

dr Ewaryst KOWALCZYK

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Zielonogórski

e-mail: ewaryst@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-9927-0574

DOI: 10.15290/oes.2018.03.93.09

PRAWNE ASPEKTY REALIZACJI ZADAŃ NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO JAKO JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Cel – Celem opracowania jest przedstawienie wyników analizy prawnej regulacji zawartych w ustawie z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Opracowanie służyć ma ocenie sposobu uregulowania realizacji zadań Narodowego Instytutu Wolności w świetle obowiązującego prawa oraz doktryny prawa finansów publicznych.

Podstawowe zamierzenie badawcze skoncentrowane jest na analizie instrumentarium prawno-financeowego służącego wdrażaniu przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego polityki państwa w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, opartej na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości.

Metodologia badania – W badaniach zastosowano metody analizy tekstów prawnych (metodę formalno-językową oraz metodę logiczną) oraz metodę dogmatyczno-prawną. W zakresie niezbędnym dla analiz prawnych zastosowano również metodę kontekstową oraz prawno-porównawczą.

Przedstawione w opracowaniu badania dotyczą (1) statusu prawnego Narodowego Instytutu Wolności jako agencji wykonawczej oraz wynikających z tego konsekwencji, (2) ustawowo określonych zadań Instytutu oraz (3) sposobów, form i trybów ich realizacji, a także (4) aspektów prawnych gospodarki finansowej Instytutu. Przedmiotem analizy jest korespondencja poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w Ustawie z innymi regulacjami prawnymi oraz dorobkiem nauki.

Wyniki – Wynikiem przeprowadzonych badań są (1) twierdzenia opisujące obowiązujący stan prawny w badanym zakresie, (2) twierdzenia rekonstruujące aparaturę pojęciową mającą zastosowanie w przedmiocie, (3) twierdzenia oceniające rozwiązania prawne oraz (3) postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, jednostka sektora finansów publicznych, aspekty prawne

LEGAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE TASKS OF THE NATIONAL INSTITUTE OF FREEDOM – CENTER FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY AS AN UNIT OF THE PUBLIC FINANCES SECTOR

Summary

Goal – The aim of the study is to present the results of the legal analysis of regulations included in the Act of 15 September 2017 on the National Institute of Freedom – the Center for Civil Society Development. The study is intended to assess legal regulations of the implementation of the tasks of the National Institute of Freedom in the light of the applicable law and the doctrine of public finance law.

The basic research objective is focused on the analysis of legal and financial instruments serving the implementation by the National Institute of Freedom – Center for Civil Society Development of state policy in terms of civil society development, based on the principles of openness, competitiveness and transparency

Research methodology – The research used methods of legal text analysis (formal and linguistic method and the logical method) as well as dogmatic and legal method. The context and legal-comparative method was also used to the extent necessary for legal analyses.

The studies presented in the study concern (1) the legal status of the National Institute of Freedom as an executive agency, (2) the statutory tasks of the Institute and (3) the ways, forms and modes of their implementation, and (4) the legal aspects of financial management Institute. The subject of the analysis is the correspondence of particular legal solutions contained in the Act to other legal regulations and the achievements of science.

Score – The results of the conducted research are (1) theorems describing the applicable legal status in the examined range, (2) theorems reconstructing the conceptual apparatus applicable to the subject, (3) the thesis assessing legal solutions, and (3) *de lege ferenda* postulates.

Keywords: civil society, unit of the public finance sector, legal aspects

JEL classification: K29

1. Wstęp

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego został powołany ustawą z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, dalej nazywana też: NIW-CRSOu. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, Narodowy Instytut jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu (art. 1 ust. 2 NIW-CRSOu).

Powstaniu Narodowego Instytutu towarzyszyły liczne wątpliwości. Część z nich zgłaszana była przez organizacje pozarządowe na etapie konsultacji publicznych, inne przez instytucje publiczne w trakcie uzgodnień międzyresortowych [Katalog dokumentów ...]. Zakres zagadnień poruszonych w uwagach reprezentuje szerokie spektrum problemów. Począwszy od tych, które kwestionowały zasadność wprowadzenia nowych regulacji oraz powołania nowej instytucji, a skończywszy na takich, które odnosiły się do szczegółowych rozwiązań normatywnych.

Przedstawienie wszystkich zgłaszanych zastrzeżeń do projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie jest jednak zamierzeniem Autora. Celem niniejszego opracowania jest analiza przyjętych ostatecznie w Ustawie rozwiązań prawnych, w części sygnalizowanych jako problematyczna na etapie procesu legislacyjnego, a związanych ściśle ze statusem Narodowego Instytutu jako jednostki sektora finansów publicznych. Tak ujęty cel artykułu pozwala wyodrębnić szczegółowy problem badawczy dotyczący trafności zawartych w Ustawie regulacji dotyczących zagadnień z zakresu finansów publicznych. W ocenie Autora na szczególną uwagę w tym zakresie zasługują przyjęte w Ustawie rozwiązania dotyczące sposobów finansowania zadań powierzonych

Narodowemu Instytutowi a realizowanych przy udziale podmiotów zewnętrznych, tj. organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego

Wykonanie podjętego zamierzenia wymaga jednak w pierwszym rzędzie przedstawienia charakteru zadań Narodowego Instytutu jako agencji wykonawczej, trybów ich realizacji, a w dalszej kolejności sposobów ich finansowania w świetle zasady odnoszących się do publicznej gospodarki finansowej w zakresie dotyczącym współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Problematyka podjęta w opracowaniu wpisuje się w szerszy nurt badawczy dotyczący finansowo-prawnych aspektów realizacji zadań publicznych. Obejmuje on jednocześnie szereg zagadnień szczegółowych, w tym dotyczących współpracy międzysektorowej, prywatyzacji realizacji zadań publicznych, a także finansowania ze środków publicznych zadań i podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

2. Zadania Narodowego Instytutu jako agencji wykonawczej oraz tryby ich realizacji

Punktem wyjścia dla analizy podjętego w niniejszym opracowaniu problemu jest status prawny narodowego Instytutu. Jest on jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie, jako agencja wykonawcza, Narodowy Instytut przynależy do kategorii tzw. państwowych osób prawnych.

Status Narodowego Instytutu wyznacza zatem dwa główne obszary wymagań normatywnych o charakterze finansowo-publicznym: z jednej strony są nimi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych warunki konstytuujące taki podmiot, z drugiej – obowiązywanie określonych zasad gospodarki finansowej w stosunku do jednostek sektora finansów publicznych.

W pierwszym zakresie regulacje zawarte w NIW-CRSOu odpowiadają podstawowym wymaganiom zawartym w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z nią, elementarnymi okolicznościami, od których zależy zgodne z przepisami powołanie agencji wykonawczej, są: 1) utworzenie agencji na podstawie ustawy odrębnej niż ustawa o finansach publicznych oraz 2) celowy charakter agencji wyrażający się w powołaniu do realizacji zadań państwa [Ustawa 2009, art. 18]. Dopelnieniem wymagań zawartych w ustawie o finansach publicznych jest nadanie Narodowemu Instytutowi statutu.

Na szczególną uwagę zasługuje przy tym sposób ujęcia celów istnienia oraz zadań Narodowego Instytutu w Ustawie. Wśród nich wskazać można podstawowy cel powołania Narodowego Instytutu, jego główne zadania oraz zadania dodatkowe.

Jak wspomniano wyżej, Narodowy Instytut jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Ten podstawowy cel znajduje uszczegółowienie w dalszych przepisach Ustawy, które niestety w części powielają treść zawartą w przepisach

wcześniejszych. Pomijając powtórzenia wskazać można, że Narodowy Instytut ma również zadanie zwiększać instytucjonalną sprawność organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizm, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru. Ponadto, zadaniem Narodowego Instytutu jest wspieranie pozyskiwania przez organizacje pozarządowe oraz inne zorganizowane formy społeczeństwa obywatelskiego środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników (art. 24 ust. 1 NIW-CRSOu).

Ustawa wskazuje także dodatkowe zadania Narodowego Instytutu, spośród których tytułem przykładu można wymienić: (1) wspieranie zaangażowania obywateli, organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w życie publiczne, procesy kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji; (2) wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych i instytucji zaufania publicznego oraz zwiększenie ich przejrzystości i przestrzegania reguł dobrego rządzenia; 3) wspieranie oddolnej aktywności obywatelskiej, wzmacnianie etosu społecznikowskiego obywateli, wspieranie i upowszechnianie wolontariatu; (4) prowadzenie i wspieranie programów badań dotyczących społeczeństwa obywatelskiego; (5) realizację innych zadań zleczanych przez Przewodniczącego Komitetu (art. 24 ust. 2 NIW-CRSOu).

Podstawowe znaczenie ma również wskazane w Ustawie zadanie Narodowego Instytutu jakim jest zarządzanie programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały (art. 23 NIW-CRSOu). Niestety treść Ustawy okazuje się w tym zakresie nie dość czytelna. Z jednej strony pozwala bowiem przyjąć, że zarządzanie programami rządowymi jest jedynie sposobem realizacji zadań Instytutu (zgodnie z art. 23 ust. 1 NIW-CRSOu: *Narodowy Instytut zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, realizując zadania, o których mowa w art. 24.*), z drugiej całokształt przepisów Ustawy oraz intencje autorów projektu wyrażone w procesie legislacyjnym ustawy każą przypuszczać, że zarządzanie programami rządowymi stanowić będzie główne zadanie Instytutu. W *Odpowiedzi na interpelację nr 14683 w sprawie ograniczenia roli organizacji pozarządowych oraz obaw związanych z łamaniem standardów demokracji w świetle projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* z dnia 11 września 2017 r. wskazano nawet, że *celem projektu ustawy [o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – przyp. autora] jest stworzenie warunków prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do powstania instytucji, której wyłącznym zadaniem będzie realizacja programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* [Odpowiedź na interpelację ...].

Należnie od oceny sposobu ujęcia tego zagadnienia w Ustawie, stwierdzić trzeba, że działalność Narodowego Instytutu jaką jest zarządzanie programami ujawnia charakter agencji wykonawczej zbieżny z istotą tzw. europejskich agencji wykonawczych [Dumała, 2002, s. 6-27; Sitek, 2016, s. 99-10; Marchewka-Bartkowiak, 2017, s. 1-4]. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakre-

się zarządzania programami wspólnotowymi, agencje wykonawcze są organem Wspólnoty pełniącym służbę publiczną, a ich podstawowa rola polega właśnie na zarządzaniu programami stanowiącymi instrument wspólnej polityki państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi).

Komisja Europejska delegowała dotychczas odpowiedzialność za realizację niektórych programów UE następującym agencjom: Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA); Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA); Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (Agencja Wykonawcza ERC); Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME); Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) oraz Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA).

Na gruncie polskiego prawa administracyjnego programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego należałoby potraktować jako akty planowania administracyjnego, będące jedną z prawnych form działania administracji [Jawroska-Dębska, 2009, s. 473-477; Dąbek, 2015, s. 151]. Same zaś akty planowania można określić – za M. Górskim i J. Kierzkowską jako „akty polityki administracyjnej”, pojmowanej jako „polityka wykonywania przez administrację publiczną w różnych dziedzinach różnych zadań publicznych, ustalania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów” [Górski, Kierzkowska, 2012, s. 189-190].

Forma uchwały Rady Ministrów wskazuje w tym przypadku na wewnętrzny charakter tego aktu. Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Rada Ministrów, a także samorządy województw, związki metropolitalne oraz samorządy powiatowe i gminne prowadzą politykę rozwoju na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Przyjmowane odpowiednio w drodze uchwały lub decyzji programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji określonych strategii (art. 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Z uzasadnienia projektu ustawy o finansach publicznych wynika, że wprowadzone do polskiego porządku prawnego agencje wykonawcze są wzorowane na konstrukcji europejskich agencji wykonawczych [zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ...]. Biorąc to pod uwagę należałoby przyjąć, że zarządzanie programami rządowymi stanowi podstawowe zadania Narodowego Instytutu. Nie wyklucza to jednak realizacji zadań innych, jak np. upowszechnianie informacji w środowisku organizacji pozarządowych albo popularyzowanie efektów zrealizowanych zadań (art. 24 ust. 3 pkt. 10 i 11 NIW-CRSOu). Wszystkie jednak służyć mają podstawowemu celowi powołania Narodowego Instytutu, tj. wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Nie dość czytelny sposób regulacji w zakresie zadań Narodowego Instytutu ujawnia się również na gruncie sposobów (trybów) ich realizacji. Z jednej strony Ustawa określa, że Narodowy Instytut realizuje wszystkie wskazane w ustawie zada-

nia samodzielnie lub zleca realizację wyżej wymienionych zadań wyłoniłom w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 24 ust. 5 NIW-CRSOu). Z drugiej, w osobnym rozdziale pt. *Tryby realizacji zadań przez Narodowy Instytut* określa, że Narodowy Instytut samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert realizuje programy uchwalane przez Radę Ministrów. Dodatkowo stwierdza się, że w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, Narodowy Instytut może dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym kosztów organizacyjnych i administracyjnych ich działalności (art. 31 NIW-CRSOu).

3. Podstawowe zasady dotyczące ustawowego ukształtowania wydatków ze środków publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych w zakresie mającym zastosowanie przy realizacji programów społeczeństwa obywatelskiego

Pomijając zagadnienie samodzielnej realizacji zadań przez Narodowy Instytut należy zwrócić uwagę na kwestie wydatkowania środków publicznych na finansowanie zadań narodowego Instytutu realizowanych we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w ramach programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Próba oceny przyjętych w NIW-CRSOu rozwiązań musi opierać się na założeniu, zgodnie z którym ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody w tworzeniu prawa, może kształtować sposoby wydatkowania środków publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Jednocześnie jednak należy wskazać granice takiej swobody. W badanym obszarze jako źródło granic swobody ustawodawczej wskazać można zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP oraz zasadę ustawowych sposobów wydatkowania środków publicznych wynikającą z art. 216 Konstytucji PR.

Dodatkowo, ustawodawca określając sposoby wydatkowania środków publicznych przez Narodowy Instytut Wolności powinien uwzględniać zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych. W tym zakresie na uwagę zasługują reguły postępowania dotyczące gospodarki finansowej agencji wykonawczych, w tym „zasady gospodarowania środkami publicznymi” określone w rozdziale 5 działu I ustawy o finansach publicznych.

4. Zasada równego traktowania podmiotów ubiegających się o realizację zadania finansowanego ze środków publicznych

Konstytucyjna zasada równości stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Szczególnym przejawem zasady równości jest zakaz dyskryminacji, zgodnie z którym nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP).

Konstytucyjna zasada równości – również na gruncie tematyki podejmowanej w niniejszym opracowaniu – przejawia się w obowiązku takiego samego traktowania podmiotów podobnych, tj. charakteryzujących się daną znaczącą cechą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono, że nakaz równości dotyczy bowiem tylko tych podmiotów, które są obdarzone określoną cechą relewantną z punktu widzenia danej sfery stosunków prawnych. Zatem w sytuacji, w której istnieje związek między swoistą cechą danej kategorii podmiotów a treścią przyjętej regulacji zasada równości rozciąga się jedynie na daną kategorię podmiotów [Ziółkowski, 2016, s. 94-96]. W tym zakresie na szczególne zainteresowania zasługują następujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: [Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 1995; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 2003; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 2004; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 2009; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 2010].

Z konstytucyjną zasadą równości koresponduje zawarta w ustawie o finansach zasada równego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych [Ustawa 2009, art. 43]. Treścią tej zasady jest prawo przysługujące ogółowi podmiotów. Zgodnie z nim każdy podmiot może ubiegać się o realizację zadania w sytuacji, w której podmiot dysponujący środkami publicznymi zamierza finansować nimi realizację zadania przez inny podmiot. Uzasadnienia dla zasady ujętej w komentowanym przepisie należy doszukiwać się w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsydiarności) oraz przywołanej zasadzie równości wobec prawa. Obowiązywanie regulacji prawnych dotyczących prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych odnotowała doktryna prawa finansowego. W literaturze wspomina się zarówno o zasadzie powszechnego i równego dostępu do realizacji tych zadań (zasada powszechności, zasada równości) oraz o prawie realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługujących ogółowi podmiotów [Lipiec-Warzecha, 2011, s. 207; Ofiarski, 2010, s. 137].

Zasada wyrażona w art. 43 ustawy o finansach publicznych zawiera również dyrektywę dla ustawodawcy w zakresie tworzenia regulacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi. Dyrektywa wymaga konstruowania przepisów w sposób umożliwiający urzeczywistnianie zasady równego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych [zob. Uchwała RIO ...]. Zasada przewiduje również, że ewentualne ograniczenia tego prawa mogą nastąpić wyłącznie w odrębnych ustawach.

Biorąc powyższe pod uwagę można przyjąć, że zachowanie zasady równości oznacza zasadność wyboru w określonym przypadku takiego, a nie innego kryterium

różnicowania podmiotów prawa [Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 1997]. W ramach analizowanej ustawy problem ten sprowadza się do pytania o ustawowe kompetencje Narodowego Instytutu Wolności do określenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania finansowania w ramach realizacji określonego programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Należy przy tym przypomnieć, że regulacje NIW-CRSOu stanowią, że Narodowy Instytut Wolności zleca realizację określonych zadań wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do grupy podmiotów zrównanych na mocy art. 3 ust. 3 z organizacjami pozarządowymi należą osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością; kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Jednocześnie, analiza regulacji prawnych zawartych w NIW-CRSOu w zakresie aspektów finansowych realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności programów rządowych pozwala wskazać dwie postaci wydatkowania środków publicznych przez Narodowy Instytut Wolności na rzecz podmiotów zewnętrznych: pierwszy to dotacje na realizację zadań zleczanych w trybie otwartego konkursu ofert, a drugi to dofinansowanie rozwoju instytucjonalnego podmiotów.

5. Zasada ustawowego określenia sposobów dokonywania wydatków ze środków publicznych

Ze względu na problem badawczy na szczególną uwagę zasługują również zasady wydatkowania środków publicznych, wśród których wskazać należy wynikającą z Konstytucji RP zasadę ustawowego określenia sposobów gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne (art. 216).

Zgodnie z brzmieniem art. 216 ust. 1 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Oznacza to konieczność ustawowego określenia m.in. procedur oraz form dokonywania wydatków ze środków publicznych, o ile służą one realizacji celów publicznych. Wymóg ten można określić – za T. Dębowską-Romanowską – jako normatywizację procedur zarządzania finansowego państwa w oparciu o akty rangi ustawowej [Dębowska-Romanowska, 2010, s. 118].

Realizacji celów publicznych przez Narodowy Instytut Wolności jako agencję wykonawczą w ramach programów rządowych nie budzi wątpliwości. Przypomina przy tym o istocie agencji wykonawczych, których specyfika wyraża się w łączeniu środków publicznych pochodzących z różnych źródeł, w tym zagranicznych, w celu realizacji kluczowych zadań państwa [Sawicka, 2010a, s. 620; Sawicka 2010b, s. 62; Lipiec-Warzecha, 2011, s. 118-119].

Jednak, w kontekście zasady ustawowego określenia sposobów dokonywania wydatków ze środków publicznych na uwagę zasługuje sposób ujęcia form wydatków Narodowego Instytutu Wolności oraz procedury ich dokonywania na rzecz podmiotów zewnętrznych.

6. Udzielenie dotacji podmiotowi wyłoniionemu w trybie otwartego konkursu ofert

Realizacja przez Narodowy Instytut programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego może dokonywać się – w świetle zasady równości – w drodze otwartego konkursu ofert. W takim przypadku zastosowanie mają odpowiednie regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oznacza to, że organizacja otwartego konkursu wymaga zachowania szeregu obowiązków, do których należą m.in. konieczność ogłoszenia konkursu [Ustawa 2003, art. 13]. Ogłoszenie o konkursie może być zamieszczone np. w Biuletynie Informacji Publicznej; w siedzibie Narodowego Instytutu Wolności czy na jego stronie internetowej [Ustawa 2003, art. 13, ust. 3 i 4].

Do kompetencji Dyrektora Instytutu należy jednak ustalenie regulaminu konkursu, którego minimalna treść została określona w art. 30 st. 3 NIW-CRSOu. W tym zakresie na uwagę zasługuje to, że Dyrektor, ustalając regulamin konkursu wskazuje w nim podmioty uprawnione do udziału w konkursie. W świetle zasady równego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych uprawnienie to budzi poważne wątpliwości. Należy spodziewać się, że w określonym przypadku regulamin konkursu będzie wskazywał, że krąg uprawnionych do wzięcia w nim udziału obejmuje wyłącznie organizacje o określonych cechach podmiotowych (np. spółdzielnie socjalne). Tymczasem ograniczenia w zakresie ubiegania się o realizację zadania mogą wynikać wyłącznie z ustawy. Możliwość ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konkursie pozostaje zatem z sprzeczności z jego otwartym charakterem.

Nie można także uzasadnić możliwości określenia przez Dyrektora Instytutu uprawnionych do udziału w konkursie ofert tym, że organizacja konkursu służy realizacji programu, ten zaś może być kierowany wyłącznie do określonej grupy podmiotów. Wprawdzie konkretny program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego może być adresowany do określonego kręgu podmiotów, których rozwój instytucjonalny jest jego celem. Jednak realizacji zadań służących osiągnięciu tego celu powinna być dostępna dla ogółu podmiotów wskazanych w NIW-CRSOu.

7. Dofinansowanie rozwoju instytucjonalnego

Stosunkowo jasna pozostaje procedura finansowania zadań realizowanych przez podmioty wyłonione w trybie otwartego konkursu ofert. W takim przypadku przyjąć należy, że forma prawna wydatków dokonywanych przez Narodowy Instytut Wolności przybierać będzie postać dotacji celowej. Na szczególną uwagę zasługuje jednak przewidziana w Ustawie możliwość dofinansowania rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych oraz podmiotów z nimi zrównanych. Możliwość ta – jak wspomniano wyżej – przewidziana jest w Ustawie wyłącznie jako instrument realizacji programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Należy zatem przyjąć, że nie występuje ono w działaniach nie objętych programami rządowymi.

Na marginesie rozważań, należy również odnotować wątpliwości dotyczące zasadności finansowania przez Narodowy Instytut Wolności rozwoju instytucjonalnego niektórych podmiotów wskazanych w Ustawie. Dotyczą one głównie części osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że możliwość realizacji przez takie podmioty zadań zleconych przez Narodowy Instytut Wolności wynikać może z bezpośredniej użyteczności określonego przedsięwzięcia dla realizacji celów Narodowego Instytutu Wolności. Jednak trudno uzasadnić realizację podstawowego celu Narodowego Instytutu Wolności jakim jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego finansowaniem instytucjonalnego rozwoju osób prawnych będących związkami wyznaniowymi albo stowarzyszaniem podmiotów prawa publicznego, jakim są jednostki samorządu terytorialnego.

Dofinansowanie rozwoju instytucjonalnego, w szczególności polegające na częściowym finansowaniu kosztów organizacyjnych i administracyjnych działalności określonych podmiotów, stanowi przykład finansowania, które nie jest związane z realizacją określonego zadania, lecz z działalnością podmiotu jako takiego.

Niestety, treść Ustawy nie pozwala rozstrzygnąć, czy możliwość dofinansowania przez Narodowy Instytut Wolności rozwoju instytucjonalnego określonych podmiotów jest możliwa w ramach finansowania realizacji zadań wyłonionych w trybie otwartego konkursu ofert jako dopuszczalne elementy takiego zlecenia czy stanowi samodzielną podstawę dokonywania wydatków.

Przyjęcie możliwości finansowania rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych w ramach otwartego konkursu ofert jest trudne do pogodzenia z charakterem konkursu ofert na realizację zadania oraz celową formę przyznawanej w takim przypadku dotacji.

Natomiast możliwość finansowania rozwoju instytucjonalnego poza konkursem rodzi podstawową wątpliwość w świetle wspomnianej wyżej zasady równego dostępu do środków publicznych oraz zasady ustawowego określenia sposobów dokonywania wydatków na cele publiczne.

Obowiązujące w Polsce regulacje prawne pozwalają wskazać analogiczne konstrukcje finansowania kosztów działalności podmiotów niepublicznych. Jako przykład wskazać można przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przewiduje ona możliwość przyznawania przez starostwa środków na utworzenie stanowisk pracy; refundacje kosztów wyposażenia stanowisk pracy, przyznawania środków na pokrycie kosztów podjęcia działalności gospodarczej; przyznawania środków na założenie spółdzielni socjalnej lub przystąpienie do niej czy na sfinansowanie kosztów wynagrodzenia w spółdzielni socjalnej.

Podobnie na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która przewiduje w określonych sytuacjach możliwość przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na podjęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej (art. 12a).

W obu przywołanych przypadkach ustawy zawierają delegacje dla właściwych ministrów do określenia warunków o trybie przyznawania środków, a także ich zwrotu, dopuszczalnych form zabezpieczania zwrotu oraz wzoru wniosku i niezbędnych elementów umowy. W zakresie przyznawania środków określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozporządzenia wskazują tryb ciągłego naboru wniosków oraz umowę jako źródło stosunku prawnego między przyznającym dofinansowanie a uposażonym (§ 5 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych).

Podobnie w zakresie przyznawania środków określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przy czym w tym przypadku rozporządzenie przewiduje dodatkowo negocjacje na etapie poprzedzającym zawarcie umowy (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej).

Niestety, brak w NIW-CRSOu analogicznych jak w przywołanych ustawach regulacji, uzasadnia obawy o niespełnienie konstytucyjnych wymogów ustawowego określenia sposobów wydatkowania środków na cele publiczne.

8. Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych zawartych w NIW-CRSOu w części dotyczącej sposobów finansowania zadań NIW realizowanych przez współpracę z podmiotami zewnętrznymi pozwala zidentyfikować co najmniej dwa zagadnienia budzące wątpliwości w świetle zasad wydatkowania środków publicznych.

Pierwsze związane jest z przysługującą Dyrektorowi NIW kompetencją do określenia w regulaminie otwartego konkursu na realizację zadań finansowanych ze środków publicznych kręgu podmiotów uprawnionych do wzięcia w nim udziału.

Drugim problem związany jest z możliwością finansowania przez NIW rozwoju instytucjonalnego podmiotów społeczeństwa obywatelskiego bez jednoczesnego określenia trybu takiego dofinansowania lub przynajmniej bez przewidzenia delegacji do określenia takiego trybu w drodze rozporządzenia wykonawczego.

Można skonkludować, że wskazane ułomności rozwiązań prawnych świadczą o wyposażeniu NIW w dość znaczną swobodę w wydatkowaniu środków publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych, co jest trudne do pogodzenia ze statusem NIW jako agencji wykonawczej.

Literatura

- Dąbek D., 2015, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Dębowska-Romanowska T., 2010, *Prawo finansowe, część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa.
- Dumała A., 2002, *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Agencje Unii Europejskiej*, Dumała A. (red.), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Górski M., Kierzkowska J., 2012, *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego, t. 7: Prawo administracyjne materialne*, Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B., 2009, *Tworzenie planów, programów i strategii*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Bardziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), wyd. IV, Difin, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2011, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2017, *Agencje wykonawcze*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17(109).
- Ofiarski Z., 2010, *Komentarz do art. 43*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K. (red.), Presscom sp. z o.o., Warszawa.
- Sawicka K., 2010a, *Formy organizacyjno-prawne sektora finansów publicznych*, [w:] *System Prawa Finansowego, t. II*, Ruśkowski E. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sawicka K., 2010b, *Komentarz do art. 18*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka (red.), Presscom sp. z o.o., Warszawa.
- Sitek M., 2016, *Agencje wykonawcze. W poszukiwaniu nowych narzędzi zarządzania (governance) integracji w Unii Europejskiej*, „Journal of Modern Science”, tom 2(29).
- Ziółkowski M., 2016, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo”, nr 5.

Akty normatywne

Konstytucja RP

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1909.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tj. z dnia 13 października 2017 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tj. z dnia 22 czerwca 2017 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1376.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. Nr 99, poz. 1001.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2018 r. poz. 450.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. nr 123 poz. 776.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz. Urz. WE L nr 11 poz. 1.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1380.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1379.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, Dz. U. z 2015 r. poz. 102.

Orzecznictwo

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004 r., K 32/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 22.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 163.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24.2.2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 37.

Inne źródła

Katalog dokumentów dotyczących konsultacji zawierających stanowiska zgłoszone podczas konsultacji publicznych, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293252/katalog/12399824#12399824> [data wejścia: 4.04.2018].

Odpowiedź na interpelację nr 14683 w sprawie ograniczenia roli organizacji pozarządowych oraz obaw związanych z łamaniem standardów demokracji w świetle projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 11 września 2017 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=792A6DC5> [data wejścia: 4.04.2018].

Uchwała RIO w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2010 r., 0102-16/10, OSS 2010, nr 3, s. 133.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy VI kadencji, nr 1181, [http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/\\$file/1181.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/$file/1181.pdf), s. 8 [data wejścia: 4.04.2018].