucji, która przede wszystkim przejmie część kompetencji ministra do spraw zabezpieczenia społecznego i zadań realizowanych przez Departament MRPiPS;
- brak jest jasnego wskazania, jakie konkretnie programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będzie realizować nowa instytucja;
- nie jest pewne, jakimi funduszami (oprócz P FIO przejętego z MRPiPS) będzie w rzeczywistości dysponować Narodowy Instytut;
- istnieje szereg wątpliwości dotyczących konkretnych rozwiązań zawartych w projekcie w kontekście standardów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Komisji Wenecką Rady Europy. W szczególności należy wymienić: brak wystarczających gwarancji działania nowej instytucji bez wpływów politycznych; problematyczną możliwość udziału w pracach Narodowego Instytutu (w tym: sprawowania kontroli społecznej oraz uzyskiwania informacji) przez przedstawicieli organizacji pozarządowych; problematyczne procedury konsultacyjne; niedoskonałe procedury dystrybucji środków publicznych organizacjom pozarządowym, które nie zapobiegają skutecznie m.in. możliwościom wywierania wpływu na niezależność działania organizacji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), **uprzejmie proszę Pana Marszałka o przyjęcie powyższego stanowiska, przekazanie go do właściwych organów Sejmu, poinformowanie Posłanek i Posłów oraz wykorzystanie w dalszych**

pracach nad Projektem. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może w razie konieczności zostać uzupełniona i rozszerzona.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich