****

**Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich**

**w sprawie rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności -Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

**Zarząd Związku Miast Polskich negatywnie opiniuje rządowy projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.**

Uzasadnienie do projektu ustawy słusznie wskazuje problemy sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, na które odpowiedzią ma być przedmiotowa ustawa,. Właściwe jest, bowiem szukanie takich propozycji, które przynajmniej formalnie nadają obszarowi społeczeństwa obywatelskiego wyższą rangę niż dotychczasowe rozwiązania prawne, systemowe, organizacyjne. Z tej perspektywy uzasadnionym może być strukturalne wyodrębnienie ciała, organu czy agendy, która mogłaby w efektywny, systemowy i horyzontalny sposób zarządzać zagadnieniami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, ze szczególnym naciskiem położonym na komunikację międzyresortową i międzysektorową oraz na przepływ informacji pomiędzy wszystkimi aktorami zaangażowanymi, zarówno wprost, jak i potencjalnie, w proces budowy społeczeństwa obywatelskiego.

**Niestety szczegółowe rozwiązania proponowane w projekcie ustawy nie tylko, że uniemożliwią realizację tych celów, ale wręcz mogą dać negatywny efekt.**

**Projekt zawiera rozwiązania, które będą prowadzić do nieprzewidywalnych długotrwałych skutków w obszarze współpracy i wspierania sektora obywatelskiego przez administrację publiczną, w tym jednostki samorządu terytorialnego.**

**Przyjęcie projektu ustawy w obecnym kształcie stanowiło będzie odwrót od idei wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i może powodować zagrożenie dla niezależności funkcjonowania organizacji pozarządowych.**

**Postulujemy, więc, aby projekt ustawy poddany został szerokiej dyskusji z organizacjami pozarządowymi i samorządami terytorialnymi, najlepiej w formule wysłuchania publicznego. Naszym zdaniem, na podstawie rozwiązań wypracowanych w trakcie tych konsultacji powinno się dokonać niezbędnych korekt w projekcie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

**Uwagi szczegółowe**

1. Bardzo istotną zmianą wprowadzaną przez projekt jest utworzenie Komitetu ds. Pożytku Publicznego (Komitetu). Ma to być organ administracji rządowej, składający się wyłącznie z przedstawicieli strony rządowej. Wprowadza go przez dopisanie nowego rozdziału w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 39).

Niepokojące jest nadanie większości uprawnień i podporządkowanie sytemu jednej osobie - Przewodniczącemu Komitetu ds. pożytku publicznego, który ma być członkiem Rady Ministrów.

Przewodniczący w różnych miejscach ustawy ma nadane następujące uprawnienia:

* sprawuje nadzór nad Instytutem (art. 3),
* powołuje Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Instytut), wprawdzie na podstawie określonych wymogów w ustawie Instytutu (art. 5), ale nie w drodze konkursu, odwołuje Dyrektora Instytutu (art. 6),
* zatwierdza wszystkie praktycznie plany i sprawozdania przedstawiane przez Dyrektora (art. 8). Plany wymagają jedynie zaopiniowania przez Radę Instytutu. Ustawa nie określa czy opinia Rady ma być pozytywna. Oznacza to, iż Rada nie ma żadnego znaczenia w procesie nadzorowania działania Instytutu,
* powołuje Przewodniczącego Rady Instytutu. (art. 10). Rada nie ma uprawnienia wyboru spośród swoich członków swojego Przewodniczącego. To kolejny dowód na jej słabą rolę,
* przewodniczący zgodnie z art. 24 ust 3 pkt 12 zleca realizację innych zadań do realizacji przez Instytut. Zapis ten oznacza, że zakres zadań, jakie Przewodniczący może zlecić Instytutowi jest nieograniczony.

Zaproponowany zakres kompetencji Przewodniczącego wydaje się zbyt rozległy, zwłaszcza
w dokumencie, który reguluje przecież ten aspekt społeczeństwa, który odnosi się do działalności spontanicznej i partycypacyjnej.

Prerogatywy Przewodniczącego Komitetu sprawiają wrażenie wręcz absolutnych. Postuluje się, zatem w tym punkcie np. rozważenie wprowadzenia trybu współprzewodniczenia w Komitecie z udziałem strony społecznej.

Ponadto projekt ustawy nie wyjaśnia roli i funkcji Komitetu względem funkcjonujących już w obszarze społeczeństwa obywatelskiego ciał, tj.:

* Rady Działalności Pożytku Publicznego
* Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego.

Warto podkreślić, że postulatem organizacji pozarządowych było wzmocnienie Rady Pożytku poprzez m.in. poprzez zwiększenie jej kompetencji oraz przeniesienie strukturalne do Kancelarii Premiera. Obecna propozycja praktycznie nie zwiększa kompetencji Rady, a być może umiejscowienie jej przy Przewodniczącym Komitetu wpłynie na organicznie jej znaczenia. Taka sytuacja byłaby niewłaściwa, nie można, bowiem zaprzepaścić dorobku funkcjonującej Rady Pożytku Publicznego i jej wpływu na wypracowane standardów współpracy.

Dodatkową wątpliwość budzą przewidziane w projekcie rozbudowane kompetencje Dyrektora Instytutu w kontekście dość niewielkiej roli Rady Instytutu, która obejmuje w zasadzie przede wszystkim wyrażanie opinii. Ponadto tryb powołania Rady Instytutu budzi poważne wątpliwości i może powodować, że realny, pluralistyczny udział w pracach i kontrola ze strony organizacji pozarządowych będą ograniczone. Zgodnie z art. 11 projektu pracami Rady Instytutu kieruje jej Przewodniczący powoływany również przez Przewodniczącego Komitetu (członka Rady Ministrów).

Cytowane wyżej zapisy projektu ustawy, dotyczące kompetencji Przewodniczącego Komitetu, ·w połączeniu z wprowadzanymi art. 39 do ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie zapisami rozdziału 7 odnoszącego Pełnomocników Wojewody ds. społeczeństwa obywatelskiego, mogą
w przyszłości prowadzić do osłabienia roli jednostek samorządu terytorialnego w budowie społeczeństwa demokratycznego. Społeczeństwa, w którym obywatele świadomie uczestniczą w życiu publicznym, są aktywni i odpowiedzialni oraz posiadają zdolność samoorganizacji.

2. Zwracamy uwagę na potrzebę uzupełnienia projektu ustawy o przepisy, które gwarantowały będą rzetelność i transparentność procedur dystrybucji środków publicznych na rzecz organizacji pozarządowych. Aktualnie, projekt nie zawiera regulacji w tym zakresie. Co więcej przyjęte
w projekcie ustawy rozwiązania dotyczące konkursów ofert, mogą być oceniane, jako sprzeczne
z zasadami dystrybucji środków z budżetu Unii Europejskiej.

Ustawa umożliwia Instytutowi działanie bez kontroli i konsultacji, w tym dystrybucję środków publicznych w trybie pozakonkursowym z ominięciem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego. Wskazują na to wprost przepisy art. 2, 24 i 28 projektu ustawy.

Kłóci się to z wypracowanymi obecnie standardami finansowej współpracy z administracji
z organizacjami pozarządowymi, wprowadzając metody finasowania, będące poza jakąkolwiek społeczną kontrolą.

Kluczowe w kontekście procedury finansowania działań Instytutu jest zapewnienie jej transparentności i możliwie ścisłego doprecyzowania. Art. 216 ust. 1 Konstytucji RP mówiący: *„Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie” wyraźnie* wskazuje wymóg określenia w sposób możliwie precyzyjny sposobu wydatkowania środków publicznych w aktach rangi ustawy.

Ponadto koniecznym w tym miejscu jest odwołanie się do standardów, które w procedurze przekazywania środków publicznych zachowują zasadę równości wobec prawa oraz gwarantują organizacjom pozarządowym (posiadającym podobne cechy - np. cele statutowe) równe, jednakowe szanse ubiegania się o środki w ramach otwartych konkursów ofert.

Przedstawiony projekt ustawy nie określa jasno, w jaki sposób będą finansowane działania organizacji pozarządowych (czy również innych grup nieformalnych, spontanicznych emanacji społeczeństwa obywatelskiego?), zwłaszcza w kontekście zadań, które będą realizować we współpracy z organizacjami pozarządowymi poszczególne ministerstwa. W uzasadnieniu do projektu czytamy: „*Warto też zaznaczyć, że wejście w życie ustawy nie spowoduje centralizacji systemu wsparcia dla organizacji pozarządowych w Polsce. […] W świetle proponowanych zmian ani Narodowy Instytut, ani Komitet do spraw Pożytku Publicznego czy Przewodniczący Komitetu nie przejmą żadnych kompetencji innych ministrów w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym obszarom ich działalności, ani innych organów administracji publicznej*”. Jak jednak należy czytać powyższe w odniesieniu do art. 30 oraz art. 31 projektu ustawy, które wprowadzają narzędzia finansowania przez Instytut programów „*samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert*” oraz do możliwości dofinansowania „*rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych*”?

Przedstawiony projekt ustawy nie precyzując trybów przekazywania środków publicznych na te cele, ani kryteriów dostępu do tych środków, daje możliwość kwestionowania sposobu finansowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. I tak np. nie jest określony tryb udzielania grantów instytucjonalnych organizacjom pozarządowym, które w uzasadnieniu do projektu ustawy mają być kierowane do *„młodych”* i *„małych”* podmiotów). Sama idea przekazywania środków „młodym”
i „małym” organizacjom bez podania definicji takowych podmiotów nie jest wystarczająco uzasadniona w odniesieniu chociażby do konieczności *instytucjonalnego* wspierania organizacji *„małych”* i *„starych”* jednocześnie, np. organizacji kombatanckich.

Reasumując: Procedura dystrybucji środków przez Instytut, jest naszym zdaniem nieprecyzyjna
i powinna wprost odnosić się do działu II, rozdziału 2 ustawy o działalności pożytku publicznego
i o wolontariacie, czyli podstawowym trybem zlecania zadań powinien być otwarty konkurs ofert, przy jednoczesnym rozbudowaniu mechanizmu konsultacji poprzedzającego procedurę konkursową.

Dodatkowo należy stwierdzić, że nie jest jasne, jakimi *de facto* środkami będzie dysponował Instytut. Poza Programem Fundusz Inicjatyw Obywatelskich pozostałe źródła finansowania opisane są na dużym poziomie ogólności, a potencjalna dostępność i pozyskanie nowych środków opiera się na programach, których nie ma lub są na razie na etapie założeń.

3. Przedkładamy uwagę dotyczącą wątpliwość natury konstytucyjnej, wynikającą z treści preambuły oraz art. 24 ust. 3, punkt 4 projektu ustawy.

Projektodawca pisze: *„Państwo polskie wspiera wolnościowe i chrześcijańskie ideały obywateli
i społeczności lokalnych”* oraz *„Do zadań Narodowego Instytutu należy także: […] podtrzymywanie
i upowszechnianie kultury oraz zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie tradycji narodowej
i lokalnej”.* Tak sformułowany zakres wartości wspieranych przez państwo stwarza ryzyko wykluczenia i dyskryminacji grup, które nie wyznają wartości chrześcijańskich, a w oparciu o art. 25 ust. 2 Konstytucji RP mają prawo bycia traktowanymi w sposób bezstronny w sprawach przekonań religijnych. Podkreślenie tego wymiaru wartości w przedmiotowej ustawie nie znajduje również uzasadnienia w kontekście różnorodności ideałów, światopoglądów i działań reprezentowanych przez organizacje pozarządowe, a tym bardziej – całego spektrum społeczeństwa obywatelskiego.

4. Uważamy, że propozycje zawarte w projekcie ustawy marginalizująw pływ przedstawicieli organizacji pozarządowych na proces funkcjonowania Instytutu. Rozwiązania te odbiegają od standardów dotyczących m.in. udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w procesie dystrybucji środków publicznych.

5. Podobnie marginalizowana jest rola organizacji pozarządowych, ale i samorządów terytorialnych
w procesie tworzenia programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mają być one przyjmowane przez Radę Ministrów, lecz brak jest jakikolwiek przepisów wskazujących na udział sektora pozarządowego i samorządowego w procesie tworzenia tych dokumentów, strategicznych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

W art. 23 projektu ustawy czytamy: „Narodowy Instytut Zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, realizując zadania, o których mowa w art. 24”.

Dlatego uważamy, że w pierwszej kolejności należałoby opracować przedmiotowe programy, które poprzez określone w nich cele, funkcje, zadania, rezultaty i produkty, w sposób oczywisty implikowałyby najbardziej efektywny i adekwatny sposób ich realizacji. Aktualny projekt ustawy odnosi się jednak do rzeczywistości, której de facto nie ma. Rzetelna analiza zapisów projektu w tym aspekcie jest, zatem niemożliwa. Trudno, bowiem oceniać funkcje i zadania nowej instytucji bez odniesienia się do konkretnych zadań, które ma realizować. Naszym zdaniem, stanowi to istotny błąd merytoryczny
w projektowanej ustawie.

6. Zwracamy także uwagę na niespójność przepisów dotyczących okresu pełnienia swoich obowiązków przez Dyrektora Instytutu. Z zapisów art. 5 ust. 2 projektu ustawy wynika, że dyrektor pełni obowiązki do powołania swojego następcy, zaś w art. 6 ust. 4 czytamy, że w razie wygaśnięcia kadencji dyrektora obowiązki pełni jego zastępca*.*