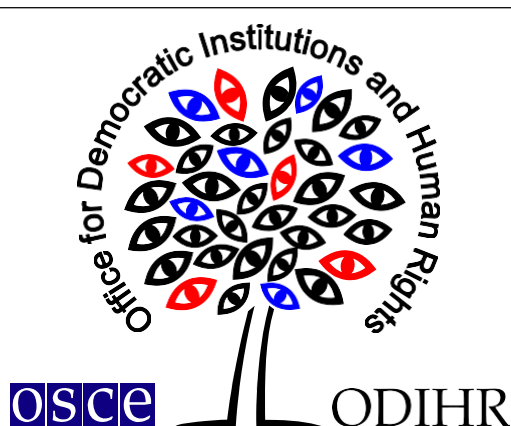


Warszawa, 22 sierpnia 2017 r.

Opinia nr: NGO-POL/303/2017 [AIC]

<http://www.legislationline.org/>



OPINIA

DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY O NARODOWYM INSTYTUCIE WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO (RZECZPOSPOLITA POLSKA)

sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski
zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Vanję Skoric – starszą radczynię prawną Europejskiego Centrum ds. Prawa Organizacji Niekomercyjnych (European Center for Not-for-Profit Law – ECNL), Katerinę Hadzi-Micevą Evans – członkinię Panelu Ekspertów ds. Wolności Zgromadzeń i Zrzeszania się oraz Alice Thomas – Międzynarodową Ekspertkę ds. Praw Człowieka.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warszawa tel. +48 22 520 06 00 faks +48 22 520 0605

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	3
II. ZAKRES OCENY.....	3
III. STRESZCZENIE.....	4
IV. ANALIZA I ZALECENIA.....	7
1. Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do wolności zrzeszania się i publicznego wsparcia dla stowarzyszeń.....	7
2. Uwagi ogólne	9
2.1. Cel Projektu Ustawy.....	9
2.2. Decydujący wpływ władzy wykonawczej na Narodowy Instytut i w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.....	12
2.3. Brak skutecznej koordynacji oraz rzeczywistego włączenia społeczeństwa obywatelskiego i jego udziału w pracach Narodowego Instytutu oraz Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.....	15
2.4. Inne uwagi	18
3. Kompetencje, struktura zarządzania i funkcjonowanie Narodowego Instytutu.....	21
3.1. Kompetencje i zakres prac Narodowego Instytutu	22
3.2. Powoływanie, skład i odwoływanie organów Narodowego Instytutu	22
4. Kryteria i procedura otwartego konkursu ofert.....	25
5. Proces legislacyjny i podejście partycypacyjne.....	28

Załącznik: Projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (jako osobny dokument dostępny pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21190>)

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 1 lutego 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (zwanego dalej „Rzecznikiem”) dotyczący oceny projektu polskiej ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.*
2. *W dniu 2 lutego 2017 r. dyrektor OBWE/ODIHR odpowiedział na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności dokumentu z międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *W dniu 3 marca 2017 r. Rzecznik poinformował OBWE/ODIHR, że dokonywane są istotne zmiany w projekcie, a przygotowanie Opinii powinno zostać zawieszona.*
4. *W dniu 27 czerwca 2017 r. rząd przyjął nowy projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zwany dalej „Projektem Ustawy”), który został następnie przekazany Sejmowi w dniu 4 lipca 2017 r.¹ Ten Projekt Ustawy jest przedmiotem niniejszej oceny prawnej, tak jak uzgodniono z Rzecznikiem w dniu 10 lipca 2017 r.*
5. *Niniejszą Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek.*

II. ZAKRES OCENY

6. *W zakres niniejszej Opinii wchodzi jedynie Projekt Ustawy przedłożony do oceny oraz polska ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003) (zwana dalej „Ustawą z 2003 r.”) w zakresie, w jakim jest ona zmieniana Projektem Ustawy. Z racji takiego ograniczenia jej zakresu, Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sektor społeczeństwa obywatelskiego² w Rzeczypospolitej Polskiej.*
7. *W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. W trosce o zwięzłość skupiono się w niej głównie na obszarach, które wymagają zmian lub*

¹ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1713>>.

² Dla celów niniejszej Opinii, ze względu na to, że celem Narodowego Instytutu jest ogólnie rozwój „społeczeństwa obywatelskiego”, wykorzystywany będzie ogólny termin „organizacja społeczeństwa obywatelskiego” obejmujący swoim zakresem każdą postać – formalną lub nieformalną – zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym „stowarzyszenia” oraz w szczególności „organizacje pozarządowe”; obejmuje on również definicję „organizacji pozarządowych” w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; 2) nie działające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4”. Termin „stowarzyszenie” został zdefiniowany w OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Association [„Wytycznych OBWE/ODIHR – Komisji Weneckiej w sprawie wolności zrzeszania się”] (2015) <<http://www.osce.org/odihr/132371>> jako „zorganizowane, niezależne, niekomercyjne ciało oparte na dobrowolnym grupowaniu się osób o wspólnych zainteresowaniach, prowadzących wspólną działalność lub działających na rzecz wspólnego celu”, a więc obejmuje organizacje pozarządowe, których funkcjonowanie opiera się na członkostwie i mają one więcej niż jednego założyciela (zob. pkt 38 i 63). Jak zaznaczono w „Wytycznych w sprawie wolności zrzeszania się” (pkt 63), nie istnieje uniwersalna definicja organizacji pozarządowej, choć w wielu dokumentach międzynarodowych i regionalnych związanych z tą tematyką podjęto próbę wskazania postaci, jaką mogą przyjmować takie organizacje. Zob. też np. dokument *Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Status of Non-governmental Organisations in Europe* [„Zalecenie nr CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”], w którym stwierdza się, że organizacje pozarządowe oznaczają „samorządowe organy lub organizacje społeczne założone w celu realizacji przede wszystkim niezarobkowych celów swoich założycieli lub członków” i nie obejmują one partii politycznych (pkt 1–2).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca Projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Rzeczpospolita Polska)

udoskonalień, nie zaś na pozytywnych aspektach Projektu Ustawy. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych i regionalnych standardach oraz praktykach, stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru, a także wytycznych OBWE/ODIHR-Komisji Weneckiej *Guidelines on Freedom of Association* [„Wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”],³ które dostarczają wskazówek co do sposobu opracowywania zgodnego z prawami człowieka ustawodawstwa na tematy związane z wolnością zrzeszania się. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących OBWE. Ponadto, zgodnie z Planem Działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w analizie zawartej w Opinii uwzględniono potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn.⁴

8. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które jest dostępne pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21176>. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia.
9. W związku z powyższym, OBWE/ODIHR zaznacza, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez OBWE/ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sektor społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

III. STRESZCZENIE

10. Projekt Ustawy ma na celu ustanowienie na szczeblu centralnym nowej struktury, czyli Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (zwanego dalej „Narodowym Instytutem”) w celu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz działalności pożytku publicznego i wolontariatu. W treści Projektu Ustawy można dostrzec pewien postęp w porównaniu z wersją z lutego, zwłaszcza w odniesieniu do większego, choć nadal ograniczonego, zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz nowej możliwości zapewnienia im przez Narodowy Instytut ogólnego wsparcia w zakresie zdolności instytucjonalnych (pkt 29, 36, 59 i 66 poniżej).
11. Te nowe ramy instytucjonalne na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce generalnie wydają się odpowiadać mechanizmom działającym również w innych krajach OBWE. Jednakże, w Projekcie Ustawy można byłoby w bardziej szczegółowy sposób określić zasady i procedury skutecznej koordynacji oraz rzeczywistego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w prace Narodowego Instytutu i jego udziału w nich, a także nadzoru nad działalnością tego nowego organu. Uczyniłoby to Projekt Ustawy bardziej zgodnym z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz zaleceniami dotyczącymi prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, w tym udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie

³ OSCE/ODIHR-Venice Commission [OBWE/ODIHR – Komisja Wenecka], *Guidelines on Freedom of Association* [„Wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”] (2015), <<http://www.osce.org/odihr/132371>> (zwane dalej „Wytycznymi z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁴ Zob. pkt 32 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjętego decyzją nr 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

podejmowania decyzji publicznych jako zasady cechującej dobrą administrację. Zamieszczenie takich dodatkowych informacji i szczegółowych uregulowań byłoby także zgodne z zadaniami Narodowego Instytutu w zakresie wspierania zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne i procesy podejmowania decyzji oraz obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych (art. 24 ust. 3 Projektu Ustawy).

12. Ogólnie władza wykonawcza wydaje się mieć decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem i jego funkcjonowanie, w związku z czym w Opinii zaleca się ponowne rozważenie obecnej struktury nadzorczej i organizacyjnej, a także zapewnienie środków lub zabezpieczeń ograniczających potencjalną ingerencję rządu w prace Narodowego Instytutu. Ponadto nowy mechanizm rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie powinien prowadzić do sytuacji, w której w praktyce odpowiedzialność za rozdysponowywanie zdecydowanej większości środków lub zasobów publicznych wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego będzie spoczywać na tylko jednym podmiocie. Wręcz przeciwnie – w międzynarodowych i regionalnych zaleceniach oraz dobrych praktykach w zakresie wsparcia publicznego dla stowarzyszeń wskazuje się, że za przydział środków publicznych lub zasobów powinny być odpowiedzialne różne podmioty, w miarę możliwości *niezależne od wpływów rządu*, nie zaś jeden organ wykonawczy. Wreszcie, odnotowując, że Projekt Ustawy był przedmiotem zarówno internetowych, jak i bezpośrednich konsultacji społecznych, a władze publiczne przekazały informacje zwrotne na temat otrzymanych uwag, polskiego ustawodawcę zachęca się do zapewnienia, aby Projekt Ustawy stał się przedmiotem dalszych **powszechnych, szczegółowych i efektywnych** konsultacji do chwili jego przyjęcia, *w tym podczas debaty na jego temat w parlamencie*.
13. W celu poprawy zgodności Projektu Ustawy z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami OBWE/ODIHR przedstawia następujące główne zalecenia:
 - A. wprowadzenie w Projekcie Ustawy nowych przepisów, które zapewnią skuteczną koordynację ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego rzeczywiste włączenie w prace Narodowego Instytutu i udział w nich, co najmniej przez:
 - A.1. zwiększenie liczby przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i/lub przedstawicieli mianowanych przez inne niezależne podmioty, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, w Radzie do co najmniej połowy ogólnej liczby jej członków (art. 9); [pkt 33, 41 i 60]
 - A.2. aktywne zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w nominowanie potencjalnych kandydatów na stanowiska Dyrektora/zastępców Dyrektora Narodowego Instytutu oraz ich wybór (art. 5 i 7); [pkt 63]
 - A.3. zapewnienie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu projektów rocznych planów działalności i planów finansowych oraz sprawozdań z działalności i sprawozdań finansowych Narodowego Instytutu (art. 8), w ustalaniu regulaminów otwartych konkursów ofert, w tym określaniu rodzajów zadań podlegających finansowaniu (art. 30) i określaniu wzorów ofert składanych w otwartych konkursach (art. 19 i 19a Ustawy z 2003 r.), a także w ocenie wniosków i wybranych projektów; [pkt 41]
 - A.4. wprowadzenie w Projekcie Ustawy procedur umożliwiających organizacjom społeczeństwa obywatelskiego aktywny udział w sprawowaniu ogólnego nadzoru nad Narodowym Instytutem; [pkt 41]

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca Projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Rzeczpospolita Polska)

- A5. zapewnienie, aby taki udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego miał charakter pluralistyczny i niedyskryminujący oraz opierał się na sprawiedliwym, publicznym, przejrzystym, otwartym, niedyskryminującym, pluralistycznym i konkurencyjnym procesie selekcji; [pkt 42-44]
- B. zapewnienie, aby w praktyce odpowiedzialność za rozdysponowywanie wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego zdecydowanej większości środków i zasobów zapewnianych przez władzę centralną, oraz innych form wsparcia z zagranicy, nie była scentralizowana w ramach Narodowego Instytutu; [pkt 22–25]
- C. ograniczenie bezpośredniego wpływu władzy wykonawczej na Narodowy Instytut i systemy wsparcia społeczeństwa obywatelskiego, w tym przez ponowne rozważenie, czy nadzór nad Narodowym Instytutem powinien być sprawowany przez członka Rady Ministrów, przeniesienie większej ilości uprawnień decyzyjnych do Rady, zapewnienie, aby Przewodniczącemu Rady wybierali sami członkowie Rady oraz odebranie Radzie Ministrów uprawnień do przyjmowania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przy jednoczesnym zapewnieniu rzeczywistego udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w projektowaniu takich programów; [pkt 33]
- D. usunięcie z katalogu przyczyn odwołania Dyrektora niezatwierdzenia lub nieprzedstawienia rocznego sprawozdania z działalności lub rocznego sprawozdania finansowego Narodowego Instytutu oraz „działania niezgodnego z prawem, zasadami rzetelności, gospodarności i celowości” (art. 6 ust. 2), jak też odniesienia do niewłaściwego realizowania obowiązków jako podstawy odwołania członków Rady w art. 10 ust. 5 Projektu Ustawy lub przeformułowanie tych zapisów w celu ścisłego ograniczenia ich zakresu; [pkt 64]
- E. rozważenie uwzględnienia w zadaniach Narodowego Instytutu wymienionych w art. 24 ust. 3 innych działań dotyczących edukowania kobiet na temat ich praw oraz pomocy w uzyskaniu ochrony prawnej, zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz zwalczania jej, rehabilitacji i ponownej integracji społecznej ofiar handlu ludźmi, dostępu kobiet do wymiaru sprawiedliwości, promowania praw osób z niepełnosprawnościami oraz praw grup zmarginalizowanych i mniejszościowych, a także przeformułowanie art. 24 ust. 3 pkt 4 w celu poszerzenia jego zakresu tak, aby obejmował on ogólnie dziedzictwo kulturalne, bez zawężania go wyłącznie do jednego dziedzictwa religijnego i narodowego; [pkt 47–53]
- F. zagwarantowanie, że Projekt Ustawy lub inne akty prawne zapewnią, że Narodowy Instytut będzie kierować się zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji oraz poszanowania niezależności stowarzyszeń; [pkt 54]
- G. wskazanie, że spośród jedenastu członków Rady nie więcej niż sześć osób powinno być tej samej płci, oraz włączenie zasad i procedur dotyczących ich powoływania, które zapewnią zgodność z takimi wymogami równowagi płci, a także przepisów określających konsekwencje naruszenia tych zasad; [pkt 61–62] oraz
- H. zapewnienie, aby Narodowy Instytut publikował roczne raporty ze szczegółowymi informacjami na temat rodzajów beneficjentów

finansowania/wsparcia zapewnionego przez Narodowy Instytut, kwoty przyznanych środków oraz celów, na jakie wykorzystano finansowanie. [pkt 70]

W tekście Opinii zawarto także Dodatkowe Zalecenia (wyfłuszczone).

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do wolności zrzeszania się i publicznego wsparcia dla stowarzyszeń

14. Wolność zrzeszania się jest prawem człowieka, które ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania demokracji, a także stanowi warunek konieczny korzystania z innych podstawowych wolności.⁵ Stowarzyszenia często odgrywają ważną, pozytywną rolę w osiąganiu celów leżących w interesie publicznym, co uznaje się w międzynarodowym orzecznictwie oraz w ogólnych uwagach i zaleceniach wydawanych przez organy traktatowe ONZ, a także w rezolucjach Rady Praw Człowieka ONZ oraz innych dokumentach międzynarodowych i regionalnych.⁶
15. Prawo do wolności zrzeszania się jest zapisane w najważniejszych międzynarodowych i regionalnych dokumentach w zakresie praw człowieka, w tym w art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁷ (zwanego dalej „MPPOiP”) oraz w art. 11 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanego dalej „EKPC”).⁸ W tym kontekście zdolność poszukiwania, uzyskiwania i wykorzystywania zasobów finansowych (i innych) z różnych źródeł, w tym publicznych lub prywatnych, krajowych, zagranicznych lub międzynarodowych jest uznawana za niezbędny element prawa do wolności zrzeszania się.⁹ Szczegółowe standardy, które również odnoszą się do zdolności stowarzyszeń do uzyskania dostępu do środków finansowych, znajdują się również w dokumencie UN Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms [„Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie praw i odpowiedzialności osób, grup i podmiotów społeczeństwa w zakresie wspierania i

⁵ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 8 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁶ *Ibidem*, pkt 9 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też np. rezolucję Rady Praw Człowieka ONZ *The rights to freedom of peaceful assembly and of association* [„Prawa do wolności pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się”] z 8 października 2013 r., nr A/HRC/RES/24/5, w której stwierdza się: „Uznając znaczenie wolności pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się, a także znaczenie społeczeństwa obywatelskiego dla dobrych rządów, w tym dzięki przejrzystości i odpowiedzialności, która jest niezbędna dla budowy pokojowych, zamożnych i demokratycznych społeczeństw, Świadomi fundamentalnego znaczenia aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesach rządzenia wpływających na życie ludzi”, a także motyw rezolucji Rady Praw Człowieka ONZ *Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment* [„Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego: tworzenie i utrzymywanie w prawie oraz w praktyce bezpiecznego i sprzyjającego rozwojowi środowiska”] z 9 października 2013 r., nr A/HRC/RES/24/21, w której stwierdza się: „Uznając fundamentalne znaczenie aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego, na wszystkich poziomach, w procesach rządzenia oraz w promowaniu dobrych rządów, w tym dzięki przejrzystości i odpowiedzialności na wszystkich poziomach, która jest niezbędna dla budowy pokojowych, zamożnych i demokratycznych społeczeństw”.

⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r.

⁸ Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

⁹ *Op. cit.*, przypis 3, Zasada 7 oraz pkt 102 i 200–217 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. praw do swobodnego pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się], *Report to the UN Human Rights Council (Funding of associations and holding of peaceful assemblies)* [„Raport dla Rady Praw Człowieka ONZ (Finansowanie stowarzyszeń i przeprowadzanie pokojowych zgromadzeń)”, pkt 8, dokument ONZ nr A/HRC/23/39 z 24 kwietnia 2013 r., http://www.ohchr.org/documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf].

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca Projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Rzeczpospolita Polska)

ochrony powszechnie uznanych praw człowieka i podstawowych wolności”] (Deklaracji ONZ w sprawie obrońców praw człowieka),¹⁰ w której wymaga się od państw „przyjęcia środków prawnych, administracyjnych lub innych w celu ułatwienia lub przynajmniej nieutrudniania skutecznego korzystania z prawa dostępu do finansowania”.¹¹

16. Rada Europy wydała także dokument *Fundamental Principles on the Legal Status of Non-governmental Organisations in Europe* [„Podstawowe zasady dotyczące statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”],¹² który stanowi cenne narzędzie w zakresie interpretacji międzynarodowych norm traktatowych odnoszących się do wolności zrzeszania się. W „Zaleceniu nr CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”¹³ stwierdza się też: „Organizacje pozarządowe powinny otrzymywać pomoc w realizacji swoich celów poprzez finansowanie publiczne lub inne formy wsparcia”, oraz formułuje się pewną liczbę przewodnich zasad w tym zakresie. W szczególności wszelkie formy wsparcia publicznego dla organizacji pozarządowych powinny podlegać przejrzystym i obiektywnym kryteriom, które mogą obejmować charakter działań podejmowanych przez organizację pozarządową i ich beneficjentów.¹⁴
17. Na szczęblu OBWE Państwa uczestniczące zobowiązały się do „zapewnienia, aby jednostki mogły korzystać z prawa do zrzeszania się, łącznie z prawem do tworzenia organizacji pozarządowych, wstępowania do nich i skutecznego uczestnictwa w ich działalności” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.), a także do „wzmocnienia procedur kontaktu i wymiany poglądów między organizacjami pozarządowymi a właściwymi organami krajowymi oraz instytucjami rządowymi” (Dokument Moskiewski z 1991 r.). W tym celu państwa uczestniczące OBWE powinny zapewnić „wdrożenie odpowiednich mechanizmów i procedur udziału stowarzyszeń jako przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w sprawach publicznych, zapewniających regularny, ciągły, zinstytucjonalizowany i otwarty dialog w celu ułatwienia ich skutecznego udziału”.¹⁵ Opublikowane przez OBWE/ODIHR – Komisję Wenecką *Guidelines on Freedom of Association* [„Wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”] (2015)¹⁶ oraz *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders*

¹⁰ Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Resolution adopting the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (Declaration on Human Rights Defenders)* [„Rezolucja przyjmująca deklarację w sprawie praw i odpowiedzialności osób, grup i podmiotów społeczeństwa w zakresie wspierania i ochrony powszechnie uznanych praw człowieka i podstawowych wolności (Deklarację ONZ w sprawie obrońców praw człowieka)”, nr A/RES/53/144 z dnia 9 grudnia 1998 r., <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>>.

¹¹ Zob. UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders [Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka], *2011 Report* [„Raport z 2011 r.”], nr A/66/203 z 28 lipca 2011 r., pkt 68, <http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/66/203>.

¹² Council of Europe [Rada Europy], *Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and Explanatory Memorandum* [„Podstawowe zasady dotyczące statusu organizacji pozarządowych w Europie i uzasadnienie”] z 13 listopada 2002 r., zwłaszcza pkt 62–65 dotyczące wsparcia publicznego, <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8082>>.

¹³ Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Status of Non-governmental Organisations in Europe* [„Zalecenie nr CM/Rec(2007)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”], 10 listopada 2007 r., zwłaszcza pkt 57–61 dotyczące wsparcia publicznego oraz uzasadnienie, <<https://rm.coe.int/16807096b7>>.

¹⁴ *Ibidem*, pkt 58–59 („Zalecenie Rady Europy z 2007 r. nr CM/Rec(2007)14 w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”); oraz pkt 110–113 („Uzasadnienie Zalecenia Rady Europy nr CM/Rec(2007)14”).

¹⁵ Zob. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15–16 kwietnia 2015 r., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

¹⁶ *Op. cit.*, przypis 3, część D „Udział w procesach podejmowania decyzji oraz majątku, dochodach i aktywach” oraz część E: „Wsparcie państwa i dostęp do innych zasobów” w sekcji C, podsekcji 2 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

[„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014)¹⁷ dostarczają przydatnych wskazówek na temat sposobu stanowienia prawa w kwestiach związanych z wolnością do zrzeszania się, w tym w sprawach dotyczących wsparcia państwa dla stowarzyszeń i ich udziału w sprawach publicznych w sposób zgodny z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.

2. Uwagi ogólne

2.1. Cel Projektu Ustawy

18. Celem Projektu Ustawy jest utworzenie nowego organu – Narodowego Instytutu – będącego agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (zob. art. 2 Projektu Ustawy). Zgodnie z art. 1 Projektu Ustawy głównym celem Narodowego Instytutu jest „wspierani[e] rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu”. W ramach jego ogólnej roli odnoszącej się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wspierania go, do zadań Narodowego Instytutu należą również m.in. zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23), wzmocnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego, w tym w zakresie pozyskiwania środków, wspieranie uczestnictwa obywateli, organizacji pozarządowych i innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym oraz edukacja obywatelska (art. 24 ust. 1-3 Projektu Ustawy – zob. też podsekcję 2.4 poniżej).
19. Obecnie ramy instytucjonalne wsparcia publicznego dla społeczeństwa obywatelskiego obejmują Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,¹⁸ Radę Działalności Pożytku Publicznego,¹⁹ Pełnomocnika Rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁰ oraz organy administracji publicznej na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym, które współpracują z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i mogą przydzielać im środki. Na mocy Projektu Ustawy zostanie wprowadzony nowy organ – Narodowy Instytut, który przejmie część zadań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ale także nowy podmiot rządowy: Komitet do spraw Pożytku Publicznego (zwany dalej „Komitetem”) i jego Przewodniczący, który będzie odgrywać decydującą rolę w sprawowaniu nadzoru nad Narodowym Instytutem, a ogólniej w dziedzinie rozwoju i wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
20. Proponowany cel nowej struktury instytucjonalnej zasadniczo odpowiada celom przyjętym w programach wspierania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które funkcjonują w niektórych innych krajach regionu OBWE, takich jak na przykład

¹⁷ OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), <<http://www.osce.org/odihr/119633>>. Zob. w szczególności pkt 63–75 dotyczące wolności zrzeszania się oraz prawa do udziału w sprawach publicznych, jak też pkt 210–215 uzasadnienia dotyczące dostępu do finansowania i zasobów, a także pkt 216–223 dotyczące prawa do udziału w sprawach publicznych.

¹⁸ Zob. <<http://www.pozytek.gov.pl/>>

¹⁹ Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powołanym na podstawie ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; zob. <<http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe.informacje,768.html>>

²⁰ Zob. <<http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/>>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca Projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Rzeczpospolita Polska)

Chorwacja, Estonia, Łotwa, Wielka Brytania i Szwecja. Koncentrują się one zazwyczaj na następujących trzech obszarach tematycznych:

- wzmocnieniu roli doradczej przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i ich udziału w publicznych procesach podejmowania decyzji;
- koordynacji wysiłków i działań instytucjonalnych oraz prawodawczych w celu stworzenia sprzyjających warunków dla dialogu, współpracy i partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim; oraz
- ułatwieniu bardziej skoordynowanego, przejrzystego i skutecznego wsparcia eksperckiego i finansowego dla działań oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

21. Jednocześnie, aby taka struktura była w pełni funkcjonalna, trwała i zdolna skutecznie wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz promować wdrażanie międzynarodowych i regionalnych standardów oraz dobrych praktyk w zakresie uczestnictwa w życiu publicznym i wolności zrzeszania się,²¹ musi ona mieć następujące cechy:

- strategiczne podejście do ustanawiania takich ram instytucjonalnych, poddane szeroko zakrojonym, efektywnym konsultacjom z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanymi grupami społecznymi²² (zob. też podsekcję 5 poniżej);
- jasne i dobrze zdefiniowane kompetencje podmiotów w tych ramach, aby uniknąć powielania zadań lub funkcji nadzorczych;²³
- skuteczna koordynacja ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego rzeczywiste włączenie w prace tych podmiotów;²⁴
- gwarantowany poziom niezależności programowej i finansowej tych podmiotów w celu zapewnienia ochrony przed ingerencją polityczną.²⁵

Poniższą ocenę prawną oparto na wspomnianych ogólnych zasadach.

22. W Projekcie Ustawy nie wyłącza się wyraźnie udziału innych podmiotów z dokonywania przydziału środków dla organizacji pozarządowych. Jednak w

²¹ Zob. *op. cit.*, przypis 3, pkt 106 i 183–189 dotyczące w szczególności udziału stowarzyszeń w procesach decyzyjnych („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”); oraz *op. cit.*, przypis 15, Zalecenie 13 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”). Zob. też np. UN Economic Commission for Europe [Komisja Gospodarcza ONZ dla Europy] (UNECE), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* [„Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”] (Konwencja z Aarhus) z 25 czerwca 1998 r., <<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>>; *op. cit.*, przypis 13 („Zalecenie nr CM/Rec(2007)14 Rady Europy z 2007 r. Komitetu w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”); UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 25: The Rights to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service* [„Prawo uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, prawo wybierania i kandydowania w rzetelnych wyborach oraz prawo równego dostępu do służby publicznej”] (art. 25 MPPOiP), nr CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27 sierpnia 1996 r., <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en>; *op. cit.*, przypis 10 („Deklaracja ONZ z 1998 r. w sprawie obrońców praw człowieka”); UN Human Rights Council [Rada Praw Człowieka ONZ], *Resolution on Protecting Human Rights Defenders* [„Rezolucja o ochronie obrońców praw człowieka”] z 21 marca 2013 r. nr A/HRC/RES/22/6, <<http://www.refworld.org/docid/53bfa8564.html>>; UN Human Rights Council [Rada Praw Człowieka ONZ], *Study on best practices, experiences and challenges and ways to overcome them with regard to the promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law* [„Studium dotyczące najlepszych praktyk, doświadczeń, wyzwań oraz sposobów ich przezwyciężenia w odniesieniu do promowania, ochrony i realizacji prawa do udziału w sprawach publicznych w kontekście obowiązującego prawa w zakresie praw człowieka”], nr A/HRC/30/26.

²² *Op. cit.*, przypis 3, pkt 22, 106 i 183–184 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

²³ *Ibidem*, pkt 105 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

²⁴ *Ibidem*, pkt 106 i 183–184 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

²⁵ *Ibidem*, pkt 217 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

uzasadnieniu do Projektu Ustawy stwierdza się, że projektowany akt prawny nada Narodowemu Instytutowi funkcję „instytucji odpowiedzialnej za dystrybucję środków w [...] zakresie [zadań związanych z organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego oraz wolontariatem]” (strona 10). Chociaż w uzasadnieniu stwierdza się, że organ ten nie przejmie kompetencji innych ministrów lub innych organów administracji publicznej, ustawodawców i decydentów zachęca się do unikania **sytuacji, w której w praktyce odpowiedzialność za rozdysponowywanie zdecydowanej większości środków lub zasobów zapewnianych przez władzę centralną wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego mogłaby spoczywać na tylko jednym podmiocie wykonawczym.**²⁶

23. **Mechanizm taki byłby niezgodny ze stosownymi zaleceniami i dobrymi praktykami**²⁷ w zakresie wsparcia publicznego dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w których wskazuje się, że państwo powinno przekazać odpowiedzialność za dystrybucję środków publicznych lub zasobów różnym organom, które są w miarę możliwości *niezależne od wpływów rządu, nie zaś jednemu ministerstwu lub innemu organowi rządowemu.*²⁸ Podejście takie pomaga również zapewnić przejrzystość procesów dystrybucji środków. Generalnie zaleca się zdecentralizowaną dystrybucję funduszy, gdyż pozwala ona organom administracji publicznej nawiązać bezpośrednią współpracę partnerską i zapewnić bardziej ukierunkowane wsparcie dla organizacji pozarządowych w obszarach, w których organy te posiadają generalnie największą wiedzę na temat stosownych potrzeb i priorytetów, a także o tym, które organizacje pozarządowe działają w danym obszarze. W krajach, w których funkcjonuje centralny podmiot odpowiedzialny za wsparcie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, jego wsparcie finansowe dla społeczeństwa obywatelskiego nie zastępuje przydziału środków przez inne podmioty publiczne, lecz je uzupełnia.²⁹

²⁶ OBWE/ODIHR nie jest w stanie dokonać oceny poziomu finansowania dostarczanego przez władzę centralną w porównaniu z władzą lokalną lub innymi źródłami.

²⁷ Programy wsparcia publicznego, na mocy których środki publiczne są przyznawane za pośrednictwem wielu różnych kanałów (tj. ministerstw, ogólnokrajowych fundacji, pozaministerialnych organizacji publicznych itp.), funkcjonują w różnych krajach regionu OBWE, takich jak Chorwacja, Słowenia, Węgry, Estonia, Szkocja, Irlandia czy Holandia. W krajach, w których istnieje centralny podmiot odpowiedzialny za wspieranie i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego (takich jak Chorwacja i Estonia), jego rola polega nie tylko na wspieraniu finansowym organizacji społeczeństwa obywatelskiego (rola ta jest generalnie marginalna i uzupełnia inne systemy przydziału środków publicznych), ale – co ważniejsze – na wzmacnianiu potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym przez zapewnienie wsparcia niematerialnego, badania, budowanie wspólnoty itp. Zob. European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) [Europejskie Centrum ds. Prawa Organizacji Niekomercyjnych], *Paper on Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans* [„Studium finansowania publicznego organizacji społeczeństwa obywatelskiego – dobre praktyki w Unii Europejskiej oraz na Bałkanach Zachodnich”] (2011), <<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>>.

²⁸ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 217 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też chorwacką Narodową Strategię Utworzenia Środowiska Sprzyjającego Rozwojowi Społeczeństwa Obywatelskiego (2012–2016), <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/ReportHC/states/5_Croatia_National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf>, której celem jest dalsza decentralizacja systemu przydzielania dotacji organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i inicjatywom obywatelskim (zob. Część I – Działanie 4).

²⁹ Zob. European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) [Europejskie Centrum ds. Prawa Organizacji Niekomercyjnych], *Paper on Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans* [„Studium finansowania publicznego organizacji społeczeństwa obywatelskiego – dobre praktyki w Unii Europejskiej oraz na Bałkanach Zachodnich”] (2011), gdzie w sekcji II zawarto przegląd mechanizmów finansowania funkcjonujących w Chorwacji, Anglii, Estonii, na Węgrzech i w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, <<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>>. Na przykład w Estonii środki publiczne są rozdzielane w zdecentralizowany sposób, przez różne podmioty, w tym ministerstwa, agencje wdrażające politykę w różnych obszarach (np. Centrum Pracy Młodzieży, Radę Ochrony Konsumentów) oraz Narodową Fundację Społeczeństwa Obywatelskiego; finansowanie jest względnie przewidywalne i stabilne przez kilka lat z rządu; dostępne jest również wsparcie organizacyjne, zwykle oparte na długoterminowej współpracy. Podobnie w Chorwacji Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wspiera stosunkowo niewielką liczbę organizacji, ale następuje to równoległe do innych form wsparcia ze strony władz krajowych i lokalnych w konkretnych dziedzinach działania. Zob. też OSCE Project Co-ordinator in Ukraine [Koordynator projektu OBWE na Ukrainie], *Research on International Practices on Funding Civil Society Organizations* [„Badania dotyczące międzynarodowych praktyk w zakresie finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego”] (grudzień 2010 r.), s. 62, <<http://www.osce.org/ukraine/76889?download=true>>.

24. Ponadto do zadań Komitetu należy między innymi współpraca w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi (nowy art. 34b ust. 2 pkt 1 Ustawy z 2003 r.). Nie jest jasne, czy mogłoby to oznaczać, że finansowanie z zagranicy i inne formy zagranicznego wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powinny być zarządzane wyłącznie przez Komitet, co mogłoby potencjalnie ograniczyć dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do zasobów zagranicznych lub międzynarodowych. W takim przypadku uregulowanie to byłoby sprzeczne z Zasadą 7 „Wytycznych w sprawie wolności zrzeszania się”, zgodnie z którą stowarzyszenia powinny mieć swobodę poszukiwania, uzyskiwania i wykorzystywania krajowych, zagranicznych oraz międzynarodowych zasobów finansowych, materialnych i ludzkich, i należałoby je ponownie rozważyć.
25. **W świetle powyższego Narodowy Instytut powinien uzupełniać inne systemy finansowania publicznego, nie zaś pełnić roli scentralizowanego organu odpowiedzialnego za dystrybucję zdecydowanej większości środków oraz zasobów zapewnianych przez władze wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Należy to w miarę możliwości wyraźnie wskazać w Projekcie Ustawy. Podobne uwagi dotyczą finansowania z zagranicy i innych form zagranicznego wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które nie powinny być zarządzane wyłącznie przez Komitet i/lub Narodowy Instytut.**

2.2. Decydujący wpływ władzy wykonawczej na Narodowy Instytut i w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

26. W Projekcie Ustawy wprowadza się nowy organ władzy wykonawczej, mianowicie Komitet, którego Przewodniczący będzie sprawować nadzór nad Narodowym Instytutem (art. 3 Projektu Ustawy i art. 39 ust. 11 Projektu Ustawy zmieniający Ustawę z 2003 r.). Osoba zajmująca to nowe stanowisko będzie członkiem Rady Ministrów (nowy art. 34a ust. 2 Ustawy z 2003 r.). Będzie ona powoływać i odwoływać Dyrektora Narodowego Instytutu oraz zastępców Dyrektora na wniosek Dyrektora (art. 5, 6 i 7), zatwierdzać plany oraz sprawozdania dotyczące kwestii programowych i finansów Narodowego Instytutu (art. 8), powoływać Przewodniczącą Rady Narodowego Instytutu (art. 11 ust. 1), powoływać pięciu członków Rady spośród kandydatów zaproponowanych przez organizacje pozarządowe (art. 9 ust. 1 pkt 4 czytany łącznie z art. 10 ust. 1) oraz pełnić szereg funkcji sprawowanych obecnie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 39 pkt 4–7). Przewodniczący Komitetu nadaje także statut Narodowemu Instytutowi w drodze rozporządzenia (art. 2 ust. 3 Projektu Ustawy) i zatwierdza regulamin określający zasady wynagradzania pracowników ustalony przez Dyrektora Narodowego Instytutu (art. 13 ust. 2). Ponadto jeżeli Przewodniczący Komitetu nie zatwierdzi lub odmówi zatwierdzenia rocznego sprawozdania z działalności Narodowego Instytutu bądź jego rocznego sprawozdania finansowego, może to stanowić podstawę do odwołania Dyrektora Narodowego Instytutu (art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2). Zatem Przewodniczący Komitetu sprawuje kontrolę nad najważniejszymi funkcjami związanymi z zarządzaniem Narodowym Instytutem i jego działaniem.
27. Do zadań Komitetu należy między innymi koordynowanie i monitorowanie współpracy między organami administracji rządowej a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przygotowywanie i konsultowanie z nimi programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz opiniowanie projektów aktów prawnych w

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca Projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Rzeczpospolita Polska)

- zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (nowy art. 34b Ustawy z 2003 r.). W skład Komitetu wchodzi Przewodniczący, wiceprzewodniczący (sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), przedstawiciele członków Rady Ministrów na szczeblu sekretarzy stanu oraz Dyrektor Narodowego Instytutu (nowy art. 34a Ustawy z 2003 r.). Obsługę Komitetu zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (nowy art. 34g Ustawy z 2003 r.).
28. W art. 8 i 12 Projektu Ustawy określono role oraz obowiązki dwóch organów Narodowego Instytutu, tj. Dyrektora i Rady Narodowego Instytutu. Dyrektor, który jest powoływany przez Przewodniczącego Komitetu, kieruje działalnością Narodowego Instytutu, podejmuje decyzje we wszystkich sprawach niewchodzących w zakres kompetencji Rady, jak też jest odpowiedzialny za coroczne planowanie i sprawozdawczość związane z kwestiami programowymi oraz finansowymi (art. 8 ust. 1, 3 i 4). Rada Narodowego Instytutu pełni przede wszystkim rolę doradczą w zakresie przygotowywania projektów wszystkich rocznych planów i sprawozdań programowych oraz finansowych Narodowego Instytutu, a także projektów programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 12). Rada składa się z jednego członka powoływanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, trzech członków powoływanych przez Przewodniczącego Komitetu, jednego członka powoływanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jednego członka reprezentującego jednostki samorządu terytorialnego oraz pięciu członków reprezentujących organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy z 2003 r. Jej Przewodniczący jest wybierany przez Przewodniczącego Komitetu spośród członków Rady (art. 11 ust. 1).
29. Chociaż z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że liczbę przedstawicieli organizacji pozarządowych w Radzie zwiększono z dwóch do pięciu w porównaniu z zapisami zawartymi w wersji Projektu Ustawy z lutego 2017 r., nadal stanowią oni w tym organie mniejszość w porównaniu z przedstawicielami władzy wykonawczej. Ponadto Przewodniczącego Rady wyznacza Przewodniczący Komitetu, który jest członkiem Rady Ministrów (art. 11 ust. 1 Projektu Ustawy). Nie jest jasne, dlaczego uprawnienie to przyznano przedstawicielowi władzy wykonawczej, nie zaś samym członkom Rady. Ponadto uchwały Rady zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej sześciu członków Rady (art. 11 ust. 5), przy czym rozstrzygający głos posiada Przewodniczący Rady, co oznacza, że takie decyzje mogłyby potencjalnie być podejmowane pod nieobecność przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ogólnie oznacza to, że przedstawiciele władzy wykonawczej będą mogli faktycznie kontrolować pracę Rady (zob. też zalecenie dotyczące tej kwestii w pkt 60 poniżej).
30. W świetle powyższego władza wykonawcza wydaje się mieć bezpośrednio lub pośrednio decydujący wpływ na zarządzanie Narodowym Instytutem, jego organizację i funkcjonowanie, w tym planowanie i sprawozdawczość odnoszące się do jego programu oraz finansów, jak też wewnętrzne procesy podejmowania decyzji. Władza wykonawcza miałaby również bezpośredni wpływ na określenie priorytetów dotyczących wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, gdyż Rada Ministrów jest odpowiedzialna za ustanowienie, w drodze uchwały, programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które są następnie zarządzane przez Narodowy Instytut (art. 23 ust. 2). Rada Ministrów decyduje także, czy będzie nadal finansować programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czy nie (art. 27 ust. 2).

31. Wątpliwe jest, czy tak silny wpływ władzy wykonawczej w tym obszarze jest pożądanym lub korzystnym z punktu widzenia celów i procesów wspierania działania społeczeństwa obywatelskiego. Jak wskazano w „Wytycznych w sprawie wolności zrzeszania się”: „[w] celu zwiększenia przejrzystości [...] odpowiedzialność za dystrybucję środków publicznych lub zasobów należy przekazać różnym organom, które są w miarę możliwości *niezależne od wpływów rządu*, nie zaś jednemu ministerstwu lub innemu organowi rządowemu”.³⁰ W istocie taka koncentracja uprawnień w rękach władzy wykonawczej oraz jej bezpośredni nadzór nad decyzjami programowymi i finansowymi oraz nad funkcjonowaniem Narodowego Instytutu może uczynić wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego mniej elastycznym, niezależnym bądź autentycznym, co jest sprzeczne z celem takich mechanizmów wsparcia. Ponadto w Projekcie Ustawy nie określono roli przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i samych organizacji w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz we wsparciu dla niego w ramach nowego zaproponowanego systemu (zob. podsekcję 2.3 poniżej).
32. Co do zasady należy zapobiegać przejściu przez państwo kontroli nad dowolnym systemem ustanawiającym publiczne wsparcie dla stowarzyszeń w jakiegokolwiek formie, a także należy zapewnić ochronę niezależności tych stowarzyszeń.³¹ Gdy władza wykonawcza dysponuje nadmiernym wpływem na systemy wsparcia społeczeństwa obywatelskiego i priorytety finansowania w tym obszarze, jak ma to miejsce w tym przypadku, może to pośrednio wpływać na decyzje i działania stowarzyszeń, kształtując *de facto* kierunek prac sektora społeczeństwa obywatelskiego, który często boryka się z ograniczonym finansowaniem, a przez to stanowić generalnie zagrożenie dla niezależności stowarzyszeń. Mechanizm, w którym organy rządowe ingerują bezpośrednio w działania stowarzyszeń mające na celu pozyskanie środków, kontrolując dystrybucję tych środków lub kierując dotacje od darczyńców do niektórych organizacji pozarządowych lub projektów, stanowi także ingerencję w swobodę poszukiwania i pozyskiwania środków przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.³²
33. **Autorzy projektu powinni zatem ponownie rozważyć obecną strukturę nadzorczą i organizacyjną przewidzianą w Projekcie Ustawy, w szczególności nadzór nad Narodowym Instytutem przez członka Rady Ministrów. Ponadto należy uwzględnić środki lub zabezpieczenia ograniczające potencjalny bezpośredni wpływ władzy wykonawczej na Narodowy Instytut i systemy wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Można tego dokonać przez zwiększenie udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (i innych podmiotów) w procesie selekcji organów lub ich zaangażowania w ten proces, a także zwiększenie ich reprezentacji w strukturach zarządzających, ogólniej zaś przez bardziej systematyczne angażowanie ich w prace i działalność Narodowego Instytutu (zob. też podsekcje 2.3 i 3.2 poniżej). Podobne uwagi odnoszą się do prac Komitetu. Ponadto w prace i/lub kształtowanie składu Rady oraz Komitetu mogłyby być aktywnie zaangażowane inne (niezależne) podmioty, takie jak krajowa instytucja ochrony praw człowieka (Rzecznik Praw Obywatelskich) (zob. pkt 60 poniżej). Przewodniczący Rady powinien być wybierany przez członków Rady, nie zaś przez Przewodniczącego Komitetu (art. 11). Autorzy projektu powinni również rozważyć nadanie Radzie większych uprawnień decyzyjnych, (zob. także podsekcję 3.1**

³⁰ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 217 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

³¹ *Ibidem*, pkt 215 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

³² *Op. cit.*, przypis 17, pkt 221 („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”).

poniżej). Należy też ponownie rozważyć, czy właściwe jest przyjmowanie przez Radę Ministrów programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zarządzanych przez Narodowy Instytut, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mieli rzeczywisty udział w projektowaniu takich programów (zob. podsekcję 2.3 poniżej).

2.3. Brak skutecznej koordynacji oraz rzeczywistego włączenia społeczeństwa obywatelskiego i jego udziału w pracach Narodowego Instytutu oraz Komitetu do spraw Pożytku Publicznego

34. Projekt Ustawy odnosi się do pewnych form zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w prace Narodowego Instytutu, np. poprzez uwzględnienie pięciu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego spośród jedenastu członków Rady (art. 9 ust. 1 pkt 4), konsultowanie ze społeczeństwem obywatelskim programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (nowy art. 34b ust. 1 pkt 2 ustawy z 2003 r.), zapewnienie Narodowemu Instytutowi możliwości powierzenia społeczeństwu obywatelskiemu zadań wymienionych w art. 24 ust. 1-3 w drodze otwartego konkursu ofert (art. 24 ust. 5) oraz zaangażowaniu go w proces otwartego konkursu ofert zgodnie z Rozdziałem 2 Działu II Ustawy z 2003 r. Należy stwierdzić, że chociaż celem Projektu Ustawy jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwiększenie jego uczestnictwa w życiu publicznym i wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych (art. 24 ust. 1 oraz art. 24 ust. 3 pkt 1 i 2), nie przewidziano w nim systematycznej współpracy lub partnerstwa Narodowego Instytutu oraz Komitetu/Przewodniczącego Komitetu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań tych podmiotów.
35. Warto zauważyć, że art. 28 Projektu Ustawy mówi, że przepisy Ustawy z 2003 r. mają zastosowanie do realizacji zadań, o których mowa w art. 24 ust. 1-3 Projektu Ustawy. Nie jest jasne, dlaczego przepisy Ustawy z 2003 r. mają mieć zastosowanie tylko do tych zadań, a nie do innych obszarów pracy Narodowego Instytutu. Jeżeli zamiarem twórców projektu było ustanowić, że Narodowy Instytut będzie działał w pełni zgodnie z przepisami Ustawy z 2003 r., obecne brzmienie Projektu Ustawy zyskałoby, gdyby wyrazić ten zamiar jasno.
36. W proponowanym nowym art. 34b Ustawy z 2003 r. stwierdza się, że do zadań Komitetu należą konsultacje z organizacjami pozarządowymi przy opracowywaniu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co stanowi postęp w porównaniu z wcześniejszą wersją Projektu Ustawy z lutego 2017 r. Jednocześnie w Projekcie Ustawy nie wskazuje się jednak, że takie konsultacje muszą być efektywne (zob. pkt 21 i 33 powyżej oraz 41–44 poniżej), ani też nie wspomina się o możliwych konsekwencjach ich nieprzeprowadzenia.
37. W szczególności przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego nie są zaangażowani w opracowywanie projektów rocznych planów działalności i planów finansowych oraz sprawozdań z działalności i sprawozdań finansowych Narodowego Instytutu (art. 8). Podobnie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego nie przeprowadza się konsultacji podczas ustalania regulaminów konkursów ofert, w tym określania rodzajów zadań podlegających finansowaniu (art. 30). Należy jednak rozumieć, że przepisy rozdziału 2 Ustawy z 2003 r. pozostaną w mocy, co oznacza, że w skład komisji konkursowej będą wchodzić przedstawiciele organizacji pozarządowych lub innych podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z 2003 r. (art. 15 ust. 2d Ustawy z

- 2003 r.). Ponadto w odniesieniu do nowych zadań, które będą teraz wykonywane przez Przewodniczącego Komitetu (np. przyjmowania wzorców ofert, umów ramowych i sprawozdań zgodnie z art. 45 Projektu Ustawy w związku z art. 19 i 19a Ustawy z 2003 r.) brakuje wzmianek o ewentualnych konsultacjach lub współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy te środki lub dokumenty będą miały bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie. Ogólniej, w Projekcie Ustawy nie określono żadnych form współpracy Narodowego Instytutu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy wykonywaniu jego zadań wymienionych w art. 24, poza wskazaniem, że Narodowy Instytut może ogłosić otwarty konkurs ofert.
38. Kontrastuje to z przepisami Ustawy z 2003 r., w której określono różne procedury współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, takie jak mechanizmy wzajemnego przekazywania informacji zwrotnych, konsultacje dotyczące projektów ustaw, tworzenie wspólnych zespołów doradczych i zawieranie bardziej formalnych umów o partnerstwie.³³ Ponadto w Ustawie z 2003 roku stwierdza się na przykład, że przedstawiciele organizacji pozarządowych stanowią co najmniej połowę składu Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 36 ust. 1a Ustawy z 2003 r.),³⁴ przy czym organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają bezpośredni wpływ na wybór członków Rady, gdyż wskazują kandydatów do niej. Organizacje pozarządowe mogą również być zapraszane do uczestnictwa w posiedzeniach Rady (art. 38 ust. 2. Ustawy z 2003 r.), a organizacje niereprezentowane w Radzie są mimo to uprawnione do udziału w pracach/działaniach Rady zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 40 Ustawy z 2003 r.). Ten ostatni przepis odnosi się również w szczególności do znaczenia zapewnienia właściwego udziału wszystkich organizacji pozarządowych w pracach Rady, a także uwzględnienia różnorodności rodzajów działalności pożytku publicznego.
39. Z kolei w skład nowo utworzonego Komitetu nie wchodzi przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (zob. pkt 27 powyżej). Chociaż w posiedzeniach Komitetu mogą uczestniczyć „osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu”, ich udział jest możliwy wyłącznie na zaproszenie Przewodniczącego Komitetu z jego własnej inicjatywy lub na wniosek poszczególnych członków (nowy art. 34a ust. 5 Ustawy z 2003 r.). Przewodniczący Komitetu może też, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Komitetu, tworzyć zespoły robocze, a także określać ich skład i zakres zadań. Oprócz konsultacji przy opracowywaniu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (zob. pkt 36 powyżej), w Projekcie Ustawy nie określono możliwości ani procedur konkretnego udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w pracach Komitetu bądź dowolnych zespołów roboczych utworzonych w jego obrębie.
40. Prawo jednostek do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest uznawane na całym świecie oraz w poszczególnych krajach; opracowano standardy i modele regionalne mające wspierać udział społeczeństwa, w tym stowarzyszeń, w procesach podejmowania decyzji jako zasadę cechującą dobrą administrację.³⁵ Państwa

³³ Zob. art. 5 ust. 2 Ustawy z 2003 r.

³⁴ W art. 36 ust. 1a Ustawy z 2003 r. stwierdza się: „Przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 stanowią co najmniej połowę składu Rady”.

³⁵ Zob. *op. cit.*, przypis 3, Zasada 8 oraz pkt 183–189 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też *op. cit.*, przypis 22, pkt 8 („Komentarz Ogólnej Rady Praw Człowieka nr 25”); *op. cit.*, przypis 10 („Deklaracja ONZ w sprawie obrońców praw człowieka z 1998 r.”), w którym stwierdza się, że każdy ma prawo do skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do udziału w rządzeniu swoim krajem oraz do kierowania sprawami publicznymi (art. 8); oraz *op. cit.*, przypis 15 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”); oraz *op. cit.*, przypis 17, sekcja II, podsekcja G dotycząca prawa do udziału w życiu publicznym („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”).

uczestniczące OBWE zobowiązały się także do „wzmocnienia procedur kontaktu i wymiany poglądów między organizacjami pozarządowymi a właściwymi organami krajowymi i instytucjami rządowymi” (Moskwa 1991, pkt 43.1). W tym celu państwa uczestniczące OBWE powinny wdrożyć odpowiednie mechanizmy i procedury zapewniające udział stowarzyszeń, jako przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w kierowaniu sprawami publicznymi, umożliwiając regularny, ciągły, zinstytucjonalizowany i otwarty dialog w celu ułatwienia ich skutecznego uczestnictwa.³⁶ Takie zaangażowanie publiczne organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowi kluczowy element zdrowego społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonującej demokracji.³⁷ We wspólnym interesie organizacji pozarządowych i organów administracji publicznej, jak też społeczeństwa jako całości, leży ponadto posiadanie mechanizmów w celu ułatwienia zrozumienia problemów publicznych, a także wykorzystania zdolności, wiedzy i umiejętności organizacji społeczeństwa obywatelskiego.³⁸

- 41.** W świetle powyższego, oprócz zwiększenia liczby przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w strukturze zarządzania Narodowego Instytutu i zwiększenia ich zaangażowania w proces powoływania jego organów (zob. podsekcję 3.2 poniżej), **autorzy projektu powinni rozważyć uwzględnienie w Projekcie Ustawy procedur podobnych do przewidzianych w Ustawie z 2003 r. Powinni oni co najmniej zapewnić efektywny udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w stosownych działaniach, w szczególności w opracowywaniu projektów rocznych planów działalności i planów finansowych oraz sprawozdań z działalności i sprawozdań finansowych Narodowego Instytutu (art. 8), a także w ustalaniu regulaminu konkursu ofert, w tym określaniu rodzajów zadań podlegających finansowaniu (art. 30).³⁹ Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny też być aktywnie zaangażowane w sprawowanie ogólnego nadzoru nad Narodowym Instytutem. Podobnie postanowienia dotyczące Komitetu, jego składu i procedur roboczych powinny zostać poprawione i/lub uzupełnione w celu zapewnienia, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą mogły w efektywny sposób uczestniczyć w jego pracach oraz procesach podejmowania decyzji. Przewodniczący Komitetu powinien ponadto współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy wykonywaniu wymienionych powyżej funkcji. Dodatkowo w Projekcie Ustawy można byłoby stwierdzić ogólniej, że podczas wykonywania swoich zadań i prowadzenia działalności Narodowy Instytut, jego Dyrektor/zastępcy Dyrektora, Rada, Komitet i jego Przewodniczący, a także Rada Ministrów powinni współpracować z organizacjami pozarządowymi w rozumieniu art. 5 ust. 2 Ustawy z 2003 r.**
- 42.** W idealnym scenariuszu organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny uczestniczyć w zarządzaniu Narodowym Instytutem, podejmowaniu decyzji i

³⁶ *Ibidem*, we wstępie oraz Zaleceniach 3 i 13 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

³⁷ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 218 („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”).

³⁸ *Ibidem*, pkt 220 („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”). Zob. też OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Annotated Agenda of the Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of Peaceful Assembly and Association* [„Opatrzony adnotacjami porządek Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania”], 16–17 kwietnia 2015 r., <<http://www.osce.org/odihr/144421>>.

³⁹ Na przykład w Chorwacji prowadzone są konsultacje społeczne podczas opracowywania planów strategicznych i ustalania priorytetów prac Narodowej Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, a także w celu określenia priorytetów finansowania chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego z funduszy strukturalnych UE. Ponadto w obrębie poszczególnych obszarów programowych (tj. w zakresie wolontariatu i pedagogiki społecznej) prowadzone są konsultacje w celu opracowania wniosków do Europejskiego Funduszu Społecznego. Takie konsultacje są organizowane przez Biuro Rządu ds. Organizacji Pozarządowych lub Narodową Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

opracowywaniu programów przez nawiązanie partnerstwa/stworzenie wspólnych struktur decyzyjnych, a nie wyłącznie przez konsultacje, które pozwalają im jedynie przedstawić opinie na temat sformułowanych już propozycji.⁴⁰ Podobne uwagi odnoszą się do udziału w procesach podejmowania decyzji i opracowywania planów w obrębie Komitetu, zwłaszcza podczas przygotowywania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (nowy art. 34b ust. 2 Ustawy z 2003 r.).

43. Co do zasady stowarzyszenia powinny mieć możliwość mianowania swoich przedstawicieli biorących udział w publicznych procesach decyzyjnych, w tym zasiadających w organach doradczych i ustanowionych organach rządowych.⁴¹ **Należy wdrożyć mechanizmy zapewniające, aby proces selekcji takich przedstawicieli był sprawiedliwy, publiczny, przejrzysty, otwarty, niedyskryminacyjny, pluralistyczny i konkurencyjny.**⁴² Taki proces selekcji powinien się opierać na jasnych i z góry określonych kryteriach, z jednoczesnym zapewnieniem różnorodności wybranych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przy czym ogłoszenia o wolnych miejscach powinny trafiać do dużej liczby odbiorców i w sposób maksymalizujący potencjalną liczbę kandydatów z szerokiej gamy organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, aby zapewnić przejrzystość procesów selekcji, rekomendowane byłoby wskazanie, że przed powołaniem zostanie opublikowany wykaz kwalifikujących się (spełniających kryteria) kandydatów, a także dopilnowanie, aby zostały opublikowane podstawowe informacje na temat organizacji społeczeństwa obywatelskiego biorących udział w tych procesach.⁴³ **Zaleca się stosowne uzupełnienie Projektu Ustawy.**
44. Przy określaniu kryteriów oraz procedur takiego uczestnictwa i współpracy **zaleca się dodatkowo, aby autorzy projektu skonsultowali się także z różnymi zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.**

2.4. Inne uwagi

45. W preambule Projektu Ustawy i niektórych jej postanowieniach (art. 24 ust. 3 pkt 3 i 6) znajdują się obecnie odniesienia do „obywateli”, nie zaś „osób” lub „jednostek”. W tym kontekście należy stwierdzić, że niektóre prawa mogą dotyczyć wyłącznie obywateli. Jednak chociaż w art. 25 MPPOiP wyraźnie chronione jest jedynie prawo „obywateli” do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego oraz dostępu do służby publicznej, nie wyklucza to przyznania niektórych elementów takiego prawa również innym grupom.⁴⁴ Z drugiej strony warto podkreślić, że gwarancje podstawowych praw i wolności, w tym prawa do wolności zrzeszania się, dotyczą wszystkich, a nie tylko obywateli.⁴⁵ W związku z tym odniesienie do „obywateli” nie powinno być interpretowane w sposób, który

⁴⁰ Zob. np. Council of Europe [Rada Europy], *Code of Good Practices for Civil Participation in the Decision-Making Process* [„Kodeks dobrych praktyk dotyczących udziału obywateli w procesie decyzyjnym”] (2009), strona 8, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>>.

⁴¹ *Op. cit.*, przypis 15, Zalecenie 13 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

⁴² *Ibidem*, Zalecenie 13 i Część I („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

⁴³ *Ibidem*, Zalecenie 13 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

⁴⁴ *Op. cit.*, przypis 22, pkt 3 („Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 25”).

⁴⁵ Zob. art. 22 MPPOiP i art. 11 EKPC w odniesieniu konkretnie do prawa do wolności zrzeszania się. Zob. też *op. cit.*, przypis 3, pkt 93 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

- uniemożliwiłaby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego założonym przez cudzoziemców lub osoby niebędące obywatelami bądź założonym wspólnie przez obywateli i osoby niebędące obywatelami dostęp do finansowania ze środków publicznych z Narodowego Instytutu lub z innych struktur (zob. też pkt 49 poniżej dotyczący niedyskryminacyjnego dostępu do finansowania ze środków publicznych).
46. W preambule jest także mowa o pewnych podstawowych wartościach lub koncepcjach oraz opisany jest kontekst, w jakim państwo powinno wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego. W szczególności odniesiono się w niej do „zręb[ów] kultury narodowej i lokalnej”, „wolnościow[ych] i chrześcijański[ch] ideał[ów] obywateli” i „kształtowania dojrzałego patriotyzmu”, wskazując także, iż państwo polskie będzie dążyć do „[otoczenia] szczególną ochroną [...] organizacj[i] mał[ych], krzewiąc[ych] etos społecznikowski i pielęgnując[ych] dziedzictwo lokalne”. Chociaż nie są one prawnie wiążące, preambuły pomagają ogólnie w wyjaśnieniu celu i zamiaru leżącego u podstaw instrumentu normatywnego. W art. 24 ust. 3 pkt 4 stwierdza się ponadto, że do zadań Narodowego Instytutu będzie należeć także „podtrzymywanie i upowszechnianie kultury oraz zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie tradycji narodowej i lokalnej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, a także solidarności i wrażliwości społecznej”.
47. Odwołując się do swojej europejskiej kultury i wspólnych wartości, państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się chronić oraz krzewić swoje „dziedzictwo kulturalne i duchowe z całym jego bogactwem i różnorodnością” (Paryska Karta Nowej Europy OBWE, 1990). W Dokumencie Kopenhaskim OBWE (1990) uznały również „ważną rolę organizacji pozarządowych, w tym partii politycznych, związków zawodowych, organizacji ochrony praw człowieka i grup religijnych w krzewieniu tolerancji i różnorodności kulturowej oraz rozwiązywaniu kwestii odnoszących się do mniejszości narodowych” (pkt 30). W Dokumencie Krakowskiego Sympozjum na temat dziedzictwa kulturalnego państw uczestniczących OBWE (1991), podkreślając kluczową rolę ochrony dziedzictwa kulturalnego oraz rolę stowarzyszeń pozarządowych w tym zakresie (pkt 14 i 19), stwierdzono również, że „ochrona i interpretacja wartości oraz dziedzictwa kulturalnego różnych grup staną się pełniejsze dzięki zaangażowaniu tych grup, a zaangażowanie to sprzyja odgrywającej niezmiernie ważną rolę tolerancji dla odmiennych kultur i ich poszanowaniu”. Wąski zakres art. 24 ust. 3 pkt 4, w którym mowa jest tylko o jednej religii i pochodzeniu narodowym, wydaje się być sprzeczny z tymi zasadami.
48. Ponadto zgodnie z art. 18 MPPoIP, art. 9 EKPC oraz zobowiązaniami OBWE dot. wolności religii lub wyznania,⁴⁶ państwo ma obowiązek poszanowania, promowania i ułatwiania wykonywania prawa do wolności religii lub wyznania i nie może stosować dyskryminacji. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdza w szczególności, że „państwo ma obowiązek zachowania *neutralności i bezstronności w wykonywaniu swojej władzy regulacyjnej* oraz w stosunkach z poszczególnymi religiami, wyznaniem i przekonaniami”, gdyż ma to kluczowe znaczenie dla „zachowania pluralizmu i właściwego funkcjonowania demokracji”.⁴⁷
49. Ponadto w art. 23 ust. 1 stanowi się, że Narodowy Instytut zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, realizując zadania, o których mowa

⁴⁶ Zobacz w szczególności, Dokument Wiedeński OBWE (1989), pkt. 11 oraz 16-17, <<http://www.osce.org/mc/40881>> oraz Dokument Kopenhaski OBWE (1990), pkt. 9.4, <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

⁴⁷ ECtHR [ETPC], *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria* [„Najwyższa Święta Rada Wspólnoty Muzułmańskiej przeciwko Bułgarii”] (skarga nr 39023/97, wyrok z 16 grudnia 2004 r.), pkt 93, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-67795>>.

w art. 24. Oznacza to, że Narodowy Instytut będzie w szczególności wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które prowadzą działania związane z upowszechnianiem „zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie tradycji [...], pielęgnowanie[m] polskości oraz rozwój[em] świadomości narodowej [...]”. Może to implikować, że stowarzyszenia koncentrujące się na tych kwestiach mogą być traktowane w sposób uprzywilejowany w odróżnieniu od innych społeczności religijnych bądź wyznaniowych, co jest *prima facie* dyskryminujące, gdyż przepis ten nie wydaje się służyć uzasadnionemu celowi ani też mieć innego obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, a także stanowiące ingerencję w wolność religii lub wyznania społeczności lub organizacji religijnych bądź wyznaniowych.⁴⁸ Jak stwierdzono w „Wytycznych w sprawie wolności zrzeszania się”, kryteria określania poziomu finansowania ze środków publicznych dostępnych dla każdego stowarzyszenia muszą być obiektywne i niedyskryminacyjne.⁴⁹ Co do zasady przy zapewnianiu wsparcia ze strony państwa nie powinna występować dyskryminacja przeciwko stowarzyszeniom ze względu na obszary ich działania,⁵⁰ chociaż może istnieć uzasadniona potrzeba wspierania stowarzyszeń, które zajmują się pewnymi kwestiami leżącymi w interesie publicznym⁵¹ (zob. pkt 51-52 poniżej). Ponadto sformułowanie art. 24 ust. 3 pkt 4 mogłoby sugerować, że Narodowy Instytut może nie przyznawać priorytetu działalności związanej z ochroną praw mniejszości narodowych, cudzoziemców, bezpaństwowców, uchodźców, migrantów itp.

- 50. W związku z powyższym, a także w celu uniknięcia nieporozumień, zaleca się przeformułowanie art. 24 ust. 3 pkt 4 Projektu Ustawy w celu rozszerzenia jego zakresu na dziedzictwo kulturalne ogólnie, bez ograniczania go do wyłącznie jednego dziedzictwa religijnego i pochodzenia narodowego, przy jednoczesnym podkreśleniu wagi tolerancji, współlistnienia i równego traktowania.**
51. Jednocześnie w międzynarodowych i regionalnych standardach oraz zaleceniach stwierdza się, że państwa powinny zapewnić wsparcie finansowe również stowarzyszeniom, których działania wnoszą wkład w osiągnięcie celów zapisanych w międzynarodowych lub regionalnych instrumentach prawnych. Dotyczy to np. stowarzyszeń, które edukują kobiety na temat ich praw oraz pomagają im uzyskać ochronę prawną przed naruszeniami ich prawa do równego i niedyskryminacyjnego traktowania,⁵² działają na rzecz zapobiegania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz zwalczania jej (w tym przez zapewnienie schronienia i wsparcie dla rehabilitacji),⁵³ pracują z kobietami, które padły ofiarą handlu ludźmi, w celu ułatwienia ich rehabilitacji i reintegracji,⁵⁴ ułatwiają kobietom dostęp do wymiaru sprawiedliwości,

⁴⁸ Zob. *op. cit.*, przypis 3, pkt 93–94, 96 i 123 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁴⁹ *Ibidem*, pkt 208 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. także Opublikowane przez OBWE/ODIHR-Komisję Wenecką *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities* [„Wytyczne dot. osobowości prawnej społeczności religijnych i wyznaniowych”] (2014), pkt. 38-42 <<http://www.osce.org/odihr/139046>>.

⁵⁰ *Ibidem*, pkt 210 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁵¹ *Ibidem*, pkt 96 i 204 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁵² Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, *General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [„Zalecenie ogólne nr 28 dotyczące podstawowych obowiązków Państw-Stron na mocy art. 2 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], nr CEDAW/C/GC/28 z 16 grudnia 2010 r., pkt 34: „Państwa-Strony powinny wspierać finansowo niezależne stowarzyszenia i ośrodki zapewniające zasoby prawne kobietom w ramach swoich działań polegających na edukowaniu kobiet na temat ich praw do równości i udzielaniu im pomocy w uzyskaniu ochrony prawnej przed dyskryminacją”.

⁵³ Council of Europe [Rada Europy], *Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence* [„Konwencja Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”] (Konwencja ze Stambułu), 12 kwietnia 2011 r., ETS 210, art. 8, <<http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/basic-texts>>. Konwencja ze Stambułu została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 27 kwietnia 2015 r. i weszła w życie na jej terytorium w dniu 1 sierpnia 2015 r.

⁵⁴ Zgromadzenie Generalne ONZ, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* [„Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz

w tym przez zapewnienie pomocy prawnej,⁵⁵ a także pracują z grupami marginalizowanymi lub mniejszościowymi.⁵⁶ W swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce z listopada 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ uznał również, że te obszary te wymagają wzmożonych wysiłków.⁵⁷

52. Warto także nadmienić, że w art. 29 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (zwanej dalej „KPON”)⁵⁸ podkreśla się kluczową rolę organizacji pozarządowych i stowarzyszeń w promowaniu środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi.
53. W związku z tym **autorzy projektu powinni rozważyć uzupełnienie art. 24 ust. 3 w sposób zapewniający wspieranie przez Narodowy Instytut również organizacji działających w tych obszarach.** Warto podkreślić, że z art. 24 ust. 3 usunięto szczególnie pożądaną zapis o zadaniach związanych z poszerzaniem zakresu i form wsparcia dla grup narażonych na ryzyko wykluczenia społecznego oraz włączeniem ich w procesy podejmowania decyzji. Autorów projektu zachęca się do rozważenia ponownego wprowadzenia tej formy wsparcia.

3. Kompetencje, struktura zarządzania i funkcjonowanie Narodowego Instytutu

54. Należy zauważyć, że Projekt Ustawy nie zawiera ogólnych zasad określających sposób funkcjonowania Narodowego Instytutu i proces podejmowania decyzji w jego ramach. W tym kontekście zauważa się, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (Preambuła), a także stwierdza się w niej, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania [...] dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji” (art. 12). Ponadto w art. 5 ust. 3 Ustawy z 2003 r. wskazano zasady kierujące współpracą między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, tj. „**zasad[ym] pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności**”. Jeśli wskazane powyżej rekomendacje dotyczące stosowania przepisów Ustawy z 2003 r. nie zostaną uwzględnione (zob. pkt. 35 powyżej), takie zasady można byłoby wyraźnie uwzględnić w Projekcie Ustawy, podobnie jak **zasadę równego traktowania i niedyskryminacji oraz poszanowania niezależności stowarzyszeń, które nie są obecnie uwzględnione w Ustawie z 2003 r. Zaleca się stosowne uzupełnienie Projektu Ustawy.**

karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającej Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej” z 15 listopada 2000 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych, art. 6, 9 i 10, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>>.

⁵⁵ Zob. na przykład CEDAW [Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet], *Concluding Observations on Kazakhstan* [„Uwagi końcowe dotyczące Kazachstanu”], CEDAW/C/KAZ/CO/3-4, 10 marca 2014 r., pkt 13.

⁵⁶ Zob. OSCE Copenhagen Document [„Dokument Kopenhaski OBWE”] (1990), pkt 30. Zob. też *op. cit.*, przypis 3, pkt 204 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁵⁷ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Concluding Observations on the 7th Periodic Report of Poland* [„Uwagi końcowe dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej”] z 23 listopada 2016 r., <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en>.

⁵⁸ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (zwana dalej „KPON”) przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 61/106 z dnia 13 grudnia 2006 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała KPON w dniu 25 września 2012 r.

3.1. Kompetencje i zakres prac Narodowego Instytutu

55. W ramach jego ogólnej roli odnoszącej się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wspierania go, do zadań Narodowego Instytutu należą również zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23 ust. 1) oraz zwiększanie instytucjonalnej sprawności i profesjonalizmu działania „organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego” (art. 24 ust. 1). Instytut ma ponadto między innymi wzmacniać potencjał organizacji pozarządowych oraz wspierać dodatkowo pozyskiwanie przez organizacje pozarządowe środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 24 ust. 2), wspierać zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne, zwłaszcza w procesy podejmowania decyzji, a także wspierać obywatelską kontrolę nad podmiotami publicznymi i edukację obywatelską (art. 24 ust. 3 pkt 1 i 6).
56. W rozdziale 4 Projektu Ustawy zatytułowanym „Tryb realizacji zadań Narodowego Instytutu” opisano szczegółowo zagadnienia odnoszące się do tylko jednego aspektu zadań Narodowego Instytutu, a mianowicie wdrażania programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, o których mowa w art. 23 ust. 1, samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert. W Projekcie Ustawy nie określono jednak procedur i zasad wykonywania pozostałych zadań określonych w art. 24 Projektu Ustawy, bądź też sposobu wdrożenia regulacji podrzędnych wobec ustawy, które zawierałyby z kolei szczegółowe procedury realizacji tych zadań. Może to skutkować niepewnością i potencjalnie rozbieżnymi interpretacjami dotyczącymi rzeczywistych kompetencji Narodowego Instytutu, a także może prowadzić do potencjalnego pokrywania się zakresu jego uprawnień z uprawnieniami innych organów publicznych. **Choć nie każdy aspekt kompetencji Narodowego Instytutu musi być określony w Projekcie Ustawy, należy wskazać przynajmniej nadrzędne ramy określające zadania Narodowego Instytutu, a kwestie te powinny zostać bardziej szczegółowo ujęte w aktach wykonawczych lub innych dokumentach.**⁵⁹
57. W świetle art. 12 ust. 1 Projektu Ustawy Rada Narodowego Instytutu wydaje się pełnić rolę głównie doradczą, gdyż wykaz jej zadań obejmuje jedynie wyrażanie opinii. Jednocześnie brzmienie innych przepisów Projektu Ustawy sugeruje pewne uprawnienia decyzyjne, np. zatwierdzanie regulaminu konkursu (art. 30 ust. 2). Aby wyjaśnić tę kwestię, **w Projekcie Ustawy należy wyraźniej określić rolę Rady i jej kompetencje w zakresie przyjmowania wiążących decyzji, oprócz przekazania większych uprawnień decyzyjnych Radzie** (zob. pkt 33 powyżej).

3.2. Powoływanie, skład i odwoływanie organów Narodowego Instytutu

58. W art. 5 Projektu Ustawy wymieniono wymogi, jakie musi spełniać powoływany przez Przewodniczącego Komitetu Dyrektor Narodowego Instytutu. Obejmują one „ciesz[enie się] nieposzlakowaną opinią i da[wanie] rękojmi prawidłowego wykonywania powierzonych zadań”. Podobnie w art. 9 ust. 2 wyszczególniono kryteria kwalifikowalności dla członków Rady, także zawierające zapis o „nieposzlakowan[ej] opini[i]”. Należy zauważyć, że w obydwu przepisach jest oprócz tego mowa o

⁵⁹ Na przykład w statucie estońskiej Narodowej Fundacji Społeczeństwa Obywatelskiego stwierdza się: „Działania Fundacji muszą być zgodne z krajowymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”; zob. http://www.kysk.ee/failid/Upload/files/ENG/ARTICLES_OF_ASSOCIATION.pdf.

skazaniach za przestępstwa umyślne, co stanowi obiektywny element oceny kwalifikowalności kandydata. **Odniesienie do „nieposzlakowanej opinii” ma z kolei dość niejasny i ogólny charakter; zapis ten należy ponownie rozważyć lub sformułować w bardziej precyzyjny sposób w celu zapewnienia jasności prawnej i przewidywalności oraz zapobieżenia jego uznaniowemu stosowaniu. Jeśli zamiarem twórców projektu było, aby objąć zakresem także pewne nieumyślne przestępstwa uważane za szczególnie naganne, Projekt Ustawy powinien uwzględniać odniesienia do stosownych przepisów w celu zapewnienia przejrzystości.**

59. Zgodnie z zaleceniem w pkt 41 powyżej należy zapewnić większy udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie wyboru organów Narodowego Instytutu lub ich zaangażowanie w ten proces. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że przedstawiciele organizacji pozarządowych w Radzie są obecnie zgłaszani przez organizacje pozarządowe lub podobne podmioty, podczas gdy w wersji Projektu Ustawy z lutego 2017 r. nie było wzmianki o procedurach ich wyboru. Jest to zgodne z zasadą, że stowarzyszenia powinny mieć możliwość wyboru swoich przedstawicieli biorących udział w publicznych procesach podejmowania decyzji, w tym zasiadających w organach doradczych i ustanowionych organach rządowych.⁶⁰ Jednocześnie Przewodniczący Komitetu, który jest członkiem Rady Ministrów, ma prawo powoływać i odwoływać takich członków Rady na wniosek reprezentowanych przez nich organizacji. Oznacza to, że w przypadku, gdy jest więcej niż pięciu kandydatów, Przewodniczący wydaje się posiadać nieograniczoną swobodę i ostateczne uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do ich powołania. Nie jest również jasne, czy Przewodniczący może odmówić powołania niektórych kandydatów, a jeżeli tak, pod jakimi warunkami i na jakiej podstawie może on wykonywać takie uprawnienia. **Należy to wyjaśnić.**
60. **Jak wskazano już wcześniej, autorzy projektu powinni rozważyć zapewnienie bardziej wyważonego składu Rady w celu zrównoważenia wpływu władzy wykonawczej, na przykład przez wprowadzenie wymogu, aby co najmniej połowę członków Rady stanowili przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego⁶¹ i/lub przedstawiciele powołani przez inne niezależne podmioty, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich (zob. pkt 33 powyżej). Jednocześnie warto podkreślić, że ze względu na fakt, iż w zarządzaniu Narodowym Instytutem Rada pełni rolę głównie doradczą, takie zmiany same w sobie niekoniecznie dadzą przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego większy wpływ na działanie Narodowego Instytutu.**
61. Dodatkowo w Projekcie Ustawy nie określono żadnych warunków i zasad mających zapewnić skład Rady zrównoważony pod względem płci. Należy podkreślić, że w „Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr 2003(3)” zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły zrównoważoną reprezentację obydwu płci w przypadku wszystkich powołań dokonywanych przez ministrów lub rząd do publicznych komitetów oraz na stanowiska lub funkcje, których posiadacze są powoływani przez

⁶⁰ *Op. cit.*, przypis 15, Zalecenie 13 („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

⁶¹ Na przykład chorwacka Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego posiada Zarząd złożony z dziewięciu członków, z których pięciu wywodzi się spośród organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub spośród ekspertów ds. społeczeństwa obywatelskiego, jeden jest przedstawicielem jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, a trzech jest przedstawicielami ministerstw (Ministerstwa Edukacji, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych). W Estonii Narodowa Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego jest zarządzana przez Radę Nadzorczą, która składa się z pięciu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, dwóch przedstawicieli parlamentu (jednego z koalicji większościowej i jednego z opozycji), jednego przedstawiciela Ministerstwa Finansów, jednego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jednego przedstawiciela Rady Kościołów.

rząd i inne organy administracji publicznej, co oznacza reprezentację na poziomie co najmniej 40%.⁶² **Autorzy projektu powinni zatem wskazać, że spośród jedenastu członków Rady nie więcej niż sześć osób powinno być tej samej płci.**⁶³

62. Ponadto wdrożenie takich reguł powinno być wzmocnione przez wprowadzenie wymogów dotyczących płci w procesie nominacji na etapie wskazywania kandydatów, a także odpowiednich reguł i procedur dotyczących powoływania.⁶⁴ W oparciu o dobre praktyki z innych krajów, przykładowymi sposobami osiągnięcia tego celu może być np. nominowanie dwóch kandydatów – kobiety i mężczyzny⁶⁵ i/lub dostosowanie procedur powoływania w celu zapewnienia ogólnej równowagi płci.⁶⁶ Wreszcie, aby wymogi te były skuteczne, Projekt Ustawy powinien również zawierać przepisy określające konsekwencje naruszenia wymogów w zakresie równowagi płci.⁶⁷ **W związku z tym w Projekcie Ustawy należy określić zasady i procedury powoływania w celu zapewnienia zgodności z wymogami w zakresie równowagi płci, a także zawrzeć w nim przepisy określające konsekwencje naruszenia tych zasad** (zob. też pkt 51 i 53 powyżej dotyczący finansowania ze środków publicznych stowarzyszeń zajmujących się konkretnymi kwestiami).
63. **W odniesieniu do powoływania Dyrektora/ zastępców Dyrektora Narodowego Instytutu przez Przewodniczącego Komitetu, zaleca się także zapewnienie skutecznego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Można to uczynić, zamieszczając zapis o ich udziale w zgłaszaniu kandydatów na te stanowiska i ich wyborze.** Byłoby to zgodne z celem Narodowego Instytutu, tj. wspieraniem zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne i procesy podejmowania decyzji (zob. art. 24 ust. 3 pkt 1). **Mechanizm selekcji Dyrektora/zastępców Dyrektora powinien być ponadto sprawiedliwy, publiczny, przejrzysty, otwarty i konkurencyjny, aby zapewnić wybór najlepszych**

⁶² Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to Member States on the Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-making* [„Zalecenie nr CM/Rec(2003)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych”], przyjęte 30 kwietnia 2002 r., preambuła i pkt 9–10 załącznika, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>>.

⁶³ Zob. też np. ODIHR, *Comments on the Draft Law of Albania on Civil Society Development Fund (2008)* [„Uwagi dotyczące albańskiego projektu ustawy o Funduszu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”], pkt 20, <<http://www.legislationline.org/documents/id/15486>>.

⁶⁴ Zob. np. w odniesieniu do nominacji i wyboru sędziów trybunałów międzynarodowych i sądu: Thordis Ingadottir, *International Criminal Court Discussion Paper No 4 on Nomination and Election of Judges* [„Dokument dyskusyjny nr 4 Międzynarodowego Trybunału Karnego dotyczący nominacji i wyboru sędziów”] (czerwiec 2002 r.), <http://www.pict-pcti.org/publications/ICC_paprs/election.pdf>.

⁶⁵ Na przykład w przypadkach, gdy organy publiczne lub organizacje nominują kandydatów do powołania na stanowiska, niektóre kraje wprowadziły obowiązek przedstawienia w każdym przypadku dwóch kandydatów – kobiety i mężczyzny (np. w Danii, załącznik IV do uzasadnienia Zalecenia RE nr CM/Rec(2003)3).

⁶⁶ Można ten cel osiągnąć w Projekcie Ustawy, wymagając, aby z trzech członków powoływanych przez Przewodniczącego Komitetu nie więcej niż dwóch było tej samej płci, a wśród pięciu członków reprezentujących organizacje pozarządowe nie więcej niż trzech było tej samej płci, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby w następnej kolejności powoływany był przedstawiciel jednostek samorządu lokalnego, a ostatnie powołania dokonywane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ministra właściwego do spraw finansów publicznych powinny być zgodne z wymogami równowagi płci określonymi w art. 9. Ponadto przepisy dotyczące wymiany członków – w stosownych przypadkach – powinny wskazywać, że nowy członek musi być tej samej płci, co odchodzący. Zob. pkt 8 Rezolucji nr 66/130 Zgromadzenia Ogólnego przyjętego 19 marca 2012 r., <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&Lang=E>, w którym zachęca się państwa „do powoływania kobiet na stanowiska na wszystkich szczeblach rządowych, w tym w stosownych przypadkach w organach odpowiedzialnych za projektowanie reform konstytucyjnych, dotyczących ordynacji wyborczej, politycznych lub instytucjonalnych”. Zob. też w celach informacyjnych pkt 9–10 załącznika do Zalecenia CM/Rec(2003)3 Rady Europy.

⁶⁷ Zob. UN Working Group on the Issue of Discrimination Against Women in Law and in Practice [Grupa robocza ONZ ds. dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce], *2013 Report* [„Raport z 2013 r.”] (nr A/HRC/23/50), przyjęty w dniu 19 kwietnia 2013 r., pkt 39, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.50_EN.pdf>, w którym stwierdza się – w innej, choć powiązanej sprawie – że „kwoty działają najlepiej, gdy towarzyszą im sankcje i ścisłe monitorowanie przez niezależne organy zajmujące się sprawami płci”. Praktyki w poszczególnych krajach bardzo się różnią. Na przykład zgodnie z nową francuską ustawą o równości kobiet i mężczyzn z 4 sierpnia 2014 r. powołania członków zarządów niektórych organów administracyjnych podlegają unieważnieniu, jeżeli nie zachowano równowagi płci (z wyjątkiem powołań członków należących do niedostatecznie reprezentowanej płci); jednocześnie unieważnienie powołań nie unieważnia decyzji, które zostały już wcześniej przyjęte przez wspomniane organy (zob. art. 66 i 75, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=84EC2437366E2DFFB5DEEEFEB386BB2B.tpdjo15v_3?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>).

kandydatów. Ogłoszenia o wolnych miejscach powinny trafiać do dużej liczby odbiorców i w sposób maksymalizujący potencjalną liczbę kandydatów pochodzących z różnych środowisk. Przed powołaniem powinny zostać opublikowane wykazy kwalifikujących się kandydatów.

64. W art. 6 wymieniono pewną liczbę okoliczności, które mogą prowadzić do odwołania Dyrektora; jak wspomniano powyżej, należą do nich niezatwierdzenie lub nieprzedłożenie rocznego sprawozdania z działalności Narodowego Instytutu bądź jego rocznego sprawozdania finansowego (art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2). Wydaje się to być nieproporcjonalną karą, gdyż uzyskanie takiego zatwierdzenia nie leży w pełni w mocy Dyrektora; nie jest też jasne, dlaczego brak zatwierdzenia powinien stanowić sam w sobie uchybienie podlegające karze. Jeżeli chodzi o nieprzedłożenie takich dokumentów, w miejsce natychmiastowego odwołania Dyrektora powinno mu się umożliwić naprawienie tego zaniedbania. Dodatkowo podstawa odwołania Dyrektora wskazana w art. 6 ust. 2 pkt 3 (czyli „działani[e] niezgodn[e] z prawem, zasadami rzetelności, gospodarności i celowości”) jest dość niejasna, podobnie jak jedna z podstaw wskazanych w art. 10 ust. 6 pkt 3 w odniesieniu do członków Rady (tj. niewłaściwe realizowanie obowiązków członka Rady). **Autorzy projektu powinni zatem rozważyć usunięcie tych podstaw odwołania z art. 6 i 10 Projektu Ustawy lub je przeformułować w celu ścisłego ograniczenia ich zakresu.**
65. Wreszcie, w Projekcie Ustawy wprowadzono również, w porównaniu z wersją z lutego 2017 r., nową podstawę obowiązkowego odwołania Dyrektora, zastępców Dyrektora i członków Rady, tj. gdy przedstawili oni niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, co zostaje stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 2 i art. 10 ust. 5 pkt 5 Projektu Ustawy). Powiązane zmiany wprowadza się w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Chociaż ocena legalności prawodawstwa lustracyjnego i jego zgodności z międzynarodowymi standardami wykracza poza zakres niniejszej Opinii, warto tutaj odnieść się do dokumentu *Guidelines of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a state based on the rule of law* [„Wytyczne Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie zapewnienia zgodności przepisów dotyczących lustracji i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa praworządowego”] (1996).⁶⁸ W tym względzie wątpliwe jest, czy wspomnianych powyżej stanowisk w ogóle powinna dotyczyć lustracja oraz czy nowe stanowiska, w odniesieniu do których zastosowanie ma lustracja, powinny być dodawane dwadzieścia lat po przyjęciu w 1997 r. w Polsce pierwszej ustawy o lustracji.

4. Kryteria i procedura otwartego konkursu ofert

66. Ze względu na niezarobkowy charakter stowarzyszeń oraz ich znaczenie dla społeczeństwa, organizacje pozarządowe powinny być wspierane w osiąganiu swoich celów przez finansowanie ze środków publicznych i inne formy wsparcia publicznego.⁶⁹ Finansowanie publiczne dla stowarzyszeń może być zapewnione za pośrednictwem

⁶⁸ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/x2h-xref-viewhtml.asp?fileid=7506&lang=en>>.

⁶⁹ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 203 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też *op. cit.*, przypis 13, pkt 57 („Zalecenie Rady Europy z 2007 r. nr CM/Rec(2007)14 w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”).

różnych mechanizmów, w tym m.in. zamówień na usługi, dotacji na realizację konkretnych projektów lub w celu wsparcia instytucjonalnego danego stowarzyszenia, wsparcia rzeczowego lub ulg podatkowych.⁷⁰ Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że w zmienionym Projekcie Ustawy przewiduje się ogólne wsparcie dla zdolności instytucjonalnych organizacji/stowarzyszeń pozarządowych⁷¹ w przeciwieństwie do wersji z lutego 2017 r. Projekt Ustawy przewiduje także, że generalna procedura otwartego konkursu ofert przewidziana w Ustawie z 2003 r. mająca zastosowanie do wszystkich organów administracji publicznej zlecających „zadania publiczne”, będzie miała zastosowanie do Narodowego Instytutu, o ile nie przewidziano inaczej w Projekcie Ustawy. Jest to postęp w stosunku do wersji Projektu Ustawy z lutego 2017 r., w której stworzono doraźną procedurę konkursową odnoszącą się do finansowania/współfinansowania projektów przez Narodowy Instytut.

67. Charakter oraz beneficjenci działań prowadzonych przez stowarzyszenia mogą być istotnymi względami przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia różnych form wsparcia ze środków publicznych; przyznawanie pomocy publicznej może być również uzależnione od tego, czy dane stowarzyszenie należy do określonej kategorii lub działa zgodnie z określonym systemem wskazanym w przepisach, bądź tego, czy stowarzyszenie ma konkretną formę prawną.⁷² Jednak przede wszystkim każdy system wsparcia ze strony państwa musi być otwarty, przejrzysty i sprawiedliwy.⁷³ Wsparcie publiczne dla stowarzyszeń powinno opierać się na jasnych, obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach⁷⁴ określonych w ustawach i/lub regulacjach, które są publicznie i w łatwy sposób dostępne.⁷⁵ Co do zasady państwa powinny zapewnić równy i niedyskryminujący dostęp do finansowania ze środków publicznych, a zatem powstrzymać się od nakładania ograniczeń lub warunków, które bezpośrednio lub pośrednio dyskryminowałyby niektóre stowarzyszenia lub grupy.⁷⁶ Ponadto należy wprowadzić jasne zasady w celu zagwarantowania obiektywności i przejrzystości procedur wyboru organizacji pozarządowych.⁷⁷
68. Jednym z głównych zadań Narodowego Instytutu jest zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z procedurą opisaną w rozdziale 4 Projektu Ustawy. Projekty finansowane na podstawie Projektu Ustawy powinny mieścić się w szerszych ramach innych zadań Narodowego Instytutu opisanych szczegółowo w art. 24. Rada Ministrów jest odpowiedzialna za przyjęcie, w

⁷⁰ *Ibidem*, pkt 206 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁷¹ Wsparcie dla „potencjału instytucjonalnego” to finansowanie operacyjne lub podstawowe finansowanie ukierunkowane na pokrycie kosztów organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których nie można przypisać do konkretnego projektu, ale muszą one zostać poniesione dla prawidłowego działania organizacji (zob. ECNL [Europejskie Centrum ds. Prawa Organizacji Niekomercyjnych], *Paper on Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans* [„Studium finansowania publicznego organizacji społeczeństwa obywatelskiego – dobre praktyki w Unii Europejskiej oraz na Bałkanach Zachodnich”] (2011), strona 23, <<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>>). Na przykład takie wsparcie instytucjonalne lub dotacje operacyjne funkcjonują w krajach, takich jak Węgry, Słowenia, Estonia, Szkocja, Chorwacja i Holandia.

⁷² *Op. cit.*, przypis 3, pkt 205 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”); zob. też *op. cit.*, przypis 13, pkt 59–60 („Zalecenie Rady Europy z 2007 r. nr CM/Rec(2007)14 w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”).

⁷³ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 206 i 208 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁷⁴ *Ibidem*, pkt 205 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też *op. cit.*, przypis 12, pkt 63 („Podstawowe zasady Rady Europy z 2002 r. dotyczące statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”); oraz *op. cit.*, przypis 13, pkt 58 („Zalecenie Rady Europy z 2007 r. nr CM/Rec(2007)14 w sprawie statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”).

⁷⁵ *Ibidem*, pkt 205 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”); oraz pkt 62–65 dotyczące wsparcia publicznego („Podstawowe zasady Rady Europy z 2002 r. dotyczące statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie”).

⁷⁶ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 215 („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”).

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 211 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Zob. też np. artykuł *Co-operation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)* [„Współpraca w dziedzinie świadczenia usług społecznych i mechanizmów państwowego finansowania organizacji pozarządowych (przykładowe modele)"] autorstwa doradczynie prawnej Radost Toftisovej, ICNL [Międzynarodowe Centrum ds. Prawa Organizacji Niekomercyjnych] – Budapeszt (2001), <http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm>.

drodze uchwały, takich programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23 ust. 2). W tych ramach regulamin konkursu, w tym rodzaje zadań podlegających finansowaniu oraz podmioty uprawnione do udziału w konkursie, jest ustalany przez Dyrektora Narodowego Instytutu i zatwierdzany przez Radę (art. 30 ust. 2) – dwa podmioty, które podlegają ogólnie wpływowi władzy wykonawczej w związku z procedurami ich powoływania i hierarchiami podległości służbowej (zob. podsekcje 2.2 i 3.2 powyżej).

69. Ogólnie rzecz biorąc, w Projekcie Ustawy brak jasnych zapisów dotyczących szczegółowych kryteriów i standardów, które stanowiłyby podstawę określenia kwalifikujących się zadań oraz podmiotów. Jak wskazano powyżej, wszelkie formy wsparcia publicznego dla stowarzyszeń powinny podlegać przejrzystym i obiektywnym kryteriom, przy jednoczesnym zapewnieniu braku dyskryminacji stowarzyszeń ze względu na ich obszar działalności.⁷⁸ Oznacza to, że regulamin konkursu nie powinien być bezpośrednio ani pośrednio dyskryminujący dla pewnych rodzajów stowarzyszeń. Nie jest jasne, czy kryteria te zostały już przyjęte w innej regulacji lub przez inne podmioty, czy też zostaną one określone na późniejszym etapie. Jak wspomniano w pkt. 54 powyżej, zasady równego traktowania oraz niedyskryminacji, a także poszanowania niezależności stowarzyszeń nie są obecnie wspomniane w Ustawie z 2003 r. **W Projekcie Ustawy należy wyraźnie wskazać ogólne zasady i kryteria dotyczące regulaminu otwartego konkursu ofert, w tym w szczególności zasadę niedyskryminacji – bezpośrednio lub przez odniesienie do innego stosownego ustawodawstwa.** Jak wspomniano w pkt 41 powyżej, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni także brać udział w ustalaniu regulaminu otwartego konkursu ofert.
70. W art. 25 stwierdza się, że Narodowy Instytut prowadzi systematyczną ewaluację programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Stwierdza się w nim też, że Dyrektor Narodowego Instytutu przedstawia Radzie, w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, informację o wynikach ewaluacji. Dodatkowo, zgodnie z art. 15 ust. 2j Ustawy z 2003 r., wyniki otwartego konkursu ofert powinny być opublikowane niezwłocznie po wyborze oferenta. Warto także dodać, że art. 34 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych wymaga od jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych udostępniania corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności. Choć takie przepisy są właściwe, Projekt Ustawy nie wydaje się wymagać publikacji szczegółowych informacji dot. beneficjentów ani typów aktywności, które będą wspierane przez Narodowy Instytut i twórcy projektu mogliby rozważyć uwzględnienie dodatkowych wymagań w Projekcie Ustawy w celu zapewnienia większej przejrzystości. W szczególności w Projekcie Ustawy powinno się wymagać od Narodowego Instytutu corocznej sprawozdawczości przez dostarczenie danych na temat beneficjentów, kwoty środków przyznanych każdemu beneficjentowi oraz celów, na jakie wykorzystano finansowanie. Takie sprawozdania powinny być przedstawiane w podziale na rodzaje beneficjentów, aby dostarczyć przejrzyste informacje na temat rodzajów grup, którym przyznano środki, a także informacje na temat kwot środków oraz zasobów rzeczowych przydzielonych każdej grupie.⁷⁹ **Zaleca się uzupełnienie Projektu Ustawy w tym zakresie.**

⁷⁸ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 205 i 210 („Wytoczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁷⁹ *Ibidem*, pkt 209 („Wytoczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”). Na przykład Biuro Rządu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w Chorwacji gromadzi dane i publikuje roczne sprawozdania dotyczące przydziału środków z budżetu państwa organizacjom społeczeństwa obywatelskiego; sprawozdania te obejmują kompleksowe i zróżnicowane informacje ilościowe oraz

5. Proces legislacyjny i podejście partycypacyjne

71. W zobowiązaniach OBWE wymaga się, aby ustawodawstwo było przyjmowane „w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1).⁸⁰ W „Wytycznych w sprawie wolności zrzeszania się” zaleca się, aby propozycje zmian ustaw i innych przepisów, które dotyczą statusu, finansowania oraz działania stowarzyszeń, były w każdym przypadku z nimi konsultowane,⁸¹ a zarazem stwierdza się, że stowarzyszenia powinny być *zaangażowane w projektowanie* ustawodawstwa i polityki w zakresie finansowania oraz wsparcia z budżetu państwa.⁸² Jak rozumiemy, Projekt Ustawy był przedmiotem konsultacji społecznych – zarówno internetowych, jak i osobistych, w tym na szczeblu lokalnym.⁸³ Należy również wskazać, że pełnomocnik ds. społeczeństwa obywatelskiego i ds. równego traktowania w Kancelarii Premiera sporządził sprawozdanie dotyczące wszystkich otrzymanych uwag, wyjaśniając także, dlaczego niektóre z nich zostały lub nie zostały uwzględnione.⁸⁴ Chociaż OBWE/ODIHR nie dokonywał oceny wszystkich dokumentów dotyczących procesu konsultacji, żeby zbadać czy w rzeczywistości konsultacje były efektywne i znaczące, proces wydaje się być ogólnie w zgodzie ze wspomnianymi powyżej zobowiązaniami i zaleceniami, zgodnie z którymi państwa powinny zapewnić odpowiedni i terminowy mechanizm informacji zwrotnej umożliwiający organom publicznym odnotowanie uwag oraz reakcję na nie.⁸⁵
72. Jednak aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie *oraz w trakcie całego procesu*,⁸⁶ czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez odpowiednie ministerstwa lub rząd, ale także wtedy, gdy jest on omawiany w parlamencie (np. przez organizację wysłuchań publicznych).
73. Przeprowadzając powszechne i efektywne konsultacje społeczne, urzędnicy oraz instytucje zaangażowane w procesy ustawodawcze mogą zgromadzić poglądy i doświadczenia różnych zainteresowanych stron, reprezentujących różnorodne grupy i wywodzących się z różnych środowisk, w sprawach, które mają być regulowane.⁸⁷ Konsultacje społeczne stanowią także narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem polityki, przepisów prawa lub innych decyzji publicznych.⁸⁸ Dyskusja publiczna oraz otwarta i pluralistyczna debata podniesie świadomość różnych czynników związanych z danym zagadnieniem wśród wszystkich zainteresowanych

jakościowe dotyczące przydzielonego wsparcia, odbiorców, podziału terytorialnego i finansowanych projektów lub programów; zob. <<https://udruga.gov.hr/en>>.

⁸⁰ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

⁸¹ *Op. cit.*, przypis 3, pkt 186 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁸² *Ibidem*, pkt 207 („Wytyczne z 2015 r. w sprawie wolności zrzeszania się”).

⁸³ Zob. <<http://www.konsultacje.gov.pl/node/4378>>, z możliwością przedstawiania uwag dotyczących Projektu Ustawy od 20 grudnia 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Zob. też listę planowanych konferencji/spotkań dotyczących Projektu Ustawy organizowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego pod adresem <<http://www.spoleszenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosci/spotkania-regionalne-poswiecone-projektowi-narodowego-centrum-rozwoju-spoleszenstwa>>.

⁸⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <http://www.spoleszenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/raport_z_konsultacji.pdf>.

⁸⁵ *Op. cit.*, przypis 15, Zalecenie 16 lit. e) („Zalecenia z 2015 r. dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”).

⁸⁶ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 221 („Wytyczne ODIHR z 2014 r. w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”).

⁸⁷ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations”* [„Opinia na temat projektu ukraińskiej ustawy o konsultacjach społecznych”] z 1 września 2016 r., pkt 11, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

⁸⁸ *Ibidem*.

stron, jak też zwiększy zaufanie do przyjętego ustawodawstwa, a ostatecznie usprawni także jego wdrożenie. Takie partycypacyjne podejście do przyjmowania przepisów skutkuje nie tylko zwiększeniem legitymacji demokratycznej danej regulacji, ale także buduje zaufanie do instytucji.⁸⁹

- 74** W świetle powyższego **polskiego ustawodawcę zachęca się do dalszych działań w celu zapewnienia, aby Projekt Ustawy stał się przedmiotem powszechnych, szczegółowych i efektywnych konsultacji zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej aż do chwili jego przyjęcia, w tym podczas debaty parlamentarnej na jego temat. Jako ważny element mechanizmu dobrego stanowienia prawa, powinien zostać stworzony spójny system monitorowania i ewaluacji realizacji Ustawy oraz jej wpływu na społeczeństwo obywatelskie, który umożliwiłby efektywną ocenę działania i skuteczności Ustawy po jej przyjęciu.**⁹⁰ Ten wymóg należy odróżnić od wszelkich mechanizmów nadzoru i sprawozdawczości przewidzianych dla Narodowego Instytutu ustanowionych na mocy Projektu Ustawy. Te bowiem koncentrują się na funkcjonowaniu Instytutu, ale niekoniecznie obejmują ocenę realizacji nowej ustawy, jej wpływu na społeczeństwo obywatelskie i wolność zrzeszania się lub ocenę, czy doszło do osiągnięcia celów, które autorzy mieli zamiar osiągnąć.

[KONIEC TEKSTU]

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Zob. n.p. OECD, *Międzynarodowe Praktyki dot. Ewaluacji ex post* (2010), <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-laws-and-regulations/international-practices-on-ex-post-evaluation_9789264176263-3-en>.