



POMAGAMY
POLAKOM PROWADZIĆ
WŁASNY BIZNES.
DOŁĄCZ DO NAS!

Warszawa, dnia 5 grudnia 2016 r.

Wstępne uwagi do projektu z dnia 31 października 2016 r.

Ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

1. W art. 1 Ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej jako: „Ustawa”) brak jest dokładnego określenia we właściwy sposób przedmiotu regulacji, jej charakteru i zakresu podmiotowego oraz zakresu stosowania dla spraw, w których ma być „instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz pożytku publicznego i wolontariatu”. (Patrz dalej uwagi 9 i 11)

2. Ustawą tworzy się jednostkę pod nazwą „Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego” (dalej jako: „NCRSO”), która ma być agencją wykonawczą w rozumieniu Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. 2016 poz. 1870), przy czym nie jest dookreślone jaki charakter będzie miała ta jednostka czy to w rozumieniu funkcji podmiotu publicznego, czy też jako wypełniająca obowiązki organu władz publicznych.

Przyjmując, iż będzie to instytucja wykonawcza posiadająca osobowość prawną, to kompetencje władztwa publicznego muszą zostać wyraźnie powierzone. Jednak, jako że

NCRSO będzie państwową osobą prawną i będzie wyposażone we własne mienie, musi być też traktowane - w świetle projektowanych źródeł przychodów i możliwości wypracowywania zysków - jak przedsiębiorca a nie tylko jak jednostka budżetowa.

3. NCRSO ma być instytucją właściwą dla administracji rządowej w sprawach sprecyzowanych w Ustawie i realizującą je w ramach zadań publicznych. Innymi słowy, Ustawa powierzy ich wykonywanie odrębnej osobie prawnej, jako podmiotowi także prawa prywatnego. W takim przypadku zasadnym jest doprecyzowanie, na ile to powierzenie obejmuje obszar władztwa publicznego, a na ile jedynie w zakresie realizacyjnym w drodze czynności cywilnoprawnych. Jak wynika z projektowanych regulacji, zdecydowana większość zadań będzie realizowana aktami prawa cywilnego, umowami, w związku z realizacją projektów w ramach wsparcia lub zlecenia do działalności niepublicznej.

4. Brak jest przejrzystego i właściwego sformułowania kompetencji Rady NCRSO oraz jej funkcji, w tym także tych stanowiących, regulacyjnych oraz nie jasna jest relacja nadzoru wobec Prezesa NCRSO. Tym samym i jej rola w nadzorze i odpowiedzialność jest bardzo mała.

5. Ustawa nie przewiduje wytycznych w upoważnieniach ustawowych - do regulacji aktami wykonawczymi bądź statutem - podstawowych i istotnych spraw, zarówno granic zarządu zwykłego, jak i uprawnień regulacyjnych. Wydaje się, iż przez niedopatrzenie Statut, który ma być nadawany przez Prezesa Rady Ministrów ma określać jedynie organizację wewnętrzną, a już nie szczegółowo kompetencje i procedury. Rada NCRSO określać ma Regulaminem jedynie swój szczegółowy tryb działania oraz tryb wyboru Przewodniczącego, ale już brak jej kompetencji do jakichkolwiek innych regulacji, choćby tych podstawowych, podczas gdy NCRSO ma przyznaną kompetencję do określania regulaminu wynagradzania pracowników NCRSO.

6. Plany finansowe które miałyby przygotowywać co roku NCRSO i które miałyby być zatwierdzane przez Prezesa Rady Ministrów, z natury rzeczy (nie jest to i nie może być przedmiotem uchwały Rady Ministrów) nie będą mogły szczegółowo regulować granic zarządu zwykłego przy zaciąganiu zobowiązań, obciążaniu majątku i dysponowaniu mieniem własnym jak i środkami wsparcia, a więc wyznaczać granice jednoosobowej reprezentacji.

7. Z proponowanych przepisów wynika, że podstawowym zadaniem NCRSO będzie zarządzanie programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które będzie uchwałać Rada Ministrów. Mając na uwadze, iż nie ma ustawowego określenia zakresu rzeczowego (przedmiotowo i podmiotowo) „programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”, ani też

nie jest nigdzie sprecyzowane (także w innych ustawach), że muszą stanowić one element którejś ze strategii przepisanych ustawą - czyli, że będą się mieścić co najmniej w jakiejś strategii zintegrowanej, jeśli już nie w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju - oznacza to, że w istocie zakres i przedmiot „zarządu” tylko na wniosek Prezesa NCRSO będą ustalane każdorazowo uchwałami Rady Ministrów, którymi będą przyjmowane lub zmieniane kolejne programy. Zaproponowane rozwiązanie może stwarzać problemy natury organizacyjnej i zarządczej.

8. Według katalogu zadań określonych w art. 23 Ustawy, w zestawieniu z trybem realizacji zadań określonym w jej rozdziale 4, wynikałoby iż wszystkie te zadania jak i zarząd programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ma się odbywać poprzez określanie zakresów poszczególnych projektów i ogłaszanie konkursów na ich wykonanie. Kluczowe może być tu jednak upoważnienie zawarte w art. 26 ust. 4, który stanowi, iż NCRSO może realizować zadania w innym trybie niż konkursowy, jeżeli „wymaga tego specyfika zadania”. W konsekwencji trzeba przyjąć, iż NCRSO będzie mogło realizować projekty samodzielnie lub powierzając je w innym trybie, także z wolnej ręki, jak też realizować zadania poza ich sformatowaniem w projektach. Tym samym, uwzględniając konstatacje zawarte w pkt 5-7 wyżej, w rzeczywistości gestorem środków i procedur ich dystrybuowania będzie Prezes.

9. Mając na uwadze cele i zadania, które można wyprowadzić z projektowanych przepisów, uznać należy, że podstawową sprawą jest jednak zakres obszaru aktywności społeczeństwa obywatelskiego, który to rozwój ma „wspierać” NCRSO realizując je jako swoje zadanie publiczne. Trzeba zauważyć, iż społeczeństwo obywatelskie obejmuje w swoim obszarze aktywności zarówno sprawy związane podmiotowo z aktywnością określonych osób, jak i też - od strony przedmiotowej - sprawy, na które aktywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest skierowana. Czasami oba te obszary się pokrywają. Tak więc dla przykładu, w zakresie rozwoju i prowadzenia turystyki, działalności sportowej - z jednej strony będą tam aktywne osoby, które zajmują się i chcą uprawiać turystykę i sport, a z drugiej organizują się dla organizacji i wspierania działalności sportowej i turystycznej czy gospodarczej w tym zakresie. Podobnie, osoby niepełnosprawne np. niewidome czy też niesprawne ruchowo organizują się - w zakresie niepełnosprawności - dla funkcjonowania w społeczeństwie i współdziałania w zakresie realizacji na ich rzecz zadań publicznych, jak i dla reprezentacji tej grupy beneficjentów do różnego typu zadań publicznych i alokacji środków publicznych w interesie ogółu. Oczywiście w tym obszarze także występują zakresy pokrywające się z zakresami zadań publicznych, jak i te obszary, w których decydującym wątkiem są sprawy społeczne i obywatelskie związane z samorządnością, funkcjonowaniem

państwa i określonych grup społecznych. Wreszcie są to uczestnicy dialogu społecznego w tym podstawowym rozumieniu konstytucyjnym, o jakim mowa w preambule Konstytucji, jak i w jej art. 20.

10. Uwzględniając pełne objęcie regulacją obszaru, o którym mowa wyżej oraz zestawiając z kompetencjami NCRSO skomentowanymi w pkt 4 i 5, trzeba zauważyć, iż bardzo istotnym okaże się to w jakim akcie i na jakim szczeblu będzie rozstrzygane jaka część środków zostanie ulokowana na określone pola aktywności organizacji funkcjonujących w tym szeroko rozumianym obszarze społeczeństwa obywatelskiego. Ten istotny dylemat aksjologiczny, ważenia problemów, celów i trosk w takich obszarach jak: przyroda i środowisko, niepełnosprawność i zdrowie ludzi, kultura oraz sport i turystyka, czy też w obszarach wsparcia zadań publicznych państwa na przykład ochotnicze straże pożarne, czy różnego typu domy, zakłady i placówki opieki społecznej, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, walka z ubóstwem i wykluczeniem - zasługują na większe wsparcie, większą uwagę i bardziej ukierunkowane dedykowanie środków, czy też łączenia ze wsparciem środkami zewnętrznymi dla uczestnictwa w programach finansowanych m. in. z programów operacyjnych UE i EOG lub na przykład NCBR, NCN, NFOŚ, PEFRON itd. Przechodząc teraz do zastrzeżenia, które w tym kontekście należy postawić, to brak jest zarówno na poziomie tworzenia programów, planów, jak i w kompetencjach Rady NCRSO i Rady Ministrów zasad, przesłanek, czy warunków, które by wprowadzały podstawowe reguły w planowaniu i realizacji dystrybucji środków mając na uwadze zarówno ważenie celów wynikających z przepisanych zadań publicznych, jak i trosk społecznych, które kierują aktywnością obywatelską. Przy braku w normach materialnych takich regulacji oraz związania decydentów w normach formalnych, procedur, odpowiednimi przesłankami, pozostanie pełne uznanie administracyjne i całkowita swoboda alokacji środków publicznych i wspierania działaniami przez NCRSO różnych działalności wedle swobodnego wyboru w obszarze różnych aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

11. Wreszcie trzeba zauważyć, iż społeczeństwo obywatelskie w ujęciu largo obejmuje aktywność - zarówno w obszarze samorządów i samorządności (także tych obligatoryjnych, jak i fakultatywnych) - tak organizowanie się wedle zawodów, zainteresowań, działalności, jak też aktywności religijnej, czy nawet politycznej. Dlatego też zawsze dysponowanie środkami publicznymi i wspieranie aktywności społecznej w obszarze społeczeństwa obywatelskiego będzie bardzo cenzurowane, poddawane krytyce. Ta z kolei teza wymagałaby uważniejszego spojrzenia i przejrzystszej regulacji dla zapewnienia takiej reprezentacji, na poziomie odpowiedniej rady wewnątrz lub na zewnątrz NCRSO, która by zapewniła właściwe

przestrzeganie zasady równego traktowania NGO-sów przez władze publiczne. Powyższe uwagi, komentarze i stanowisko w naszym przekonaniu powinny służyć przede wszystkim merytorycznemu przy uwzględnieniu aspektu społecznego, dopracowaniu koncepcji i rozwiązań tak aby, uniknąć zarówno kontrowersji na tle legislacyjnym jak i społecznym.

Członkowie Rady Fundacji:

mec. Jan Stefanowicz

dr Bohdan Wyżnikiewicz

Piotr Kutkowski

prof. Piotr Moncarz