

## UZASADNIENIE

### **Wybrane problemy sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce**

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – jak wskazują liczne badania porównawcze – mają charakter enklawowy i są jednymi z najsłabszych i relatywnie najmniej licznych w Europie. W polskim życiu publicznym odgrywają rolę marginalną. Także wskaźniki partycypacji obywatelskiej i kapitału społecznego są na szarym końcu statystyk europejskich. Większość prodemokratycznych i aktywizujących funkcji sektora obywatelskiego, szczególnie jego funkcja kontrolna wobec władzy, partycypacja obywatelska w procesach podejmowania decyzji politycznych czy funkcja ekspercka, jest realizowana w mniejszym stopniu niż mogłoby to mieć miejsce. Niepokoi zwłaszcza słabość organizacji strażniczych, eksperckich i konsumenckich oraz wciąż wymagający poprawy charakter instytucji dialogu obywatelskiego.

Dostępne dane i analizy wskazują, że obecny stan wykorzystania krajowych i europejskich środków publicznych przeznaczonych na budowę kapitału społecznego oraz rozwój partycypacji obywatelskiej i szerzej – społeczeństwa obywatelskiego nie jest w Polsce zadowalający. Trwałość działania i efektów ograniczona najczęściej do okresu, w którym finansowany jest dany projekt, powoduje, że interwencje w sferze usług społecznych pojawiają się impulsowo. Tymczasem budowa kapitału społecznego, w ramach którego wytwarzają się specyficzne więzi społeczne wymaga czasu i mozolnego wysiłku instytucjonalnego, organizacyjnego, grupowego i wykształcenia odpowiednich postaw społecznych. Uzyskiwane skokowo i na krótki czas dotacje często nie pozwalają organizacjom na realizowanie ważnych celów społecznych i trwałe rozwiązywanie ważnych społecznych problemów, ograniczając możliwość działania do pomocy doraźnej, a czasem wręcz wystarczają jedynie na prowadzenie działań umożliwiających własne przetrwanie. Organizacjom brakuje środków na rozwój instytucjonalny i pokrywanie kosztów stałych.

Choć w latach 2011–2014 przeciętne przychody organizacji pozarządowej wzrosły z 18 tys. zł do 27 tys. zł (dane Klon/Jawor), nadal poważnym problemem stowarzyszeń i fundacji w Polsce jest brak stabilności i przewidywalności finansowania. W 2014 roku 56% organizacji miało zapewnioną nie więcej niż połowę budżetu na 2015 rok, a jedynie 17% organizacji miało zagwarantowane ponad trzy czwarte budżetu. Stabilne finansowanie

działalności w dłuższej perspektywie, a nawet zagwarantowanie środków na kolejny – 2016 rok, dla większości organizacji było poza zasięgiem. W marcu 2015 roku 72% organizacji nie miało zapewnionych żadnych środków na kolejny rok. 15% stowarzyszeń i fundacji mogło liczyć na nie więcej niż jedną czwartą całości planowanego budżetu, między jedną czwartą a połową budżetu miało 5% organizacji. Ponad połowę środków na działalność w 2016 roku miało zapewnione jedynie 8% organizacji.

Nie zmienia się struktura wielkości organizacji. Jedna trzecia organizacji dysponuje rocznym budżetem poniżej 10 tys. zł. Budżet kolejnych 40% organizacji zawiera się w przedziale od 10 do 100 tys. zł, a tylko ok. 5% organizacji notuje roczne przychody powyżej 1 mln zł. Najwyższe przeciętne przychody uzyskały organizacje działające przede wszystkim w branży pomocy społecznej i usług socjalnych. Połowa z nich dysponowała kwotą nie mniejszą niż 73 tys. zł. Nieco niższe, ale także przekraczające przeciętne przychody w całym sektorze, osiągnęły organizacje w branży ochrony zdrowia (budżet połowy organizacji aktywnych w tej dziedzinie był nie mniejszy niż 50 tys. zł) oraz w branży edukacji i wychowania (analogiczny wskaźnik wyniósł 38 tys. zł). Najmniejszymi budżetami dysponują zaś organizacje, które w mniejszym stopniu realizują zadania publiczne, a w większym reprezentują interesy sektora pozarządowego.

Mimo ogólnej poprawy sytuacji finansowej zaobserwowanej w 2014 roku, sektor pozarządowy pozostaje rozwarstwiony pod względem poziomu przychodów. Ma to związek z jego ogromną różnorodnością. Jako stowarzyszenia i fundacje działają zarówno małe lokalne organizacje, funkcjonujące wyłącznie dzięki społecznemu zaangażowaniu i entuzjazmowi członków, jak i rozbudowane instytucje, zatrudniające wielu pracowników i dysponujące znaczącymi budżetami. Analiza rozwarstwienia przychodów wyraźnie pokazuje, że jakkolwiek tych ostatnich organizacji jest relatywnie mniej, to mają do dyspozycji większość finansowych zasobów sektora. W 2014 roku 10% najzasobniejszych stowarzyszeń i fundacji rozporządzało 84% całego budżetu sektora pozarządowego. Generalnie młode i małe organizacje mają duże trudności z otrzymaniem publicznego finansowania, m.in. z uwagi na brak doświadczenia w realizacji projektów (które jest często wymagane przy otrzymaniu finansowania), brak umiejętności w pisaniu wniosków, brak możliwości zapewnienia wkładu własnego (który również jest często wymagany w wielu programach) i brak wsparcia. To powoduje, że wiele nowatorskich i ciekawych inicjatyw,

wyływających z chęci pomocy innym, dobrych pomysłów na działania, na które jest realne zapotrzebowanie społeczne, nie jest w stanie się przebić w otoczeniu wielu innych doświadczonych organizacji, doświadczonych w pisaniu wniosków. Małe, lokalne organizacje często też najlepiej znają lokalne potrzeby, są często najbliżej obywatela i najbardziej efektywnie mogą zachęcać do uczestnictwa w życiu publicznym.

Liczne spotkania z reprezentantami organizacji pozarządowych i wsłuchiwanie się w ich opinie wskazują, iż organizacje, które miały największe trudności w otrzymaniu finansowania w ostatnich latach, to były m.in. organizacje działające na terenach wiejskich, organizacje zajmujące się problematyką rodzin (tzw. family mainstreaming) czy organizacje działające w obszarze edukacji historycznej i patriotycznej.

Wymiar ekonomiczny podmiotów sektora obywatelskiego określają zarówno wskaźniki finansowe, jak i te związane z zatrudnieniem. W organizacjach sektora obywatelskiego zatrudnionych w 2012 r. (GUS) było niemal 190 tys. osób, z czego 85% zatrudnionych było w organizacjach usługowych. Niemal połowa (45%) polskich stowarzyszeń i fundacji opiera się wyłącznie na pracy społecznej (Klon/Jawor). Przynajmniej jednego stałego, pracującego regularnie pracownika ma 35% organizacji pozarządowych. Poza tym działa jeszcze 20% organizacji pozarządowych, które nie mają stałego, płatnego personelu, ale od czasu do czasu zlecają jakąś płatną pracę. Liczba zatrudnionych w sektorze non profit nieco tylko przewyższa 1% zatrudnionych w gospodarce narodowej, co jest wskaźnikiem bardzo niewysokim, zważywszy na duży potencjał sektora pozarządowego do pełnienia ważnych funkcji społecznych.

Przejawem słabej spójności społecznej i niskiego poziomu kapitału społecznego jest niskie zaangażowanie Polaków w działania wolontariackie. Wolontariat to z jednej strony wyraz postawy altruistycznej, chęci poświęcania swojego wolnego czasu, aby działać na rzecz innych czy dobra wspólnego, a z drugiej realny wymiar wartości dodanej w gospodarce narodowej mierzonej jako koszt zastąpienia pracy wolontariuszy zatrudnieniem pracowniczym.

Podstawowy wskaźnik, jakim jest odsetek osób w wieku 15 lat i więcej podejmujących działalność wolontariatu, wskazuje na niskie i spadające zaangażowanie Polaków na tym polu. Według badań GUS w 2011 roku udział ten wynosił 10,3% (ok. 3,3 mln osób), a w 2016 roku spadł do 8,5% i nadal jest najniższym wskaźnikiem w Europie. W 2011 roku

w najmłodszej badanej grupie wiekowej (tj. 15–17 lat) udział osób podejmujących wolontariat wyniósł 18,9%, a dla kolejnej (18–24) 11,8%, co daje średnią 15,4%. Według danych z 2016 roku poziom aktywności wolontariackiej dla osób w wieku od 15 do 24 lat wyniósł już tylko 9,5%. Zarówno wysokość tego wskaźnika, jak również jego zniżkowy trend są zjawiskiem niepokojącym w zestawieniu z wartościami w innych krajach i powszechnym dynamizmem wolontariatu młodzieżowego. Inne niepokojące zjawisko wskazują dane liczbowe wolontariatu w najstarszych grupach wiekowych. W 2011 roku dla przedziału wiekowego 55–64 wskaźnik procentowy zaangażowania w wolontariat wynosił 10,2%, a dla przedziału 65+ wynosił 9,1%. W 2016 roku były to zaś odpowiednio 8,4% i 6,6%. Zarówno poziom obu tych wartości, jak i ich spadkowy trend, zdecydowanie odbiegają od standardów międzynarodowych. Wartości te oznaczają, że mamy do czynienia z ewidentnym kryzysem obydwu podstawowych filarów działalności wolontariackiej, tzn. z kryzysem dynamicznej i pełnej entuzjazmu aktywności osób młodych, przed założeniem własnej rodziny i podjęciem zobowiązań pracy zawodowej, oraz z kryzysem filaru doświadczonej grupy kończących karierę zawodową. Te bowiem dwa filary wszędzie na świecie decydują o żywotności wolontariatu i tworzą istotny społeczny kapitał międzypokoleniowej wymiany i integracji. Z czysto pragmatycznych powodów te grupy wiekowe mają też najwięcej możliwości czasowych do zaangażowania się w niezarobkową pracę na rzecz innych oraz stanowią największe zasoby i potencjał do wykorzystania w planowaniu ożywienia aktywności wolontariackiej w Polsce.

Kolejnym elementem badań, który pokazuje niskie zaangażowanie w wolontariat, jest wskaźnik liczby przepracowanych w ten sposób godzin. W świetle badania (GUS) z 2011 roku było to średnio 12 godzin w ciągu czterech tygodni na osobę (przy najczęściej wskazywanym czasie pracy zaledwie 2–4 godzin), a w 2016 roku było to już tylko średnio 8 godzin na wolontariusza. Całkowita wyliczona wartość tej pracy dla 2010 roku to ok. 3,3 mld zł przy 160 tys. wolontariuszy, zaś za 2015 rok wyniosła ok. 5,2 mld zł i oznacza w tym przypadku 261 mln godzin wypracowanych przez 152,6 tys. wolontariuszy. Już przy takiej liczbie wolontariuszy każdy wzrost średniej liczby przepracowanych godzin (która jest niewspółmiernie niska w porównaniu do innych krajów) lub oczekiwany znaczący wzrost liczby wolontariuszy oznaczają wydatne korzyści nie tylko dla wzrostu PKB, ale i dla jakości wszelkich usług pożytku publicznego.

Poziom wolontariatu w Polsce jest relatywnie niski, nawet jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, iż w innych krajach może być więcej bodźców zachęcających do angażowania się w działalność wolontariacką (takich jak wyższy ogólny poziom życia, pozwalający na mniej godzin pracy, zatrudnienie opiekunek do dzieci, sprzątanía itp. czy większy zakres świadczeń dla wolontariuszy). Martwi jednak niski poziom zaangażowania w wolontariat osób młodych (którzy jeszcze nie muszą zarabiać na życie) oraz osób starszych (którzy już nie pracują, więc często mają czas wolny, który mogliby wykorzystać, pomagając innym, oraz dla których taka działalność mogłaby zwiększyć liczbę kontaktów społecznych i poczucia bycia potrzebnym).

Według badań Klon/Jawor w 2015 roku 92% badanych organizacji deklarowało utrzymywanie kontaktów z innymi organizacjami pozarządowymi i tyleż samo z samorządami.

Jednak jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządami – w świetle deklaracji reprezentantów sektora pozarządowego – pozostawia wiele do życzenia. Wśród wielu problemów we współpracy z samorządami organizacje pozarządowe zgłaszają: brak zrozumienia, elastyczności, skomplikowane wymogi formalnoprawne, opór samorządów wobec finansowania własnych inicjatyw organizacji, zwłaszcza niestandardowych i nowatorskich. Niekorzystnie na współpracę międzysektorową wpływa też sposób, w jaki instytucje publiczne realizują zadania, sięgając po zasoby organizacji pozarządowych. Jednostki samorządu terytorialnego ponad 13-krotnie częściej zlecają organizacjom zadania publiczne, wykorzystując formułę wspierania niż powierzania zgodnie z dyspozycją ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Badacze sektora obywatelskiego nazywają to zjawisko odwróceniem zasady pomocniczości.

Wśród polskich dziennikarzy, polityków i ogólnie obywateli wciąż też jest niski poziom wiedzy na temat organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego, ich funkcji, wartości angażowania się w działalność na rzecz wspólnego dobra. Wielu Polaków wciąż nie wie nawet, czym jest organizacja pozarządowa, sektor pozarządowy, trzeci sektor, społeczeństwo obywatelskie. Wynika to zapewne w dużej mierze z zapożyczonej, obcej polskiej tradycji, terminologii używanej do opisu sektora i jego działań. Niemniej jednak w polskim systemie edukacji wyraźnie brakuje programów edukacji obywatelskiej

w obszarze organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego i zakorzeniania ich w naszej narodowej, polskiej tradycji.

Rozwój organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce napotyka zatem szereg barier.

### **Główny cel ustawy i powstania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

W intencji twórców niniejszego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, zwanego dalej „projektem ustawy”, zmiany spowodowane wejściem w życie ustawy mają stanowić remedium na wiele z wymienionych wyżej problemów sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego i mają służyć wzmocnieniu instytucjonalnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Jednocześnie należy podkreślić, że zasadniczym celem ustawy jest powołanie instytucji, która ma służyć wspieraniu w Polsce rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a nie rozwiązywaniu problemów trzeciego sektora, co jest zagadnieniem znacznie szerszym i w niektórych obszarach nieco odmiennym. Działalność trzeciego sektora to element kluczowy, aczkolwiek nie jedyny społeczeństwa obywatelskiego.

Celem projektu ustawy jest stworzenie warunków prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do powstania instytucji, której jedynym zadaniem byłaby realizacja programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Narodowy Instytut – jako agencja wykonawcza – ma wdrażać politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, opartą na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości.

Pełna nazwa tworzonej niniejszą ustawą agencji wykonawczej brzmi: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: „Narodowy Instytut”). Nazwa ma podkreślać, co opisuje także preambuła do ustawy, iż tworzona agencja wykonawcza ma wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przez wzmocnianie zorganizowanej i dobrowolnej aktywności obywateli na rzecz różnorodnych ważnych społecznie celów, co ma nawiązywać do wielowiekowego dziedzictwa polskiej wspólnoty wolnych obywateli i jednocześnie wypełniać ideały wolności.

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

Idea agencji wykonawczej, wdrażającej politykę państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie jest niczym nowym. Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest realizowana za pośrednictwem instytucji podległych bezpośrednio rządowi lub znajdujących się w jego strukturze w wielu państwach Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii istnieje stanowisko Ministra ds. Społeczeństwa Obywatelskiego (Minister for the Civil Society) w randze podsekretarza parlamentarnego (Parliamentary Under Secretary of State), umocowanego w Departamencie Kultury, Mediów i Sportu (Department of Culture, Media and Sport). W sprawowaniu obowiązków pomaga mu Biuro ds. Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Office), do 2010 r. nazywające się Urzędem ds. Trzeciego Sektora. Do głównych obszarów odpowiedzialności Ministra należą m.in. polityka młodzieżowa (w tym National Citizen Service – zorganizowana przez państwo ogólnokrajowa służba wolontariatu, przeznaczona dla nastolatków w wieku 14–17 lat), wsparcie organizacji trzeciego sektora i przedsiębiorczość społeczna. Zadaniem chorwackiego Urzędu ds. Stowarzyszeń (Ured za Udruge) jest koordynacja pracy ministerstw oraz organów administracji centralnego i lokalnego szczebla w zakresie monitoringu i polepszania współpracy z sektorem pozarządowym. Dyrektor urzędu jest powoływany na wniosek premiera Chorwacji. W Czechach działa Rządowa Rada ds. Organizacji Pozarządowych, licząca około 30 osób i obradująca pod przewodnictwem Ministra ds. Praw Człowieka, Równego Traktowania i Legislacji. Rada za pośrednictwem Ministra przedkłada rządowi materiały dotyczące sektora pozarządowego i warunków jego działalności, w tym projekty regulacji i aktów prawnych wpływających na działalność sektora obywatelskiego. Uwagę zwraca pewna analogia do polskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, jednakże czeskie rozwiązanie wydaje się nadawać sektorowi obywatelskiemu wyższą rangę, ponieważ polska Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, a czeska – bezpośrednio organem doradczym rządu, nadzorowanym przez ministra bez teki. W kontekście projektu ustawy istotne są też przykłady agencji rządowych, funkcjonujących w wybranych państwach Unii Europejskiej. W Chorwacji funkcjonuje wspierająca działania trzeciego sektora Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva), która jest finansowana z państwowej loterii. W Niemczech pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych działa Federalna Agencja ds. Edukacji Obywatelskiej (Bundeszentrale für politische Bildung), do której zadań należy

wsparcie dla przedsięwzięć osób prywatnych, organizacji pozarządowych i fundacji działających w obszarze edukacji obywatelskiej i politycznej. W Szwecji pod egidą Ministerstwa Edukacji funkcjonuje Agencja ds. Młodzieży i Społeczeństwa Obywatelskiego, do której zadań należy realizacja polityki rządu w zakresie polityki młodzieżowej i trzeciego sektora, w tym wolontariatu i poprawy warunków działania organizacji społecznych. Agencja pełni też funkcję dysponenta środków publicznych i przyznaje dotacje podmiotom sektora pozarządowego ze środków otrzymywanych corocznie od rządu. Zadaniem agencji jest także gromadzenie i rozpowszechnianie eksperckiej wiedzy na temat społeczeństwa obywatelskiego. Na Łotwie istnieje Fundacja Integracji Społecznej (Society Integration Foundation – SIF), znajdująca się pod bezpośrednim nadzorem Premiera. Jej zadaniem jest wsparcie organizacji pozarządowych, działających na rzecz integracji społeczeństwa łotewskiego. Fundacja jest też operatorem konkursu dla organizacji pozarządowych, alokującego środki pochodzące z Funduszy Norweskich.

### **Zadania Narodowego Instytutu**

Narodowy Instytut będzie zarządzać programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przyjętymi w drodze uchwały przez Radę Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.).

Do zadań Narodowego Instytutu będą należeć m.in. działania na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru. Narodowy Instytut będzie także prowadzić programy wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, m.in. przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność w obszarze wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspierania rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy (art. 24 ust. 1 i 2).



Do zadań Narodowego Instytutu będzie należeć także:

- wspieranie zaangażowania obywateli, organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne, procesy kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji,
- wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia,
- wspieranie oddolnej aktywności obywatelskiej, wzmocnienie etosu społecznikowskiego obywateli, wspieranie i upowszechnianie wolontariatu,
- 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,
- promocja poszanowania i ochrony praw człowieka i praw obywatelskich,
- edukacja obywatelska i kształtowanie postaw obywatelskich oraz wspieranie zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w realizację zadań z zakresu edukacji formalnej i nieformalnej,
- wspieranie ochrony środowiska oraz praw zwierząt,
- udział w realizacji międzynarodowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym programów współfinansowanych ze środków zagranicznych,
- prowadzenie i wspieranie programów badań dotyczących społeczeństwa obywatelskiego,
- upowszechnianie informacji w środowisku organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego o planowanych i ogłaszanych konkursach,
- popularyzowanie efektów zrealizowanych zadań oraz prowadzenie repozytorium modelowych przedsięwzięć, dobrych praktyk, rezultatów i produktów wypracowanych w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego,
- realizacja innych zadań zleczanych przez Przewodniczącego Komitetu (art. 24 ust. 3 pkt 12).

## **Wyrównywanie szans w sektorze**

Jak było wspomniane w części diagnostycznej uzasadnienia, jednym z problemów społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest duże rozwarstwienie organizacji, nierówność dostępu do środków publicznych (dotykająca zwłaszcza organizacje młode i małe) i to, że wiele organizacji działających w niektórych obszarach miało w ostatnich latach trudności w zdobyciu publicznego finansowania. Narodowy Instytut przez granty instytucjonalne dla małych organizacji czy dobór priorytetów konkursów uwzględniający działania, na które w ostatnich latach trudno było zdobyć dofinansowanie, będzie wyrównywało szanse w sektorze organizacji pozarządowych. Pośrednio (przez regranting czy wsparcie szkoleniowe) planuje się też wspierać mniej formalne grupy społeczeństwa obywatelskiego.

## **Przeniesienie kompetencji z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Narodowy Instytut – jako agencja wykonawcza – ma być w świetle projektu ustawy nową instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz pożytku publicznego i wolontariatu, w zakresie określonym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wejście w życie ustawy spowoduje zatem przesunięcie do Narodowego Instytutu większości spraw dotyczących organizacji pozarządowych (pożytek publiczny i wolontariat), będących dotychczas w kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, oraz nadanie mu funkcji instytucji odpowiedzialnej za dystrybucję środków w tym zakresie. Tym samym Narodowy Instytut (wraz z Komitetem do spraw Pożytku Publicznego, o którym mowa w dalszej części uzasadnienia), zastąpi dotychczasowe działania w obszarze pożytku publicznego i wolontariatu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 1).

Umiejscowienie jednostki odpowiedzialnej za zagadnienia i działania w zakresie pożytku publicznego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego było dość przypadkowe i związane z zaangażowaniem w te sprawy tego ministra, który utworzył Departament Pożytku Publicznego w zarządzanym resorcie. Pożytek publiczny bowiem to nie tylko zadania z obszarów, za które odpowiedzialne jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W zasięgu zainteresowania organu odpowiadającego za rozwój sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego powinna znajdować się wielowymiarowa całość strategicznych wyzwań, obejmujących

także takie obszary, jak: działalność rzecznicza i strażnicza, edukacja obywatelska i historyczna, wolontariat, rozwój mediów obywatelskich czy wiele innych obszarów związanych z działaniami innych resortów. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowało dotąd jedynie część zadań istotnych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją umiejscowienia Departamentu Pożytku Publicznego w ministerstwie właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego jest np. to, że tematyka przydzielanych dofinansowań z programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, zwanego dalej „FIO”, w 1/3 obejmuje obecnie obszary zadań, za które odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, jak i to, że buduje to w społeczeństwie przekonanie, iż organizacje pozarządowe zajmują się głównie pomocą socjalną, co jest niezgodne z prawdą.

Co więcej, ponieważ zagadnienia związane z pożytkiem publicznym i wolontariatem to tylko jeden z wielu obszarów działań ministerstwa właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), to tworzenie i rozwój kolejnych programów wspierania społeczeństwa obywatelskiego wykraczałoby znacznie poza możliwości kompetencyjne czy instytucjonalne tego ministerstwa.

Przedstawione argumenty czynią więc zasadnym stworzenie jednostki/institucji dedykowanej wyłącznie realizacji programów na rzecz wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Należy bowiem podkreślić, iż choć projekt ustawy ma w dużej mierze charakter kompetencyjny (przenosi kompetencje w zakresie pożytku publicznego i wolontariatu z ministerstwa właściwego ds. zabezpieczenia społecznego do Narodowego Instytutu i/lub Komitetu do spraw Pożytku Publicznego), to ma stanowić pierwszy etap tworzenia bardziej kompleksowego systemu wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Narodowy Instytut z czasem będzie realizował kolejne programy wspierania organizacji pozarządowych i – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, w tym programy wypracowane w ramach tworzenia Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

W sensie operacyjnym, z chwilą powstania, Narodowy Instytut przejmie z Departamentu Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego zarządzanie Funduszem Inicjatyw Obywatelskich (FIO) oraz Funduszem Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, natomiast z czasem, wraz z dostępnością i pozyskaniem nowych środków, Narodowy

Instytut będzie rozwijał kolejne programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, w tym Polski Korpus Solidarności (program wspierania wolontariatu długoterminowego i systematycznego), Fundusz Grantów Instytucjonalnych (programy wspierania rozwoju i zwiększania kompetencji organizacji) czy Fundusz Inicjatyw Edukacyjnych (programy rozwoju uniwersytetów ludowych oraz edukacji obywatelskiej i patriotycznej). Programy te jednak na razie są na etapie założeń, a ich szczegóły są opracowywane we współpracy z reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego w ramach prac nad Narodowym Programem Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego.

### **Komitet do spraw Pożytku Publicznego**

Pod wpływem głosów pojawiających się w trakcie procesu konsultacji pierwszej wersji projektu ustawy, a także opiniowania i uzgadniania kolejnych jego wersji i dyskusji toczących się w trakcie ich trwania, wskazujących na:

- konieczność większej, a jednocześnie partnerskiej współpracy między ministerstwami w zakresie organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego oraz
- wartość dodaną wynikającą z uwzględniania przy tworzeniu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego punktów widzenia i doświadczeń poszczególnych resortów,

projekt ustawy tworzy Komitet do spraw Pożytku Publicznego.

Komitet do spraw Pożytku Publicznego (zwany dalej „Komitetem”) zostanie utworzony w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzonej niniejszym projektem.

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, zgodnie z art. 147 i art. 149 Konstytucji RP, będzie członkiem Rady Ministrów.

W skład Komitetu, według projektu ustawy, mają wchodzić:

- 1) Przewodniczący Komitetu;
- 2) wiceprzewodniczący – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu;

- 3) członkowie:
- a) ministrowie, reprezentowani przez sekretarzy stanu,
  - b) Dyrektor Narodowego Instytutu.

W posiedzeniach Komitetu będą mogły uczestniczyć (także z głosem doradczym) inne osoby (nie tylko przedstawiciele organów administracji rządowej) zaproszone przez Przewodniczącego Komitetu z własnej inicjatywy lub wskazane przez innych członków Komitetu.

Do zadań Komitetu będzie należało przede wszystkim: koordynowanie i monitorowanie współpracy administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, przygotowywanie i konsultowanie programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i monitorowanie ich wdrażania oraz opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Jednym z programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce będzie Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w znaczeniu rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, o których mowa w art. 23 projektu ustawy.

Utworzenie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (będącego organem administracji rządowej) sprawi, iż polityka państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będzie opracowywana przez organ kolegialny składający się z reprezentantów wszystkich ministerstw. Działalność pożytku publicznego ma horyzontalny charakter i jest związana z wieloma obszarami, którymi zajmują się poszczególne resorty. Istnienie Komitetu umożliwi uwzględnianie punktów widzenia i doświadczeń wielu resortów w przygotowywaniu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz opracowywaniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Umożliwi też partnerską współpracę przy koordynowaniu i monitorowaniu współpracy administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego i wytworzenie wspólnych standardów tej współpracy. Komitet będzie kolegialnym organem koordynacji polityki rządu w obszarze rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Powstanie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego powinno się też przyczynić do zmniejszenia, przynajmniej w zakresie działalności w obszarze pożytku publicznego, problemów wynikających ze zjawiska nazywanego potocznie „Polską resortową”, czyli sytuacji, w której poszczególne ministerstwa realizują równolegle, niezależnie od siebie, działania w jednym obszarze, uniemożliwiając zaistnienie efektu synergii i prowadzenia systemowych działań wedle spójnych standardów.

Posiedzenia Komitetu będą odbywać się co do zasady w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria zapewni też obsługę Komitetu oraz jego Przewodniczącego.

Przewodniczący Komitetu będzie m.in.: kierował pracami Komitetu, sprawował nadzór nad Narodowym Instytutem, powoływał i odwoływał Dyrektora Narodowego Instytutu, na wniosek Dyrektora powoływał i odwoływał zastępców Dyrektora, powoływał i odwoływał członków Rady Narodowego Instytutu oraz, po uzyskaniu opinii Rady Narodowego Instytutu, zatwierdzał projekty planów finansowych i planów działalności oraz sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności. Przedkładał też będzie Radzie Ministrów sprawozdania zawierające informacje o prowadzonej działalności w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz realizacji planu pracy Komitetu. Przewodniczący Komitetu będzie też powoływał Przewodniczącego Rady Narodowego Instytutu (spośród jej członków) oraz miał rozstrzygający głos przy głosowaniu uchwał Komitetu, w przypadku równej liczby głosów.

Należy też podkreślić, iż Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego będzie z jednej strony przewodniczącym ciała kolegialnego, w którego skład będą wchodzić reprezentanci wszystkich ministerstw, a z drugiej członkiem Rady Ministrów, a także odrębnym organem administracji rządowej, o własnych kompetencjach. Posiadanie tych wszystkich kompetencji umożliwi prowadzenie efektywnej polityki rządu w obszarze pożytku publicznego i wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz przypisanie temu obszarowi należnej mu wysokiej rangi.

**Ustawa kompetencyjna, ale niepowodująca centralizacji**

Warto też zaznaczyć że wejście w życie ustawy nie spowoduje centralizacji systemu wsparcia dla organizacji pozarządowych w Polsce. Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy mają przenieść część kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) do Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, Przewodniczącego Komitetu oraz Narodowego Instytutu. W świetle proponowanych zmian ani Narodowy Instytut, ani Komitet do spraw Pożytku Publicznego czy Przewodniczący Komitetu nie przejmują żadnych kompetencji innych ministrów w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym obszarom ich działalności, ani innych organów administracji publicznej. Ustawa nie zmieni żadnych przepisów regulujących relacje między organizacjami i inicjatywami obywatelskimi a jednostkami samorządów terytorialnych, a utworzenie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego ma jedynie wzmocnić współpracę między ministerstwami w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi (i innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego) oraz umożliwić wszystkim resortom wpływ na kształt programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego już na etapie ich tworzenia.

### **Najważniejsze przepisy projektu ustawy**

Projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego określa zadania i organizację Narodowego Instytutu. Bezpośredni nadzór nad działalnością Narodowego Instytutu sprawować będzie Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, co zapewni odpowiednią rangę zadaniom związanym z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Narodowy Instytut będzie agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) powołaną do realizacji zadań z zakresu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 2 ust. 1). Będzie zarządzał programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przyjmowanymi w drodze uchwał Rady Ministrów. Narodowy Instytut będzie także prowadzić systematyczną ewaluację realizowanych programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 25).

Forma agencji wykonawczej ma znaczenie z punktu widzenia sektora finansów publicznych, natomiast nie ma znaczenia dla rodzaju wykonywanych zadań publicznych, które mogą mieścić się w działach administracji rządowej. W tym przypadku zadania Narodowego

Instytutu zostają przeniesione z działu zabezpieczenie społeczne do działalności administracji rządowej nieobjętej zakresem działów administracji rządowej. W art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dla porównywalnych przykładów wskazuje się w pkt 16 Polską Agencję Kosmiczną, która na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 759) jest agencją wykonawczą, natomiast w art. 33a pkt 5 wymieniony jest Polski Komitet Normalizacyjny, który jest państwową jednostką organizacyjną na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483).

Siedzibą Narodowego Instytutu będzie miasto stołeczne Warszawa (art. 2 ust. 2).

Przewodniczący Komitetu nada, w drodze rozporządzenia, statut, który określi m.in. szczegółowy zakres zadań i tryb pracy organów Narodowego Instytutu oraz organizację Narodowego Instytutu (art. 2 ust. 3).

Organami Narodowego Instytutu będą Dyrektor Narodowego Instytutu i Rada Narodowego Instytutu (art. 4 pkt 1 i 2).

### **Rada Narodowego Instytutu**

Skład jedenastoosobowej Rady Narodowego Instytutu, do której ma wchodzić aż 5 członków reprezentujących organizacje pozarządowe oraz podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest wyrazem chęci działania w sposób transparentny i deklaracją otwartości na kontrolę społeczną (art. 9–11). Liczba członków reprezentujących organizacje pozarządowe została zwiększona pod wpływem licznych uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych. Kierując się potrzebą poprawnej legitymacji pozarządowych członków Rady Narodowego Instytutu, proponuje się w projekcie ustawy ograniczenie prawa zgłaszania członków do Rady do kandydatów, którzy mają poparcie przynajmniej 20 organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Projekt ustawy określa wymogi kwalifikacyjne dla kandydatów na członków Rady Narodowego Instytutu oraz zasady ich powoływania i odwoływania, a także długość kadencji, na jaką członkowie są powoływani. Wymóg posiadania wiedzy i niezbędnego



doświadczenia zawodowego w zakresie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego ma uczynić Radę Narodowego Instytutu sprawnym i profesjonalnym organem.

Rada Narodowego Instytutu ma charakter programowo-opiniodawczy, co zostało wyrażone w jej kompetencjach do opiniowania najistotniejszych dokumentów dotyczących działalności Narodowego Instytutu (art. 12). Rada Narodowego Instytutu otrzymała kompetencje do wyrażania opinii w sprawach: rocznego planu finansowego Narodowego Instytutu, planu działalności Narodowego Instytutu, rocznego sprawozdania z działalności Narodowego Instytutu, rocznego sprawozdania finansowego Narodowego Instytutu, projektu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, końcowego sprawozdania z realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wyboru firmy audytorskiej.

Członkowie Rady Narodowego Instytutu – w myśl proponowanego projektu ustawy – będą mieli prawo wglądu do dokumentów Narodowego Instytutu i będą mogli występować do Dyrektora Narodowego Instytutu o informacje, którymi następnie będą mogli się dzielić z sektorem pozarządowym. Będą też mogli przedstawiać na posiedzeniach Rady postulaty organizacji pozarządowych. Należy też zaznaczyć, iż obecność w Radzie Narodowego Instytutu czy też przekazywanie członkom Rady informacji i postulatów nie będzie jedynym sposobem wpływania obywateli na programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego realizowane przez Narodowy Instytut. Programy będą tworzone i opracowywane przy udziale wielu przedstawicieli sektora obywatelskiego; będą też poddane konsultacjom publicznym.

Rozwiązaniem z jednej strony promującym profesjonalizm, z drugiej zapewniającym przejrzystość procedur jest zasada zatrudniania większości pracowników Narodowego Instytutu (z wyjątkiem pochodzących z mianowania Dyrektora i wicedyrektorów) w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 14 ust. 1). Zasady i procedury konkursowego naboru zostały uregulowane w art. 14–21.

Szczegółowy sposób działania Narodowego Instytutu określi regulamin ustanowiony przez Dyrektora Narodowego Instytutu (art. 22 ust. 1).

Do pracowników Narodowego Instytutu stosowane będą przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.) (art. 22 ust. 2). Pracownicy

zatrudnieni w Narodowym Instytucie nie będą pracownikami korpusu służby cywilnej w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, z późn. zm.). Dyrektor Narodowego Instytutu będzie organem administracji publicznej usytuowanym poza administracją rządową. Fakt ten będzie mieć znaczenie dla określenia charakteru organizacyjno-prawnego Narodowego Instytutu oraz zatrudnionych w nim pracowników. Narodowy Instytut będzie agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej nie przewidywała utworzenia korpusu służby cywilnej w tego rodzaju państwowych osobach prawnych. Konstytucja RP umożliwia powołanie do życia organu administracji państwowej i usytuowanie go poza strukturą administracji rządowej, czego konsekwencją jest to, że pracownicy obsługujący taki organ nie są członkami korpusu służby cywilnej. Narodowy Instytut nie będzie urzędem administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Przesądza to o wyłączeniu pracowników Narodowego Instytutu z korpusu służby cywilnej.

Według projektu ustawy Narodowy Instytut będzie zarządzać programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w trybie określonym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz będzie finansować lub współfinansować te programy. Programy ustanawiane będą w drodze uchwały Rady Ministrów. Narodowy Instytut może realizować także inne zadania zlecane przez Przewodniczącego Komitetu, przy zapewnieniu jednocześnie środków na ich finansowanie (art. 23 i art. 24). Projekt ustawy przewiduje również, że programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będą konsultowane z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tym samym organizacje pozarządowe będą miały realny wpływ na kształt tych programów oraz zadania realizowane przez Narodowy Instytut.

Projekt ustawy wskazuje, że w ramach nadzoru (art. 26 pkt 1 i 2) Przewodniczący Komitetu będzie sprawował kontrolę nad działalnością Narodowego Instytutu pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej oraz będzie zatwierdzał:

- a) projekt rocznego planu finansowego Narodowego Instytutu,
- b) projekt rocznego planu działalności Narodowego Instytutu,

- c) roczne sprawozdanie z działalności Narodowego Instytutu,
- d) roczne sprawozdanie finansowe Narodowego Instytutu.

Przewodniczący Komitetu będzie posiadał kompetencje do zatwierdzania końcowego sprawozdania z realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 27).

Do realizacji zadań przez Narodowy Instytut będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Realizacja zadań Narodowego Instytutu będzie odbywać się w ramach otwartego konkursu ofert, o którym mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dyrektor Narodowego Instytutu będzie ogłaszał konkursy oraz ustalał regulaminy konkursów. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Narodowy Instytut będzie dokonywać także kontroli i oceny realizacji zadań.

#### **Przychody Narodowego Instytutu**

Przychodami Narodowego Instytutu będą środki finansowe otrzymywane w formie: 1) dotacji celowej na realizację programów i zadań, przekazywanej na wniosek Dyrektora Narodowego Instytutu; 2) dotacji podmiotowej na pokrycie bieżących kosztów zarządzania realizowanymi przez Narodowy Instytut zadaniami, ekspertów oraz kosztów wynagradzania członków komisji konkursowej w celu opiniowania złożonych ofert; 3) dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań (art. 32 ust. 1).

Przychodami Narodowego Instytutu będą mogły być też środki finansowe pochodzące z innych źródeł, a w szczególności z: 1) budżetu Unii Europejskiej; 2) programów międzynarodowych finansowanych z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; 3) odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami o finansach publicznych; 4) zapisów i darowizn (art. 32 ust. 2).

Narodowy Instytut będzie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego ustalanego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 r. o finansach publicznych, na okres roku obrotowego (rokiem obrotowym jest rok budżetowy). Dyrektor Narodowego Instytutu będzie przygotowywał i, po uzyskaniu opinii Rady Narodowego Instytutu, przedstawiał do zatwierdzenia Przewodniczącemu Komitetu roczny plan finansowy Narodowego Instytutu. Roczne sprawozdanie finansowe Narodowego Instytutu będzie podlegało badaniu przez firmę audytorską. Przewodniczący Komitetu, po zasięgnięciu opinii Rady, dokona wyboru firmy audytorskiej w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 36 ust. 2).

Przewiduje się, iż zaproponowane w ustawie rozwiązania będą owocować wysoką skutecznością wykonywania zadań przez Narodowy Instytut oraz pozwolą na efektywne wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w tym środków ze źródeł zagranicznych. Ponadto szeroki zakres zadań Narodowego Instytutu ma na celu uczynienie z tej jednostki faktycznego podmiotu odpowiedzialnego za rozwój społeczeństwa obywatelskiego, który nie będzie ograniczał się jedynie do zagadnień sfery pożytku publicznego i wolontariatu.

### **Wzmocnienie rangi problematyki społeczeństwa obywatelskiego**

Projekt ustawy jako element tworzenia i wdrażania Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ma służyć w dużej mierze także wzmocnieniu rangi zagadnień związanych ze społeczeństwem obywatelskim w Polsce. Projekt ustawy przenosi m.in. kompetencje przypisane dotychczas jednemu ministrowi do Komitetu do spraw Pożytku Publicznego oraz tworzy wyspecjalizowaną agencję wykonawczą, która ma zajmować się wyłącznie tą problematyką.

Projekt ustawy wprowadza też zmiany w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tworząc, o czym już była mowa, Komitet do spraw Pożytku Publicznego.

Utworzenie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (będącego organem administracji rządowej) sprawi, iż polityka państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będzie opracowywana przez organ kolegialny składający się z reprezentantów wszystkich ministerstw i umożliwi uwzględnianie perspektywy wszystkich resortów w przygotowywaniu programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz opracowywaniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju

społeczeństwa obywatelskiego. Programy będą zatwierdzane w drodze uchwały Rady Ministrów.

Jak już wspomniano, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego będzie z jednej strony przewodniczącym ciała kolegialnego, w którego skład będą wchodzić reprezentanci wszystkich ministerstw, a z drugiej członkiem Rady Ministrów, a także odrębnym organem administracji rządowej, o własnych kompetencjach. Posiadanie tych wszystkich kompetencji umożliwi prowadzenie efektywnej polityki Rządu w obszarze pożytku publicznego i wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz wzmocnienie rangi tego obszaru.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w świetle zmian wprowadzanych ustawą o Narodowym Instytucie, wprowadza też możliwość ustanowienia przez wojewodów pełnomocników do spraw społeczeństwa obywatelskiego, którzy m.in. mają ułatwiać dialog między lokalnymi organizacjami a Narodowym Instytutem i Komitetem do spraw Pożytku Publicznego (art. 41k ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie po zmianach). Przepisy określają zadania takiego pełnomocnika wojewody (art. 39 pkt 14 projektu ustawy).

### **Inne zmiany w obowiązujących aktach prawnych**

Konsekwencją wejścia w życie przepisów ustawy będą zmiany w obowiązujących ustawach, w szczególności:

- 1) uchylenie pkt 9 i 10 w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej

oraz

- 2) szereg zmian o charakterze kompetencyjnym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. przeniesienie dotychczasowych uprawnień i obowiązków ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego lub Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, lub Dyrektora Narodowego Instytutu, lub Narodowego Instytutu.

Rada Działalności Pożytku Publicznego będzie po wprowadzonych zmianach organem opiniodawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a nie jak dotychczas na podstawie obowiązującego art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003

r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 39 pkt 5 projektu ustawy), co ma zapewnić odpowiednią rangę zadaniom związanym z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Obsługę administracyjno-biurową Rady Działalności Pożytku Publicznego zapewni Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a nie jak dotychczas na podstawie art. 41 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 39 pkt 13 projektu ustawy).

Ponadto projekt ustawy o Narodowym Instytucie wprowadza zmianę w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r. poz. 40) przez zmianę ust. 2a w art. 12. Zgodnie z proponowanym przepisem fundacje nie będą obowiązane do składania corocznie właściwemu ministrowi sprawozdania ze swojej działalności, w sytuacji gdy będą posiadać status organizacji pożytku publicznego oraz zamieszczą na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie merytoryczne z działalności oraz sprawozdanie finansowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Projekt ustawy w art. 40 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, z późn. zm.). W art. 4 tej ustawy poszerza się katalog osób pełniących funkcje publiczne o Dyrektora Narodowego Instytutu i jego zastępców oraz członków Rady Narodowego Instytutu.

Natomiast do art. 8 ww. ustawy dodaje się pkt 56. Wejście w życie tego przepisu spowoduje, że organem właściwym do przedłożenia oświadczenia lustracyjnego w stosunku do Dyrektora Narodowego Instytutu, jego zastępców, członków Rady Narodowego Instytutu będzie Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Konsekwencją powyższych zmian jest również nowelizacja art. 21a ust. 2b oraz art. 21e ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990. Zgodnie z tymi zmianami Dyrektor Narodowego Instytutu, jego zastępcy oraz członkowie Rady Narodowego Instytutu nie będą mogli pełnić dotychczasowych funkcji w Narodowym Instytucie w sytuacji stwierdzenia przez sąd faktu złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Zgodnie z art. 41 postępowania wszczęte, a niezakończone wydaniem decyzji ostatecznej albo prawomocnego postanowienia sądu, w zakresie wskazanym w art. 22 ust. 9, art. 27 ust. 2a, art. 27aa ust. 4, art. 33 ust. 3, art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w brzmieniu przed dniem wejścia w życie ustawy, będą prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów przez organ, który przejął zadania i kompetencje zgodnie z przepisami niniejszej ustawy.

W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

- 1) budżet państwa;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

Wypełnienie powyższej zasady, wynikającej z art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, stanowi art. 45 projektu ustawy.

Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 10a ust. 6, art. 19, art. 19a ust. 7d, art. 23 ust. 5 i 8, art. 27a ust. 10, art. 27ab ust. 6, art. 27c ust. 3, art. 33b oraz art. 40 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zmienianej w art. 39, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 10a ust. 6, art. 19, art. 19a ust. 7d, art. 23 ust. 5 i 8, art. 27a ust. 10, art. 27ab ust. 6, art. 27c ust. 3, art. 33b oraz art. 40 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zmienianej w art. 39, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Kadencja członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów trwa do końca okresu, na który zostali powołani (art. 47).

Członkowie Rady Narodowego Instytutu pierwszej kadencji zostaną powołani w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 48).

Prezes Rady Ministrów w celu właściwego wykonania przepisów ustawy dokona, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa w zakresie dotyczącym Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 53).

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na majątkowe prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz prawa i obowiązki przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na działalność mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorców (w związku z art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 460).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Projekt nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega obowiązkowi notyfikacji.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, stosownie do pisma Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 stycznia 2016 r., znak: DPUE.920.1952.2016/2/as,msz,mrz. Stosownie do § 5 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204). Prezes Rady Ministrów podjęła w marcu 2016 r. decyzję w zakresie opracowania przedmiotowego projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń tego projektu przez Radę Ministrów.

Projekt ustawy nie wymagał przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia konsultacji albo uzgodnienia.



Projekt został zawarty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod pozycją UD173.

### **Projekt ustawy jako efekt prac ekspertów trzeciego sektora i pogłębionych konsultacji społecznych**

W podsumowaniu należy dodać, iż koncepcja agencji wykonawczej oraz sam projekt ustawy były wypracowywane w toku zróżnicowanych w swojej formie prac eksperckich, prowadzonych przez zespół pod przewodnictwem naukowym profesora Piotra Glińskiego. Zespół składał się z osób od lat zaangażowanych w działania organizacji pozarządowych i/lub prowadzących liczne badania nad sektorem pozarządowym oraz jego problemami w Polsce i za granicą. Wieloletnie doświadczenie działalności w trzecim sektorze, realizowanie własnych badań, lektura raportów z innych badań, materiałów, analiz czy danych statystycznych dotyczących trzeciego sektora (np. opracowania Stowarzyszenia Klon/Jawor, GUS itd.), a także wieloletnie uczestnictwo w licznych debatach toczących się wśród ekspertów i działaczy trzeciego sektora, doprowadziło członków zespołu do idei Narodowego Instytutu. Pomysł ten był przedstawiany jako element programu wyborczego PiS, a następnie przedstawiany przez Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego od stycznia 2016 roku na różnych gremiach i ma wielu zwolenników. Osoby pracujące nad projektem ustawy o Narodowym Instytucie, już jako pracownicy KPRM, spotykali się z wieloma reprezentantami sektora pozarządowego, w tym osobami tworzącymi tzw. Mapę Drogową, uczestniczyli także w debatach i dyskusjach organizowanych przez działaczy trzeciego sektora, starając się korzystać z rozwiązań wypracowanych w gronie organizacji pozarządowych. Idea powstania Narodowego Instytutu nie leży w sprzeczności z dotychczasowym dorobkiem organizacji pozarządowych, a celem stworzenia Narodowego Instytutu jest rozwój programów wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i wyjście naprzeciw wielu istniejącym w sektorze obywatelskim problemom, dyskutowanym od lat w sektorze i sygnalizowanym przez przedstawicieli różnych organizacji i inicjatyw.

Niniejsza wersja projektu ustawy powstała po uwzględnieniu licznych głosów przedstawicieli organizacji pozarządowych przedstawionych zarówno podczas formalnych konsultacji, jak i podczas dyskusji w trakcie 23 konferencji we wszystkich województwach, w których uczestniczyło ok. 1000 zainteresowanych osób z 854 organizacji, a także głosów i dyskusji towarzyszących procesom opiniowania i uzgadniania międzyresortowego.

