

Szanowny Panie Prezydencie,

Zwracamy się do Pana z apelem o zawetowanie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, uchwalonej przez Sejm 15 września 2017 r.

Uchwalona ustawa stwarza zagrożenie dla niezależności społeczeństwa obywatelskiego, niszcząc dotychczasowy system współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, czyniąc go zarówno nieprzejrzystym jak i obciążonym ryzykiem silnego upolitycznienia oraz wprowadzając możliwość różnicowania relacji z wybranymi organizacjami w oparciu o wiarę i światopogląd. Przebieg prac nad ustawą jak i przyjęte w niej rozwiązania naruszają podstawowe zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, zdefiniowane w Konstytucji oraz w Ustawie o działalności pożytku publicznym i wolontariacie, stanowiącą swoistą konstytucję III sektora.

Niechciana agencja

Niezapowiadany w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości pomysł stworzenia Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, spotkał się z szeroką krytyką w środowisku organizacji pozarządowych. O zaniechanie tworzenia rządowej agencji, której zadaniem miałyby być odgórne programowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, apelowała większość organizacji uczestniczących w konsultacjach projektu ustawy. Na 48 nadesłanych opinii 33 były przeciwne projektowi powołania Narodowego Centrum, z pozostałych 15 większość zawierała uwagi krytyczne, jedynie 2 oceniały go pozytywnie. Pamiętać należy, że projekt wyłączono z procedury tworzenia i konsultacji założeń ustawy, co uniemożliwiło wypowiedzenie się przedstawicielom organizacji pozarządowym na kluczowym dla powstawania projektu etapie. Projekt ustawy, który trafił do Sejmu w lipcu br., nie tylko nie uwzględniał głównych postulatów zgłoszonych w procesie konsultacji: utrzymania transparentnej procedury przyznawania środków publicznych organizacjom pozarządowym, zapisanej w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz zwiększenia, iluzorycznie określonej, funkcji nadzorczej Rady Narodowego Instytutu, ale - w ostatniej chwili - został znacząco zmieniony. Dodano do niego preambułę, a kompetencje przypisane pierwotnie Prezesowi Rady Ministrów scedowano na przewodniczącego nowego organu - Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Projekt ustawy po wprowadzeniu w/w zmian wywołał poważne zaniepokojenie w znaczącej części środowisk pozarządowych, czemu dali wyraz jego przedstawiciele w licznych wypowiedziach na forach publicznych, w tym na VIII Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych, w którym udział wzięło 750 przedstawicieli organizacji pozarządowych z całej Polski.

Niezgodność z Konstytucją

Dopisana do ustawy preambuła zawęża zakres ustawy, ograniczając aksjologię do wartości chrześcijańskich, co z góry wyklucza i dyskryminuje mniejszości religijne i niewierzących. Tym samym ustawa staje w sprzeczności z preambułą Konstytucji RP, określającą wartości, do których się odwołuje w dużo szerszym ujęciu: „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (...)”.

Dołączona do ustawy preambuła, w zestawieniu z art. 24, w którym wylicza się zadania, jakie realizować ma Narodowy Instytut, jasno wskazuje na niekonstytucyjne intencje ustawodawcy. Prowadzą one do ograniczania i profilowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z jednym tylko określonym światopoglądem i wykluczania z systemu państwowego wsparcia podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które w swoich działaniach nie odwołują się do zapisanych w preambule wartości. W preambule brak jakichkolwiek klauzul przeciwdziałających dyskryminacji mniejszości poprzez odwołanie do wartości europejskich i praw człowieka zapisanych w art. 2 traktatu unijnego i przyjętych przez Polskę porozumień helsińskich, będących fundamentem ruchów opozycji demokratycznej lat 70-tych i wielkiego ruchu Solidarności Sierpnia 80.

Apel o wysłuchanie

Przedstawiciele organizacji społecznych, w tym Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych zrzeszająca ponad 2000 organizacji obywatelskich, apelowali do rządu o zorganizowanie wysłuchania publicznego wokół projektu ustawy, a do posłów i senatorów RP o odrzucenie projektu i skierowanie go do ponownych konsultacji w związku z wprowadzonymi w ostatniej chwili zmianami. Prośba ta nie została wysłuchana, a w pracach legislacyjnych odrzucone zostały propozycje poprawek zgłaszane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, oraz wszystkie wnioski posłów i senatorów opozycji, a także poprawki biura legislacyjnego Senatu.

Pogorszenie standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi

Wprowadzane w ustawie rozwiązania niszczą dotychczasowy system współpracy administracji publicznej z organizacjami, czyniąc go niespójnym, niejasnym, obciążonym ryzykiem silnego upolitycznienia. Wprowadzony w ustawie o Narodowym Instytucie Wolności w art. 30 nowy tryb przyznawania wsparcia ze środków publicznych odchodzi od jasnych, wypracowanych we współpracy z przedstawicielami sektora obywatelskiego i szeroko konsultowanych w środowisku pozarządowym przepisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która gwarantuje równość dostępu wszystkim organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy i precyzyjnie w 13 obszernych artykułach Rozdziału II opisuje sposób, w jaki organa administracji publicznej wszystkich szczebli wspierają i powierzają organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 realizację zadań publicznych.

Nowy tryb przyznawania wsparcia ze środków publicznych przez Narodowy Instytut pozwala jego dyrektorowi określić m.in. jakie podmioty uprawnione będą do ubiegania się o środki, jakie będą zasady rozliczania dotacji i sprawozdawania, kryteria oceny ofert, czyli wszystko

to, co dotychczas zawarto w przepisach prawa powszechnie obowiązującego tj. art. 11 – 19a Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Także inne przepisy związane z przekazywaniem środków finansowych zawarte w ustawie o Narodowym Instytucie pozostawiają jej realizatorom dużą swobodę interpretacyjną. Przykładem jest art. 31, który pozwala przyznawać środki na tzw. rozwój instytucjonalny, którego to pojęcia ustawa nie definiuje ani też nie odwołuje się do żadnej innej ustawy, w której pojęcie to byłoby zdefiniowane. Nie precyzuje też, w jaki sposób środki te będą dystrybuowane. Co więcej, przepisy ustawy pozwalają przekazywać środki publiczne bez zachowania trybu konkursowego.

Ustawa o Narodowym Instytucie unieważnia też wszystkie 11 rozporządzeń wykonawczych do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym dotyczące wzoru rocznego sprawozdania merytorycznego organizacji pożytku publicznego, wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań publicznych, audytu sprawozdań finansowych, sposobu informowania o pozyskiwaniu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, itd. Zastąpić je mają nowe akty wydane przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Akty te regulować będą nie tylko finansowanie zadań realizowanych przez organizacje ze środków administracji centralnej, ale przede wszystkim - ze środków samorządowych, z których korzysta 60% organizacji pozarządowych, w zdecydowanej większości małych i lokalnych, o które zgodnie z deklaracjami autorów ustawa ma się głównie zatroszczyć. Zamiast tego ustawa wprowadza dodatkowy element niepewności względem wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce które chciałyby skorzystać ze środków publicznych i rozwiązań zawartych w przepisach o pożytku publicznym.

Ustawa nie zawiera klauzul antydyskryminacyjnych ani nie daje gwarancji równego dostępu do środków organizacjom o różnym spektrum działań, znacząco zawężając listę zadań z 33 sfer pożytku publicznego wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W świetle nowych przepisów od środków publicznych dystrybuowanych przez Narodowy Instytut Wolności mogą zostać odcięte te organizacje, których działalność nie podoba się sprawującym aktualnie władzę, np. stojące na straży praw człowieka i rządów prawa, zajmujące się obroną praw kobiet i praw mniejszości, edukacją prawną i obywatelską, ochroną środowiska, kontrolą instytucji publicznych. Z niepokojem środowisko organizacji pozarządowych już dziś obserwuje przykłady takich praktyk. Ustawa będzie dawać możliwość ich dyskryminacji w oparciu o przepisy prawa powszechnego.

Nakładające się kompetencje i wielość ciał opiniująco-doradczych pozbawionych realnej funkcji kontrolnej

Ustawa wprowadza chaos kompetencyjny i strukturalno-organizacyjny, który ilustruje załączony diagram (zał. 1). Mnogość organów i ciał opiniująco-doradczych o zachodzących na siebie kompetencjach, niejasne zależności między nimi wskazują, że konstrukcja ta jest niefunkcjonalna, nieczytelna i niezrozumiała.

Obok istniejącej już, umocowanej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Rady Działalności Pożytku Publicznego, organu doradczo-opiniującego ministra właściwego ds. zabezpieczeń społecznych, Komitetu Sterującego - Monitorującego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich - dochodzą dwa nowe ciała: Komitet ds. Pożytku Publicznego (KPP) i Rada Narodowego Instytutu Wolności. W skład Komitetu wchodzi ma dyrektor Narodowego Instytutu i ministrowie, w niesprecyzowanej w ustawie liczbie, a na

jego czele ma stać Przewodniczący, który mianuje Dyrektora Narodowego Instytutu i jednoosobowo sprawuje kontrolę nad jego działalnością. Jedenastoosobowa Rada Instytutu, w skład której wchodzić ma pięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Przewodniczącego Komitetu i której przewodniczącego wyznacza również Przewodniczący Komitetu nie ma funkcji nadzorczych nad Narodowym Instytutem, a wyłącznie rolę opiniującą. Ta dekoracyjna rola Rady, której opinie nie są wiążące dla Dyrektora Instytutu, stoi w sprzeczności z postulatami zgłaszanymi w procesie konsultacji przez organizacje pozarządowe, a także z dotychczasową praktyką konstruowania państwowych osób prawnych, w tym agencji wykonawczych, w których obowiązuje wyraźny rozdział kompetencji na stanowiące i wykonawcze.

W uchwalonej ustawie znika funkcja Pełnomocnika ds. społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania, sprawowana obecnie przez ministra Adama Lipińskiego, który ustawę przedstawiał. Nie jest jasne, jaka będzie rola Pełnomocnika i nadzorowanego przez niego Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego (KPRM) w nowo tworzonej strukturze.

Dodatkowym problemem, jaki wprowadzają przepisy uchwalonej ustawy jest niejasny i niezrozumiały podział kompetencyjny między Dyrektora Narodowego Instytutu i Przewodniczącego KPP, między których rozdzielone zostały zadania wynikające z przejęcia przez Instytut nadzoru nad sferą pożytku publicznego od ministra właściwego ds. zabezpieczeń społecznych. To, co wcześniej było w gestii jednego ministra i nad czym czuwało 12 urzędników, teraz ma być albo domeną Przewodniczącego KPP, albo Dyrektora Narodowego Centrum, albo (jak ekonomia społeczna) pozostawać w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W tym gąszczu zależności trudno się będzie rozeznac tysiącom organizacji pozarządowych i innym podmiotom działającym w sferze pożytku publicznego, które ta ustawa dotyczy. Jednym z jej skutków będzie np. to, że w tym samym czasie w jednej organizacji spotkać się będą mogły kontrole zlecone przez Przewodniczącego Komitetu, Dyrektora Narodowego Instytutu, Naczelnej Izby Kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej, ZUS, Urzędu Skarbowego, Urzędu Marszałkowskiego, Państwowej Inspekcji Pracy.

Przeniesienie nadzoru nad sferą pożytku publicznego z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego nie podnosi rangi i prestiżu sfery pożytku publicznego, co zgodnie zapowiedzieli przedstawiciele rządu przyświecać miało idei utworzenia rządowej agencji ds. organizacji pozarządowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do tej pory pożytek publiczny był w gestii ministra właściwego do zabezpieczeń społecznym, który jest członkiem Rady Ministrów, teraz będzie pod Przewodniczącym KPP również członka Rady Ministrów. W nowej strukturze, osłabiona zostaje pozycja strony pozarządowej, co wynika nie tyle wprost z mniejszych kompetencji Rady Działalności Pożytku Publicznego ale z nakładania się kompetencji przewodniczącego Komitetu Pożytku Publicznego, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności i Rady Instytutu.

Standardy poprawnej legislacji

Powstanie ustawy o tak istotnym znaczeniu dla ponad stu tysięcy podmiotów sektora organizacji pozarządowych, bez stworzenia i skonsultowania założeń definiujących jej

celowość i możliwe konsekwencje, jest zaprzeczeniem postulowanych od lat standardów przejrzystości i otwartości procesu tworzenia prawa.

Przesłanie do sejmu projektu legislacyjnego odbiegającego znacząco od projektu wcześniej skonsultowanego, w związku z wprowadzeniem w ostatniej chwili zasadniczych dla zakresu przedmiotowego zmian w ustawie, jest naruszeniem regulaminu Rady Ministrów z 29 października 2013 r.

Uchwalona ustawa, przenosząca kompetencje z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do Narodowego Instytutu oraz do Przewodniczącego KPP, wskazywać powinna "kto co robi", a nie "jak to robi". "Jak?" – zapisane jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, do której ustawa powinna się odwoływać, nie tworzyć nowe równoległe rozwiązania.

Ustawa wprowadza szereg przepisów niejasnych, niejednoznacznych i nieostrych dopuszczających wielość interpretacji. Pojawiają się w niej pojęcia niezdefiniowane w polskim porządku prawnym (art 24. 4 i 24.5 oraz art. 31), brak jest odwołań do innych ustaw doprecyzowujących znaczenie wprowadzanych przepisów. Nieostre kryteria i ogólnikowe zapisy pozwalające na dużą dozę uznaniowości stoją w jawnej sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji. W efekcie nieprecyzyjnych, wadliwie skonstruowanych przepisów o ich interpretacji decydować będzie nie ten, kogo ustawa dotyczy, ale działający w oparciu o te niejasne przepisy urzędnik. Tymczasem prawo trzeba tworzyć tak, żeby było jasne nie tylko dla tego, kto je tworzy, ale dla tych, których ma obowiązywać. I tak, by jak najmniej zależało od interpretacji urzędnika. Bo dziś tym urzędnikiem jest autor ustawy, który wie o co mu w niej chodziło, ale jutro będzie nim kto inny. I to on będzie interpretował przepisy ustawy. Niekoniecznie zgodnie z intencjami autorów.

Hasłowe zapisy i nieostre pojęcia wprowadzone w ustawie podkreślają brak całościowej klarownej koncepcji wspierania przez rząd rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Potwierdzają zarzuty kłócej się ze zdrowym rozsądkiem odwrócenie chronologii procedowania, o którą apelowali przedstawiciele organizacji pozarządowych od chwili zapowiedzi przez Pełnomocnika rządu ds społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania i intencji tworzenia Narodowego Centrum. Najpierw należałoby stworzyć koncepcję programu tworzenia przez państwo warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a następnie, ewentualnie, strukturę - o ile taka byłaby dla wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego niezbędna.

Konkluzja

Uważamy, że państwo ma rolę do spełnienia wobec oddolnie organizującego się i działającego poza rządem - ale na rzecz dobra wspólnego, dobra państwa i jego obywateli - społeczeństwa obywatelskiego. Taką rolą jest jednak nie profilowanie i programowanie jego rozwoju, zgodnie z ideologią aktualnie rządzącej większości parlamentarnej, nie instrumentalizacja i wasalizacja organizacji oraz zaprzęganie ich do realizacji partyjnych celów i interesów, ale tworzenie warunków: prawnych, finansowych i politycznych sprzyjających niezależnej i różnorodnej aktywności obywatelskiej, umożliwiających obywatelom angażowanie się w działanie na rzecz dobra wspólnego, rozumianego jako aktywna odpowiedzialność za wspólnotę, tę najbliższą, lokalną, za wspólnotę państwową, wspólnotę europejską i wspólnotę globalną, za środowisko naturalne i zasoby należące do wszystkich nas żyjących tu i teraz oraz tych, którzy przyjdą po nas, odpowiedzialność za

przyszłe pokolenia. Państwo tworzyć ma więc takie warunki, w których oddolne inicjatywy społeczne i obywatelskie mają szansę się rozwijać, a aktywni obywatele korzystać z przysługujących im praw do wyrażania swoich opinii i angażowania się w sprawy publiczne i działania na rzecz dobra wspólnego zgodnie z systemem wartości, jakimi się kierują, w poszanowaniu swojej wolności i godności. Jednakże zgodnie z zapisaną w Konstytucji RP zasadą pomocniczości: państwo nie wchodzi tam, gdzie działają obywatele, nie zastępuje ich i nie wyręcza. „Tyle wolności ile można, tyle uspołecznienia, ile trzeba; tyle społeczeństwa ile można, tyle państwa ile konieczne.” Dlatego też zwracamy się do Pana Prezydenta z apelem o zawetowanie ustawy.

Z poważaniem,

Zarząd Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

Dariusz Supeł - prezes zarządu

Weronika Czyżewska-Wagłowska - wiceprezeska

Karolina Dreszer-Smalec - wiceprezeska

Iwona Janicka - członkini zarządu

Przemysław Dziewitek - członek zarządu

Łukasz Domagała - członek zarządu