



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniewski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                            Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                             Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 17 lipca 2017 r.

1523/2017/MPL

**Szanowna Pani**  
**Beata Mazurek**  
Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej  
i Rodziny

**Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące projektu ustawy  
o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
(druk nr 1713)**

**1. Wstęp**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) pragnie przedstawić uwagi do rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (druk sejmowy nr 1713, dalej: projekt ustawy).

Projekt ustawy przewiduje utworzenie nowej instytucji jakim jest Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: Narodowy Instytut), którego działalność będzie miała wpływ na sposób realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że demokratyczne państwo prawne nie może funkcjonować bez społeczeństwa obywatelskiego, tworzonego m.in. przez niezależne organizacje pozarządowe, które monitorują i kontrolują działania władzy.

**2. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że utworzenie Narodowego Instytutu stanowi odpowiedź na zdiagnozowane przez projektodawców wyzwania stojące przed organizacjami pozarządowymi (instytucjami społeczeństwa obywatelskiego). Projekt ustawy za najważniejsze problemy w tym zakresie uznaje m.in. brak stabilnego finansowania wielu organizacji pozarządowych, rozwarstwienie trzeciego sektora i niskie zaangażowanie w działania wolontariackie.

Jednak, powołanie nowej instytucji nie będzie stanowiło odpowiedzi na problemy społeczeństwa obywatelskiego, a sama propozycja powołania takiej instytucji nie była

wcześniej formułowana przez środowiska pozarządowe. Ponadto, opiniowany projekt ustawy proponuje nowe regulacje o sposobie dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych. Przedstawione w projekcie regulacje, nie stanowią jednak odpowiedzi na pozostałe problemy społeczeństwa obywatelskiego, takie jak niska partycypacja obywateli w podejmowaniu decyzji o sprawach publicznych.

Przyjęcie projektu ustawy w tym kształcie będzie prowadziło do scentralizowania na poziomie władzy wykonawczej (politycznej) procesu decyzyjnego skierowanego do podmiotów nie wchodzących w skład władzy wykonawczej.

Narzędziem przyznanym Narodowemu Instytutowi służącym realizacji jego celów mają być „programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”. Narodowy Instytut będzie agendą rządową wdrażającą „politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, jednak projekt nie definiuje precyzyjnie tego terminu. Projekt ustawy powierza Narodowemu Instytutowi jedynie wdrażanie tych programów, a ich przygotowanie będzie należało do Komitetu do spraw Pożytku Publicznego – organu powołanego na gruncie opiniowanej ustawy. Programy będą przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Projekt ustawy nie ustanawia precyzyjnych zasad dotyczących udziału organizacji pozarządowych w trybie przyjmowania tych programów, wskazując jedynie na to, że do zadań Komitetu do spraw Pożytku Publicznego należy konsultowanie z organizacjami pozarządowymi tych programów.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przedstawiona w projekcie ustawy struktura organizacyjna Narodowego Instytutu wskazuje, że w praktyce będzie to organ w całości podporządkowany kontroli i decyzjom władzy wykonawczej (przy czym uzasadnienie projektu twierdzi, że wejście w życie ustawy nie ma spowodować centralizacji systemu wsparcia dla organizacji pozarządowych w Polsce). Przedstawiony projekt ustawy nie zawiera żadnych gwarancji niezależności działania Narodowego Instytutu i jednocześnie powierza znaczną kontrolę nad jego działalnością członkowi Rady Ministrów – Przewodniczącemu Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego.

Przewodniczący Komitetu będzie miał szerokie uprawnienia w zakresie mianowania osób kierujących Instytutem. W projekcie ustawy wskazuje się, że organami Narodowego Instytutu będą Dyrektor Instytutu oraz Rada. Jednak to Przewodniczący Komitetu będzie posiadał szerokie kompetencje nadzorcze (w tym m.in. zatwierdzanie rocznego planu finansowego) i będzie miał bezpośredni wpływ na mianowanie władz Narodowego Instytutu. Projekt przyznaje Przewodniczącemu Komitetu realne prawo do obsadzania ponad 90% stanowisk w organach Narodowego Instytutu. Z 14 członków organów Narodowego Instytutu (11 członków Rady, Dyrektor i 2 zastępców) Przewodniczący Komitetu będzie decydował lub miał wpływ na powołanie 12 członków. Co więcej, Przewodniczący Komitetu w drodze rozporządzenia będzie nadawał Instytutowi statut określający tryb pracy i organizację Instytutu.

### ***Przewodniczący Komitetu a Dyrektor Instytutu – polityczny nadzór***

Przewodniczący Komitetu będzie powoływał Dyrektora Narodowego Instytutu. Powołanie Dyrektora będzie się odbywało w drodze decyzji Przewodniczącego Komitetu, a nie w drodze otwartego konkursu. Projekt ustawy przewiduje jedynie listę kryteriów, które kandydat na Dyrektora powinien spełnić.

Również do Przewodniczącego Komitetu będzie należała decyzja o odwołaniu Dyrektora Instytutu. Podstawą do odwołania będzie np. brak zatwierdzenia sprawozdania merytorycznego, a decyzja o zatwierdzeniu takiego sprawozdania będzie należała wyłącznie do Przewodniczącego Komitetu. Przewodniczący Komitetu na wniosek Dyrektora Narodowego Instytutu będzie powoływał dwóch zastępców Dyrektora.

W świetle wytycznych OBWE dotyczących wolności zrzeszania się, wdrażanie przepisów i polityk w zakresie wolności zrzeszania się powinno być wykonywane w sposób bezstronny i wolny od politycznych wpływów.<sup>1</sup> Projektowana struktura Narodowego Instytutu spowoduje, że jego bieżąca działalność będzie podporządkowana programowi politycznemu danej większości tworzącej aktualnie Radę Ministrów. W konsekwencji kierunek działań Narodowego Instytutu będzie zmieniał się po każdej zmianie politycznej, a tym samym nie będzie gwarantował stabilnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

### ***Przewodniczący Komitetu a Rada Instytutu***

Przewodniczący Komitetu będzie miał również szerokie kompetencje przy powoływaniu członków Rady Instytutu - będzie decydował o powołaniu 9 członków Rady Narodowego Instytutu, a także będzie wskazywał jej Przewodniczącego.

Rada Instytutu ma składać się z m.in. 3 osób wskazanych przez Przewodniczącego Komitetu oraz 5 członków organizacji pozarządowych. Projekt nie precyzuje, w jakim trybie i w oparciu o jakie kryteria będą powoływani 3 członkowie Rady wskazywani przez Przewodniczącego Komitetu.

Projekt ustawy przewiduje też, że to Przewodniczący, po rozpatrzeniu wniosków organizacji pozarządowych, będzie powoływał do Rady osoby reprezentujące organizacje pozarządowe. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że pomimo podwyższenia liczby reprezentantów organizacji pozarządowych (poprzedni projekt ustawy mówił o 2 przedstawicielach w Radzie), przewidziana liczba 5 miejsc w Radzie dla organizacji pozarządowych w dalszym ciągu nie będzie wystarczająca. Do tej pory postanowienia Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, którego środki ma przejąć Narodowy Instytut, zapewniały równą reprezentację w Komitecie sterująco-monitorującym przedstawicieli administracji i organizacji pozarządowych. W świetle projektu, w 11-osobowej Radzie członkowie organizacji pozarządowych w dalszym ciągu pozostaną w mniejszości, a tym samym bez realnego wpływu na kształt decyzji podejmowanych przez Radę.

Przy szerokich kompetencjach, jakie zostały powierzone w projekcie Przewodniczącemu Komitetu, rola Rady Narodowego Instytutu została *de facto* zmarginalizowana do roli opiniodawczej. Rada będzie opiniowała m.in. projekt rocznego planu finansowego Narodowego Instytutu, a także roczne sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności. Projekt ustawy nie przewiduje również żadnej procedury w przypadku negatywnego zaopiniowania przez Radę tych projektów. To w gestii decyzji Przewodniczącego Komitetu będzie leżało zatwierdzenie tych dokumentów.

Tym samym, biorąc pod uwagę podział kluczowych kompetencji, należy uznać, że wpływ Rady (a co za tym idzie przedstawicieli organizacji pozarządowych w niej zasiadających) na działalność Narodowego Instytutu będzie iluzoryczny. Również takie rozwiązanie odbiega

---

<sup>1</sup> OSCE/ODiHR, Guidelines on Freedom of Association, Warszawa, 2015 r.

od międzynarodowych standardów. Przytoczone powyżej wytyczne OBWE dotyczące wolności zrzeszania się wskazują, że organizacje pozarządowe powinny być istotnym partnerem i brać czynny udział w konsultacjach dotyczących wdrażania regulacji i polityk dotyczących działalności społeczeństwa obywatelskiego.

W kontekście ewentualnych dalszych prac nad projektem ustawy warto również zwrócić uwagę, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i stojące przed nim zagrożenia są przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej. W maju tego roku, w trakcie sesji Powszechnego Przeglądu Okresowego ONZ kraje takie jak Francja, Austria, Finlandia i Norwegia zalecały polskiemu rządowi zapewnienie społeczeństwu obywatelskiemu warunków do stabilnego rozwoju poprzez m.in. wprowadzenie transparentnego systemu dystrybucji środków dla organizacji pozarządowych i umożliwienie im pełnego uczestnictwa w procesie konsultacji społecznych. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie odpowiadają tym rekomendacjom.

### ***Przykłady agencji wykonawczych z innych państw***

Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, utworzenie agencji wykonawczej do współpracy z organizacjami pozarządowymi jest rozwiązaniem wprowadzonym w wielu państwach europejskich. Jednak w większości tych rozwiązań przykładą się większą uwagę i staranność do odpowiedniej reprezentacji organizacji pozarządowych w tych instytucjach. Projekt uzasadnienia powołuje się m.in. na chorwacki Urząd ds. Stowarzyszeń, pomijając jednak przy tym informację, że w składzie tej instytucji połowa jej członków to przedstawiciele organizacji pozarządowych i związków zawodowych<sup>2</sup>. Ponadto, chorwacki Urząd ds. Stowarzyszeń ściśle współpracuje z Narodową Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w zarządzie której przedstawiciele organizacji pozarządowych są również silnie reprezentowani<sup>3</sup>.

Inny przywołany w uzasadnieniu projektu przykład to łotewska Rada Integracji Społecznej, w której na 18 członków 1/3 stanowią przedstawiciele organizacji pozarządowych wybierani przez rząd w oparciu o publicznie ogłaszane kryteria i procedury (pozostałych 12 członków to w równych proporcjach przedstawiciele ministerstw, prezydenta i poszczególnych regionów kraju). Co więcej, członkom łotewskiej Rady Integracji Społecznej gwarantuje się niezależność w sprawowaniu tej funkcji, a oni sami wybierają przewodniczącego Rady spośród siebie.<sup>4</sup>

Przykładem państwa środkowoeuropejskiego, w którym władza wykonawcza ma szeroką kontrolę nad organami, które dystrybuują środki publiczne dla organizacji pozarządowych, są Węgry. Węgierski rząd i parlament mają uprawnienia do mianowania większości członków zarządu i rady Narodowego Funduszu Współpracy (*National Cooperation Fund, Nemzeti Együttműködési Alap*). W 2011 r. Węgierski Narodowy Fundusz Współpracy zastąpił działającą wcześniej na Węgrzech radę *Nemzeti Civil Alapprogram*, która była tworzona przez m.in. przedstawicieli organizacji pozarządowych i która zajmowała się dystrybucją środków publicznych dla organizacji. Wyniki prowadzonych analiz i obserwacji wskazują, że nowy

---

<sup>2</sup> Więcej informacji: <https://udruga.gov.hr/highlights/the-council-for-the-civil-society-development/the-council-members/213>

<sup>3</sup> Więcej informacji: <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/en/management-board>

<sup>4</sup> Law on Society Integration Foundation, 1 kwietnia 2011, dostępne: [http://www.sif.gov.lv/images/files/SIF/SIF-likums\\_EN.pdf](http://www.sif.gov.lv/images/files/SIF/SIF-likums_EN.pdf)

organ (Narodowy Fundusz Współpracy) dystrybuje znacznie mniej środków<sup>5</sup>, a sposób ich dystrybucji jest nietransparentny i ograniczający dostęp do tych środków dla organizacji zajmujących się m.in. ochroną praw kobiet czy praw osób LGBT.<sup>6</sup>

Biorąc pod uwagę te przykłady z innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, należy z niepokojem stwierdzić, że proponowane rozwiązania zawarte w projekcie nie tylko nie zapewniają realnej roli przedstawicielom organizacji pozarządowych w procesie dystrybucji środków publicznych, ale przede wszystkim doprowadzą do nadmiernego upolitycznienia działalności Narodowego Instytutu.

### **3. Trend „kurczącego się społeczeństwa obywatelskiego”**

Projekt ustawy przedstawia szeroką analizę problemów dotyczących funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Jednak, jak już było to wskazane wcześniej, przedstawione w projekcie ustawy regulacje w żadnym stopniu nie prezentują rozwiązań zdiagnozowanych problemów. Co więcej, z niepokojem należy zauważyć, że projekt ustawy nie tylko nie stanowi odpowiedzi na problemy w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ale wręcz wpisuje się w szerszy globalny trend, jakim jest zjawisko określane jako „kurcząca się przestrzeń” dla społeczeństwa obywatelskiego (*shrinking civil society space*).

#### ***Symptomy „kurczącego się społeczeństwa obywatelskiego”***

W badaniach na temat „kurczącej się przestrzeni” dla społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się, że to zjawisko może przybierać pięć różnych form, które w znacznym stopniu mogą wpływać na swobodę i niezależność funkcjonowania organizacji pozarządowych i grup obywatelskich.<sup>7</sup>

Pierwszym symptomem kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego są kampanie lub akcje informacyjne mające na celu oczernienie organizacji pozarządowych i ich działalności. Wokół organizacji pozarządowych działających na rzecz społeczeństwa tworzy się atmosferę insynuacji i oskarżeń, a w najbardziej drastycznych przypadkach przedstawia się je jako „zagranicznych agentów”, „wrogów społeczeństwa” czy „zdrajców”, a zmanipulowane informacje mają potwierdzać te tezy.

Drugim aspektem zjawiska kurczącego się społeczeństwa obywatelskiego jest przyjmowanie przepisów, które w znacznym stopniu zmniejszają niezależność działań organizacji pozarządowych (poprzez np. przejmowanie szerszej politycznej kontroli nad sposobem dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych i pozwalanie na podejmowanie dyskrecjonalnych decyzji w sprawie dystrybucji tych środków), a także wpływają na ograniczanie podstawowych praw i swobód obywatelskich, takich jak wolność zgromadzeń, wolność wypowiedzi czy prawo do stowarzyszania się. Szacuje się, że w ciągu ostatnich czterech lat w ponad 60 krajach na świecie wprowadzono lub przygotowano

<sup>5</sup> Kutti E., Country report: Hungary [w:] Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities, pod redakcją Peter Vandor, Nicole Traxler, Reinhard Milner i Michael Meyer, Vienna University of Economic and Business i Erste Stiftung, marzec 2017

<sup>6</sup> The 2015 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, United States Agency for International Development, dostępne:

[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe\\_Eurasia\\_CSOSIReport\\_2015\\_Update8-29-16.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Europe_Eurasia_CSOSIReport_2015_Update8-29-16.pdf)

<sup>7</sup> Chris van der Borgh, Carolijn Terwindt, Shrinking operational space of NGOs - a framework of analysis, Development in Practice, Volume 22, no 8, November 2012

przepisy, które zdecydowanie wpłynęły na swobodę działalności organizacji pozarządowych.<sup>8</sup> Jednym z najgroźniejszych przykładów takich regulacji jest przyjęta w Rosji w 2012 r. ustawa o tzw. zagranicznych agentach. Restrykcyjne regulacje tej ustawy doprowadziły do zamknięcia prawie 30 niezależnych organizacji pozarządowych w Rosji.<sup>9</sup> Przykładem podobnego rozwiązania jest przyjęta w czerwcu 2017 r. węgierska ustawa – tzw. „Lex NGO”. W świetle tej ustawy organizacje pozarządowe, które sięgają po finansowanie ze źródeł międzynarodowych, będą musiały przechodzić specjalną procedurę rejestracyjną. Celem tych przepisów jest podważenie wiarygodności i utrudnianie działalności organizacjom społecznym, których finansowanie nie jest bezpośrednio uzależnione od decyzji węgierskich władz.

Trzecim elementem zjawiska kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego jest ograniczanie przestrzeni do współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i organami państw. Te ograniczenia mogą przybierać formę m.in. ograniczania konsultacji społecznych.

Czwarty i piąty aspekt dotyczą najbardziej drastycznych przypadków, takich jak fizyczna przemoc i prześladowanie działaczy organizacji pozarządowych oraz kryminalizacja takiej działalności.

### *Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*

Do tej pory, w ciągu ostatniego półtora roku mogliśmy zaobserwować trzy z pięciu wymienionych wyżej symptomów kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego. Tymi symptomami są: (1) przypadki podawania w mediach publicznych nieprawdziwych lub nierzetelnych informacji na temat działalności organizacji pozarządowych, (2) nieprawidłowości w organizowaniu konsultacji społecznych oraz (3) przypadki dyskrecjonalnych decyzji wpływających na ograniczenie lub brak dystrybucji środków publicznych na działalność organizacji pozarządowych.

Przykładowo, w październiku 2016 r. w mediach publicznych ukazał się szereg materiałów mających na celu zdyskredytowanie organizacji pozarządowych i ich działalności. Przygotowane materiały przedstawiały działaczy społecznych w negatywnym świetle oraz insynuowały m.in. niezgodne z prawem i procedurami pozyskanie funduszy na działalność organizacji pozarządowych.<sup>10</sup>

Ponadto, wiele organizacji pozarządowych z niepokojem obserwuje zawężającą się przestrzeń do prowadzenia konsultacji społecznych i dialogu z administracją rządową. Z danych zebranych przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych (OFOP) wynika, że w 2017 r. jedynie 7 na 19 ministerstw przyjęło programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. OFOP alarmuje również o wielu nieprawidłowościach w procesie przyjmowania tych programów - np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zamieściło informacje o konsultacjach odnośnie tego programu pod tytułem ogłoszenia o sprzedaży samochodu.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> The Guardian, „Human rights groups face global crackdown ,not seen in a generation’, 26 sierpnia 2015, dostępne na: <https://www.theguardian.com/law/2015/aug/26/ngos-face-restrictions-laws-human-rights-generation>

<sup>9</sup> Human Rights Watch, Russia: Government vs. Rights Groups, dostępne na: <https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>

<sup>10</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Skarga do KRRiT na „Wiadomości TVP”, dostępne na: <http://www.hfhr.pl/skarga-do-krrit-na-wiadomosci-tvp/>

<sup>11</sup> Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Repozytorium, Raport 2/2017, XI 2015 - II 2017, dostępne na: [https://repozytorium.ofop.eu/wp-content/uploads/2017/04/Raport\\_Repozytorium\\_2\\_2017.pdf](https://repozytorium.ofop.eu/wp-content/uploads/2017/04/Raport_Repozytorium_2_2017.pdf)

W ciągu ostatniego półtora roku organizacje pozarządowe donosiły również o niespotkanych wcześniej przypadkach dyskrecjonalnych decyzji mających wpływ na ograniczenie lub odmowę przyznania dotacji ze środków publicznych na działalność organizacji. W 2016 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozwiązało w trybie natychmiastowym umowę z Fundacją Autonomia zawartą w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Rozwiązując umowę, Ministerstwo nie dopełniło obowiązków związanych z zawiadomieniem drugiej strony przedstawienia wniosków pokontrolnych i możliwości ustosunkowania się do nich.<sup>12</sup> Co więcej, organizacjom ekologicznym krytykującym decyzje Ministerstwa Środowiska w sprawie wycinki w Puszczy Białowieskiej odcięto dostęp do środków z unijnego programu Life<sup>13</sup>, a Centrum Praw Kobiet, jednej z wiodących organizacji pozarządowych świadczących pomoc ofiarom przemocy domowej, dwukrotnie odmówiono wsparcia w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej Ministerstwa Sprawiedliwości. W uzasadnieniu negatywnej decyzji wydanej w 2016 r. wskazano, że Centrum nie świadczy kompleksowej pomocy, gdyż skupia się przede wszystkim na wsparciu kobiet.<sup>14</sup> Ponadto, od ponad roku nie został rozstrzygnięty żaden konkurs ofert w ramach Funduszu Azylu i Migracji, który przeznacza środki na pomoc prawną i integrację dla uchodźców i migrantów.<sup>15</sup>

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka projekt ustawy należy analizować właśnie w kontekście opisanego powyżej zjawiska kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego oraz przykładów złych praktyk we współpracy pomiędzy administracją rządową a organizacjami pozarządowymi z ostatnich miesięcy. Biorąc to pod uwagę, należy uznać, że przyjęcie opiniowanego projektu ustawy będzie stanowiło odwrót od idei wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i wprowadzi systemowe zagrożenie dla niezależności funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce.

#### **4. System dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych**

Przewidziany w projekcie ustawy tryb dystrybucji środków publicznych nie jest odpowiednio doprecyzowany i w obecnej formie stoi w sprzeczności z zasadami otwartości, transparentności i równości przy organizowaniu publicznych konkursów ofert. Co więcej przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania mogą być sprzeczne z zasadami dystrybucji środków z budżetu Unii Europejskiej.

##### ***Tryb dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych***

Zgodnie z art. 30 projektu ustawy Narodowy Instytut w trybie konkursu będzie mógł realizować programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w trybie otwartego konkursu ofert. Podobny przepis został zawarty w pierwszej wersji projektu ustawy i jeszcze

---

<sup>12</sup> Por. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Repozytorium, Raport 2/2017, XI 2015 - II 2017, dostępne na: [https://repozytorium.ofop.eu/wyp-content/uploads/2017/04/Raport\\_Repozytorium\\_2\\_2017.pdf](https://repozytorium.ofop.eu/wyp-content/uploads/2017/04/Raport_Repozytorium_2_2017.pdf) oraz Kowalski R. Jak można odebrać dotację organizacji. Każdej!, NGO.pl, 22 maja 2017 r., dostępne na: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2070745.html>

<sup>13</sup> Medek J., Bronili Białowieży i jest "kara". Fundusz Środowiska wycofał się z finansowania projektów. Bez uzasadnienia, Radio TOKFM, 20 lipca 2016 r., dostępne na: <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,20427312,bronili-bialowiezy-i-jest-kara-fundusz-srodowiska-wycofal.html>

<sup>14</sup> Kupracz A., Centrum Praw Kobiet znów bez pieniędzy od resortu Ziobry, Gazeta Wyborcza, 16 stycznia 2017 r., dostępne na: <http://wyborcza.pl/1,75248,21250453,centrum-praw-kobiet-znow-bez-pieniedzy-od-resortu-ziobry.html>

<sup>15</sup> Miłosz M., W Polsce brakuje pieniędzy na integrację imigrantów. MSWiA opóźnia wypłatę pieniędzy, Dziennik Gazeta Prawna, 24 marca 2016, dostępne na: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/929797,mswia-w-polsce-brakuje-pieniedzy-na-integracje-imigrantow.html>

na etapie opracowywania tego projektu przez Radę Ministrów liczne organizacje pozarządowe krytykowały takie rozwiązanie. Ani poprzednia wersja przepisu, ani ta w projekcie przesłanym do Sejmu, nie precyzuje dostatecznie trybu organizacji takiego konkursu. Przede wszystkim brakuje dokładnego określenia organizacji i trybu wyłaniania takich ofert, a wskazuje się jedynie, że regulamin konkursu będzie określany przez Instytut.

Jednocześnie, zaniepokojenie budzi przewidziana w art. 31 projektu ustawy możliwość przyznania przez Narodowy Instytut „dofinansowania rozwoju instytucjonalnego” organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów określonych w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego (przepis ten dotyczy m.in. spółdzielni socjalnych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, ale również spółek akcyjnych, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych). Przepis ten nie zawiera żadnego określenia kryteriów, na podstawie których taka decyzja mogłaby być podjęta i powinien zostać uznany za sprzeczny z zasadami otwartości, konkurencyjności i przejrzystości, jakie powinny rządzić procesem dystrybucji środków publicznych.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pozwolenie na dyskrecjonalność w podejmowaniu decyzji w zakresie dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych może doprowadzić do dalszego pogłębienia się dysproporcji finansowych wśród tych organizacji (był to jeden z problemów polskiego społeczeństwa obywatelskiego zdefiniowanych w uzasadnieniu projektu ustawy). Chociaż w uzasadnieniu projektu jego autorzy wskazują na konieczność wsparcia tą drogą małych i młodych organizacji, projektowany przepis nie odnosi się w żadnym stopniu do tego problemu. Co za tym idzie, przepis w obecnym kształcie może prowadzić do nadmiernego promowania konkretnych podmiotów, których działalność nie musi odpowiadać wyzwaniom związanym z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

### *Dystrybucja środków z funduszy Unii Europejskiej*

W kontekście zadań Narodowego Instytutu oraz jego gospodarki finansowej należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt ustawy zakłada, iż Narodowy Instytut może uczestniczyć w realizacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz funduszy udzielanych przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także te środki mogą stanowić jego przychody. Tym samym istotne jest przeprowadzenie analizy projektowanych przepisów w świetle m.in. przestrzegania unijnych regulacji dotyczących sposobu wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Kluczowe w tym zakresie są regulacje zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>16</sup>. W świetle postanowień tego rozporządzenia państwa członkowskie w procesach dystrybucji środków unijnych powinny kierować się zasadami m.in. przestrzegania prawa unijnego i krajowego (art. 6 rozporządzenia), promowania równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji (art. 7 rozporządzenia), jak również zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ochroną i poprawą jakości środowiska naturalnego

<sup>16</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.



(art. 8 rozporządzenia). To samo rozporządzenie zobowiązuje instytucje zarządzające funduszami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej do stosowania procedur wyboru kryteriów, które są niedyskryminacyjne i przejrzyste (art. 123 pkt 3).

Jeśli Narodowy Instytut miałby być odpowiedzialny za dystrybucję środków publicznych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wówczas wskazane powyżej zasady muszą być uwzględnione w krajowych procesach dystrybucji środków publicznych dla organizacji pozarządowych. Tak jak zostało wskazane powyżej, przewidziane w projekcie ustawy regulacje dotyczące trybu organizacji konkursu ofert są na tyle ogólne i niedoprecyzowane, że trudno jest przesądzać na tym etapie, czy odpowiednie gwarancje w zakresie przestrzegania tych zasad nie zostaną w ogóle wdrożone. Sam fakt jednak, że nie przewidziano ich w projekcie ustawy, jest niepokojącym sygnałem i budzi wątpliwości co do tego, czy sposób dystrybucji środków z budżetu Unii Europejskiej będzie prawidłowy.

Ponadto, w 2016 r. Komisja Europejska wydała wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>17</sup>. Wytyczne kładą nacisk na poszanowanie postanowień Karty Praw Podstawowych (w szczególności zasad równości wobec prawa, niedyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn, integracji osób z niepełnosprawnościami oraz ochrony środowiska) w procesach wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Projekt ustawy nie przewiduje żadnych gwarancji, które mogłyby chronić te zasady w procesie dystrybucji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W preambule projektu ustawy w katalogu wartości, na których ma opierać się rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wskazano ogólnie „wielkie dziedzictwo polskiej wolności”, a także „wolnościowe i chrześcijańskie ideały obywateli i społeczności lokalnych”. Na marginesie należy zaznaczyć, że tak wąskie sformułowanie katalogu wartości może stwarzać ryzyko wykluczenia innych grup np. religijnych, a co za tym idzie może być dyskryminujące. Co więcej, zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji władze publiczne zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych.

W kontekście zasad dotyczących dystrybucji środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, należy zwrócić również uwagę na „Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa”. Dokument ten określa strategię realizacji funduszy unijnych w Polsce. Jedną z zasad realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskich określonych w umowie jest zasada partnerstwa. W świetle umowy zasada, która w praktyce oznacza „włączanie właściwych [...] partnerów gospodarczych i społecznych, a także właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie” powinna być wdrażana na każdym etapie realizacji postanowień umowy. Partnerzy społeczni i reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego powinni być włączeni poprzez m.in. zapewnienie dostępu do aktualnych informacji i umożliwienie im udziału w pracach nad przygotowaniem dokumentów programowych. Jednak, jak już zostało to wskazane wcześniej, przewidziana w projekcie ustawy struktura Narodowego Instytutu nie zapewnia dostatecznej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie udział Instytutu w procesie dystrybucji środków publicznych mógłby być wątpliwy właśnie ze względu na brak dostatecznej realizacji zasady partnerstwa.

<sup>17</sup> Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ((2016/C 269/01).

## 5. Konkluzje

Podobnie jak wiele organizacji pozarządowych, które wcześniej opiniowały projekt ustawy na etapie jego opracowania przez Rząd, Helsińska Fundacja Praw Człowieka ocenia projekt jako nieuzasadniony i nie odpowiadający na rzeczywiste problemy trzeciego sektora w Polsce.

Projekt ustawy budzi szereg wątpliwości ze względu na zawarte w nim niejasne i nieprecyzyjne przepisy:

- **Podporządkowanie Narodowego Instytutu Wolności władzy wykonawczej** - zawarte w projekcie rozwiązania dotyczące organizacji Narodowego Instytutu dają władzy wykonawczej (w tym przypadku Radzie Ministrów) szerokie kompetencje do kształtowania i kontrolowania pracy Narodowego Instytutu. Wpływ przedstawicieli organizacji pozarządowych na proces przygotowania i monitorowania prac Instytutu będzie znikomy. Tym samym rozwiązania te odbiegają od standardów dotyczących m.in. udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w procesie dystrybucji środków publicznych, a także doprowadzą do nadmiernego upolitycznienia działalności Narodowego Instytutu.
- **Ograniczenia dla działalności organizacji pozarządowych** - projekt ustawy należy analizować w kontekście globalnego trendu, jakim jest zjawisko „kurczącej się” przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przyjęcie projektu ustawy w obecnym kształcie będzie stanowiło odwrót od idei wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wprowadzi systemowe zagrożenie dla niezależnego funkcjonowania i rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce.
- **Dystrybucja środków publicznych** – projekt zakłada, że w gestii Narodowego Instytutu będzie organizowanie konkursów ofert na realizację zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Projekt nie zawiera jednak precyzyjnych regulacji w tym zakresie, które gwarantowałyby rzetelność i transparentność takich procedur. Środki publiczne dla organizacji pozarządowych powinny być dystrybuowane zgodnie z zasadami rzetelności, transparentności, jasnych reguł i dostępu dla wszystkich organizacji. Projekt w obecnym kształcie nie gwarantuje żadnej z tych zasad.
- **Dyskrecjonalność decyzji** – projekt dopuszcza możliwość dofinansowania przez Narodowy Instytut rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych, nie wskazując jednak, w oparciu o jakie kryteria i w jakim zakresie takie dofinansowanie mogłoby być przyznane. Przyjęcie ustawy w obecnym kształcie doprowadzi do tworzenia dalszych dysproporcji finansowych w trzecim sektorze oraz wprowadzi szereg komplikacji w zakresie dystrybucji środków publicznych.
- **Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej** – przewidziany w projekcie ustawy tryb dystrybucji środków publicznych nie jest odpowiednio doprecyzowany i w obecnej formie stoi w sprzeczności z zasadami otwartości, transparentności i równości przy organizowaniu publicznych konkursów ofert. Co więcej przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania mogą być sprzeczne z zasadami dystrybucji środków z budżetu Unii Europejskiej.

Na marginesie warto podkreślić, że dostrzeżony przez projektodawcę problem jakim jest niski poziom partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym, wynika, z coraz częściej pomijanych konsultacji społecznych. Sytuacja taka stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą dialogu z partnerami społecznymi (art. 20 Konstytucji RP) i zniechęca do działalności obywatelskiej. Nawet przy odpowiednim finansowaniu działalność organizacji pozarządowej będzie pozbawiona znaczenia, jeśli wyniki takiej działalności będą ignorowane przez władzę publiczną.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przyjęcie projektu ustawy w obecnym kształcie będzie stanowiło odwrót od idei wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i wprowadzi systemowe zagrożenie dla niezależności funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce.

z wyrazami szacunku,



Maciej Nowicki  
Wiceprezes zarządu  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka



dr Piotr Kładoczny  
Sekretarz zarządu  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

