

Agata Barczewska-Dziobek¹

Damian Wicherek²

Zjawisko recentralizacji w sferze prawa organizacji pozarządowych a zasada społeczeństwa obywatelskiego

Słowa kluczowe: zasada społeczeństwa obywatelskiego, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, nadzór

Keywords: principle of civil society, National Institute of Freedom – Center for the Development of Civil Society, supervision

Streszczenie

Problematyka poruszona w artykule oscyluje wokół charakteru i konsekwencji zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która uważana jest za „konstytucję sektora pozarządowego w Polsce”, bowiem kompleksowo reguluje kwestie funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego, jak też określa ramy uczestnictwa tychże w życiu publicznym i wykonywaniu zadań administracji publicznej. Zmiany te, zwłaszcza w zakresie powołania nowego organu właściwego w sprawach pożytku publicznego, jak też rozszerzenie nadzoru wskazywać mogą na tendencję do państwowego zarządzania społeczeństwem obywatelskim w Polsce, pomimo konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego stanowiącej gwarancję swobody i niezależności aktywności obywatelskiej od struktur administracyjnych. Wnioski w tym względzie formułować można na podstawie analizy porównawczej norm ustawowych oraz ich interpretacji.

¹ ORCID ID: 0000-0002-7514-9219, doktor habilitowany, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: abarczewska@ur.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-1710-0820, magister, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: dwicherek@ur.edu.pl.

Abstract**The Phenomenon of Recentralization in the Field of Law of Non-Governmental Organizations and the Principle of Civil Society**

The issues discussed in the article oscillate around the nature and consequences of changes in the Act on Public Benefit and Volunteer Work, which is considered to be “the constitution of the non-governmental sector in Poland”, as it comprehensively regulates the functioning of civil society institutions, as well as defines the framework for their participation in the processes of public life and performing public administration tasks. These changes, especially with regard to the establishment of a new authority competent in matters of public benefit, as well as the expansion of supervision, may indicate a tendency towards state management of civil society in Poland, despite the constitutional principle of civil society which guarantees freedom and independence of civic activity from administrative structures. Conclusions in this regard can be drawn on the basis of a comparative analysis of statutory norms and their interpretation.

✱

I. Wprowadzenie

Konstytucja RP wskazuje bezpośrednio na dwie podstawowe zasady organizacyjne dla ustroju państwa i funkcjonującego w jego ramach społeczeństwa – pomocniczość i decentralizację. Mają one kluczowe znaczenie dla kształtowania się modelu władzy i uprawnień decyzyjnych najbliższych obywatelom i ich zrzeszeniom. Nie budzi też wątpliwości fakt, iż z artykułów konstytucji można wyinterpretować zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Ten zabieg normatywny powinien z założenia kształtować podstawy dla niezależnego i aktywnie działającego społeczeństwa obywatelskiego, obecnego we wszystkich niemal sferach życia publiczno-społeczno-gospodarczego, które predystynowane jest do pełnienia znaczącej roli w sferze publicznej.

A jednak, zauważyć można kryzys wartości zakodowanych w tychże zasadach, pomimo ich poprawnego zidentyfikowania, a kryzys ten znajduje potwierdzenie w ograniczeniach wprowadzanych przez ustawodawcę, dokonujących się w ostatnich latach na gruncie przepisów szczegółowo regulu-

jących materię działania organizacji sektora obywatelskiego, jak też ich relacji z władzą wykonawczą.

I jeśli jeszcze do niedawna pisano o dokonującej się decentralizacji funkcji społecznych państwa, o tworzeniu mechanizmów prywatyzacji funkcji świadczącej administracji³, to nie podważając znaczenia dokonanych w tym obszarze zmian prawa w kierunku od administracji publicznej do upodmiotowionych wspólnot obywateli, w tym organizacji pozarządowych, należy zwrócić uwagę na powolne, ale i systematyczne odwracanie tej tendencji poprzez wprowadzane regulacje cząstkowe, jakich celem jest ponowna centralizacja, która przejawia się w rozszerzonych uprawnieniach organów administracji publicznej wobec „niezależnego” sektora obywatelskiego.

II. Społeczeństwo obywatelskie i jego prawne gwarancje

Społeczeństwo obywatelskie to konglomerat różnego typu organizacji, które stanowią emanację aktywności poszczególnych jednostek w sferze dobra wspólnego. Ich podstawowym elementem są organizacje pozarządowe. Ich tworzenie i swobodne działanie w państwie uzależnione jest od ram prawnych zakreślonych w konstytucji, jako akcie podstawowym, gwarantującym między innymi wolności w sferze politycznej i społecznej, jak też aktach niższego rzędu. W przypadku aktualnie obowiązującej konstytucji RP wyrazem woli państwa są regulacje odnoszące się wprost do gwarancji wolności zrzeszania się, ale też wskazana w preambule zasada pomocniczości, dialogu społecznego, czy demokratyzmu.

Społeczeństwo obywatelskie jako pozaprawna kategoria jest pojęciem powszechnie znanym i stosowanym dla opisywania różnego rodzaju aktywności jednostek oraz ich zrzeszeń. Pojęcie to weszło do codziennego użytku i stosowane jest dla opisywania określonych relacji pomiędzy państwem i społeczeństwem, których istotą jest „istnienie z założenia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w sferę praw i podstawowych swobód obywa-

³ *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2001; M. Leszczyński, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, „Colloquium WHNiS” 2013, nr 3, s. 71–84; M. Grotkowski, *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, Warszawa 2013.

telskich” z zachowaniem właściwych proporcji pomiędzy interesem grupowym i publicznym⁴.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie jest jednoznaczne, istnieje bowiem wiele jego koncepcji, które kształtowały się począwszy od czasów starożytnych, poprzez dorobek myśli oświeceniowej, aż do czasów współczesnych, zwłaszcza w II połowie XX w., gdy nastąpiło odrodzenie się społeczeństwa obywatelskiego w krajach postkomunistycznych⁵. W piśmiennictwie wskazuje się na wiele cech charakteryzujących społeczeństwo obywatelskie i jego funkcje, wśród których daje się wyodrębnić niezależność od państwa i równowagę między etatyzacją i prywatyzacją sfery publicznej.

Zatem przy istniejącej wielości definicji⁶ można przyjąć, iż współcześnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do społeczeństwa pluralistycznego, w którym funkcjonują aktywni, myślący o interesach społecznych obywatele, w którym zależności polityczne zdeterminowane są zasadą równości, zaś stosunki społeczne polegają na zaufaniu i współpracy⁷.

Spółeczeństwo obywatelskie jest utożsamiane z istnieniem organizacji tzw. trzeciego sektora – tj. sektora organizacji pozarządowych, działających niejako obok państwa i sektora prywatnego, co wynika z teoretycznego podziału podmiotów i celów działania na prywatne i publiczne⁸. Ich istnienie zależne jest od przyjętej koncepcji ustrojowej i konstytucyjnych wolności, wśród których najważniejsza to wolność zrzeszania się, stanowiąca podstawę do zakładania różnego rodzaju organizacji, w tym stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych i innych korporacji osobowych. Ich tworzenie i działalność w sferze publicznej warunkowana jest istnieniem regulacji prawnych gwarantujących im możliwość udziału w życiu publicznym i wpływu

⁴ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 55.

⁵ Genezę koncepcji społeczeństwa obywatelskiego przypisuje się Arystotelesowi, który uważany jest przez filozofów i socjologów za twórcę pojęcia. Szerzej K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010, s. 13 i n.

⁶ Zob. np.: *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005, s. 272–273; E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie, Rozmowy z Castel Gandolfo*, Kraków 1994, s. 9–53.

⁷ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, s. 31–32.

⁸ *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014, s. 4.

na kształt polityki i zadań państwa. Spełnienie tego warunku determinuje faktyczną partycypację tychże organizacji w sferze publicznej.

Konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego, pomimo, że nie posługuje się ona bezpośrednio pojęciem społeczeństwa obywatelskiego wyprowadzić można z szeregu jej regulacji. Podstawowe znaczenie ma tutaj gwarantowana w art. 12 obowiązującej Konstytucji RP wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Określony został tu obowiązek państwa do tworzenia instytucji prawnych umożliwiających wspomnianym zrzeszeniom realizację ich celów organizacyjnych. Istnienie rozwiązań normatywnych przyznających obywatelom prawo uczestnictwa w pluralistycznie działających organizacjach pozwala na urzeczywistnienie ich podmiotowości w różnych sferach życia publicznego⁹. Zauważyć należy, iż wymieniony w w/w artykule katalog podmiotowy nie ma charakteru zamkniętego, a opiera się jedynie na autonomicznym przykładowym wyliczeniu podmiotów tworzących katalog społeczeństwa obywatelskiego¹⁰. Organizacje wskazane w wymienionym artykule cechuje trwałość, określony poziom zorganizowania, dobrowolność i niezależność, działanie na rzecz interesu partykularnego i zbiorowego z możliwością oddziaływania na rozstrzygnięcia władz publicznych, zdolność do wykonywania zadań pożytku publicznego oraz określona i nieprzekraczalna granica ich oddziaływania na bezpośrednie wykonywanie władzy publicznej¹¹. Rozwinięcie regulacji konstytucyjnych i jednocześnie ich uszczegółowienie odzwierciedlają normy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (dalej: u.p.os)¹², ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹³, ustawa z 8 październi-

⁹ Por. D. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelna Konstytucji*, „Dyskurs prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1, s. 250 oraz M.T. Góralczyk, *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 38.

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2019, Lex online (19.07.2022).

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 70, szerzej *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa, Lex on line (19.07.2022).

¹² T.j. Dz.U. 2020, poz. 2261 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. 2022, poz. 854.

ka 1982 r. – o organizacjach społeczno-zawodowych rolników¹⁴, ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁵, i innych. Nadmienić należy, iż do katalogu organizacji tworzących trzon społeczeństwa obywatelskiego nie zalicza się partii politycznych¹⁶, jakkolwiek stanowią urzeczywistnienie pluralizmu oraz organizacji samorządowych, w tym samorządu terytorialnego¹⁷.

Wskazane powyżej podstawy tworzenia i działania instytucji społeczeństwa obywatelskiego uzupełnić należy o regulacje ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: u.odz.p.p.iow)¹⁸, która odnosi się do stosunków pomiędzy zinstytucjonalizowanym społeczeństwem obywatelskim i władzą wykonawczą, kształtując podstawy i formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Polsce.

Przedmiotowa ustawa przyjęta została po wieloletnich przygotowaniach, których celem było wprowadzenie regulacji o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i co stwierdzono w uzasadnieniu – funkcjonowania demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej i ugruntowania zasady pomocniczości, zwłaszcza w jej horyzontalnym aspekcie¹⁹. Jej podstawowymi celami było wkomponowanie w prawny system wykonywania zadań publicznych potencjału aktywności obywatelskiej oraz stworzenie podstaw prawnych dla umocnienia roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w tych procesach²⁰. Warunkiem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania organizacji pozarządowych i mechanizmów ich współdziałania z administracją publiczną jest rozdział obu sektorów: publicznego i pozarządowego oraz niezależność tych ostatnich od organów władzy wykonawczej. Gwarancjami tego stanu miały być przyjęte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zasady współpracy, tj.: pomocniczość, suwe-

¹⁴ T.j. Dz.U. 2022, poz. 281.

¹⁵ T.j. Dz.U. 2020, poz. 2167.

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Lex 2013 (19.07.2022).

¹⁷ P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 606.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2022, poz. 1327.

¹⁹ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 3 i 8–9.

²⁰ *Ibidem*, s. 12–13.

renność stron, partnerstwo, efektywność i uczciwa konkurencja²¹. Zgodnie z brzmieniem uzasadnienia do pierwotnej wersji przepisów zasady te miały gwarantować uznanie państwa dla istnienia odrębnych i zorganizowanych wspólnot obywateli oraz ich prawa do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów należących do sfery zadań publicznych. Organy administracji publicznej miałyby w tym zakresie współpracować z organizacjami pozarządowymi a także wspierać ich działalność oraz umożliwiać im realizację zadań publicznych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zasady współpracy organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych wyjaśnione zostały w następujący sposób:

„W myśl zasady pomocniczości przy suwerenności stron organy administracji publicznej, respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, uznają ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących także do sfery zadań publicznych i w takim zakresie współpracują z tymi organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych na zasadach i w formie określonych w projektowanej ustawie.

Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe, na zasadach i w formach określonych w projektowanej ustawie oraz w trybie określonym w przepisach odrębnych, uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w wykonywaniu tych zadań.

Kierując się zasadą efektywności: organy administracji publicznej, przy zleceniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych do realizacji, dokonują wyboru najefektywniejszego sposobu wykorzystania środków publicznych, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 25 i art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie zasadę jawności organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych, w których możliwa jest współpraca z tymi organizacjami, oraz o kosz-

²¹ Art. 5, ust. 3 u.odz.p.p.iow.

tach realizacji zadań publicznych już prowadzonej w tym zakresie przez jednostki podległe organom administracji publicznej lub nadzorowane przez te organy, wraz z informacją o sposobie obliczania tych kosztów, tak aby możliwe było ich porównanie z kosztami realizacji analogicznych zadań przez inne instytucje i osoby²².

Tak wyrażone ideologiczno-aksjologiczne założenia powinny przyczynić się do wzmocnienia roli organizacji pozarządowych w procesie wykonywania zadań publicznych. Nie można zaprzeczyć, iż zasady te znajdują częściowo rozwinięcie w niektórych przepisach ustawy, zwłaszcza tych, które odnoszą się do form współpracy i procedur zlecenia zadań publicznych²³.

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż w myśl zasady społeczeństwa obywatelskiego, kompleksowe uregulowanie pozycji prawnej organizacji tworzących jego trzon, winno być dokonane w sposób umożliwiający tworzenie i funkcjonowanie organizacji bez nadmiernej ingerencji i oddziaływania ze strony organów władzy publicznej²⁴. Natomiast dokonujące się w ostatnim czasie nowelizacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie administracyjnej kontroli i nadzoru nad organizacjami pozarządowymi, a także te, które ukształtowały specjalny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach społeczeństwa obywatelskiego, wskazują na istnienie tendencji do nasilenia się ingerencji administracji w sferę organizacji pozarządowych, a poprzez to tendencji do publicznego sterowania sektorem pozarządowym w Polsce. Wydaje się to stać w opozycji do założeń aksjologicznych zasady społeczeństwa obywatelskiego, która urze-

²² Rządowy projekt ustawy o działalności pożytku i o wolontariacie, Druk sejmowy IV-263, Uzasadnienie, <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/263.htm>. (19.07.2022).

²³ Przykładem odzwierciedlającym uszczegółowienie zasady jawności i otwartości są wymogi dotyczące ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w procedurze zlecenia zadania publicznego. Określone zostały w art. 13, ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w myśl których konieczna jest jego jednoczesna publikacja na stronie internetowej organu ogłaszającego konkurs, w jego Biuletynie Informacji publicznej jak i siedzibie, a także fakultatywna publikacja w prasie o zasięgu ogólnokrajowym, lub lokalnym. Innym przykładem, odzwierciedlającym zasadę uczciwej konkurencji, jest przyjęty w art. 13, ust. 2 wspomnianej ustawy wymóg podania informacji o kosztach zadania publicznego w roku ogłoszenia konkursu i poprzedzającym go.

²⁴ M. Kazimierczuk, *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 28.

czywistnia się nie tylko poprzez istnienie samych gwarancji tworzenia niezależnych od państwa zrzeszeń obywateli, ale też zakłada niezależne od państwa ich działanie, w tym ich istotny wpływ na procesy publiczne, bez świadomości o istnieniu zagrożeń w postaci nadmiernych środków nadzoru, lub też szerokich uprawnień kontrolnych przyznanych podmiotom publicznym.

III. Pozycja prawna i zakres działania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Narodowy Instytut Wolności utworzony został na podstawie ustawy z 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: u.oNIW-CRSO)²⁵. W preambule do tej ustawy deklarowane jest między innymi dążenie państwa polskiego do zrównoważonego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze terytorialnym i tematycznym poprzez jego aktywność na rzecz „zwiększania zaangażowania obywateli i organizacji w życiu publicznym, zwiększania liczby inicjatyw oddolnych i lokalnych oraz poprawy instytucjonalnej zdolności organizacji obywatelskich do realizacji ich misji”. Określono w niej również pożądane przez państwo wartości i obszary aktywności pozarządowej: „Państwo polskie wspiera wolnościowe i chrześcijańskie ideały obywateli i społeczności lokalnych, obejmujące tradycję polskiej inteligencji, tradycję niepodległościową, narodową, religijną, socjalistyczną oraz tradycję ruchu ludowego, dostrzegając w nich kontynuację wielowiekowych tradycji Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym chroniąc bogate dziedzictwo wspólnoty jej wolnych obywateli”. Nie pozostaje to bez wpływu na działania organów Instytutu – dyrektora oraz utworzonego na mocy tej ustawy Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego, zwłaszcza, że w zakresie jego podstawowych zadań znalazło się zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przyjmowanymi w drodze uchwał Rady Ministrów. Przesądza o tym także pozycja prawna Narodowego Instytutu Wolności, który uzyskał status rządowej agencji wykonawczej²⁶.

²⁵ T.j. Dz.U. 2022, poz. 393 ze zm.

²⁶ Art. 2, 4, 23 u.oNIW-CRSO.

Wraz z utworzeniem Narodowego Instytutu Wolności dokonana została zmiana w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w takim zakresie, iż dotychczasowe kompetencje ministra ds. zabezpieczenia społecznego w zakresie spraw związanych z pożytkiem publicznym zostały przeniesione na Komitet ds. Pożytku Publicznego oraz jego przewodniczącego – nowy organ administracji rządowej²⁷. Szczegółowa organizacja i tryb działania Komitetu określone zostały we wprowadzonym wraz z tą nowelizacją nowym rozdziale ustawy – 4a (art. 34a-34h). W skład komitetu wchodzi: Przewodniczący Komitetu, wiceprzewodniczący – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu) i członkowie – ministrowie reprezentowani przez sekretarzy stanu oraz dyrektor Narodowego Instytutu Wolności. Aktualnie w skład Komitetu wchodzi 15 przedstawicieli ministrów: ministra ds. unii europejskiej, edukacji narodowej, finansów, funduszy i polityki regionalnej, infrastruktury, klimatu i środowiska, obrony narodowej, rodziny i polityki społecznej, spraw wewnętrznych i administracji, spraw zagranicznych, zdrowia, sprawiedliwości, rozwoju i technologii, aktywów państwowych, rolnictwa i rozwoju wsi²⁸.

Informacja publiczna zamieszczona stronie internetowej Komitetu jego zakres działania określa w następujący sposób: „organ administracji rządowej powołany w celu koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze wolontariatu i pożytku publicznego”²⁹. Szczegółowe zadania wskazane w ustawie obejmują: koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, przygotowywanie i konsultowanie z organizacjami pozarządowymi programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie ich wdrażania, opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz współpraca w sprawach związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego z innymi państwami, organizacjami oraz instytucjami międzynarodowymi i zagranicznymi, współpraca w przygotowywaniu sprawozdań

²⁷ Art. 54 u.o.NIW-CRSO w zw. z art. 1a u.odz.p.p.iow.

²⁸ <https://www.gov.pl/web/pozytek/sklad> (19.07.2022).

²⁹ <https://www.gov.pl/web/pozytek> (19.07.2022).

i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawianie opinii w sprawie możliwości przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do umów międzynarodowych dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 34 b u.odz.p.p.iow).

Biorąc pod uwagę dobór sekretarzy stanu wchodzących w skład Komitetu z punktu widzenia właściwości rzeczowej ministrów przez nich reprezentowanych, stwierdzić należy, iż pokrywa się on jedynie częściowo w wiodącymi obszarami aktywności polskich organizacji pozarządowych – których cele statutowe na pewno nie pokrywają się z zadaniami w zakresie spraw zagranicznych, wewnętrznych i administracji, aktywów państwowych, ani wymiaru sprawiedliwości³⁰. Zastanawiający jest taki dobór, tym bardziej, że nie odzwierciedla on większości obszarów pożytku publicznego mogących stanowić przedmiot współpracy organów administracji publicznej z sektorem organizacji pozarządowych, jak np.; działalność na rzecz kultury i sztuki ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, czy też działalność na rzecz dzieci i młodzieży, lub inne (art. 4 u.odz.p.p.iow).

Inną kwestią, wartą zwrócenia uwagi jest to, iż skutek dokonanej w 2018 r. nowelizacji ustawy, wprowadzone zostały nowe rozwiązania w zakresie nadzoru nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego – chodzi tutaj o każdą działalność statutową organizacji pozarządowej, która uzyskała status organizacji pożytku publicznego zgodnie z wymogami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 20 u.odz.p.p.iow). Uprawnienie do nadzoru nad nimi, w tym w zakresie korzystania z uprawnień, przestrzegania obowiązków i stosowania wymogów wynikających z omawianej ustawy, sprawuje Przewodniczący Komitetu (art. 28 u.odz.p.p.iow). W jego imieniu działać mogą wojewodowie oraz dyrektor Narodowego Instytut Wolności.

Nadzór to pojęcie, które mieści w sobie prawo do wykonywania kontroli oraz prawo do ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego poprzez podejmowanie aktów władczych. Jest to specyficzna więź prawna pomiędzy podmiotami zdecentralizowanymi, tj. niepodporządkowanymi orga-

³⁰ Stowarzyszenie Klon/Jawor, Raport z badania organizacji pozarządowych za 2021 r.: Kondycja polskich organizacji, <https://kondycja.ngo.pl> (19.07.2022).

nizacyjnie, której celem jest korygowanie uchybień w działaniach podmiotów nadzorowanych³¹. W odniesieniu do organizacji pozarządowych, które w większości działają w formach stowarzyszeń, albo fundacji, zgodnie z prawem gwarantującym wolność zrzeszania się, zakłada się przede wszystkim nadzór sprawowany przez sąd rejestrowy, któremu przysługuje stosowanie określonych środków nadzoru w sytuacjach niezgodnego z prawem działania tychże podmiotów³². Warunkiem stosowania dolegliwych sankcji jest rażąco naruszenie obowiązującego porządku prawnego. Przyjęty model nadzoru ma elastyczny charakter, a jego przeobrażenia cechuje stopniowe uszczuplanie uprawnień nadzorczych³³.

W przepisach dotyczących działalności pożytku publicznego początkowo nadzór nad organizacjami pozarządowymi sprawowany był przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Ograniczał się on jedynie do oceny prawidłowości korzystania przez organizacje pożytku publicznego z uprawnień określonych w ustawie³⁴. Obecnie przyjęte regulacje z jednej strony rozszerzają zakres przedmiotowy nadzoru wykonywanego przez organy administracji publicznej, z drugiej konstruują nowe rozwiązania w odniesieniu do ilości i sposobu przeprowadzania kontroli (art. 29, ust. 3 u.odz.p.p.iow), a także władczych środków oddziaływania w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa (art. 33 ust. 2 i 3 u.odz.p.p.iow). W nowelizacji dokonana została również zmiana w zakresie podstawy dla wystąpienia do sądu rejestrowego z wnioskiem o pozbawienie organizacji statusu pożytku publicznego. Nie musi ono wynikać bezpośrednio z naruszenia przepisów ustawy – może być następstwem innych stwierdzonych w trakcie kontroli okoliczności³⁵.

Na podstawie chociażby tych unormowań stwierdzić można, iż pozycja prawna Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a także innych podmiotów ze sfery administracji publicznej, w systemie nadzoru na organizacjami pozarządowymi uległa znaczącemu wzmocnieniu. Nadzór

³¹ Szerzej J. Boć, *Pojęcie i zasięg kontroli*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378–380 oraz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 235.

³² P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 303–304 oraz 485–486.

³³ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000, s. 61 n.

³⁴ Por. H. Izdebski, *Ustawa...*, s. 82 n.

³⁵ P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 161–162.

nad organizacjami pozarządowymi będącymi jednym z filarów społeczeństwa obywatelskiego, w myśl konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego co do zasady w głównej mierze polegać winien na nadzorze sądowym³⁶. Przyznawanie zaś szerokich uprawnień organom administracji publicznej wydaje się być zjawiskiem niepokojącym.

Analiza porównawcza przepisów kształtujących inne, nie wynikające z kontroli przesłanki i uprawnienia nadzorcze Dyrektora Narodowego Instytut Wolności, także skłania do wniosku, iż system nadzoru uległ znacznemu rozszerzeniu³⁷.

Warto tutaj nadmienić też, iż zmianie uległ sposób zwrotu środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, których nie wykorzystwała organizacja pożytku publicznego, wobec której orzeczone zostało pozbawienie statusu pożytku publicznego. Zgodnie z wprowadzonym w drodze nowelizacji rozwiązaniem, jest ona obowiązana przekazać je na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego w terminie 14 dni, podczas gdy według pierwotnych założeń organizacja była obowiązana wykorzystać w ciągu 6 miesięcy na własną działalność środki pochodzące ze zbiorów publicznych zebrane w trakcie posiadania przez nią statusu pożytku publicznego, zaś w przypadku niezachowania tego terminu, organizacja miała obowiązek przekazać je na rzecz innej organizacji prowadzącej działalność statutową o tym samym lub zbliżonym zakresie. Zakaz przekazania środków pochodzących z 1% innej organizacji wprowadzony został w art. 27 aa wprowadzonym 9 listopada 2015 r.³⁸ Utworzenie Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego samo w sobie nie może podlegać krytyce, zwłaszcza, iż organizacje te działalność statutową opierają przede wszystkim na środkach pochodzących ze składek członkowskich oraz pozyskanych dotacji, co przenosi się na ich kondycję finansową a także zakres rzeczowy i ilościowy ich działań, niemniej jednak jest on funduszem państwowym pozostającym w dyspozycji Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności, co może rodzić obawy

³⁶ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2018, s. 304.

³⁷ Por. art. 33 u.odz.p.p.iow (t.j. Dz.U. 2018, poz. 450) oraz art. 33a i 33 aa u.odz.p.p.iow (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1327).

³⁸ Art. 27aa dodany przez art. 1 pkt 24 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz.U. poz. 1339).

co do przejrzystości, jak też stawać się przyczyną klientelizmu samego sektora pozarządowego³⁹.

IV. Podsumowanie

Opisane w niniejszym, krótkim opracowaniu, zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wydają się mieć najbardziej istotne znaczenie dla stwierdzenia, iż mamy w tym przypadku do czynienia ze zjawiskiem recentralizacji sektora pozarządowego w Polsce. Zmiany te wskazują na istnienie tendencji do obejmowania niezależnych od państwa podmiotów, jakimi są instytucje społeczeństwa obywatelskiego coraz szerszym zakresem jego oddziaływania. Samo tworzenie organów administracyjnych szczebla centralnego, jak chociażby Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wskazuje, na to, iż państwo i jego władza funkcjonowanie sektora pozarządowego czyni jednym z priorytetów swojej polityki, której wyrazem jest określony sposób sterowania nim. Zwłaszcza, że w tym przypadku dysponuje ono funduszami przeznaczanymi na inicjatywy zgodne z uznanymi przez państwo – istotnymi wartościami, podczas gdy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego, powinien następować oddolnie, samoistnie i wyłącznie w oparciu o gwarancje prawne urzeczywistniające konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Jej istotą i podstawowymi wartościami są niezależność od państwa i swoboda działania organizacji obywatelskich, która ograniczona może być jedynie w określonych przypadkach i na określonych zasadach. Obowiązujące przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powinny być przekształcane jedynie w taki sposób, aby nie naruszały istoty wolności i praw.

Do podobnego wniosku skłania fakt, iż rozrostowi uległ system nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego, w którym w przeciwieństwie do tradycyjnych rozwiązań, wiodącą rolę zaczyna odgrywać organ administracji centralnej, w miejsce nadzoru sądowego, co może kójarzyć się z konstrukcją obowiązującą w Polsce przed uchwaleniem w 1989 r. ustawy – Prawo o sto-

³⁹ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006, <http://biblioteka.kijowski.pl/gliński%20piotr/grupy.pdf> (22.07.2022), s. 67 i n.

warzyszenia, gdy mogły istnieć jedynie uznawane przez państwo organizacje społeczne. Zmiana prawa idąca w tym kierunku musi budzić zastrzeżenia, zwłaszcza, gdy ujawniane są jednocześnie nadużycia władzy w sferze dysponowania środkami publicznymi np. Funduszu Sprawiedliwości.

Literatura

- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
- Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006.
- Góralczyk M.T., *Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Grotkowski M., *Zmiany podmiotowe jako element modernizacji administracji publicznej we współczesnej Polsce*, Warszawa 2013.
- Izdebki H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kazimierzczuk M., *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010.
- Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Kielce 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II. Red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Leszczyński M., *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, „Colloquium WHNiS” 2013, nr 3.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995.
- Sarnecki P., *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecnicztwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000.
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie, Rozmowy z Castel Gandolfo*, Kraków 1994.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Lex 2013.

Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2022.

Stowarzyszenie Klon/Jawor, Raport z badania organizacji pozarządowych za 2021 r.: Kondycja polskich organizacji, <https://kondycja.ngo.pl>

Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2018.

Wojtczak D., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelną Konstytucji*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.