



**METODY DZIAŁANIA OBYWATELI**

**Na rzecz  
organizacji**

**W TROSCE O DOBRE PRAWO  
DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH  
W POLSCE**

**PIOTR FRĄCZAK, ŁUKASZ GORCZYŃSKI**

## METODY DZIAŁANIA OBYWATELI

# Na rzecz organizacji

**W TROSCE O DOBRE PRAWO  
DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH  
W POLSCE**



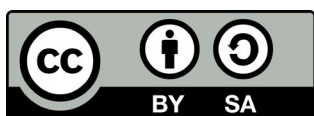
**UPROŚCMY  
DZIAŁALNOŚĆ  
SPOŁECZNĄ**

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Autorzy: Piotr Frączak, Łukasz Gorczyński  
Redakcja językowa: Dorota Matejczyk  
Opracowanie graficzne, skład: Katarzyna Bąk  
Zdjęcia: Maciej Nowaczyk (dla OFOP-u)

Wydawca: Fundacja trzeci.org  
ul. Zwycięstwa 1, 44-100 Gliwice  
www.trzeci.org, www.proste.ngo, kontakt@trzeci.org

ISBN 978-83-969295-0-1



Teksty w tej publikacji są objęte licencją Creative Commons.  
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska.  
Treść licencji można znaleźć pod adresem:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Patronat medialny:

Jesteśmy zrzeszeni w:

**ngo.pl**



Publikacja powstała w ramach projektu „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” realizowanego w latach 2021-2023 w partnerstwie Fundacji trzeci.org i Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Część tekstów stanowi przystosowane do publikacji fragmenty opracowań opublikowanych w serwisie: <https://proste.ngo>

Publikacja wydrukowana na ekologicznym papierze z certyfikatem FSC® i EU Ecolabel.

# Spis treści

O Autorach .....	4
Wstęp .....	6
<b>Rozdział I Monitoring .....</b>	<b>7</b>
Czym jest monitoring? .....	8
Biuro monitoringu #prosteNGO .....	8
Trudności z procesem legislacyjnym .....	11
Dlaczego monitoring jest ważny? .....	15
Studium przypadku: Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych .....	15
Studium przypadku: Ustawa o pożytku – między drobnymi korektami a destrukcją .....	24
Studium przypadku: Definicja klubu sportowego .....	33
<b>Rozdział II Rzecznictwo .....</b>	<b>43</b>
Czym jest rzecznictwo? .....	44
Historia działań rzeczniczych na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych .....	45
Rzecznictwo – sztuka czy rzemiosło? .....	47
Czynniki sukcesu strategii rzeczniczych .....	51
Studium przypadku: Wzorzec statutu stowarzyszenia .....	59
Studium przypadku: Członkowie zarządów organizacji a status osoby bezrobotnej .....	63
Studium przypadku: Ustawa o ekonomii społecznej .....	68
Studium przypadku: Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych .....	73
Studium przypadku: 1,5% .....	75
Studium przypadku: CIT .....	76
Studium przypadku: Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego .....	77
<b>Rozdział III W kierunku rozwiązań systemowych .....</b>	<b>79</b>
Niektóre niebezpieczeństwa przy tworzeniu prawa przyjaznego organizacjom .....	80
Między deregulacjami a rozwiązaniami systemowymi .....	82
Kierunki uproszczeń .....	83
Praworzędność .....	84
Model prawa dla organizacji pozarządowych .....	86
Rejestracja i rejestry .....	87
Ustawa o pożytku – błędy systemowe .....	99
Dotacje na poziomie centralnym – krytyka obowiązujących regulacji .....	107
Efekty .....	123
Dokąd zmierzamy? .....	124
<b>Podziękowania .....</b>	<b>140</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>142</b>

## O Autorach



### Piotr Frączak

Ekspert Biura monitoringu #prosteNGO od marca 2021 roku do grudnia 2023 roku prowadzonego w strukturach Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, a od maja 2023 roku w ramach Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Członek honorowy OFOP-u. Pedagog, działacz społeczny. W latach 2001-2006 pracownik Instytutu Studiów Politycznych PAN. Redaktor naczelny pism sektora pozarządowego „Asocjacje”, „Dziękuję”, „Federalistka”.

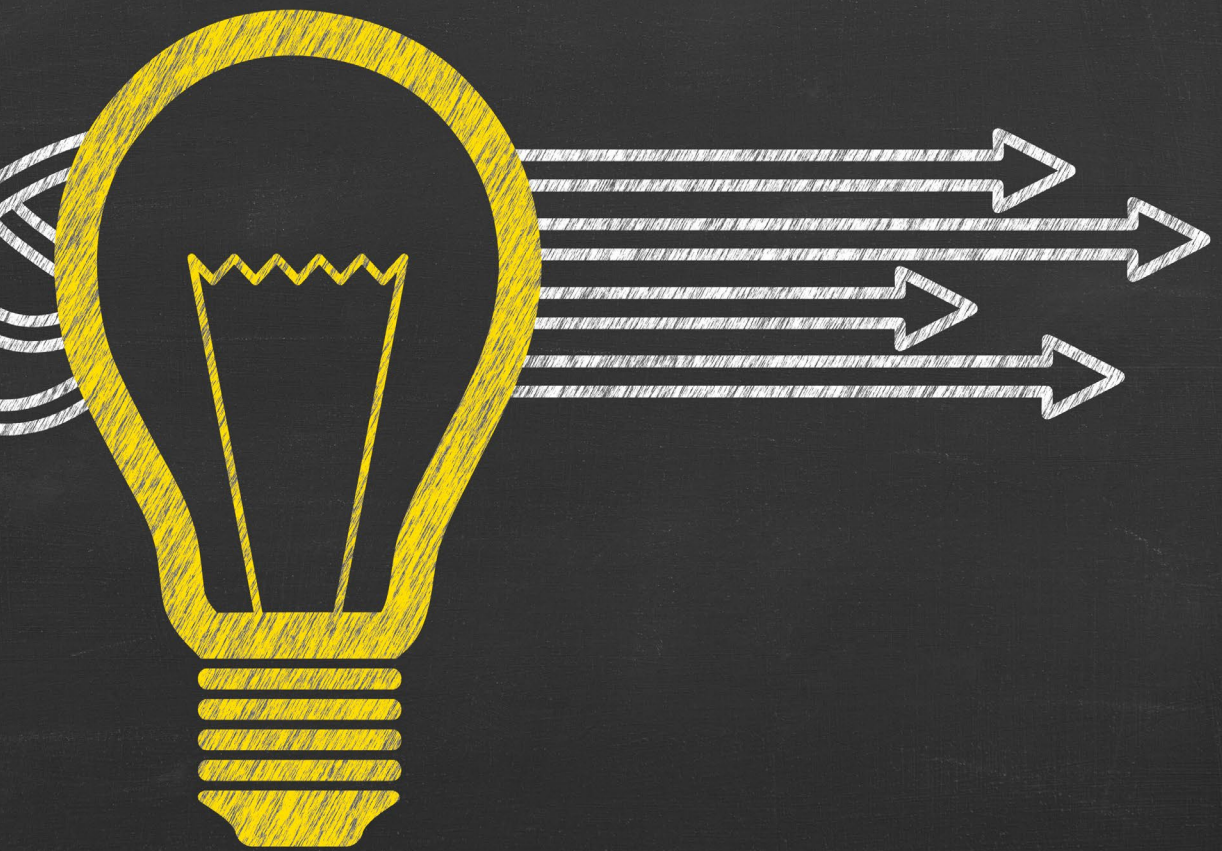
Autor i redaktor publikacji poświęconych tradycji i teorii sektora obywatelskiego w Polsce, m.in. „Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej”, „W poszukiwaniu tradycji. Dwa dwudziestolecia pozarządowych inspiracji”. Zaangażowany w działalność wielu organizacji. Od 2007 do 2018 roku aktywnie uczestniczący w dialogu ustrukturalizowanym z rządem (m.in. Komitet Koordynacyjny NSRO, Komitet Umowy Partnerstwa, Rada Działalności Pożytku Publicznego). Za wkład w budowę społeczeństwa obywatelskiego odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski. Prywatnie zainteresowany historią aktywności społecznej, lubi żagle i góry.



### Łukasz Gorczyński

Koordynator projektu „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” w latach 2021-2023. Członek zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, wiceprezes Stowarzyszenia „Cała Naprzód” działającego w obszarze dobroczynności i wsparcia osób z niepełnosprawnościami, wiceprezes Fundacji trzeci.org, członek zarządu Stowarzyszenia Dialog Społeczny i przewodniczący Zespołu OFOP-u „Proste

prawo dla NGO”. Doradca i szkoleniowiec w Centrum 3.0 – Gliwickim Ośrodku Działań Społecznych, samorządowej jednostce wspierającej trzeci sektor. Współautor bloga poświęconego tematyce funkcjonowania organizacji pozarządowych – [www.trzeci.org](http://www.trzeci.org) i serwisu [proste.ngo](http://proste.ngo). Animator w Centrum OPUS i doradca Regionalnego Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych.



# Wstęp

Niniejsza publikacja jest próbą podzielenia się doświadczeniami z działań prowadzonych w ostatnich latach na rzecz dobrego prawa dla sektora pozarządowego. Doświadczenia te są oczywiście osadzone w określonym kontekście polityczno-społecznym i dotyczą konkretnej, dość skomplikowanej materii, jaką jest prawo dla organizacji pozarządowych, jednak przedstawione w publikacji metody, narzędzia oraz studia przypadków mogą stanowić wskazówki i inspirację dla różnych podmiotów społecznych podejmujących się prowadzenia procesów monitoringu prawa i rzecznictwa interesów.

We wprowadzającym do zagadnienia uproszczenia przepisów dla działalności społecznej (opublikowanym w serwisie [proste.ngo](http://proste.ngo)) tekście „Tworzenie i działalność organizacji pozarządowych. Potrzeba uproszczeń” (1) autorstwa Tomasza Schimanka oraz autorów niniejszej publikacji – Piotra Frączaka i Łukasza Górczyńskiego – postawiono tezę, że organizacje pozarządowe, jako element systemu prawnego kształtującego stosunki społeczno-gospodarcze, stają się formą działania pod wieloma względami mniej funkcjonalną niż podmioty gospodarcze. Nie wynika to w żaden sposób z ich konstrukcji ideowej, przesądzają o tym czynniki zewnętrzne, a jednym z nich, szczególnie istotnym, są stanowione przepisy. Niestety w 2023 roku, w którym ukazuje się niniejsze wydawnictwo, teza ta wciąż jest aktualna. Publikacja może więc stanowić również źródło informacji dla decydentów, którzy chcieliby przeprowadzić zmiany o charakterze systemowym lub deregulacyjnym (likwidowanie zbędnych barier formalnych w działalności społecznej).

Z uwagi na szeroki kontekst publikacja stanowi też próbę pokazania wielowymiarowości prawa organizacji pozarządowych. Mamy nadzieję, że chociaż zawarte w niej teksty nie są analizami prawniczymi, a raczej krytycznym spojrzeniem na regulacje prawne działań sektora pozarządowego ze strony działaczy społecznych, zachęcą one do dalszego zajęcia się materią teoretyków i praktyków prawa. Dla wszystkich osób, którym leży na sercu dobro organizacji pozarządowych w Polsce, publikacja może stanowić punkt odniesienia do dalszych dyskusji o zmianach otoczenia formalno-prawnego, w jakim organizacje działają.

**Życzymy miłej lektury!**

# Rozdział I

## Monitoring

Czym jest monitoring?

Biuro monitoringu #prosteNGO

Trudności z procesem legislacyjnym

Dlaczego monitoring jest ważny?

Studium przypadku: Projekt ustawy  
o sprawozdawczości organizacji  
pozarządowych – błędna  
odpowiedź na realny problem

Studium przypadku:  
Ustawa o pożytku – między  
drobnymi korektami a destrukcją

Studium przypadku:  
Definicja klubu sportowego





## Czym jest monitoring?

Monitoring to zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Głównym jego celem, inaczej niż w badaniach naukowych, jest nie tyle poznanie prawdy, co zdobycie informacji, które pozwolą podjąć dalszą aktywność. W praktyce działalność monitoringowa jest dość skomplikowana. Efekt zależy bowiem nie tylko od przyjętej metodologii, doboru narzędzi i zachowania wysokiej staranności, ale też od dynamicznie zmieniającego się przedmiotu badań. W kontekście prawa organizacji pozarządowych monitoring to przede wszystkim śledzenie planowanych i dokonywanych zmian w przepisach dotyczących sektora społecznego oraz przyglądanie się funkcjonującym regulacjom pod kątem tego, co należałoby w nich poprawić z korzyścią dla działalności społecznej.



## Biuro monitoringu #prosteNGO

Organizacje pozarządowe od lat zabiegają o dobre regulacje prawne dla swojej aktywności. Czasami osiągają wymierne sukcesy, jak przy uchwalaniu ustawy o zbiórkach publicznych z 2014 roku oraz jej „obronie” w roku 2018 (1) czy nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach z 2015 roku (2). Wciąż jest jednak odczuwalny niedobór instytucji, które w sposób systematyczny podejmują opisane wyżej działania monitoringowe (wyjątkiem jest kilka artykułów, które ukazały się na portalu ngo.pl), w wyniku czego sektor zaskakiwany bywa procesami legislacyjnymi regulacji, które mają wpływ na warunki, w jakich działają organizacje. Ogranicza to oczywiście możliwości odpowiedniego reagowania. W takich okolicznościach w marcu 2021 roku powołane zostało Biuro monitoringu #prosteNGO, stanowiące swego rodzaju radar – system wczesnego ostrzegania, „wyłapujący” szykowane zmiany. Warto od razu zaznaczyć, że do końca kwietnia 2023 roku Biuro funkcjonowało w strukturach Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, natomiast od maja 2023 roku prowadzone jest przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych.

### Przedmiot i zakres monitoringu

Trzymając się metafory radaru – urządzenie trzeba było właściwie zaprogramować. Przedmiotem monitoringu Biura stały się źródła powszechnie

obowiązującego prawa wskazane w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (tj. z wyłączeniem aktów prawa miejscowego), w szczególności ustawy oraz rozporządzenia, które w sposób bezpośredni regulują działanie i finansowanie ogółu organizacji pozarządowych w Polsce. Ich ilość dobrze widać w zestawieniu przygotowanym w ramach serwisu [proste.ngo](#) (3), który to serwis stanowi też repozytorium prowadzonej działalności. I tak – do aktów prawnych podlegających obowiązkowemu monitoringowi należą m.in. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich czy ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. To tylko przykłady, stanowiące jedynie drobną część obserwowanych aktów prawnych. Radar ustawiony został bowiem na dość szeroki zasięg. Obrazują to kolejne wydania Biuletynu [#prosteNGO](#) (4), w którym przewijają się nazwy setek ustaw i rozporządzeń. Jednocześnie radar sięga dość płytko. Przy ograniczonych zasobach kluczowe jest wyłapanie zapowiedzi danej zmiany i poinformowanie o niej możliwie szerokiego kręgu zainteresowanych. Dalsze działania zostawiane są już organizacjom, które mogą podjąć decyzję np. o rozpoczęciu procesu rzeczniczego.

### **Biuletyn #prosteNGO**

Podstawowym sposobem na ustrukturyzowaną dystrybucję pozyskanych w ramach monitoringu informacji jest wydawany co dwa tygodnie newsletter – wspomniany już Biuletyn [#prosteNGO](#). Sygnalizowane w nim zmiany opatrzone są często krótkim komentarzem, stanowiącym subiektywną ocenę lub budującym kontekst dla danego zagadnienia, w tym kontekst historyczny. Narzędzie w postaci Biuletynu służy też gromadzeniu wiedzy. W Biuletynie można sprawdzić, jak to wygląda chronologicznie, kiedy dany proces miał swój początek i jakie były jego kolejne etapy. Zamieszczane są również linki do określonych plików. Archiwum Biuletynów dostępne jest w ramach serwisu [proste.ngo](#).

### **Metodologia i narzędzia**

Dane zbierane w ramach monitoringu pozyskiwane są z publicznie dostępnych źródeł. Działanie polega przede wszystkim na przeszukiwaniu oficjalnych serwisów internetowych – począwszy od stron, na których publikowane

są zapowiedzi określonych aktów prawnych (np. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), po strony dokumentujące proces stanowienia prawa (strony Rządowego Centrum Legislacji, Sejmu, Senatu). Nie jest tych serwisów wiele, ale różnią się konstrukcją, co czasem utrudnia śledzenie prac. Jeszcze kilkanaście lat temu monitoring nie mógłby wyglądać w taki sposób. Postępująca cyfryzacja wyraźnie zmieniła sytuację. Jednocześnie jednak dokumentów jest dużo więcej. Są to ogromne ilości danych cyfrowych do przejrzania (5). Prezentowanie danych też zmienia się z upływem lat. Sporym skokiem jakościowym jest choćby fakt, że pliki pdf są w większości przeszukiwalne, co umożliwia szukanie pożądaných informacji po tzw. słowach kluczowych (np. pożytek, organizacja, stowarzyszenie). To detale – ale właśnie takie detale powodują, że można działać sprawniej.

W ramach Biura testowano też inne sposoby pozyskiwania danych. Przykładem może być monitoring działania Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (6). Monitoring ten prowadzony był w oparciu o informacje zarówno już opublikowane, jak i pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej. Z analizy ogólnej wynikało, że od czasu zakończenia głównej fali pandemii Komitet praktycznie w ogóle się nie spotykał, a gdy już się zebrał, nie zajmował się – co wynika z protokołów – tym, do czego został powołany, skupiając się na drobnych zagadnieniach, z pominięciem całości systemu, w jakim organizacje działają. W trakcie monitoringu okazało się, że Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego nie prowadzi BIP-u i dość lekceważąco podchodzi do kwestii prawnych. Wydawało się, że w trybie dostępu do informacji publicznej uda się precyzyjnie ustalić te obszary, w których mogło dojść do ewentualnych zaniedbań i które mogą powodować, że instytucja państwowa może nie działać zgodnie z prawem i standardami właściwymi dla takiego podmiotu. A jednocześnie że samo wysyłanie zapytań wpłynie na korektę jej działań. Nic takiego się jednak nie stało. W myśl powiedzenia „Nie mamy pana płaszczą i co nam pan zrobi” przekazywano informacje o trwających pracach i datach ich zakończenia, finalnie nie trzymając się wskazywanych terminów. Okazało się, że Komitet właściwie nie ma planu pracy, który powinien być zatwierdzony przez Radę Ministrów, i nie prowadzi BIP-u. Kiedy to ujawniono, nadeszła informacja, że... właśnie trwają prace. I znowu – cały czas przekładano termin ich zakończenia.

Reasumując – powyższe przykłady pokazują, że mimo rozwoju technologii i postępującej cyfryzacji sam proces monitoringu nie jest zautomatyzowany i wymaga sporej wiedzy branżowej od osoby, która monitoringiem się zajmuje. Bardziej obrazowo – trzeba wiedzieć, jak i gdzie patrzeć oraz o co pytać. Jednocześnie jednak ten monitoring bazuje na publicznie dostępnych informacjach (choć, jak zostało wskazane, czasem trzeba o nie wnioskować). W sektorze pozarządowym nikt nie posiada raczej zasobów, aby móc obserwować proces tworzenia prawa „od kuchni”, systematycznie śledząc go na miejscu w parlamencie i w bieżącym kontakcie z politykami. Tę „kuchnię” widzą i znają niektórzy dziennikarze polityczni, mający swoich informatorów w poszczególnych partiach i wśród ministerialnych urzędników, czy niektórzy przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców. Działanie w kuluarach z pewnością mogłoby pozwolić na szybsze uzyskiwanie informacji. Zarazem jednak oczekivalibyśmy, że proces tworzenia prawa będzie w pełni przejrzysty i dostępny dla każdego obywatela na jasno określonych zasadach. Niestety – do tego wciąż bardzo daleko.

## Trudności z procesem legislacyjnym



W tym miejscu warto przedstawić te aspekty procesu stanowienia prawa, które utrudniają efektywne i racjonalne prowadzenie monitoringu (a następnie – rzecznictwa). I nie jest to wyłącznie kwestia działań obecnej władzy, ale efekt dużo dłuższego procesu. Zjawisko monitorowało np. Obywatelskie Forum Legislacji działające w ramach Fundacji im. Stefana Batorego (7). W ostatnich latach te negatywne tendencje uległy jednak nasileniu.

W procesie legislacyjnym wciąż wiele jest ciemnych i ślepych zaułków. Czasem monitoring przypomina żmudną pracę detektywistyczną – np. w trakcie śledzenia danego druku po jego numerze okazuje się, że należy zajrzeć do protokołu z danej komisji, by dowiedzieć się, że druk połączono z innym dokumentem, o innym numerze i innej nazwie. Zdarzają się sytuacje, że brakuje raportu z konsultacji w miejscu, w którym powinien zostać zamieszczony (jednak wcale nie oznacza to, że nie został opublikowany – można go np. znaleźć w dokumentach przedstawianych na dalszym etapie procesu legislacyjnego, bywa też, że został „spakowany” w całym pakiecie dokumentów). Takich sytuacji jest wiele. Coraz mniej dziwi, że projekt, który nie pojawił

się jeszcze w wykazie planów rządu, już pojawia się na stronie RCL-u. Albo że „pilny” projekt, dla którego skraca się „z ważnych przyczyn” czas konsultacji, nagle przestaje być pilny i czeka miesiącami na swoją kolej. Dodatkową trudnością jest to, że w bardzo wielu ustawach znajdują się przepisy, które pozornie wydają się nie dotyczyć organizacji lub które nie wydają się specjalnie ważne. Tzw. wrzutki mogą się zdarzać na nieoczywistych etapach procesu legislacyjnego (o etapach procesu legislacyjnego piszemy niżej). Sztandarowy przykład – a jest to jednocześnie przykład psucia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – to sytuacja związana z ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami, do której wrzucono w trakcie drugiego czytania rozwiązanie o zlecaniu poza konkursem zadań przez premiera (rozwiązanie pozostające bez związku z przedmiotem ustawy). Wrzutkę udało się wychwycić wyłącznie dzięki sejmowej dyskusji. Pisaliśmy o tym w 24 numerze Biuletynu (8).

### Proces legislacyjny na etapie rządowym

Warto też spojrzeć na trudności z procesem legislacyjnym, biorąc pod uwagę podział na dwa etapy – etap rządowy i etap parlamentarny.

W teorii rządowy system tworzenia prawa prezentuje się dobrze. Jest możliwość przygotowywania założeń do ustawy, potem wskazane są poszczególne, w miarę dobrze opisane, kroki postępowania. Wygląda na to, że wystarczyłoby stosować przepisy. Niestety – coraz częściej korzysta się z wyjątków, np. stosowany jest nadzwyczajny, przyspieszony tryb legislacyjny. Próbuje się też obchodzić procedury – np. przedstawiając projekty przygotowane w ministerstwach jako projekty poselskie. Wykorzystuje się różne furtki – np. w ramach projektów dotyczących innych obszarów przemycą się niezwiązane z nimi zapisy (co już tu sygnalizowaliśmy). W ten sposób pozorna przejrzystość procesu stanowienia prawa staje się zasłoną dymną dla nieprzejrzystych działań. Przede wszystkim nie korzysta się z możliwości pisania założeń do ustawy, próbując czasem zastąpić je niedookreślonymi prawnie prekonsultacjami. Brakuje więc dyskusji, czy w ogóle jest sens regulować dane problemy prawnie, czy rząd proponuje dobry kierunek zmian itp. Otrzymujemy do konsultacji już gotowy projekt i możemy w dużej mierze dyskutować wyłącznie o szczegółach, nie o kwestiach fundamentalnych dotyczących nowych rozwiązań.

Tak było z datowanym na lipiec 2021 roku projektem ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (9). Widać wyraźnie, jak projekt ustawy – wychodzący z dość dobrej diagnozy – poprzez zapisy dotyczące kontroli nakierowany był na cele, które nie stanowią rozwiązania realnych problemów, m.in. był próbą zdobycia nowych uprawnień przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Skutkiem był sprzeciw wielu środowisk wobec całego projektu (10). W zasadzie wszystkie największe polskie związki – tak organizacji, jak i pracodawców – wypowiedziały się przeciw regulacji, a sam projekt ustawy utknął w procesie legislacyjnym. Efekt jest taki, że wciąż mamy nierozwiązaną kwestię rozbudowanej i niefunkcjonalnej sprawozdawczości organizacji pozarządowych.

Na marginesie – warto zauważyć, że chęć kumulowania coraz większej władzy była charakterystyczna dla działań Przewodniczącego i w innych wypadkach. Podobnie było w przypadku datowanej na 2022 rok dyskusji o zmianie mechanizmu 1%, którą to zmianę wymusiły działania w ramach tzw. Polskiego Ładu. Przewodniczący, w osobie Piotra Glińskiego, piastującego wówczas również funkcję wicepremiera, chciał rozdzielać dodatkowe środki w drodze organizowanych przez siebie konkursów, a nie w modelu znanym do tej pory, czyli bezpośredniej decyzji podatnika (11). Na szczęście pomysł ten udało się zablokować (12), rodził on bowiem uzasadnione obawy o uznaniowość, której symbolem stała się datowana na przełom 2022 i 2023 roku sprawa „Willi Plus” (13), czyli konkursu zorganizowanego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, w ramach którego pieniądze na zakup lub budowę nieruchomości otrzymały instytucje związane są z Prawem i Sprawiedliwością. Niestety to tylko jeden z wielu przypadków nieprzejrzystego trybu przekazywania dotacji przez rząd, sama „Willa Plus” pokazuje nieprzejrzystość procesu legislacyjnego i jest kolejnym przykładem legislacyjnej wrzutki (przepis wprowadzający art. 90x, na podstawie którego uruchomiono program, znalazł się w ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw uchwalonej 12 maja 2022 r., nie było go jednak w projekcie regulacji).

Wracając do samego procesu legislacyjnego – tym, co utrudnia monitoring, jest też sygnalizowane już nieustandaryzowane udostępnianie dokumentów. Po pierwsze – czasem dokumenty udostępniane są z dużym opóźnieniem. Po drugie – publikowane są nie w tych miejscach, w których powinny być

zamieszczone (zdarzają się przypadki, gdy konsultacje ogłaszane są w zakładce opiniowanie, a podsumowania konsultacji publikowane są w jeszcze innych, niewłaściwych zakładkach). Po trzecie zdarzają się przypadki – i to wcale nie rzadkie – kiedy właściwie tego samego dnia albo kilka dni po ogłoszeniu, że rząd ma w planach projekt ustawy, na RCL-u pojawia się gotowy projekt. Oznacza to, że wpis „w planach” był opóźniony, a prace nad tym projektem zacząć się musiały dużo wcześniej.

### Proces legislacyjny na etapie parlamentarnym

Nie lepiej wygląda proces legislacyjny na etapie parlamentarnym. Powszechnie znane są przypadki nadzwyczaj szybkiego procedowania prawa – posłowie nie mają wystarczająco dużo czasu, by przeczytać projekt i zapoznać się z propozycjami poprawek, nie mówiąc o jakichkolwiek konsultacjach. Praktyka pokazuje też wyraźną preferencję projektów popieranym przez rząd. Dla przykładu – gdy posłowie przedstawili prawie równocześnie dwie propozycje ustaw, jedna o radach młodzieży, druga o radach seniorów, to pierwsza, ciesząca się większym poparciem rządu, została przyjęta dużo szybciej. Same projekty poselskie posłów partii rządzącej często stanowią też narzędzie omijania mechanizmów właściwych dla projektów rządowych, czyli świadomie omija się proces na etapie rządowym opisany wyżej. Kwestie merytoryczne schodzą na plan dalszy. Widać to było np. przy uchwalaniu ustawy o ekonomii społecznej, z której wad parlamentarzyści zdawali sobie sprawę, ale presja czasu zadecydowała, że ustawę przyjęli (14). Duże wątpliwości budzi też brak konsultowania ustaw w parlamencie lub sposób ich konsultowania – np. w konsultacjach, o których decyduje Marszałek, nie bierze się pod uwagę organizacji pozarządowych. Czasem – jak już wskazano – posłowie dostają ustawę liczącą dziesiątki stron i procedują ją pod presją czasu (np. trzy czytania tego samego dnia), co w praktyce uniemożliwia rzetelną ocenę zapisów, nie mówiąc już o możliwości jakichkolwiek konsultacji. Szerszą dyskusję umożliwiło uzyskanie większości w Senacie przez opozycję, co wstrzymało praktyki „przepychania” przepisów właściwie bez publicznej dyskusji. Jednak i tak proces ten jest bardzo upolityczniony. Fatalne skutki tak tworzonego prawa są czasem spektakularne. Przykładem jest tu pakiet zmian w regulacjach nazywany Polskim Ładem. Nie słuchano głosów, że brak konsultacji grozi przyjęciem wadliwych przepisów. I tak się w istocie stało – poprawki prawa trwały miesiącami.

Na zakończenie rozważań nad procesem legislacyjnym warto przypomnieć, że od dawna dysponujemy dobrymi, spisаныmi i sprawdzonymi praktykami dotyczącymi konsultacji, takimi jak Siedem Zasad Konsultacji (2013 rok), będącymi wynikiem wspólnej pracy przedstawicieli administracji i ekspertów społecznych, którzy na zaproszenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji opracowali standardy, jakie powinny obowiązywać w procesach konsultacyjnych. Siedem Zasad Konsultacji zostało włączonych do „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” (15). Warto też wspomnieć o tekście dotyczącym 8 zasad prostych NGO, wskazującym, jakie zasady należy brać pod uwagę przy tworzeniu przepisów dla organizacji pozarządowych (16).

## Dlaczego monitoring jest ważny?



Monitoring prowadzony na bieżąco pozwala zidentyfikować pierwsze oznaki planowanych zmian w przepisach, tak aby organizacje mogły na jak najwcześniejszym etapie zaplanować i podjąć działania na rzecz korzystnych rozwiązań prawnych. Monitoring prowadzony w długiej perspektywie ma też inne znaczenie. Być może z punktu widzenia całego systemu prawa dla organizacji ważniejsze niż doraźne interwencje. Systematycznie prowadzony pozwala bowiem zrozumieć niektóre zapisy i ich zmiany w kontekście całościowej polityki. Monitoring w sposób nierozzerwalny wiąże się też z procesami rzeczniczymi, o czym piszemy w dalszej części publikacji.

Poniżej prezentujemy przykłady działań monitoringowych i narzędzi wykorzystywanych w ramach #prosteNGO dotyczące wspomnianych już aktów prawnych – projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o sporcie.

## Studium przypadku: Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych – błędna odpowiedź na realny problem



O tym, że sprawozdawczość organizacji pozarządowych wymaga poważnej reformy, mówi się od wielu lat (17). Wskazywane jest m.in. dublowanie się danych



zbieranych w ramach różnych obowiązków sprawozdawczych, nadmierne obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi mniejszych organizacji czy niskie wykorzystanie zebranych danych do projektowania dobrych zmian dla sektora. Postulaty rozwiązania tych problemów znajdują się również w Tezach #prosteNGO, czyli opublikowanym w 2019 roku i na bieżąco aktualizowanym spisie propozycji rozwiązań, które mogą uprościć działalność społeczną (18). Pisaliśmy o tym również w tekście „#prosteNGO. Tworzenie i działalność organizacji pozarządowych. Potrzeba uproszczeń”, stanowiącym wprowadzenie do działań na rzecz uproszczeń w prawie dla organizacji pozarządowych (19). Niestety postulaty te wciąż są aktualne (III kwartał 2023 roku), bowiem projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych okazał się w istocie zastaną dymną dla chęci uczynienia milowego kroku w stronę centralizacji i rozbudowy systemu kontroli nad organizacjami pozarządowymi w Polsce. Zmiany udało się zatrzymać m.in. w wyniku działań monitoringowych i będącego ich następstwem procesu rzeczniczego. O projekcie regulacji pisaliśmy m.in. w 4, 7-10, 12, 20, 22, 46 i 57 numerach Biuletynu.

### Zapowiedź prac nad projektem

Po raz pierwszy o wspomnianym projekcie ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych napisaliśmy w przywołanym 4 numerze Biuletynu, obejmującym okres 12-25 maja 2021 roku:

*W planach legislacyjnych rządu pojawiła się zapowiedź prac nad projektem ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych i od razu wzbudziła kontrowersje. Wspólne stanowisko w tej sprawie, co warto podkreślić, zajęły Konwent Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego, Konfederacja Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych (20).*

Wpis opatrzony został komentarzem:

*Wstępne propozycje rządowe co do zakresu sprawozdawczości ujęto w poniższej tabeli. Ponieważ brak projektu ustawy, a tym samym konkretnych zapisów, co w praktyce miałyby zawierać „informacje”, które składałyby organizacje, wstrzymujemy się od szerszego komentarza. Zwróćmy tylko uwagę na wątpliwość, czy grupa „tych najmniejszych” organizacji nie została określona zbyt wąsko.*

Dlaczego nie obejmuje ona innych niewielkich organizacji (np. z budżetem w wysokości 5 000 zł, z czego 1 000 to dotacja z samorządu, czy z rocznym budżetem 11 000 zł)? W końcu, w obecnym systemie, stowarzyszenia prowadzące tzw. uproszczoną księgowość nie są zobowiązane (poza CIT-8) do składania żadnych sprawozdań. Warto zatem zastanowić się, co to właściwie znaczy „mała organizacja pozarządowa”.

Powyższym informacjom towarzyszyły linki do tekstów źródłowych, przygotowana została tabela wizualizująca wstępne propozycje rządowe co do zakresu sprawozdawczości oraz tekst, w którym rozważano pojęcie „małej organizacji pozarządowej” (21). Całość miała za zadanie przybliżyć sektorowi pozarządowemu planowane zmiany i pobudzić dyskusję. Podobny schemat staraliśmy się realizować przy każdej większej propozycji zmian (tj. informacja, publicystyka, edukacja).

(w zł)	Informacja o rodzaju prowadzonej działalności	Informacja o źródłach przychodu	Informacja o poniesionych kosztach	Sprawozdanie finansowe	Sprawozdanie merytoryczne uproszczone	Sprawozdanie merytoryczne
Bez OPP poniżej 10 tys.	-	-	-	-	-	-
Bez OPP między 10 tys. a 1 mln	+	+	+	-	-	-
Bez OPP powyżej 1 mln	+	+	+	+	-	-
OPP poniżej 1 mln	-	+	+	+	+	-
OPP powyżej 1 mln	-	+	+	+	-	+

## Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (wersja pierwsza)

W 7 numerze Biuletynu (od 23 czerwca do 6 lipca 2021 roku) pisaliśmy już o konkretnym projekcie regulacji, ten bowiem – z datą 1 lipca 2021 roku – został opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

Wpis opatrzyliśmy komentarzem:

*Bardzo szkoda, że przy tej ustawie nie próbowano skonsultować z organizacjami pozarządowymi przyjętych założeń (zob. Proces legislacyjny). Nie wszystkie kwestie społeczne powinny być bowiem regulowane ustawą. Rzeczywiście silne były głosy wśród organizacji, że jawność powinna być ważnym elementem misji społecznej, ale nie domagano się regulowania tego przez prawo. Wręcz przeciwnie, był to postulat (podnoszony także na I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1996 roku, na które to wydarzenie powołują się autorzy projektu w uzasadnieniu) będący próbą przeciwdziałania... właśnie inicjatywom legislacyjnym rządu, mającym zwiększyć kontrolę nad organizacjami (wtedy przede wszystkim nad fundacjami). Być więc to może, że sam pomysł takiej ustawy (niezależnie od konkretnych zawartych w niej zapisów) nie jest uzasadniony. Tym bardziej, że wymóg obligatoryjnej sprawozdawczości dla wszystkich stowarzyszeń (pod groźbą rozwiązania) może być uznany za próbę ograniczenia wolności zrzeszania się.*

Powyższy wpis pokazuje wskazywane przez nas trudności związane z procesem legislacyjnym. W tym przypadku brak m.in. dyskusji z organizacjami pozarządowymi nad założeniami do ustawy, która – wbrew nazwie – w zaprezentowanej wersji odnosiła się też do zagadnień jawności, kontroli, a nawet likwidacji organizacji pozarządowych. W powyższym komentarzu widać też kontrargumenty względem instrumentalnego podejścia do zagadnień jawności postulowanych w trakcie I OFIP-u z 1996 roku, na które powoływała się administracja rządowa. W trakcie działania Biura wielokrotnie pojawiały się kwestie polemiki z narracjami rządu, który na masową skalę próbował komunikować konieczność wprowadzenia danych zmian bez uwzględniania argumentów strony społecznej (widać to było wyraźnie m.in. przy okazji zmian w mechanizmie 1%), dysponując przy tym nieograniczonymi zasobami do prowadzenia takich działań. Siłą rzeczy wymagało to od strony społecznej przygotowywania mocnych merytorycznych argumentów i sprawności komunikacyjnej oraz organizacyjnej. Publicystyka prowadzona w ramach [proste.ngo](#) (oraz portalu [ngo.pl](#)) pomagała stronie społecznej w tych działaniach.

## Nieznaczące wydłużenie krótkich konsultacji

Pierwotnie termin konsultacji projektu ustawy ustalono na 30 dni od dnia 1 lipca 2021 roku. Spotkało się to z reakcją strony społecznej, postulującej wydłużenie okresu zbierania uwag, m.in. przez wzgląd na wagę projektu oraz okres wakacyjny. Ostatecznie konsultacje trwały do 16 sierpnia 2021 roku. O tych trudnościach w procesie legislacyjnym, czyli krótkim czasie na zapoznanie się z danym aktem prawnym, również pisaliśmy. Warto zauważyć, że czas reakcji strony społecznej miał tu bardzo duże znaczenie, a reakcja mogła być sprawna m.in. dzięki działaniom monitoringowym.

W 8 numerze Biuletynu pisaliśmy:

*Konsultacje trwają. Zobaczymy, jak organizacje odniosą się do tego projektu i zawartych w nim zapisów. Wydaje się, że gest dobrej woli w sprawie przedłużenia konsultacji jest raczej symboliczny niż mający realne znaczenie.*

W serwisie ngo.pl pisał też o tym Rafał Kowalski (22), redaktor portalu oraz członek Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” z ramienia Stowarzyszenia Klon/Jawor (o samym Zespole również piszemy w niniejszej publikacji).

## Webinaria #prosteNGO i zbieranie uwag do projektu (wersja pierwsza)

W 9 numerze Biuletynu (od 21 lipca do 3 sierpnia 2021 roku) pisaliśmy:

*Zakończyły się webinaria, na których dyskutowano projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych. Zgłoszone uwagi były skrzętnie notowane i będą podstawą zgłaszanych przez OFOP uwag w konsultacjach. Jednak ten „urobek” traktowany jest jako dobro wspólne i każdy, kto chciałby wykorzystać zebrane uwagi do stworzenia własnego stanowiska, może to zrobić. Zob. Uwagi do projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (23).*

Webinaria odbyły się w dniach 14, 16, 19, 20 i 28 lipca 2021 roku i prowadzone były przez innego członka Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” (z ramienia Stowarzyszenia Dialog Społeczny) – Przemysława Żaka. Webinaria okazały się bardzo ważnym elementem całego procesu. Po pierwsze – miały charakter informacyjny. Wiele osób nie miało czasu zapoznać się z zapisami ustawy, a w trakcie spotkania mogło uzyskać informacje na temat

brzmienia przepisów. Po drugie, jeszcze ważniejsze – w trakcie webinarium Przemysław Żak merytorycznie, a jednocześnie możliwie przystępnie, wyjaśniał znaczenie danego przepisu i opisywał jego skutki. Uczestnicy, dzięki wsparciu prawnika, mogli więc zweryfikować, czy właściwie interpretują dany projektowany przepis. Po trzecie, równie ważne – w trakcie webinarium zbierano opinie i wątpliwości co do ustawy, które były podstawą do uwag przedłożonych następnie w konsultacjach. Do zbierania uwag wykorzystano funkcjonalność plików współdzielonych, dzięki czemu osoby mogły na bieżąco wpisywać swoje uwagi, widzieć uwagi pozostałych osób i swobodnie korzystać z tych uwag przy przygotowywaniu własnych stanowisk (24). Powyższy schemat działania powtórzono przy okazji dyskusji nad inną ważną dla sektora ustawą (ostatecznie przyjętą), czyli ustawą o ekonomii społecznej. W tym przypadku wiodącą rolę odgrywał jeszcze inny członek Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” Tomasz Schimanek, współautor tekstu „#prosteNGO. Tworzenie i działalność organizacji pozarządowych. Potrzeba uproszczeń”. Wykorzystanie webinarium do przybliżania projektowanych aktów prawnych oraz plików współdzielonych do zbierania uwag w konsultacjach oceniane jest bardzo wysoko i zdecydowanie rekomendowane przy prowadzeniu działań wokół procesów legislacyjnych.

### **Wspólne stanowisko organizacji pozarządowych w kwestii projektu ustawy o sprawozdawczości**

W 10 numerze Biuletynu, obejmującym okres od 4 do 17 sierpnia 2021 roku, pisaliśmy:

*W imieniu swoich organizacji członkowskich OFOP oraz kilkadziesiąt organizacji federacyjnych zgłosiły swoje uwagi w kwestii projektu ustawy o sprawozdawczości. Ogólne stanowisko uzupełnione jest szczegółowymi uwagami do projektu oraz odpowiednimi ekspertyzami (25).*

Wpis opatrzony został komentarzem:

*Autorzy podkreślają, że załączone uwagi szczegółowe i zaproponowane rozwiązania należy widzieć w kontekście omówionych uwag ogólnych, które wyraźnie mówią o konieczności zasadniczych zmian w ustawie. Do stanowiska dołączono także postulaty zebrane w trakcie pięciu webinarium prowadzonych w partnerstwie z Zespołem ds. Sprawozdawczości w Organizacjach Pozarządowych Rady Działalności Pożytku*

Publicznego w ramach #prosteNGO. Materiał ten był podstawą do wypracowania szczegółowych zapisów przygotowanych przez ekspertów OFOP-u.

Ilość federacji podpisanych pod stanowiskiem dotyczącym sektorowej regulacji jest rzadko spotykana. Świadczyła z jednej strony o dużej umiejętności organizacyjnej środowiska, z drugiej – o bardzo niskiej ocenie projektu ustawy.

### Stanowiska w ramach konsultacji publicznych

W 11 numerze Biuletynu wylistowaliśmy nazwy organizacji, które zgłosiły uwagi w ramach konsultacji:

Stanowiska w ramach konsultacji publicznych zgłosiły następujące organizacje: Caritas Polska, DKEA w RP, FIOPK, Forum Darczyńców, Fundacja Forum Dialogu, Fundacja Siepomaga, Fundacja SYNAPSIS, Fundacja trzeci.org, Fundacja Wolności, FZPOZPZ, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Jednostka Strzelecka Włocławek, Karkonoski Sejmik Osób Niepełnosprawnych, Klon Jawor, Klub Jagielloński, KoLiber, Kongres Ruchów Miejskich, Konwent Wojewódzkich RDPP, OFOP, Ordo Iuris, OWES Centrum KLUCZ, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców, Polski Związek Niewidomych, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Poznańska Rada Działalności Pożytku Publicznego, ROPWWM, Stowarzyszenie Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP, Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Stowarzyszenie MOST, Stowarzyszenie Muzyczne BIS, Stowarzyszenie Przeszłość – Przyszłości, Stowarzyszenie Przyjaciół Rybakowa, Wielkopolska Rada Koordynacyjna Związek Organizacji Pozarządowych, Związek Harcerstwa Polskiego. W ramach opiniowania zaś m.in. Rada Pożytku Publicznego i Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem.

### Oczekiwanie na podsumowanie konsultacji publicznych

Kolejny wpis na temat projektu ustawy pojawił się dopiero w 20 numerze Biuletynu, z przełomu 2021 i 2022 roku, czyli po kilku miesiącach od poprzedniego wpisu. Projekt ustawy cały czas był monitorowany, ale... nic się nie działo.

Wpis był krótki:

Wciąż nie ma podsumowania konsultacji.

Przewlekłość tego procesu po stronie administracji publicznej mocno kontrastuje z niewielką ilością czasu, jaką na konsultacje dano stronie społecznej.

### Upublicznienie uwag do projektu ustawy oraz publikacja nowej wersji projektu (wersja druga)

Niejako w odpowiedzi na powyższe zarzuty – dwa numery później mogliśmy opublikować informacje o udostępnieniu uwag zgłoszonych do projektu oraz... o nowej wersji projektu, który tym razem nie został poddany konsultacjom.

W 22 numerze Biuletynu (17-30 stycznia 2022 roku) pisaliśmy:

*Nowa wersja projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217) trafiła do ponownych uzgodnień międzyresortowych i została skierowana do zaopiniowania przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i Radę Dialogu z Młodym Pokoleniem.*

Wpis opatrzyliśmy komentarzem:

*Niestety, co prawda w tym wypadku są udostępnione uwagi poszczególnych organizacji, ale jednak nie znajdziemy wprost odniesienia do zgłoszonych uwag (brak realizacji zasady responsywności w konsultacjach). Oczywiście nie może jej zastąpić podsumowanie konsultacji w nowym OSR-ze. Ciekawe, że obie ustawy (o ekonomii społecznej i sprawozdawczości) idą równolegle, ale nie bardzo widzą się [nawzajem]. Jedna zamierza ujedynolicić sprawozdawczość nie tylko dla organizacji pozarządowych (rozumianych wąsko), ale także dla innych podmiotów ekonomii społecznej, a druga wprowadza dodatkowy nadzór wojewody i sprawozdawczość dla przedsiębiorstw społecznych, w tym także tych w formie prawnej organizacji pozarządowej. Czy organizacje pozarządowe powinny cieszyć się z planowanych zmian? Nie ma chyba jednolitego zdania, choć pojawiają się też głosy, że obie ustawy nie przyniosą organizacjom wiele dobrego.*

W komentarzu słyhać echa swego rodzaju pęknięcia między pożytkiem publicznym a ekonomią społeczną. Do czasu powstania NIW oraz utworzenia stanowiska Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego i samego Komitetu zagadnienia „pożytku” i „ekonomii społecznej” były bowiem objęte działaniami jednej instytucji – ministerstwa właściwego ds. polityki społecznej.

Obecnie w strukturze ministerstwa jest tylko ekonomia społeczna, „pożytek” jest natomiast w agencji wykonawczej (wspomniany NIW). Oba te ośrodki nie uzgadniają działań między sobą, co wyraźnie było widać tak przy okazji omawianego projektu, jak i prac nad ustawą o ekonomii społecznej.

### Webinaria #prosteNGO, zbieranie uwag do projektu (wersja druga) i kolejne stanowisko

W dniach 28 i 31 stycznia oraz 4 lutego 2022 roku ponownie zorganizowaliśmy webinaria, w trakcie których omawialiśmy nową wersję projektu i zbieraliśmy uwagi. Rezultatem tego działania było przygotowanie kolejnego stanowiska, opublikowanego w marcu 2022 roku, tym razem firmowanego przez Forum Darczyńców w Polsce, OFOP i Stowarzyszenie Klon/Jawor (26).

### Co dalej z projektem ustawy?

Kolejny wpis na temat projektu ustawy zamieszczony został w Biuletynie dopiero w grudniu 2022 roku. W informacji pojawiła się też wzmianka o tzw. Lex Woś, projekcie również budzącym jednoznaczny sprzeciw środowiska pozarządowego. W 46 numerze pisaliśmy:

*W rządowym procesie legislacyjnym ciągle „wisi” projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217, ostatnie zmiany z 1.06.2022), w Sejmie zaś „konkurencyjny” (różnice w obozie władzy) tzw. lex Woś, czyli poselski projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych (druk nr 2299, od 25 maja 2022 roku czeka na I czytanie). Oba projekty, jak się zdaje, groźne są dla organizacji, choć z innych powodów. Pierwszy, pod pretekstem uproszczeń, chce poddać kontroli Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego wszystkie organizacje, drugi uderza głównie w organizacje finansowane z zagranicy. Pół roku później sytuacja nie uległa zmianie. Biuletyn numer 57, obejmujący okres od 26 czerwca do 9 lipca 2023 roku:*

*Również w pracach rządu ciągle istnieje projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217), z którym od roku – jak wynika ze strony RCL – nic się nie dzieje.*



## Podsumowanie

Proces monitoringu projektu ustawy zaczął się w przywołanym 4 numerze Biuletynu, obejmującym okres 12-25 maja 2021 roku, trwa przeszło dwa lata i wciąż nie jest zakończony. Pokazuje to, jak ważne jest zachowanie ciągłości działania, aby móc pracować na zebranych doświadczeniach i móc powtarzać pewne procesy, także procesy rzecznicze (m.in. przygotowanie stanowisk, zebranie uwag, zorganizowanie webinarium).

Jednocześnie sprawozdawczość organizacji wciąż czeka na pozytywną reformę. Brak dobrych zmian, mimo tak długiego procesu, pokazuje też niestety fasadowość systemowych działań Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego na rzecz dobrego prawa dla organizacji.

Można tylko dodać, że w międzyczasie części organizacji pozarządowych – tym, które posiadają status przedsiębiorstwa społecznego – doszedł nowy obowiązek sprawozdawczy na gruncie ustawy o ekonomii społecznej, systemowej regulacji przygotowanej przez struktury ministerstwa właściwego ds. pomocy społecznej, a w 2022 roku doszło też do niekonsultowanej ze środowiskiem pozarządowym i budzącej jego zastrzeżenia zmiany w sprawozdawczości fundacji (27).



## Studium przypadku: Ustawa o pożytku – między drobnymi korektami a destrukcją (28)

Jedną z wyborczych deklaracji partii Prawo i Sprawiedliwość była obietnica daleko idącej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego lub wręcz przyjęcia nowej ustawy o wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście trudno powiedzieć, że w tej kwestii nic się nie działo. Pojawiały się nowelizacje – i nie mówimy tu o tak często zmienianych aktach prawnych, również mających wpływ na ustawę o pożytku, jak ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID czy ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Co jednak dziwne, działo się to raczej przy okazji i – jak się wydaje – w większości nie z inicjatywy NIW czy Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

Monitoring ustawy o pożytku prowadziliśmy od pierwszego dnia powstania Biura monitoringu, a o różnych planowanych zmianach w ustawie o pożytku informowaliśmy za pośrednictwem Biuletynu. Dla przykładu – już w 2 numerze Biuletynu, obejmującym okres 12-27 kwietnia 2021 roku, wzmiankowaliśmy poselski projekt ustawy o sołtysach i radach sołectkich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w ramach którego chciano dodać sołectwa do listy podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego na gruncie ustawy. Prowadząc monitoring ustawy, należało jednak mieć na uwadze cały kontekst, sięgając do lat sprzed utworzenia Biura monitoringu, co pokazuje, jak złożony jest cały proces.

### Do Senatu i z powrotem

Pierwsza nowelizacja ustawy o pożytku nastąpiła tuż po wygranych przez PiS wyborach. Oto ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dodała artykuł 4d, który przekazywał Senatowi opiekę nad Polonią i Polakami za granicą poprzez „współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczącej Kancelarii Senatu”. Proces uchwalania tej ustawy opisała Kinga Polubicka w serwisie [asocjacje.org](http://asocjacje.org), gdy Sejm w ciągu tygodnia uchwalił nowelizację UDPPioW (29).

Nie była to trwała zmiana. Sytuacja diametralnie zmieniła się po kolejnych wyborach, gdy Senat przestał być zdominowany przez partię rządzącą. Wtedy to ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw zapis ten zmieniono. I tak opiekę nad Polonią i Polakami za granicą sprawuje już nie tylko Senat Rzeczypospolitej Polskiej, ale i Prezes Rady Ministrów. Opieka ta zaś – tu znowu cytuję z ustawy – „jest realizowana w szczególności poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczących, odpowiednio, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra”. Te zapisy oczywiście należy czytać w kontekście zmniejszenia wydatków w budżecie na 2021 rok na Kancelarię Senatu i przeznaczenia ich na realizację zadań przez KPRM (na pomoc środowiskom Polonii i Polaków za granicą).

## Kolejne zmiany do zmian

Podobnie z pewną niekonsekwencją mieliśmy do czynienia w zakresie ograniczenia dofinansowania inwestycji. I tak ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła w art. 11b ust. 2 w brzmieniu: „W przypadku gdy zadanie publiczne, o którym mowa w ust. 1, ma charakter inwestycyjny, łączna kwota środków przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji, ze środków niepochodzących z budżetu Unii Europejskiej, nie może być wyższa niż 80% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji”. By parę lat później – ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – dodać ust. 3 mówiący: „Ograniczenia, o którym mowa w ust. 2, nie stosuje się w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym w odniesieniu do inwestycji o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionu lub społeczności lokalnej lub dla ochrony obiektów o wyjątkowej wartości historycznej, kulturalnej lub artystycznej”. Niezależnie, czy mamy tu do czynienia z pochopnym przyjmowaniem rozwiązań, czy też instrumentalnym traktowaniem prawa, z pewnością stabilności przepisów takie zapisy nie służą.

## Coraz więcej zadań publicznych

Tym, co od dawna niepokoiło działaczy pozarządowych, jest dopisywanie kolejnych podpunktów określających zadania publiczne, w ramach których organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność, którą uznaje się za działalność pożytku publicznego. Wbrew pozorom coraz więcej punktów nie oznacza rozszerzania możliwości, ale ich doprecyzowywanie, a tym samym niebezpieczeństwo, że nasza działalność znajdzie się poza punktami wymienionymi w regulacji, a to może mieć istotny wpływ m.in. na zwolnienia podatkowe.

Już w pierwszej nowelizacji ustawy o pożytku z dnia 16 marca 2016 r. przygotowanej przez Senatorów z PiS-u (realizujących zapewne program PiS-u) otrzymaliśmy na liście zadań publicznych dodatkowo numer 29a, czyli działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. poz. 1203). Z kolei ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw dodała pkt 1aa w brzmieniu: „tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”.

Ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej dodano natomiast pkt 34 w brzmieniu: „działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. poz. 1812)”.

### NIW-em w ustawę

Znaczące zmiany w ustawie o pożytku wprowadziła dopiero ustawa o NIW-ie (wcześniej były jeszcze wprowadzone 10 lutego 2017 roku drobne zmiany dotyczące Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego).

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ustawie o pożytku wprowadzała zmiany dotyczące nowej struktury instytucjonalnej. Tu rzeczywiście w ostatnich latach wiele się zmieniło. Ponieważ temat jest bardzo szeroki i dotyczy raczej otoczenia organizacji pozarządowych niż bezpośrednio zasad ich działania, poniżej podajemy tylko przykład na to, jak można przy okazji uproszczeń skomplikować sprawę. Oto ustawa o NIW, pośrednio, spowodowała sytuację, która mogła być rewolucją. Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności i wprowadzone przez nią zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie skutkowały koniecznością wydania ponownie wszystkich rozporządzeń (stare traciły moc po 28 października 2018 roku). Czy to z powodu braku pomysłów, czy też nieumiejętności ich dopracowania, propozycje nowych rozporządzeń pojawiły się w konsultacjach dopiero we wrześniu 2018 roku, wymuszając pośpiech. Co do kwestii merytorycznych – z jednej strony zmiany miały być uproszczeniem, z drugiej – wprowadzić oczekiwaną przez organizacje zmianę, czyli możliwość rozliczania przez rezultaty. Jak zwykle zmiany przygotowywane w pośpiechu nie spełniły oczekiwań. Krytyka proponowanych rozwiązań (por. np. Łukasz Gorczyński, Tomasz Pawłowski – Nowe wzory. Bałagan zamiast rewolucji) (30) nie skłoniła władzy do poprawienia projektów. Spowodowała jednak przynajmniej tyle, że wprowadzone w październiku zmiany miały zacząć obowiązywać od marca 2019 roku (czyli dla wielu konkursów w roku tym stosowano jeszcze stare zasady), co miało dać czas samorządom na przygotowanie się do zmian. Rewolucja okazała się „burzą w szklance wody”, która jednak znacząco utrudniła życie samorządom i aplikującym o dotacje organizacjom pozarządowym (tu warto tylko dodać, że to nie NIW, a przygotowane przez ekspertów Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

i Związku Miast Polskich porady pomagały samorządom w dostosowaniu się do nowych wymogów – por. Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy, 18 stycznia 2019 r.) (31). Temat był więc gorący. Wszyscy wiedzieli, że przyjęte rozwiązania to prowizorka. Nic dziwnego, że temat powrócił w kolejnym roku, ale znów na ostatnią chwilę. Strona rządowa (w tym wypadku głos zabierał sekretarz Komitetu ds. Pożytku Publicznego i dyrektor NIW w jednej osobie) ogłosiła konsultacje nowych rozwiązań w terminie 2-18 października 2019 roku. Jednak z uwagi na ilość i jakość uwag zgłoszonych w konsultacjach prace przedłużono i... I ten stan zawieszenia trwa właściwie do dziś. W jakiś sposób mówi to także o roli Rady Działalności Pożytku Publicznego, która składa się przecież z osób nominowanych przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a współkierowana jest przez dyrektora NIW. Oto Rada wówczas w swoim stanowisku podkreślała, że „widzi potrzebę nowelizacji i bezzwłocznego rozpoczęcia prac nad nowymi wzorami ofert, umów oraz sprawozdań, tak by przyjęte one kształt akceptowalny zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i samorządów” (32).

I tak prowizorka, bez pomysłu na realną zmianę, okazała się najtrwalsza.

### **Nowe formy prawne**

Wiele dla rozmontowania ustawy o działalności pożytku „udało się” zrobić poprzez uchwalenie innych ustaw.

Szczególną rolę odegrała tu ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, która stworzyła zupełnie nowy podmiot prawny, co do którego były nawet wątpliwości, czy jest organizacją pozarządową (nie przez przypadek w ostatniej nowelizacji ustawy o NIW-ie znajdujemy zapisy typu „we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z kołami gospodyń wiejskich”). Widać w tej ustawie chęć odejścia od przyjętych w pożytku rozwiązań – np. możliwość prowadzenia działalności zarobkowej niebędącej działalnością gospodarczą, otrzymywanie raz do roku z budżetu państwa pomocy finansowej w postaci *de facto* dotacji podmiotowej czy inne regulacje dotyczące UEPIK.

Podobnie, choć tylko w niewielkim zakresie, ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych wyjęła strażaków spod rygorów pożytku i zezwoliła im na ubieganie się o status pożytku publicznego bez wymaganej wobec innych organizacji dwuletniej działalności w sferze pożytku.

### Różne systemy finansowania

Rozmontowywać ustawę można też, wprowadzając coraz to nowe wyjątki od przyjętych zasad związanych z finansowaniem. Od początku działania ustawy o pożytku próbowano wyłączyć różne dziedziny spod jej rygorów. A to pomoc społeczną, a to zdrowie, kulturę, sport... Jednak próby te w ostatnim czasie poszły dalej. Pomijając już samą ustawę o NIW-ie i przyjęte tam specjalne zasady, mamy kolejne przykłady sankcjonowania wyjątków.

Jak już tu wskazywaliśmy – posłowie PiS-u w trakcie prac nad ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami dość nieoczekiwanie dodali zupełnie z ustawą niezwiązaną zmianę w ustawie o pożytku, która stanowi, że „Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny”. Z kolei – co też było już wzmiankowane – Minister Edukacji i Nauki w „cieniu dyskusji o lex Czarnek” otrzymał ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw możliwość tworzenia własnych programów i dotowania także organizacji pozarządowych, co też, na dość dużą skalę, czyni. Także w ustawie z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy o sporcie czytamy: „Minister właściwy do spraw kultury fizycznej, w zakresie działań związanych z dofinansowaniem sportu, może zlecić podmiotom wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Tak oto systemy konkursowe oparte na konstrukcji z ustawy o działalności pożytku publicznego powoli stają się na poziomie rządowym raczej wyjątkiem niż regułą.

## Pożytek a ekonomia społeczna

Jednak tworzenie nowych podmiotów prawnych, czy ustanawianie wyjątków w zakresie finansowania, to toporna forma „wymowiania” organizacji spod obowiązki ustawy o pożytku. Dużo bardziej finezyjna jest gra definicjami i pojęciami. Obok wprowadzenia „do obrotu prawnego” wspomnianych kół gospodyń wiejskich ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej wprowadziła do polskiego prawa (wcześniej była to kategoria używana w wytycznych rządowych) pojęcie podmiotów ekonomii społecznej (PES). I oto zupełnie niespodziewanie, chcąc nie chcąc, wszystkie organizacje pozarządowe stały się również podmiotami ekonomii społecznej. Co prawda nie udało się, mimo podejmowanych prób, wprowadzić innych trybów zlecania zadań dla PES, ale furтка została otwarta. Powstał też alternatywny system wsparcia czy system dialogu obywatelskiego. I oto ta sama organizacja będzie mogła funkcjonować jednocześnie jako NGO i jako PES. Tutaj przywołać trzeba również pojawienie się alternatywnego do katalogu zadań publicznych z ustawy o pożytku katalogu usług społecznych wprowadzonych przez ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, która w dużym stopniu dotyczy przecież i organizacji pozarządowych. Oznacza to, że może będzie ciekawiej, ale na pewno nie prościej.

## A przecież można było zepsuć więcej

Wymieniając efekty „propozarządowej” działalności legislacyjnej rządów po 2015 roku trudno pominąć te inicjatywy, których władzy nie udało się wprowadzić lub które ciągle jeszcze formalnie są procedowane. Już proponowana przez senatorów PiS-u ustawa z 2016 roku zakładała wyłączenie pomocy Senatowi Polakom za granicą spod reżimu ustawy. Pomysł nie przeszedł, ale intencje (zwiększenie roli Senatu) były wyraźne. Nie udało się też wprowadzić ustawę o ekonomii społecznej nowych trybów zlecania zadań poza „pożytkiem”. Część organizacji liczyła na to, że zbyt sztywny gorset ustawy o pożytku na poziomie lokalnym (na poziomie krajowym, jak pokazywaliśmy, poradzono sobie z tym) uda się trochę poluzować. Tu jednak ostro zareagował m.in. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku.

Ciekawym przykładem nieudanych działań zwiększających rolę arbitralnych decyzji NIW i Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego była – również tu już sygnalizowana – walka o 1,5% podatku dla organizacji pożytku

publicznego. Przypomnijmy, że rząd silnie obstawał przy tym, by „wyrównanie” strat dla organizacji – z uwagi na planowany spadek przychodów z 1% będący konsekwencją zmian w systemie podatkowym – odbywało się poprzez konkursy grantowe organizowane przez NIW. Tylko dzięki determinacji organizacji i zbiegowi okoliczności przy głosowaniu w Sejmie odrzucenia poprawek Senatu udało się ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw pozostawić decyzję o przeznaczeniu środków z podatku samym podatnikom.

### W trybie informacji publicznej

O braku pomysłu na rozwiązania systemowe świadczą też prace zespołów, które korzeniami sięgają jeszcze 2016 roku i prac Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Kontynuacją tych zespołów były powołane, już zarządzeniami Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, zespoły: ds. reformy systemu zlecania zadań publicznych (25 listopada 2020 roku) (33) i ds. dialogu obywatelskiego (10 maja 2021 roku) (34). Tu trzeba dodać, że prace powyższych zespołów prowadzone były w pewnej... tajemnicy. I to na dwóch poziomach. Po pierwsze – przywołane wyżej zarządzenia nie zostały upublicznione. Po drugie – członkowie zespołów zostali zobowiązani do zachowania poufności wszelkich informacji i danych związanych z pracą zespołu oraz wszelkich informacji i danych uzyskanych w trakcie realizacji zadań w ramach pracy w zespole. Dopiero we wrześniu 2022 roku w trybie dostępu do informacji publicznej otrzymaliśmy zarówno dostęp do zarządzeń Przewodniczącego, jak i wyników pracy zespołów, co również jest ważnym produktem działania monitoringowego.

Zespół ds. reformy systemu zlecania zadań publicznych zakończył swoje prace w styczniu 2022 roku, przekazując Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego propozycję projektu ustawy zmieniającej ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (35). Według dostępnych informacji nic dalej z tym pomysłem w rządzie się nie wydarzyło. To same organizacje, gdy udało się projekt upublicznić, zaczęły kontynuować prace. Z kolei Zespół ds. dialogu obywatelskiego, pracujący nad zmianą Rady Pożytku Publicznego w Radę Dialogu Obywatelskiego, przygotował propozycję, która ostatecznie nie została uzgodniona i poparta przez wszystkich członków tego ciała (36). W tym przypadku nie widać prób kontynuacji tematu ani po stronie rządowej, ani po stronie pozarządowej.



## Przyszłość

Co jeszcze może się zdarzyć? W rządowym procesie legislacyjnym ciągle widnieje projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217), w Sejmie zaś „konkurencyjny” (różnice w obozie władzy) tzw. Lex Woś, czyli poselski projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych. O obu projektach już pisaliśmy. W Sejmie czeka na pierwsze czytanie (od 7 października 2022 roku) rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk nr 2695), który ma umożliwić zlecenie fundacjom utworzonym przez Skarb Państwa (początkowo chodziło zresztą konkretnie o Fundację Pomoc Polakom na Wschodzie) wykonywanie zadania publicznego dotyczącego działań związanych ze wsparciem Polonii i Polaków za granicą, bez trybu z ustawy „pożytkowej”.

Jak widać, pojedynczymi, drobnymi zmianami ustawa jest powoli „rozmontowywana”. Nie jest to raczej proces planowany. Wydaje się, że Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego nie udało się po prostu wygrać z resortowością w polityce rządu wobec organizacji. Z drugiej strony nie ma też zapowiadanej wizji zmian w ustawie. Widać to choćby w niemożliwości poprawienia od 2019 roku niedoskonałych rozporządzeń do ustawy. Nie ma tu również widocznej presji społecznej, bo jak się wydaje, organizacje i samorząd nie naciskają, bojąc się, że kolejne zmiany przyjęte przez ten rząd mogą tylko pogorszyć sytuację.

## Podsumowanie

Monitoring ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozwolił zobaczyć – w długiej perspektywie – że wprowadzane zmiany nie miały charakteru systemowego. Wprowadzane były *ad hoc*, przy różnych okazjach, w żaden sposób nie przyczyniając się do polepszenia prawa, a wręcz – co widać właśnie przy łącznej analizie wszystkich poprawek – prowadziły do swoistego demontażu i tak już nie najlepiej funkcjonującej ustawy. Praktyka nowelizacji fragmentów ustawy dla doraźnych celów politycznych lub w interesie określonych interesariuszy powoduje mniejszą czytelność regulacji i umniejsza jej znaczenie.

## Studium przypadku: Definicja klubu sportowego (37)



Działalność w sferze kultury fizycznej, której formalnym wyrazem są m.in. kluby sportowe, jest gwarantowanym konstytucyjnie elementem obywatelskiej wolności, a same kluby sportowe są ważną częścią sektora pozarządowego, tak w ujęciu instytucjonalnym (najczęściej mają formę prawną stowarzyszeń i stanowią spory procent całej tej grupy), jak i funkcjonalnym (szereg relacji zachodzących w obrębie samych klubów oraz relacji z lokalną wspólnotą, w tym z samorządem).

Kluby sportowe w Polsce (a są bardzo liczne) nadal często traktuje się jako silnie autonomiczny fragment trzeciego sektora i jako zbiór podmiotów funkcjonujących gdzieś na jego obrzeżach. Zdaje się jednak, że to błędne podejście. Abstrahując od samej rywalizacji sportowej czy ćwiczeń fizycznych i patrząc na kluby sportowe z szerszej perspektywy, łatwo można bowiem dostrzec, jak ważne i jak wielowymiarowe są to miejsca realizacji interakcji społecznych, a zatem jak ważne jest – także dla wzmocnienia znaczenia samego trzeciego sektora – traktowanie tych podmiotów jako „swoich”. Społeczności zaangażowane pośrednio i bezpośrednio w bieżące funkcjonowanie takich klubów (członkowie, trenerzy, osoby ćwiczące, rodzice dzieci, sympatycy, kibice, darczyńcy itd.) to często wręcz modelowe przykłady praktyk fundamentalnych dla trzeciego sektora – w klubach sportowych doskonale realizowane są idee integracji społecznej, samoorganizacji, wspólnotowości czy działań wolontariackich.

Niestety wydaje się, że w klubach sportowych – szczególnie klubach lokalnych, których jest najwięcej – mocniej też widać dysfunkcyjność przepisów regulujących działalność społeczną. Podmiotów tych dotyczą nie tylko regulacje właściwe dla ogółu organizacji pozarządowych, ale i regulacje z „branżowej” ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. Ponadto osoby zaangażowane w prowadzenie takich podmiotów bardzo często ogrom pracy poświęcają – w zdecydowanej części wolontariacko – na utrzymanie klubu sportowego w gotowości do realizacji działań (utrzymanie bazy sportowej i bazy osób ćwiczących lub zawodników), niewiele mają więc czasu na zagadnienia formalne.

Sektor nie doświadczył szerzej zakrojonych działań legislacyjnych – ani nawet rzetelnych prób takich działań – mających na celu deregulację, w tym „uszczerpienie” przepisów, czy precyzyjniej – uszczuplenie obowiązków wynikających z różnych przepisów. Tendencja zdaje się być odwrotna.

Wystarczy spojrzeć na przepisy z samego 2021 roku, które mogą dotyczyć klubów sportowych. Pełne wdrożenie zapisów ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych nakłada określone obowiązki na organizacje pozarządowe (a wśród nich właśnie na kluby sportowe), które mają zgłoszonych do ZUS pracowników objętych ubezpieczeniem społecznym, a zmiana zapisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych zobowiązuje organizacje do zgłaszania do ZUS umów o dzieło, w przypadku gdy organizacja jest płatnikiem składek. W drugiej połowie 2021 roku na kluby sportowe współpracujące finansowo z samorządem mocno oddziaływały przepisy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (same w sobie oczywiście bardzo potrzebne – tak jak potrzebne są środki finansowe do właściwego wdrażania tych zapisów), a od 31 października 2021 roku – przepisy ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu związane ze zgłaszaniem beneficjentów rzeczywistych do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (który to obowiązek dotyczy stowarzyszeń podlegających wpisowi do KRS). A mówimy tylko o 2021 roku i tylko o części przepisów.

Do dziś – jak wskazuje doświadczenie – wiele osób z zarządów klubów sportowych nie zdaje sobie sprawy, że je również obejmuje regulacja art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach stwierdzająca, że w umowach między stowarzyszeniem a członkiem zarządu oraz w sporach z nim stowarzyszenie reprezentuje członek organu kontroli wewnętrznej wskazany w uchwale tego organu lub pełnomocnik powołany uchwałą walnego zebrania członków. Do dziś też wiele klubów, zdaje się, nadużywa źródła finansowania, jakim jest składka członkowska, która w praktyce – w myśl obowiązujących przepisów i ich interpretacji – często jest po prostu opłatą za konkretną usługę świadczoną przez klub. Wreszcie – wiele klubów sportowych prowadzi działalność sponsoringową wbrew obowiązkom formalnym, jakie się z tą działalnością wiążą.

By docenić znaczenie klubów sportowych i ich miejsce w trzecim sektorze, zabiegając o uproszczenie warunków formalno-prawnych dla polskich organizacji społecznych, należy więc zabiegać również o dobre regulacje dla mieszczących się w tym zbiorze podmiotów działających w oparciu o ustawę wprost dedykowaną podmiotom społecznym, jaką jest ustawa Prawo o stowarzyszeniach, a jednocześnie ustawę „branżową”, jaką jest – jak już wspomniano – ustawa o sporcie. Dlatego też ustawa o sporcie również jest przedmiotem prowadzonych w ramach #prosteNGO działań monitoringowych.

Poniżej prezentujemy fragment opracowania wprowadzającego do całości zagadnienia. Fragment dotyczy kształtowania się definicji klubu sportowego w polskim prawie.

### **Klub sportowy na gruncie ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej**

Pierwszą ustawą, która wyodrębniła zrzeszenia sportowe z ogólnej regulacji dotyczącej zrzeszeń, była ustawa z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej, określająca te zrzeszenia mianem „stowarzyszeń kultury fizycznej”. Co ważne – ustawa nie wymieniała pojęcia klubu sportowego (w akcie prawnym rangi ustawy pojęcie pojawiło się dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych wraz z ustawą z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej), ani – tym bardziej – pojęcia uczniowskiego klubu sportowego. Pojęcie „klub” pojawiało się w aktach niższej rangi, np. w akcie wykonawczym do ustawy, tj. Zarządzeniu Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu z dnia 1 października 1985 r. w sprawie zasad i trybu zmiany przynależności zawodników piłki nożnej do stowarzyszeń kultury fizycznej i innych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność sportową oraz zasad reprezentowania tych stowarzyszeń i jednostek organizacyjnych (dalej – Zarządzenie Przewodniczącego GKKFiS).

Art. 3 ust. 2 ustawy wskazywał, że działalność społeczna w dziedzinie kultury fizycznej jest realizowana głównie w stowarzyszeniach kultury fizycznej. Ponownie widać tu społeczną rolę zrzeszeń sportowych. Zgodnie z art. 59 ustawy stowarzyszenia kultury fizycznej działały na zasadach określonych w Prawie o stowarzyszeniach, ze zmianami wynikającymi z przepisów ustawy. W pierwszym okresie obowiązywania ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej odwołanie do Prawa o stowarzyszeniach dotyczyło Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo

o stowarzyszeniach, które to rozporządzenie w drugim okresie obowiązywania regulacji – ustawa o kulturze fizycznej została uchylona 6 kwietnia 1996 roku – zostało (bez zmiany samego artykułu w ustawie) zastąpione obowiązującym do dziś aktem, jakim jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (na mocy tej ustawy dla stowarzyszeń z osobowością prawną organem rejestrowym stał się właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia sąd wojewódzki, podczas gdy dla stowarzyszeń kultury fizycznej organ rejestrowy został wówczas bez zmiany – był nim organ administracji stopnia wojewódzkiego). Warto zauważyć, że na mocy art. 64 ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej stowarzyszenia kultury fizycznej mogły tworzyć oddziały, zatrudniać pracowników i prowadzić działalność gospodarczą wspomagającą osiągnięcie celów statutowych.

Niektórzy badacze bardzo krytycznie oceniają wprowadzenie do porządku prawnego stowarzyszeń kultury fizycznej i przygotowanie dla nich odrębnych regulacji. Jak pisze Dobiesław Dudek w artykule „Pojęcie klubu sportowego” (38): *Analizując regulacje ustawy, musimy powiedzieć, że „stowarzyszenie kultury fizycznej” miało być klasycznym stowarzyszeniem działającym na podstawie powszechnego Prawa o stowarzyszeniach, ze zmianami wynikającymi z ustawy o kulturze fizycznej. Wprowadzenie do polskiego prawa, nigdzie nieistniejących w świecie, tego typu zrzeczeń było kuriozalne i doprowadziło do z góry przewidywanych dla specjalistów komplikacji. (...) Złamano historyczną tradycję polskiego prawa stowarzyszeniowego wyłączając, w pewnym zakresie, działalność klasycznych stowarzyszeń spod wpływu Prawa o stowarzyszeniach, podporządkowując jednocześnie najważniejszą część ich funkcjonowania zupełnie innej ustawie. (...) Oprócz klasycznych stowarzyszeń zaczęły bowiem od roku 1984 działać „stowarzyszenia kultury fizycznej”. Dualizm prawny stał się faktem. Aby wskazać na dalsze konsekwencje takich rozwiązań ustawowych, prowadzących do dezorganizacji polskiego sportu, dopowiedzmy, że wszystkie „stowarzyszenia kultury fizycznej” o celach sportowych w zapisach statutowych nosiły nazwę zwyczajową „klub sportowy”. Podobnie w mowie potocznej używano wyłącznie określenia „klub sportowy”. Doprowadzono więc do sytuacji, w której nazwa zwyczajowa podstawowej jednostki organizacyjnej kultury fizycznej różniła się zupełnie od nazwy prawnej.* W tym miejscu warto też wspomnieć, że w obecnym stanie prawnym pojęcie „stowarzyszenie kultury fizycznej” nie obowiązuje – choć potocznie nadal jest używane, co powoduje pewien chaos definicyjny.

Jednocześnie raz jeszcze podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie krótko tu przedstawionej ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej prawne pojęcie klubu sportowego nie funkcjonowało, pojawiło się jednak np. w przywołanym już na wstępie akcie wykonawczym do ustawy, tj. Zarządzeniu Przewodniczącego GKKFiS, którego par. 1 stanowił: „Za stowarzyszenie kultury fizycznej lub inne jednostki organizacyjne prowadzące działalność sportową uważa się w rozumieniu niniejszego zarządzenia jednostki organizacyjne mające wyczynowe sekcje piłki nożnej, zwane dalej klubami”.

### **Klub sportowy na gruncie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej**

Pojęcie klubu sportowego po raz pierwszy w randze ustawowej pojawiło się w ustawie z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy w jej pierwotnym brzmieniu (brzmienie artykułu zmieniało się w czasie obowiązywania regulacji) podstawową jednostką organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej był klub sportowy. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy kluby sportowe uczestniczące we współzawodnictwie sportowym tworzone miały być w formie stowarzyszeń kultury fizycznej (stowarzyszenia tego typu były już obecne na gruncie poprzedniej ustawy) oraz nowych form, jakimi były sportowe spółki akcyjne (dalej – SSA). Kluby sportowe, które nie uczestniczyły we współzawodnictwie sportowym, mogły być tworzone w przewidzianych prawem formach organizacyjnych, co było dosyć szerokim ustawowym uprawnieniem, znacznie szerszym niż obecne. Na mocy art. 8 ust. 3 do stowarzyszeń kultury fizycznej dalej stosowano przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, z wyłączeniem m.in. przepisów dotyczących rejestracji. Dla SSA, na mocy art. 29 ust. 1 ustawy, zarezerwowano – tak jak dla polskich związków sportowych – możliwość działalności w zakresie sportu profesjonalnego, ustawowo zdefiniowanego jako rodzaj sportu wyczynowego, uprawianego w celach zarobkowych. Art. 7 ustawy wprowadził ustawowe pojęcie uczniowskiego klubu sportowego (dalej – UKS), określając go jako szczególny rodzaj klubu sportowego, działającego na zasadach przewidzianych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach – z wyłączeniem przepisów dotyczących rejestracji.

Istotna zmiana w brzmieniu art. 6 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej – a więc w artykule związanym z kwestią definicji klubu sportowego – nastąpiła na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, o czym szerzej w dalszej części tekstu.

W tym miejscu warto zacytować dłuższy fragment z przywoływanego już artykułu D. Dudka: (...) Ustawa nie definiuje (...) terminu „klub sportowy”, stwierdzając jedynie w art. 6.1, że „klub sportowy” jest „podstawową jednostką organizacyjną, realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej”. Ustosunkowując się do tego fragmentu zapisu, stwierdzamy, że zawiera on zupełnie błędną informację, jakoby klub sportowy był „jednostką organizacyjną”. To pewne, że w prawnym znaczeniu klub sportowy nie jest „jednostką organizacyjną”, bowiem w rzeczywistości nie istnieje jako struktura materialna. Czym wobec tego jest klub sportowy? Powtórzmy za wcześniejszą publikacją: „Klub sportowy nie jest podmiotem prawa, to jedynie zwyczajowa nazwa pewnej organizacyjnej formuły dopuszczonej prawem”. Ta zwyczajowa nazwa może przybierać realną formę istnienia prawno-organizacyjnego w postaci: stowarzyszenia, stowarzyszenia kultury fizycznej, uczniowskiego klubu sportowego, sportowej spółki akcyjnej lub każdej innej formy organizacyjnej przewidzianej prawem. Oznacza to, że w polskim systemie organizacji sportu istnieje dualizm podstawowej jednostki realizującej cele i zadania w zakresie kultury fizycznej. Ze względów historycznych jednostkę tę nazwano zwyczajowo klubem sportowym, wiedząc o tym, że w rzeczywistości istnieje realnie jako stowarzyszenie, stowarzyszenie kultury fizycznej, uczniowski klub sportowy, sportowa spółka akcyjna lub każda inna forma organizacyjna przewidziana prawem. Nowa ustawa z 1996 roku nie tylko podtrzymała zasadę, w której nazwa zwyczajowa podstawowej jednostki organizacyjnej kultury fizycznej różni się zupełnie od nazwy prawnej, ale umocniła to zjawisko.

Mimo że ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej już nie obowiązuje, a ponadto – jak wspomniano – w obecnym stanie prawnym brak już pojęcia sportowej spółki akcyjnej oraz pojęcia stowarzyszenia kultury fizycznej, to w przywołanym fragmencie padają wciąż aktualne na gruncie obowiązującego prawodawstwa i kluczowe dla rozważań nad istotą i definicją klubu sportu słowa: „Klub sportowy nie jest podmiotem prawa, to jedynie zwyczajowa nazwa pewnej organizacyjnej formuły dopuszczonej prawem”. O ile dyskutować można z tym, czy zdanie we właściwy sposób oddaje prawny charakter pojęcia klubu sportowego, to faktem jest, że pojęcie to nie jest określeniem konkretnej formy prawnej, lecz pojęciem, którego używa się względem niej po spełnieniu określonych ustawą warunków (w obecnym stanie prawnym – ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie), bez konieczności uzyskania zezwolenia (jak

w przypadku np. szkoły). Do rozważenia pozostaje, na ile o klubie sportowym powinno się myśleć jako o wyodrębnionej jednostce organizacyjnej w obrębie danego podmiotu, na co wskazuje np. Adam Jaworski w artykule „Klub sportowy w formie fundacji”. (39)

### Wpływ ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym na definicję klubu sportowego

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (dalej – ustawa o sporcie kwalifikowanym) nie zastąpiła ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, ale miała duże znaczenie dla jej brzmienia. Z chwilą jej wejścia w życie, czyli z dniem 1 września 2005 roku, z ustawy o kulturze fizycznej usunięto całość regulacji dotyczących sportu kwalifikowanego, pozostawiając jedynie te dotyczące sportu niekwalifikowanego (określanego nieraz mianem nieprofesjonalnego) oraz wychowania fizycznego. Do chwili wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o sporcie, tj. do 2010 roku, mieliśmy więc dwa akty prawne rangi ustawowej regulujące zagadnienia sportowe – ustawę o kulturze fizycznej (sport nieprofesjonalny) i ustawę o sporcie kwalifikowanym (sport profesjonalny). Na mocy przepisów zmieniających, towarzyszących wejściu w życie ustawy o sporcie kwalifikowanym, tj. art. 62 pkt 4 ustawy, z porządku prawnego zostało wyeliminowane pojęcie stowarzyszenia kultury fizycznej. Na mocy ww. art. 62 pkt 4 ustawy art. 6 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej otrzymał następujące brzmienie: „Klub sportowy może działać jako osoba prawna utworzona na podstawie odrębnych przepisów albo jako osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”.

Tym sposobem od 1 września 2005 roku, czyli od chwili wejścia w życie przepisów ustawy o sporcie kwalifikowanym, nie obowiązuje ustawowe pojęcie stowarzyszenia kultury fizycznej oraz – też już wspomniane – pojęcie sportowej spółki akcyjnej (jednocześnie jednak „stowarzyszenie kultury fizycznej”, jako rodzaj organizacji, można było wskazywać w formularzu KRS-W20 używanym do rejestracji podmiotu w KRS aż do dnia 1 grudnia 2014 roku, tj. dnia wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania). Na marginesie zauważyć należy, że pojęcia te



nadal znajdują się przy okazji definicji klubu sportowego w bardzo popularnej – i dbającej o standardy, w tym o aktualność informacji – Wikipedii.

Podsumowując – w 2005 roku po wejściu w życie ustawy o sporcie kwalifikowanym, gdy obowiązywała jednocześnie ustawa o kulturze fizycznej z 1997 roku (w brzmieniu zmienionym), klub sportowy ustawowo definiowano jako jednostkę organizacyjną realizującą cele i zadania w zakresie kultury fizycznej, która to jednostka mogła działać jako osoba prawna utworzona na podstawie odrębnych przepisów albo jako osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

### **Klub sportowy na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (stan aktualny)**

W uzasadnieniu towarzyszącym obowiązującej dziś ustawie o sporcie, która zastąpiła ustawy o sporcie kwalifikowanym i o kulturze fizycznej, czytaliśmy: „Równoległe istnienie dwóch ustaw regulujących sferę kultury fizycznej powoduje znaczne problemy interpretacyjne i utrudnia prawidłowe stosowanie obowiązujących przepisów. Ustawy te nie są także w pełni spójne. Ponadto każda z tych ustaw zawiera liczne unormowania, w szczególności pojęcia i instytucje, które w praktyce przysparzają istotnych trudności interpretacyjnych. Obecnie główną negatywną cechą prawa sportowego w Polsce jest jego „przeciążenie” normami rangi ustawowej. Dodać do tego należy fakt, że niektóre rozwiązania zawarte w obecnie obowiązujących ustawach nie sprawdziły się w praktyce. W rezultacie stosowanie tych ustaw jest utrudnione z powodów niezwiązanych ze specyfiką organizowania i uprawiania kultury fizycznej”. (40)

W ustawie odstąpiono od podziału na sport „profesjonalny” i „amatorski” oraz „zorganizowany”, „kwalifikowany”, czy też „indywidualny”. Jak czytaliśmy, „Są to (...) pojęcia nie tylko trudne do teoretycznego zdefiniowania, lecz również nie w pełni adekwatne do rzeczywistości „sportowej”. Dotychczasowa praktyka wykazała, że pojęcie „sport kwalifikowany” jest wielokrotnie utożsamiane ze „sportem profesjonalnym”. Ukształtowana praktyka orzecznicza w istocie spowodowała znaczne trudności w możliwości finansowego wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Dla rozważań nad definicją klubu sportowego ważny jest ten fragment

uzasadnienia: „W projekcie ustawy odstąpiono również od zdefiniowania pojęć (...), „klub sportowy”. Dotychczasowe definicje nie zawsze prawidłowo i kompleksowo opisywały rzeczywistość. Ponadto pojęcia te są powszechnie zrozumiałe, a jednocześnie trudno dostrzec potrzebę przyznania im innego, specjalnego znaczenia z perspektywy projektowanej ustawy. Pozostawienie ww. kluczowych dla sportu pojęć bez ustawowych definicji spowoduje, że regulacja będzie bardziej elastyczna, a z perspektywy przeciętnego obywatela bardziej czytelna i naturalna”. I dalej: „Projekt ustawy nie wprowadza ograniczeń co do formy prawnej klubu sportowego, osoby zainteresowane same powinny decydować o formie klubu zgodnie z ich określonymi potrzebami i możliwościami. Kluby sportowe mogą zatem działać m.in. w formie spółek kapitałowych, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. W praktyce najczęstszą formą prawną klubów sportowych jest stowarzyszenie”.

Jak wynika z powyższego – pojęcie klubu sportowego pojawia się w ustawie i jednocześnie rzeczywistość jest dosyć elastyczne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubów sportowych, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 – kluby sportowe działają jako osoby prawne. Pisząc jeszcze inaczej – klub sportowy definiowany jest przez ogólne kryterium podmiotowe (podmioty mogące być klubem sportowym to podmioty działające jako osoba prawna) oraz funkcjonalne (prowadzenie działalności sportowej). Mimo wspomnianej elastyczności ustawą o sporcie ograniczono, względem poprzedniej regulacji, krąg podmiotów, które kwalifikowały się jako klub sportowy. Dla przypomnienia – na gruncie poprzedniej regulacji definicję klubu sportowego mogły też spełniać osoby fizyczne będące przedsiębiorcami. Obecna ustawa wymaga działania jako osoba prawna (konkretna forma prawna, tj. działanie jako stowarzyszenie, obligatoryjna jest tylko w przypadku uczniowskich klubów sportowych). Bartosz Kołaczkowski i Boubacar Sidi Diallo w publikacji „Kształtowanie się regulacji prawnej zrzeszeń sportowych. Wybrane aspekty krajowe i prawnomiędzynarodowe” piszą: „Warto dodać, że jedna z najważniejszych zmian w sferze podstaw działalności sportowej w Polsce została dokonana wraz z dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o sporcie – wyeliminowano bowiem możliwość prowadzenia klubu w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej. Zmiana ta jest sprzeczna z dominującą tendencją do liberalizacji wymagań w zakresie organizacji sportu i jest poddawana powszechnej krytyce;

w literaturze podkreśla się ponadto, że klub powinien mieć możliwość funkcjonowania także w formie osobowej spółki handlowej, tj. spółki jawnej lub komandytowej” (s. 255) (41). Dodać należy, że na gruncie obecnych regulacji klubem sportowym nie może być również stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej (art. 40 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

### Podsumowanie

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa regulujące zasady funkcjonowania klubów sportowych, w tym przede wszystkim – ewidencji prowadzonych przez organy państwa w zakresie uczniowskich klubów sportowych i klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej, zakres obowiązków ewidencyjnych ww. podmiotów, zakres obowiązków w postępowaniu rejestrowym, jak też zakres współdziałania starosty, pozostałych organów państwa i podmiotów z osobowością prawną, jakimi są UKS-y i kluby sportowe, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej, wymagają kompleksowej zmiany uwzględniającej konieczność budowania nowoczesnej administracji publicznej i możliwości, jakie przynosi rozwój techniczny, w sposób gwarantujący uczniowskim klubom sportowym i klubom sportowym możliwość szybkiego rozpoczęcia działalności i dokonywania zmian, przy ograniczeniu do minimum niezbędnych formalności. Takie uzasadnienie towarzyszyło zmianom w prawie dotyczącym przedsiębiorców – i takie samo jest oczekiwanie względem prawa dla podmiotów społecznych, jakimi są uczniowskie kluby sportowe i kluby sportowe nieprowadzące działalności gospodarczej.

Powyższy monitoring losów aktów prawnych regulujących działalność w zakresie sportu w przedmiocie definicji klubu sportowego ukazuje, jak dynamiczna jest to materia, i daje nadzieję, że prawo dotyczące podmiotów sportowych można zmienić tylko na lepsze.

# Rozdział II

## Rzecznictwo

Czym jest rzecznictwo?

Historia działań rzeczniczych na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych

Rzecznictwo – sztuka czy rzemiosło?

Czynniki sukcesu strategii rzeczniczych

Studium przypadku:  
Wzorzec statutu stowarzyszenia

Studium przypadku: Członkowie zarządów organizacji a status osoby bezrobotnej

Studium przypadku:  
Ustawa o ekonomii społecznej

Studium przypadku: Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych

Studium przypadku: 1,5%

Studium przypadku: CIT

Studium przypadku: Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego

Studium przypadku: Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego



## Czym jest rzecznictwo?

Przez działania rzecznicze organizacji pozarządowych rozumiemy takie aktywności, których celem jest wprowadzenie określonej zmiany społecznej zgodnej z celami stanowiącymi misję organizacji. Zmiana może następować poprzez zmianę zachowań ludzi, zmianę opinii publicznej lub poprzez zmianę reguł życia społecznego, w tym m.in. zmianę przepisów prawa. W ramach procesów rzeczniczych organizacje pozarządowe występują w obronie lub na rzecz pewnych wartości (np. równości szans) albo w imieniu pewnych grup społecznych, w tym grup zagrożonych marginalizacją. W obszarze prawa celem działań rzeczniczych mogą być między innymi zmiany regulacji prawnych (np. wprowadzenie nowych ustaw lub przepisów wykonawczych), zmiany interpretacji obowiązujących przepisów, egzekwowanie praw (np. praw osób z grup mniejszościowych) i zmiany w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Rzecznictwo może mieć charakter inicjujący, ale też reaktywny – w postaci oporu wobec planowanych zmian przepisów lub korekt tych propozycji. Obok bezpośredniego uczestnictwa w procesie stanowienia prawa organizacje mogą przygotowywać na przykład kampanie społeczne służące budowaniu poparcia dla proponowanych zmian, szukać sojuszników i budować z nimi koalicje na rzecz zmian, uczestniczyć w różnego rodzaju ciałach konsultacyjnych (opiniodawczo-doradczych) czy dialogu obywatelskiego (współdecydowanie).

Prawo nie reguluje rzecznictwa, jednak zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa część aktywności organizacji rzeczniczych spełnia definicję działalności lobbingowej, rozumianej jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Najczęściej aktywności te nie stanowią jednak zawodowej działalności lobbingowej, zdefiniowanej w ustawie jako „zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”.

W przepisach pojawia się też kwestia reprezentacji interesów. W ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach wprost mówi się o tym, że „w zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej”.

W ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego wśród związków zawodowych i organizacji pracodawców wyróżnia się organizacje reprezentatywne, które z mocy prawa zasiadają w Radzie Dialogu Społecznego, a tym samym reprezentują w rozmowach z rządem interesy wszystkich osób zatrudnionych i wszystkich podmiotów zatrudniających.

## Historia działań rzeczniczych na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe od lat zabiegają o dobre regulacje prawne dla swojej aktywności i czasami osiągają wymierne sukcesy. W tym miejscu warto w skrócie przypomnieć niektóre procesy rzecznicze z historii sektora po 1989 roku.

### Ustawa Prawo o stowarzyszeniach – 1989, 2010, 2015

Przyjęcie ustawy Prawo o stowarzyszeniach symbolicznie rozpoczęło transformację ustrojową i otworzyło nowy rozdział w historii polskiej samoorganizacji społecznej. Ustawę uchwalono tuż po zamknięciu obrad okrągłego stołu w 1989 roku. Ustawa – w pewnym sensie – nie była efektem konsultacji, lecz uzgodnień. Regulacja konsumowała wypracowany wówczas kompromis, m.in. przekazywała sądowi uprawnienia do rejestracji stowarzyszeń, co ograniczać miało nadzór administracji publicznej i uznaniowość decyzji rejestracyjnych. Z perspektywy rzecznictwa dla powyższego aktu prawnego ważny był rok 2010, kiedy to z inicjatywy kilku senatorów, bez konsultacji ze środowiskiem organizacji, przygotowano projekt zupełnie nowej ustawy o zrzeszeniach (1). Dokument, liczący ponad sto pięćdziesiąt artykułów, zakładał całkowitą zmianę dotychczasowej praktyki działania stowarzyszeń. Pomijając konkretne zapisy (czasami ciekawe) ustawa byłaby dla środowiska wielkim wyzwaniem, np. w zakresie dostosowania statutów do zupełnie nowych warunków prawnych. Efektem powyższych zamiarów była mobilizacja środowiska organizacji pozarządowych – blisko sześćset organizacji podpisało się pod sprzeciwem wobec przyjęcia tej regulacji. OFOP wystąpił z listem do senatorów, którzy ostatecznie wycofali się z pomysłu zmiany prawa (2). W dłuższej perspektywie cała sprawa wyszła sektorowi pozarządowemu na dobre, bo organizacje przygotowały własne propozycje założeń do nowelizacji i po długim procesie doprowadziły w 2015 roku do nowelizacji ustawy, w której znalazło się kilka uproszczeń

(np. zniesienie nadzoru przy rejestracji, zmniejszenie liczby członków potrzebnych do założenia stowarzyszenia czy możliwość przekształcenia się stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie rejestrowe) (3). W trakcie pracy nad nowelizacją z 2015 roku przetestowano kilka dobrych praktyk z zakresu przygotowywania projektów ustaw przez samo środowisko pozarządowe. Wskazać tu można m.in. szerokie konsultacje środowiskowe i zarządzaną oddolnie bliską współpracę wielu podmiotów społecznych.

### **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – 1996, 2003, 2010**

Historia uchwalania ustawy o działalności pożytku publicznego i udziału organizacji w jej tworzeniu to trochę „brazylijski serial” z elementami filmów Alfreda Hitchcocka – proces długi i pełen nieoczekiwanych zwrotów akcji. Nie mniej skomplikowane są zresztą losy jej kolejnych nowelizacji, co opisywaliśmy już dość obszernie. I Ogólnopolskiemu Forum Inicjatyw Pozarządowych (1996 rok) towarzyszyła dyskusja dotycząca potrzeby prawnego ujednoczenia zasad działania organizacji w określonych obszarach (4). Wówczas większość organizacji zdawała się nie widzieć takiej potrzeby. Jednak już doświadczenia powodzi z 1997 roku i wyraźna niedoskonałość regulacji w zakresie współpracy administracji państwowej i organizacji zmieniły to nastawienie (5). Proces tworzenia ustawy był długi. Były momenty nadziei i chwile rozczarowania. W 1999 roku organizacje przygotowały Memorandum w sprawie konieczności nowego otwarcia (6). W 2001 roku przygotowały nawet, nie mogąc się doczekać efektów pracy rządu, własną wersję ustawy (7). Ostatecznie w 2003 roku ustawa została przyjęta – ze sporą liczbą kompromisów i niedociągnięć (8). Choć przepisy ustawy w praktyce wdrażano powoli (dla przykładu – część samorządów jeszcze przez kilka lat nie wywiązywała się z obowiązku tworzenia rocznych programów współpracy), to była to jednak zmiana systemowa.

Po pięciu latach obowiązywania ustawy zaczęto myśleć o jej nowelizacji. W proces przygotowywania zmiany włączono organizacje, nie obyło się jednak bez trudności. Szeroko konsultowany na etapie rządowym projekt uwzględnił część poprawek, ale nadal nie spełniał oczekiwań środowiska organizacji pozarządowych. Dodatkowo po zakończeniu konsultacji wprowadzono zupełnie nowe zapisy o partnerstwie publiczno-społecznym i inicjatywie lokalnej. Wobec niezadowolenia strony społecznej prace w Sejmie były w dużej mierze dalszym ciągiem konsultacji – sejmowa stała podkomisja

ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowiła miejsce uzgodnień między przedstawicielami organizacji, rządu i parlamentu. Ostatecznie uchwalona w 2010 roku nowelizacja była efektem wypracowanego kompromisu. Niezależnie od efektów – to jeden z najbardziej partycypacyjnych procesów pracy nad ustawą regulującą działania organizacji.

### Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych – 2008, 2014, 2018

Ustawa z 2015 roku o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, która zastąpiła ustawę o zbiorach publicznych z 1933 roku, również jest efektem działań rzeczniczych organizacji pozarządowych. Organizacje zabiegały o zmiany praktycznie od 2008 roku, kiedy to na spotkaniu zorganizowanym przez Forum Darczyńców w Polsce 40 przedstawicieli organizacji wystąpiło z listem do władz wskazującym na niepraktyczne zapisy regulacji i ich kłopotliwe interpretacje (9). Władze długo broniły się przed zmianą, aż – w sprzyjających okolicznościach – udało się przy udziale organizacji przygotować ustawę o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Ustawa została przyjęta przez Sejm w 2014 roku. Wbrew obawom niektórych ograniczenie uprawnień administracji centralnej nie spowodowało katastrofy. W 2018 roku zdarzył się wyjątkowy przypadek (jedno ze stowarzyszeń zorganizowało zbiórkę publiczną na wsparcie Janusza Walusia, który odsiadywał w RPA wyrok za zabójstwo polityczne na tle rasistowskim), który był pretekstem do zapowiedzi zmian w ustawie. Jednak organizacje wspólnie obroniły wypracowane wcześniej zapisy (10). Ustawa funkcjonuje do dziś, a jej odbiór jest w dużej mierze pozytywny. Proces prowadzenia zbiorów publicznych jest dużo mniej sformalizowany niż było to przed rokiem 2015.

## Rzecznictwo – sztuka czy rzemiosło?

Nie istnieje jeden idealny model rzecznictwa. Nawet udział w procesie stanowienia prawa, mimo formalnych ram, nie opiera się na prostych algorytmach działania. Wiele zależy od społecznego i politycznego kontekstu, ale też determinacji, zaplecza społecznego i zdolności koalicyjnych podmiotów prowadzących rzecznictwo. Wszystkie procesy rzecznicze zamykają się jednak zazwyczaj w określonym procesie podejmowania decyzji – począwszy od zbierania danych przez ich analizę i przygotowywanie możliwych wariantów aż do podejmowania decyzji i oceny jej skutków, a tym samym zbierania danych do podjęcia przyszłych korekt.





Do działań rzeczniczych przydaje się model cyklu OODA (ang. *Observe-Orient-Decide-Act*, pol. Obserwacja-Orientacja-Decyzja-Akcja) (11), który dotyczy sytuacji, gdy bardziej liczy się czas niż wnikliwa analiza problemu. Spóźniona decyzja w warunkach szybkich zmian otoczenia staje się „nie-decyzją”, czyli mniej lub bardziej świadomym brakiem decyzji w momencie, gdy mogła mieć ona rzeczywiste znaczenie.

### Obserwacja – zbieranie danych w formie monitoringu

O samym monitoringu i jego metodach pisaliśmy szerzej w poprzednim rozdziale. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zbieranie danych dotyczy dwóch różnych sytuacji – reakcyjnej (odpowiedzi na szykowane zmiany) i inicjacyjnej (postulowania zmiany).

### Reakcja na inicjatywy legislacyjne

Zgodnie z przebiegiem procesu legislacyjnego i przyjętymi w związku z nim założeniami prowadzenia monitoringu momentem, który stanowi informację o pojawieniu się pomysłu zmian legislacyjnych, jest wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zdarzają się jednak sytuacje, że informacje o planach legislacyjnych płyną z doniesień prasowych lub wystąpień publicznych. Każdorazowo kluczowe jest zidentyfikowanie danej propozycji na jak najwcześniejszym etapie, tak aby mieć czas na właściwe przygotowanie się do działania. Następnie – jak zostało to już opisane wcześniej – ważny jest monitoring każdego etapu procesu legislacyjnego, tak aby na każdym z tych etapów móc przedstawiać swoje stanowisko.

### Praca nad propozycjami

Jednym z założeń naszych działań jest niepoprzestawanie na oczekiwaniu inicjatyw legislacyjnych, lecz także przedstawianie własnych propozycji. Tu punktem wyjścia jest monitorowanie już działającego prawa pod kątem jego użyteczności dla organizacji pozarządowych i działalności społecznej. Na tym etapie nie dochodzi zazwyczaj do wnikliwej weryfikacji tych pomysłów. Zebrane informacje stanowią punkt wyjścia do szerszych dyskusji. Propozycje przybierają m.in. formę Tez publikowanych w serwisie *proste.ngo* (12). Część propozycji bliższa jest pojedynczym zmianom o charakterze deregulacyjnym (przepisy w celu likwidowania zbędnych barier w działalności społecznej), część ma wymiar bardziej systemowy (np. propozycje gruntownej reformy ustawy

o pożytku lub zmiana przepisów dotyczących sprawozdawczości organizacji pozarządowych).

## Orientacja

### Reakcja na inicjatywy legislacyjne

W sytuacji gdy pojawiają się propozycje rządowe lub poselskie, możliwość szczegółowej analizy jest często ograniczona i należy szybko szukać argumentów. Przy dłuższych terminach konsultacji możliwe jest zorganizowanie, na niewielką skalę, form środowiskowych konsultacji. Takie formy – w postaci webinarów – użyte zostały przy okazji projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych oraz ustawy o ekonomii społecznej (o czym też już wspominaliśmy). Niemniej główny ciężar oceny projektów najczęściej spada na zarządy organizacji, ewentualnie ich pracowników lub ekspertów. Taki zespół ekspercki od kilku lat działa w ramach OFOP-u jako jedno z ciał statutowych federacji – Zespół OFOP-u „Proste prawo dla NGO” (13). W idealnym świecie zarząd organizacji przed wypowiedzeniem się w konkretnej sprawie powinien zasięgnąć opinii swoich członków, jednak przy masowych organizacjach członkowskich o skomplikowanej strukturze (np. oddziały) wymaga to sporo czasu. Tu trzeba podkreślić, że zdecydowana większość inicjatyw legislacyjnych zgłaszanych w ramach rządowej czy poselskiej inicjatywy ustawodawczej nie dotyczyła kwestii podnoszonych we wspomnianych już kilkakrotnie Tezach, tzn. nie dotyczyła zapisów, które organizacje uznały za utrudniające im działalność. Oznacza to m.in., że w przedmiocie większości konsultowanych zapisów trzeba było dopiero wypracowywać stanowiska.

### Praca nad propozycjami

Pracując nad już zidentyfikowanymi Tezami, staraliśmy się po pierwsze sformułować je w sposób najbardziej konkretny i zrozumiały – np. wskazując, że podobne rozwiązania funkcjonują już w naszym porządku prawnym (choćby w prawie dla przedsiębiorców lub w innej ustawie regulującej działanie określonego typu podmiotu społecznego). Po drugie – próbowaliśmy wybrać do rzecznictwa te przepisy, które są z jednej strony najmniej kontrowersyjne (a więc wydawały się dość proste do komunikacji), z drugiej zaś miały istotne znaczenie. W ten sposób wybraliśmy propozycje dotyczące opracowania wzorca statutu stowarzyszenia rejestrowego i włączenia rejestracji stowarzyszeń w system S24 (14), zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych

wszystkich organizacji pozarządowych (15), wprowadzenia przepisów zwalniających z PPK małe organizacje pozarządowe nieprowadzące działalności gospodarczej (16) oraz unormowania kwestii niejednolitego sposobu nadawania statusu osoby bezrobotnej przez PUP członkom zarządów organizacji (17). Ten sposób działania (inicjacyjny) niweluje presję czasową, z którą wiąże się działanie reakcyjne. Pracując nad własnymi propozycjami, mogliśmy przeprowadzić wielomiesięczne konsultacje wzorca statutu czy długo dyskutować z ekspertami i wewnątrznie ucierać stanowiska przy wypracowywaniu kompromisu w przedmiocie zwolnienia z CIT.

### Decyzja – wybór strategii

W oparciu o zebrane dane i ich analizę podejmowana była decyzja o sposobie prowadzenia rzecznictwa w danej sprawie.

### Reakcja na inicjatywy legislacyjne

Reakcja jest w dużej mierze zdeterminowana przez proces legislacyjny. Najczęściej możliwe działania to, w przypadku inicjatywy rządowej, udział w konsultacjach i nagłośnienie tematu wśród organizacji pozarządowych, a następnie monitorowanie procesu legislacyjnego i wykorzystywanie możliwych form wpływu, np. w trakcie prac w Sejmie. W przypadku gdy mamy do czynienia z inicjatywą poselską, najczęściej pozostaje nagłośnienie tematu i kontakt z posłami (pisma, wystąpienia na zespołach, udział w posiedzeniach komisji), a na późniejszym etapie – podobnie jak w przypadku inicjatywy rządowej – interwencja w Senacie lub u Prezydenta RP z apelem o zawetowanie ustawy.

### Praca nad propozycjami

Pracując nad własnymi propozycjami zmian prawnych, mieliśmy nie tylko czas na dobre planowanie, ale też szerszą paletę narzędzi rzeczniczych i testowania określonych ścieżek postępowania. Przykładem mogą być podejmowane przez nas działania mające na celu wprowadzenie przepisów zwalniających z PPK małe organizacje pozarządowe nieprowadzące działalności gospodarczej. Mieliśmy przekonanie, że nasza propozycja po pierwsze jest niekontrowersyjna (kto chciałby nakładać na małe organizacje nieprowadzące działalności gospodarczej zbędne obowiązki?), po drugie – wymaga jedynie drobnych zmian legislacyjnych, niepociągających żadnych realnych konsekwencji (wiele organizacji

nie ma świadomości tego wymogu, więc i tak go nie spełnia), po trzecie – zmiana byłaby gestem w kierunku organizacji (deregulacja). Dlatego też jako narzędzie rzecznicze wybraliśmy petycję (licząc, że obiektywny i upubliczniony opis sytuacji wraz z propozycją konkretnego rozwiązania będzie dość łatwy w procedowaniu), a jako adresata docelowego – sejmową Komisję ds. Petycji (licząc, że jej skład, „mieszany” pod kątem przynależności partyjnej, pomoże wprowadzić zmiany na dalszym etapie). Skutek tego działania (niestety – mało pozytywny) nie jest w tym opisie kluczowy. Istotniejsze jest pokazanie sposobu rozumowania, który stał za wybraniem określonego narzędzia rzeczniczego i określonej ścieżki postępowania.

### Akcja – realizacja strategii

Wykonanie decyzji jest równie ważne jak sama decyzja. A działanie to nie tylko dobre zainicjowanie (np. napisanie petycji, wniosku o informację publiczną itp.), ale też właściwe wdrożenie (m.in. wysłanie danego pisma w terminie i w odpowiedniej formie) i właściwe monitorowanie procesu. Niestety opieranie się jedynie na oficjalnych pismach zazwyczaj nie wystarcza. Musimy też pamiętać, że skuteczne rzecznictwo prowadzone z poziomu organizacji społecznej to działanie obliczone na wiele miesięcy, a czasami na lata.

## Czynniki sukcesu strategii rzeczniczych

Jak już wspomnieliśmy, w rzecznictwie bardzo wiele zależy od czynników zewnętrznych. Czasem w pozornie podobnej sytuacji skuteczne okażą się zupełnie odmienne strategie działania, a sukces może zależeć – jak w przypadku 1,5% podatku PIT dla OPP – od nieobecności kilku posłów rządzącej koalicji. W oparciu o zebrane doświadczenia możemy jednak zidentyfikować kilka czynników sukcesu. Nie gwarantują one powodzenia, ale zwiększają szanse na wprowadzenie zmiany.

### Dobre przygotowanie merytoryczne

Dobre argumenty nie są w cenie. Wiele razy merytoryka musiała ustąpić w procesie stanowienia prawa doraźnym interesom politycznym czy po prostu zwykłej niewiedzy i brakowi zainteresowania. Nie oznacza to jednak, że dobra argumentacja jest nieprzydatna. Wręcz przeciwnie – brak wiedzy zawsze jest słabością. Należy mieć na uwadze, że w procesie legislacyjnym pojawia się filtr w postaci ekspertów w danej materii będących do dyspozycji władzy

ustawodawczej, mowa tutaj m.in. o prawnikach i specjalistach w danej dziedzinie. Filtr ten może działać wybiórczo w przypadku, gdy jest silna wola polityczna (pisząc inaczej – gdy rząd forsuje swój pomysł bez względu na zgłaszane wątpliwości i zastrzeżenia), jednak w sytuacji odwrotnej, to jest w przypadku argumentów strony społecznej, eksperci będący do dyspozycji władzy ustawodawczej (np. Rządowe Centrum Legislacji) są ważnym interesariuszem, którego siłą argumentów merytorycznych należy przekonać, by w ogóle móc myśleć o realnej zmianie.

Mimo ograniczonych zasobów, którymi dysponuje strona społeczna, wydaje się, że w ostatnich latach ta „ekspersckość” organizacji pozarządowych biorących udział w procesie legislacyjnym utrzymuje się na wysokim poziomie, zatem to nie brak wiedzy stanowi główną trudność w procesie rzeczniczym, a opór przed przyjmowaniem argumentów po stronie władzy ustawodawczej. W przypadku prowadzonych przez nas działań niejednokrotnie spotykaliśmy się z bardzo wysoką oceną jakości przygotowywanych materiałów. Koronnym przykładem jest tu inicjacyjny proces rzeczniczy na rzecz opracowania wzorca statutu stowarzyszenia rejestrowego i włączenia rejestracji stowarzyszeń w system S24, dla którego poparcie wyrażali tak członkowie rządu (m.in. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego czy Minister Sprawiedliwości) (18), jak i posłowie opozycji, członkowie Rady Działalności Pożytku Publicznego (19) i samorządowcy. Mimo że dobre przygotowanie merytoryczne często nie wystarcza, to zgromadzone w toku prac dokumenty oraz przychylnie opinie pozwalają na gromadzenie kolejnych argumentów i materiałów, a te pozwalają ponawiać działania w przypadku zmiany sytuacji społecznej i politycznej.

### Szeroka koalicja

Dobre przygotowanie argumentów ma wymiar jakościowy, szeroka koalicja zbudowana w ramach procesu rzeczniczego – bardziej ilościowy. Tu znowu – przedmiot rzecznictwa musi być dobrze opracowany (zrozumiały), aby móc zbudować wokół niego zainteresowanie, ale bez tego wsparcia nawet najlepsze argumenty mają małe szanse powodzenia. W przypadku działań na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych koalicje w ramach procesów rzeczniczych opierane są raczej na podmiotach, a nie osobach indywidualnych. Tutaj modelowym przykładem jest reakcyjne działanie rzecznicze z 2021 roku przeprowadzone wobec niekorzystnych zapisów projektu ustawy o sprawoz-

dawczości organizacji pozarządowych, o którym więcej piszemy w dalszej części rozdziału.

### Ambasador zmiany

Poza zaprezentowanym wyżej podejściem kolektywnym ważna jest też rola pojedynczych osób, które są ambasadorami procesu rzeczniczego po stronie politycznej. To takie osoby reprezentują proces w gabinetach i w kuluarach, do których nie ma szerokiego dostępu. Dobrze, gdy są to osoby, które mają za sobą doświadczenie związane z organizacjami pozarządowymi – czy to praktyczne, czy naukowe. One – co naturalne – utożsamiają się z interesami trzeciego sektora i rozumieją jego problemy. Są bardziej zaangażowane i przekonujące. Zaangażowanie i pilnowanie procesu jest bardzo ważne. Trzeba mieć na uwadze, że rozmaitych grup interesów są setki (choćby przedsiębiorcy jako cała grupa czy przedsiębiorcy z poszczególnych branż) i działacze społeczni po prostu nie są w stanie z nimi konkurować w przedmiocie zabiegania o uwagę polityków.

Ambasadorem przyjętej w 2003 roku ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie był prof. Jerzy Hausner, który w momencie uchwalania ustawy piastował stanowisko ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej, a tuż po jej przyjęciu został mianowany wiceprezesem Rady Ministrów. Oczywiście osób, które mają zasługi w tym, że regulacja została przygotowana i uchwalona, było znacznie więcej, ale patrząc na jego ówczesną pozycję polityczną, prof. Jerzy Hausner był tu najważniejszy. Jeżeli chodzi o opisywaną tu już nowelizację ustawy Prawo o stowarzyszeniach z 2015 roku, jako ambasadora zmiany można wskazać Henryka Wujca, ówczesnie pracującego w kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Rola ta okazała się szczególnie ważna na końcowym etapie prac nad regulacją. W obecnej kadencji Sejmu strukturalnie rolę takiego ambasadora mógł odgrywać, również posiadający doświadczenie pozarządowe, prof. Piotr Gliński, od 2017 rok Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a w latach 2015–2023 wiceprezes Rady Ministrów. Niestety Przewodniczący starał się forsować własną agendę, odrębną od myślenia o prostych przepisach dla organizacji pozarządowych, skoncentrowaną raczej na centralizacji sektora, co omówimy szerzej nieco dalej. W każdym razie – w tym przypadku interesy okazały się sprzeczne.

W kontekście działań na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych za ambasadorkę zmiany w kończącej się w 2023 roku kadencji Sejmu można uznać posłankę Monikę Falej, Przewodniczącą Parlamentarnego Zespołu ds. Organizacji Pozarządowych i Społeczeństwa Obywatelskiego. To Przewodnicząca pasuje do opisanej wyżej charakterystyki – ma doświadczenie związane z organizacjami pozarządowymi, jest prawniczką, utożsamiała się z interesami trzeciego sektora i w trakcie posiedzeń Zespołu wyrażała zrozumienie dla jego problemów. Zaangażowanie Moniki Falej oraz wiceprzewodniczącej Anity Kucharskiej-Dziedzic miało duże znaczenie dla co najmniej dwóch procesów – powstania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który dotyczył zwolnienia organizacji pozarządowych z obowiązków podatkowych w zakresie CIT, oraz działań na rzecz wzorca statutu stowarzyszenia. Niestety ich czysto polityczna pozycja (w IX kadencji Sejmu obie posłanki związane były z opozycyjną Lewicą) nie pozwoliła na „dowiezienie” projektów. W przypadku CIT Marszałek przetrzymał projekt w „zamrażarce” i nie nadano mu nawet numeru druku, w przypadku wzorca statutu stowarzyszenia – nie udało się przygotować, mimo decyzji Komisji ds. Petycji, ostatecznej regulacji.

### Miejsca dialogu

#### Zespół OFOP-u „Proste prawo dla NGO”

Dla troski o dobrą jakość materiału rzeczniczego (np. propozycji stanowisk rzeczniczych lub uwag do ustawy) w przypadku działań na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych kluczowe znaczenie ma obecne funkcjonowanie Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” (20). Zespół formalnie rozpoczął swoją działalność w maju 2021 roku i obecnie składa się z ekspertów delegowanych przez cztery organizacje członkowskie OFOP-u, tj. Fundację trzeci.org, Polską Fundację im. Roberta Schumana, Stowarzyszenie Dialog Społeczny i Stowarzyszenie Klon/Jawor. Zespół jest miejscem prac eksperckich i wewnętrznego uzgadniania stanowisk. Jego posiedzenia są systematyczne.

Warto tu wspomnieć rolę ekspertów zewnętrznych – tak ze świata biznesu, jak i świata akademickiego. W ramach prac Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” mieliśmy możliwość korzystać ze wsparcia merytorycznego takich osób, jak m.in. dr Maria Supera-Markowska (doktor nauk prawnych, pracowniczka naukowo-dydaktyczna Katedry Prawa Finansowego Wydziału Prawa

i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), Jakub Flejszar z PwC (PwC to globalna sieć przedsiębiorstw świadczących usługi księgowo, audytorskie i doradcze) czy Bernadeta Skóbel (Radczyni Prawna Związku Powiatów Polskich, koordynatorka pomocy prawnej). Mieliśmy też możliwość wymiany refleksji z mec. Pawłem Suskim, autorem najważniejszych omówień prawnych dotyczących ustawy Prawo o stowarzyszeniach. To też jedno z zadań związanych z prowadzeniem rzecznictwa – sprawić, aby więcej osób angażowało się ekspercko w dobre regulacje na rzecz sektora. Taka współpraca może przynieść obopólne korzyści, związane przede wszystkim z wymianą wiedzy i doświadczeń wynikających z praktyki stosowania prawa.

### Zespoły parlamentarne

Inną wspomnianą wyżej strukturą organizacyjną ważną dla procesu rzeczniczego okazał się Zespół ds. Organizacji Pozarządowych i Społeczeństwa Obywatelskiego (21). W kończącej się w 2023 roku kadencji parlamentu nie było komisji wprost dedykowanej organizacjom pozarządowym (komisje są lepiej „umocowane”), były za to dwa zespoły – ten wspomniany wyżej oraz drugi – Parlamentarny Zespół ds. Społecznych Stowarzyszeń Członkowskich (22). Pierwszy Zespół składał się głównie z parlamentarzystek i parlamentarzystów z różnych partii opozycyjnych, drugi – wyłącznie z posłów PiS. Ten pierwszy – uformowany w 2019 roku – do maja 2023 roku spotkał się 11 razy, ten drugi – powstały w maju 2022 roku – spotkał się dwa razy. Tego typu ciała są szansą na publiczne przedstawianie parlamentarzystom swoich stanowisk.

### Ustawowy system ciał dialogu

Osobną kwestią jest cały ustawowy system dialogu. Są rady działalności pożytku publicznego (w tym RDPP na szczeblu krajowym) oraz nowy ład instytucjonalny stworzony w 2017 roku w wyniku nowelizacji ustawy o pożytku, wprowadzonej przyjęciem ustawy z dnia 15 września 2017 r. o NIW, na który składa się m.in. Komitet ds. Pożytku Publicznego oraz Rada Narodowego Instytutu Wolności. O ile ogólnopolska RDPP podejmowała pewne próby działań w obszarze prawa dla organizacji pozarządowych, o tyle aktywność pozostałych ciał nie była ukierunkowana na szerszy dialog. Ciała te traktowane są raczej instrumentalnie. Nie jest to jednak wyłącznie kwestia przepisów, ale też określonego „momentu politycznego”, o którym piszemy niżej. Na końcu warto odnotować pozastawowe ciało dialogu, jakim jest Konwent Wojewódzkich Rad Działalności



Pożytku Publicznego, oraz poddać pod refleksję pomysł ewentualnego powołania stanowiska Rzecznika Organizacji Pozarządowych (23).

### Komunikacja i promocja

Nawet najlepsze rozwiązania, by mogły zostać zauważone, wymagają odpowiedniej komunikacji, a by traktowano je priorytetowo – należy ciągle podejmować próby pozostawania w relacjach z różnymi interesariuszami. Do promocji działań rzeczniczych można stosować zasady podobne do tych, które ogólnie stosuje się w marketingu. Inaczej mówiąc – działanie rzecznicze może być również produktem, który trzeba umieć „sprzedać”. Mowa tutaj m.in. o dostosowanym do określonego odbiorcy przekazie i odpowiednim opakowaniu (identyfikacji graficznej). Poniżej wskazujemy tylko kilka zagadnień z zakresu komunikacji i promocji, na które warto zwrócić uwagę.

### Komunikacja z interesariuszami

Działanie rzecznicze składa się m.in. z etapu przygotowania materiału (np. napisanie petycji, stworzenie wniosku o informację publiczną) oraz etapu wdrożenia (m.in. wysłanie danego pisma w terminie i w odpowiedniej formie) i właściwego monitorowania procesu. Proces jest często rozciągnięty na wiele miesięcy i dużo jest momentów, w których nie mamy pewności, jaki jest rezultat naszego działania. Nawet mimo określenia konkretnego adresata interwencji grupa interesariuszy jest zazwyczaj znacznie szersza (np. urzędnicy określonego ministerstwa). W niektórych działaniach, na przykład związanych z pozyskiwaniem informacji publicznej, bardzo przydaje się wiedza prawnicza.

### Komunikacja branżowa

W działaniu rzeczniczym warto mieć zbudowany kanał, poprzez który stale będziemy informować o kolejnych krokach – może to być strona internetowa lub profil w mediach społecznościowych. Podstawowym narzędziem komunikacji branżowej w ramach działań na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych jest serwis [proste.ngo](http://proste.ngo), w którym zamieszczane są kolejno numery Biuletynu #prosteNGO oraz artykuły i opracowania. Biuletyn wysyłany jest też w formie newslettera. Duża część artykułów z serwisu [proste.ngo](http://proste.ngo) udostępniana jest w ramach portalu [ngo.pl](http://ngo.pl), największego medium branżowego, co daje możliwość dotarcia do większej ilości osób. Stanowiska rzecznicze publikowane są natomiast na stronie internetowej Ogólnopolskiej Federacji

Organizacji Pozarządowych. Do komunikacji wykorzystywane są również media społecznościowe, przede wszystkim Facebook. Dość duża społeczność użytkowników zbudowana jest zwłaszcza wokół profili ngo.pl i Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana.

### Komunikacja masowa

Tematy dobrego prawa dla organizacji pozarządowych są dość trudne w komunikacji masowej. Najczęściej pojawiają się w sytuacji kryzysu, takiego jak sprawa „Willi Plus”. Można wówczas próbować przedstawić w debacie publicznej te mniej oczywiste, branżowe konteksty danej sprawy.

### Komunikacja wewnętrzna

Jeszcze innym zagadnieniem jest dbanie o komunikację wewnętrzną. Budowa koalicji wokół danego zagadnienia wymaga umiejętności przekonania do danej sprawy, dopilnowania otrzymania odpowiedzi w określonym terminie czy informowania o postępach.

### Właściwie dobrane narzędzie rzecznicze

Strategia rzecznicza wiąże się z wyborem określonego narzędzia rzecznictwa. Kilka takich narzędzi daje nam prawo.

### Petycja

Kwestię petycji reguluje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy przedmiotem petycji może być żądanie m.in. zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Polecamy to narzędzie rzecznicze jako dobry sposób na aktywne rzecznictwo. Pozwala ono wnieść swoje pomysły na forum publiczne i uczynić je elementem debaty politycznej.

### Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ ochrony prawnej stoi na straży przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Jego pozycja ustrojowa i kompetencje wynikające z Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich umiejscawiają go poza klasycznym podziałem

organów władzy państwowej. Podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich może nastąpić na wniosek organizacji. Rzecznik po zapoznaniu się ze skierowanym do niego wnioskiem może m.in. podjąć sprawę, wskazać wnioskodawcy przysługujące mu środki działania lub przekazać sprawę według właściwości. Przy urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich działa grupa „Nasz Rzecznik” złożona z organizacji pozarządowych i inicjatyw społecznych.

### Poselski projekt ustawy

Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Jeśli materiał rzeczniczy jest dobrze przygotowany, można liczyć na to, że zostanie on poparty przez komisję lub wskazaną liczbę posłów i wniesiony do Sejmu właśnie jako projekt poselski.

### Dostęp do informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej nie jest bezpośrednim narzędziem rzeczniczym, ale może nam dostarczyć argumentów do takiego procesu. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Tryb udzielania informacji ustala ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

### Konsultacje publiczne

O konsultacjach publicznych pisaliśmy więcej w rozdziale poświęconym monitoringowi. Konsultacje publiczne służą uwzględnieniu opinii społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa. Zasady prowadzenia konsultacji publicznych zostały określone w „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”.

### Wysłuchanie publiczne

Instytucja wysłuchania publicznego funkcjonuje w Polsce od 2005 roku na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa i przepisów Regulaminu Sejmu. Celem wysłuchania publicznego jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Jest to mechanizm służący reprezentowaniu i promocji interesów i jednocześnie metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej.

## Moment polityczny

Czy tego chcemy, czy nie – w działalności rzeczniczej bardzo duże znaczenie ma moment polityczny. Ważnym okresem jest oczywiście czas kampanii wyborczej, ale również i inne wydarzenia, np. wybór nowego ministra, chwila przyjmowania nowej regulacji itp. Tym „momentem” może być też cała kadencja parlamentu, kiedy wiemy, że dane zagadnienia są bliskie lub nie interesom danej partii politycznej.

## Studium przypadku: Wzorzec statutu stowarzyszenia



Zgodnie z art. 20a ust 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym sąd rejestrowy ma 7 dni na rozpoznanie wniosku o założenie stowarzyszenia. W rzeczywistości proces ten często trwa wiele tygodni. Niejednolite orzecznictwo powoduje również, że część sądów kwestionuje pewne zapisy, co dodatkowo proces wydłuża. Wątpliwości budzi fakt, że wiele organizacji nie chce odwoływać się od orzeczeń sądu nawet wówczas, gdy nie są przekonane o ich zasadności. „System odwoławczy” jest dla organizacji nieprzyjazny i znacząco wydłuża proces rejestracji. Mając to na uwadze, w 2020 roku podjęliśmy działania na rzecz opracowania wzorca statutu stowarzyszenia rejestrowego i włączenia rejestracji stowarzyszeń w system S24. Cały proces szeroko udokumentowany jest w serwisie [proste.ngo](https://proste.ngo) (24). W tym miejscu krótko opiszemy praktykę stosowania jednego z narzędzi rzeczniczych – petycji.

## Petycja

Pierwszą petycję w przedmiotowej sprawie złożyliśmy 15 czerwca 2021 r. Nadawcą petycji była Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych. Adresatem – Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

W petycji złożonej w Kancelarii Sejmu pisaliśmy:

*Zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach składamy petycję w interesie publicznym, dotyczącą podjęcia działań na rzecz szybkiej rejestracji stowarzyszeń.*

Wolność zrzeszania się jest realizowana przez polskich obywateli głównie w formie stowarzyszeń. W 2018 r. wg danych GUS stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne stanowiły najliczniejszą grupę rejestrowych organizacji non-profit – 70 tysięcy podmiotów. Praktyka wskazuje, że jedną z barier do ich powstawania jest proces rejestracji. Przez wzgląd na wagę prawa wolności do zrzeszania się i doświadczenia związane z rejestracją spółek w systemie S24 postulujemy wprowadzenie instrumentu prawnego analogicznego do ww. systemu dla szybkiej rejestracji stowarzyszeń z osobowością prawną. Rozwiązanie nie powinno zastępować obecnej ścieżki rejestracji, a być w stosunku do niej rozwiązaniem dodatkowym. Wzorzec statutu powinien nie tylko umożliwiać rejestrację stowarzyszenia, ale także zapewniać możliwość dokonywania zmian dla tak zarejestrowanego podmiotu w systemie S24. W naszej ocenie oznacza to potrzebę dokonania poniższych zmian, dla których to zmian przedstawiamy propozycje możliwe do wykorzystania w pracach legislacyjnych, jeśli petycja zostanie pozytywnie rozpatrzona:

- wprowadzenie wzorca statutu stowarzyszenia w drodze rozporządzenia właściwego ministra – propozycja wzorca stanowi załącznik nr 1 do niniejszej petycji,
- wprowadzenie odpowiednich przepisów w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Załączony wzorzec statutu wypracowany został w procesie wielomiesięcznych, szerokich konsultacji środowiskowych (25). Informacje o konsultacjach kilkakrotnie zamieszczane były w serwisie ngo.pl (...), ukazywały się na stronie FB ngo.pl i były rozesłane newsletterem ngo.pl. Ponadto dwukrotnie drogą e-mail rozesłano informację na temat konsultacji do wszystkich akredytowanych Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej oraz wszystkich powiatów i wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce. W trakcie konsultacji w pierwszej turze zebrano 146 uwag (26), w drugiej turze – 76 uwag (27). Pełna informacja o procesie dostępna jest w ramach poniższych linków (28).

\*\*\*

Wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję.

Do petycji załączone było również pismo przewodnie, propozycja wzorca statutu stowarzyszenia rejestrowego oraz propozycja przepisów ustawowych.

Wstępna odpowiedź została opublikowana na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dedykowanej petycjom 29 listopada 2021 r. (29). Szczegółowa odpowiedź została przesłana elektronicznie 14 stycznia 2022 r. (30). Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego pozytywnie ustosunkował się do podejmowanych działań.

W odpowiedzi czytaliśmy m.in.:

*Tematyka wskazana w przedmiotowej petycji została poddana gruntownej analizie, której wnioski prowadzą do stwierdzenia, iż stanowi ona przejaw ważnej inicjatywy społecznej w związku z ujętą w Konstytucji Rzeczypospolitej wolnością zrzeszania się.*

I dalej:

*Odnosząc się do przedstawionych przez Państwa propozycji wprowadzenia instrumentu prawnego analogicznego do systemu S24 – służącego do elektronicznej rejestracji spółek (jednocześnie niezastępującego obecnej ścieżki rejestracji, a jedynie będącego w stosunku do niej rozwiązaniem dodatkowym), polegającego na wprowadzeniu wzorca statutu stowarzyszenia w drodze rozporządzenia właściwego ministra oraz w konsekwencji wprowadzenia odpowiednich przepisów w ustawie Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, uprzejmie informuję, iż prezentują one wysoki poziom merytoryczny, nad którym należałoby podjąć dalej idące rozważania. Zastosowanie podobnego mechanizmu jak w przypadku rejestracji spółek w systemie S24 wychodzi naprzeciw postępującemu procesowi cyfryzacji społeczeństwa, a także woli odformalizowania spraw urzędowych. W związku z czym, chociażby z tych powodów, pomysł ten zasługuje na uznanie.*

Odpowiedź kończyła się słowami:

*W związku z powyższym wystąpiłem do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie poglądu na sytuację i ocenę postulowanych rozwiązań. Jednocześnie jako*

*Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego pragnę dodać, iż w przypadku woli podjęcia przez resort sprawiedliwości inicjatywy legislacyjnej wobec zasygnalizowanej problematyki, uprzejmie deklaruję chęć współpracy celem wypracowania regulacji w omawianym zakresie.*

Niestety mimo upływu wielu miesięcy nie podjęto w tej sprawie żadnych działań. Postanowiliśmy więc wystosować drugą petycję, tym razem adresowaną do Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Takie działanie skutkowało skierowaniem petycji do Komisji do spraw Petycji (PET) – do zakresu jej działania należy rozpatrywanie petycji złożonych do Sejmu.

Petycja datowana jest na 28 września 2022 r. Jej zawartość była mocno zbliżona do cytowanych już treści. Zawierała też dopisek:

*Wskazać należy, że 15 czerwca 2021 r. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych złożyła petycję do Piotra Glińskiego, Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Przewodniczący pozytywnie ustosunkował się do podejmowanych działań, w odpowiedzi wskazując m.in.: „Tematyka wskazana w przedmiotowej petycji została poddana gruntownej analizie, której wnioski prowadzą do stwierdzenia, iż stanowi ona przejaw ważnej inicjatywy społecznej w związku z ujętą w Konstytucji Rzeczypospolitej wolnością zrzeszania się”. Niestety nie podjęto działań ukierunkowanych na rozpoczęcie procesu legislacyjnego, stąd ww. wskazanie meritum petycji. Sprawę uznajemy za pilną, szczególnie z uwagi na dobiegającą końca kadencję parlamentu.*

10 lutego 2023 r. Komisja do spraw Petycji przyjęła wniosek posłanki Anity Kucharskiej-Dziedzic o podjęcie inicjatywy legislacyjnej ws. szybkiej rejestracji stowarzyszeń w systemie S24 z wykorzystaniem wzorca statutu stowarzyszenia. Choć na drodze do opracowania i przyjęcia regulacji stanął czas (wiele miesięcy straciliśmy w oczekiwaniu na reakcję Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego), to ta druga ścieżka, czyli zaadresowanie petycji do Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okazała się skuteczniejsza. Działanie na pewno będziemy kontynuować w kolejnej kadencji parlamentu, odwołując się do dotychczasowych doświadczeń i zgromadzonych materiałów.

## Studium przypadku: Członkowie zarządów organizacji a status osoby bezrobotnej



Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w definicji osoby bezrobotnej posługuje się m.in. sformułowaniem: „Bezrobotny oznacza osobę (...) zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej”. Punktem odniesienia dla wielu powiatowych urzędów pracy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2017 r. I OSK 3204/15 wydany w sprawie członka zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą. Sąd jednoznacznie wskazuje w nim, że na podstawie badania sytuacji przedstawionej w tym konkretnym przypadku osoba pełniąca funkcję członka zarządu organizacji prowadzącej działalność gospodarczą nie jest na tyle dyspozycyjna, aby mogła podjąć zatrudnienie, a tym samym spełnić definicję osoby bezrobotnej. Sąd podkreśla, że wyrok jest wynikiem analizy konkretnej sytuacji. Niestety część urzędów pracy przyjęła wyrok jako wytyczną do sposobu postępowania w każdym przypadku nadawania statusu osoby bezrobotnej osobie będącej członkiem zarządu organizacji. Skutkuje to tym, że osobom pozostającym bez zatrudnienia i społecznie zasiadającym w zarządach organizacji urzędy pracy odmawiają przyznawania statusu osób bezrobotnych, pozbawiając je tym samym związanych z tym statusem uprawnień. Celem zmiany tej niekorzystnej sytuacji podjęliśmy działania rzecznicze w oparciu o Rzecznika Praw Obywatelskich, a następnie – wykorzystując narzędzie w postaci dostępu do informacji publicznej.

### Rzecznik Praw Obywatelskich

Pierwsze pismo do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) w tej sprawie złożyliśmy 28 lipca 2022 roku. RPO bardzo sprawnie, bo już 1 sierpnia 2022 roku, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, przesłał pismo do Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o udzielenie przez Ministerstwo stosownych wyjaśnień. Odpowiedź, która przyszła z Ministerstwa 15 września 2022 roku nie była dla nas satysfakcjonująca. 8 października 2022 roku ponownie skierowaliśmy do RPO pismo, które Rzecznik wysłał do Ministerstwa 20 października 2022 roku. Jak widać – wymiana korespondencji była w tym procesie dużo sprawniejsza niż w opisywanym wyżej przypadku petycji.



W złożonym do RPO wniosku pisaliśmy:

Szanowny Panie Rzeczniku,

(...)

W związku z tym, że odpowiedź Ministra nie rozwiązuje opisanego problemu, chcielibyśmy zapytać o możliwość podjęcia dalszych kroków przez Rzecznika.

W sposób stanowczy nie zgadzamy się z tezą przedstawioną w piśmie MRiPS Departament Rynku Pracy z dn. 15 września 2022 r. (znak DRP-XII.052.207.2022.PK) wskazującą, iż ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690) w prawidłowy sposób reguluje możliwość nabycia statusu bezrobotnego przez wszystkie osoby ubiegające się o ten status, w tym również osoby pełniące funkcję członka zarządu fundacji. Z uwagi na konstytucyjne zasady wolności zrzeszania się oraz równości obywateli wobec prawa i w świetle praktyki działania powiatowych urzędów pracy wskazujemy, iż ustawa powinna w jednoznaczny sposób włączyć nieodpłatne zaangażowanie w pełnienie funkcji zarządczych w organizacjach pozarządowych w zbiór przesłanek niestanowiących przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego – w sposób identyczny do regulacji dotyczących świadczeń wolontariackich (patrz – art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Ułomność obecnej regulacji narusza równość obywateli wobec prawa m.in. przez fakt, iż pracownicy powiatowych urzędów pracy dysponują narzędziami pozwalającymi w sposób samodzielny zweryfikować wyłącznie fakt pełnienia funkcji zarządczych w organizacjach pozarządowych wpisanych do KRS, jednocześnie nie weryfikując – i nie posiadając ku temu żadnych wewnętrznych narzędzi – faktu pełnienia funkcji zarządczych w organizacjach pozarządowych, które nie są wpisane do KRS (takich jak m.in. duża część klubów sportowych czy koła gospodyń wiejskich). Zagadnienie to jest istotne, bowiem wspomniana weryfikacja stanowi często punkt wyjścia do dalszego procedowania sprawy – osoba trafiająca do urzędu pracy i oczekująca na decyzję dowiadyuje się od pracownika urzędu, iż fakt społecznego zasiadania w zarządzie organizacji pozarządowej może stanowić przesłankę wyłączającą posiadanie statusu bezrobotnego. Sytuacja ta nie ma miejsca w przypadku wspomnianych m.in. członków zarządów klubów sportowych, bowiem do tej ewidencji pracownicy urzędów nie mają dostępu. Merytoryczne

przesłanki nie mają tutaj znaczenia, choć oczywistym jest, iż społeczne zaangażowanie w działalność klubu sportowego może być dużo bardziej czasochłonne niż fakt zasiadania w zarządzie stowarzyszenia wpisanego do KRS. Sytuacja ta jednak w ogóle nie jest weryfikowana.

Osobnym zagadnieniem – również mającym wpływ na naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa – jest fakt, iż ustawodawca słusznie włączając świadczenia wolontariackie w katalog przesłanek niestanowiących przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego, nie rozpoznaje, iż społeczne zasiadanie w zarządzie organizacji pozarządowej częstokroć pozwala na dużo większą elastyczność i zarządzanie własnym czasem niż działanie w charakterze wolontariusza, która to działalność wymaga stawiania się w danym miejscu o ściśle określonych porach (dla przykładu – wolontariat w hospicjum lub wolontariat asystencki względem osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin) i musi być wykonywana osobiście (w przypadku zarządów daną czynność może wykonać np. inny członek zarządu). Na marginesie wskazać należy, że to nie działalność społeczna, a np. konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem lub osobą zależną może powodować dużo mniejszą dyspozycyjność danej osoby (a takie przesłanki nie są w praktyce wykluczające – co jest oczywiście zjawiskiem pozytywnym).

O braku zrozumienia specyfiki działania podmiotów sektora społecznego świadczy m.in. brak zrozumienia specyfiki źródeł finansowania organizacji, w tym działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza w organizacjach pozarządowych nie służy zyskom prywatnym, a jest jednym ze źródeł finansowania działalności statutowej organizacji. W praktyce źródło to częstokroć wymaga dużo mniejszego nakładu sił i czasu niż realizacja projektu finansowanego ze źródeł zewnętrznych lub przygotowanie akcji dobroczynnej zakładającej wpłaty dużej liczby darowizn. Patrzenie na zagadnienie działalności gospodarczej w organizacjach pozarządowych w sposób podobny do działalności gospodarczej w sektorze przedsiębiorstw świadczy o przywołanym wyżej braku zrozumienia specyfiki działania podmiotów sektora społecznego i niestety jest często powielanym błędem. Badanie sytuacji osoby będącej w zarządzie organizacji przez ten pryzmat jest w świetle powyższego zupełnie nieuprawnione. Dokonywane jest wyłącznie dlatego, iż stanowi stosunkowo prosty zabieg – wychodzący, jak przedstawiono, z błędnego przekonania.

Obecna regulacja uderza również w zasadę wolności zrzeszania się. Stowarzyszenia i fundacje nie mogą działać bez zarządów. Niepewność sytuacji prawnej ma wpływ na obawy odnośnie społecznego pełnienia funkcji w organizacjach pozarządowych, a co za tym idzie – na działanie samych organizacji pozarządowych. Na obecne przepisy należy spojrzeć również przez pryzmat ich celowości. Obrazowym przykładem może być tu rozważenie – na gruncie obecnej praktyki – sytuacji nieodpłatnego pełnienia przez osobę funkcji w zarządzie ochotniczej straży pożarnej. Wyobrażenie sobie sytuacji, w której osoba działająca społecznie na rzecz ratowania ludzkiego zdrowia i życia, może być „ukarana” pozbawieniem możliwości otrzymania statusu osoby bezrobotnej, jednoznacznie pokazuje ułomność obecnej regulacji (i idącej za tą regulacją praktyki). Podobna sytuacja dotyczy osób działających w sferze ekonomii społecznej (będącej w domenie MPiPS). Osoby chcąc skorzystać z dotacji na stworzenie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym, w większości przypadków muszą być osobami bezrobotnymi. Stworzenie dla siebie przestrzeni do aktywizacji zawodowej (poprzez stworzenie podmiotu i objęcie funkcji w zarządzie podmiotu) w świetle powyższych przykładów – również jest niepewne. Brak statusu osoby bezrobotnej może oznaczać brak możliwości skorzystania z dotacji, co uderza w sam fundament instrumentu i całą ideę ekonomii społecznej.

MPiPS powinno działać na rzecz aktywizacji zawodowej i włączenia społecznego. Z przykrością stwierdzamy, że dotychczasowe działania związane z przedmiotową sprawą wskazują na coś wręcz przeciwnego – artykułowane problemy nie są rozwiązywane w sposób pozytywny dla obywateli, zamiast tego MPiPS stoi na straży barier administracyjnych dla społecznego zaangażowania oraz aktywizacji osób pozostających bez pracy. W sposób jednoznaczny stwierdzamy, jak na wstępie, tj. iż należy podjąć działania mające na celu zmianę ustawy poprzez dodanie do art. ust. 2 pkt 3 w brzmieniu wskazującym, iż nieodpłatne zaangażowanie w pełnienie funkcji zarządczych w organizacjach pozarządowych nie stanowi przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego. W związku z powyższym piszemy z pytaniem o dalsze kroki w sprawie oraz z ew. prośbą o spotkanie z przedstawicielami Biura.

Odpowiedź z Ministerstwa ponownie przyszła dość prędko. 4 listopada 2022 roku Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Mikołaj Tarasiuk pisał m.in:

W odpowiedzi na korespondencję, przekazaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich przy piśmie z dnia 20 października br. (znak III.7045.22.2022.JJ), zawierającą postulat unormowania kwestii niejednolitego sposobu nadawania statusu osoby bezrobotnej przez PUP członkom zarządów organizacji ponownie uprzejmie informuję, że ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022r. poz.690) w prawidłowy sposób reguluje możliwość nabycia statusu bezrobotnego przez wszystkie osoby ubiegające się o ten status, w tym również osoby pełniące funkcję członka zarządu fundacji.

### Dostęp do informacji publicznej

W tej sytuacji postanowiliśmy wzmocnić samo stanowisko rzecznicze. W sierpniu 2023 roku z uwagi na to, że sprawa wciąż była aktualna (wciąż docierały do nas sygnały o odmowach z różnych PUP-ów), wysłaliśmy do wszystkich 340 powiatowych urzędów pracy w Polsce wniosek o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści:

Szanowni Państwo,

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych wnosi o udostępnienie następujących informacji:

1. Liczba osób, którym odmówiono nadania statusu osoby bezrobotnej w 2022 roku ze względu na fakt, że nieodpłatnie pełniły funkcję w zarządzie organizacji pozarządowej.
2. Jeżeli nastąpiła taka odmowa, prosimy o podanie podstawy prawnej, na której opierały się decyzje odmawiające nadania statusu osoby bezrobotnej ww. osobom.
3. Informacje na temat wytycznych, instrukcji lub innych dokumentów regulujących procedury odmowy nadania statusu osoby bezrobotnej osobom pełniącym funkcję w zarządzie organizacji pozarządowej.

Nadawcą pisma była Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych. Do masowej wysyłki wykorzystano narzędzie udostępnione przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska: <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl>. Po uzyskaniu odpowiedzi ponowimy wysyłkę pism za pośrednictwem biura Rzecznika.



## Studium przypadku: Ustawa o ekonomii społecznej

30 października 2022 roku weszła w życie ustawa o ekonomii społecznej. Od tego dnia niemal wszystkie organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, z mocy ustawy stały się podmiotami ekonomii społecznej. Sam akt jest pierwszym w Polsce aktem rangi ustawowej kompleksowo regulującym zagadnienia ekonomii społecznej. W ramach rzecznictwa prowadziliśmy działania mające na celu wpływ na możliwie najlepszy dla sektora kształt regulacji. Jednym z wykorzystywanych narzędzi był udział w konsultacjach publicznych.

### Konsultacje publiczne

Proces, który zakończył się przyjęciem 5 sierpnia 2022 roku ustawy o ekonomii społecznej rozpoczął się od publikacji 12 maja 2021 roku pierwszej wersji projektu. Tuż po opublikowaniu projektu przystąpiliśmy do szerokiego informowania o regulacji (w formie m.in. webinarium) i zachęcaliśmy do zgłaszania uwag. W tym celu sporządziliśmy też odpowiedni formularz wykorzystujący funkcjonalność dysku współdzielonego (31). W tym procesie zebraliśmy ponad 70 uwag. Uwagi i opinie stanowiły wkład merytoryczny do opinii Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych przesłanej do Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej MRiPS. W styczniu 2022 roku Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej upubliczniło drugą wersję projektu ustawy o ekonomii społecznej, datowaną na 2 grudnia 2021 roku. W lutym 2022 roku przeprowadziliśmy kolejne webinarium służące omówieniu przedstawionego projektu w gronie organizacji pozarządowych, innych podmiotów ekonomii społecznej oraz ośrodków wsparcia ekonomii społecznej. Podsumowanie najważniejszych opinii o projekcie ustawy o ekonomii społecznej z 2 grudnia 2021 roku opublikowaliśmy 15 marca 2022 roku (32).

We wpisie podsumowującym uwagi Tomasz Schimanek pisał:

*Ustawa jest niezbędna dla dalszego rozwoju ekonomii społecznej, jednak obecny jej kształt zawarty w projekcie z 2 grudnia 2021 roku budzi szereg wątpliwości. Większość uczestników webinarium oceniła, że w obecnej postaci ustawa nie powinna zostać przyjęta. Projekt zawiera bowiem wiele zapisów, które są niekorzystne z perspektywy podmiotów ekonomii społecznej, jest niespójna, nieprecyzyjna, co może rodzić duże problemy interpretacyjne w praktyce działania*

podmiotów ekonomii społecznej. Głównym jednak powodem braku akceptacji przedstawionego projektu jest to, że nie wprowadza żadnych nowych, istotnych rozwiązań służących rozwojowi ekonomii społecznej. Projekt nie daje wspomnianego nowego impulsu rozwojowego dla sektora ekonomii społecznej. Część uczestników była zdania, że projekt ma wiele mankamentów i braków, w tym zakresie rozmówcy byli raczej zgodni, ale nie należy go odrzucać w całości, tylko poprawić proponowane w nim zapisy, tak aby były one użyteczne przede wszystkim dla podmiotów ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych. Uczestnicy zwracali także uwagę na nieprecyzyjność, niejasność i wewnętrzną niespójność proponowanych zapisów projektu, co może w efekcie skomplikować funkcjonowanie nie tylko podmiotom ekonomii społecznej, ale także jednostkom administracji publicznej, które będą chciały je wspierać.

W prace nad nowym projektem ustawy, czy też w ewentualne poprawianie obecnego projektu, powinni być szeroko zaangażowani przedstawiciele środowisk ekonomii społecznej, co zwiększy szanse na to, że przyjęte rozwiązania będą funkcjonalne, użyteczne i przyczynią się realnie do rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

Wpis zawierał też uwagi do konkretnych artykułów.

W dniu 7 czerwca 2022 roku do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej (druk nr 2321). Treść tego projektu, poza kilkoma porządkowymi zmianami, była taka sama jak przywołanego projektu ustawy o ekonomii społecznej z dnia 2 grudnia 2021 roku upublicznionego na etapie prac rządowych.

Wobec powyższego OFOP przyjął i upublicznił 22 czerwca 2022 r. poniższe stanowisko:

W dniu 7 czerwca do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej (druk nr 2321). Treść tego projektu, poza kilkoma porządkowymi zmianami, jest taka sama jak projektu ustawy o ekonomii społecznej z dnia 2 grudnia 2021 roku upublicznionego na etapie prac rządowych. Stąd też do projektu znajdującego się obecnie w Sejmie w pełni odnoszą się uwagi przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych podmiotów ekonomii społecznej, ośrodków wsparcia ekonomii społecznej i ekspertów zgłoszone do grudniowego projektu ustawy, których

podsumowanie dostępne jest pod adresem internetowym: <https://proste.ngo/ustawa-o-ekonomii-społecznej-uwagi>

Na podstawie wspomnianych uwag, wymiany opinii z przedstawicielem Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych oraz własnych ocen zarząd Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych przyjął poniższe stanowisko.

Ustawa o ekonomii społecznej jest potrzebna nie tylko dlatego, że realizuje zobowiązania zawarte w Krajowym Planie Odbudowy, ale przede wszystkim po to, by wprowadzić ekonomię społeczną oraz instrumenty wsparcia jej rozwoju do polskiego porządku prawnego, a także dać nowy impuls dla rozwoju ekonomii społecznej i działających w tej sferze podmiotów. Niemniej projekt ustawy proponowany przez rząd powinien zostać gruntownie zmieniony, gdyż zawiera zapisy, które są niekorzystne z perspektywy podmiotów ekonomii społecznej, jest niespójny, nieprecyzyjny, a przede wszystkim nie wprowadza żadnych nowych, istotnych rozwiązań służących rozwojowi ekonomii społecznej. Na etapie prac rządowych nad projektem ustawy o ekonomii społecznej wszystkie istotne uwagi zgłaszane przez środowiska związane z ekonomią społeczną były konsekwentnie odrzucane przez rząd. Dlatego zdajemy sobie sprawę, że gruntowna przebudowa projektu na etapie parlamentarnym, choć konieczna, może się okazać trudna do przeprowadzenia. Licząc się z tym, zgłaszamy kilka zmian, które wydają się bezsprzecznie konieczne do tego, aby ustawa była bardziej przyjazna podmiotom ekonomii społecznej i aby zminimalizować negatywne konsekwencje jej wejścia w życie:

1. Definicja ekonomii społecznej znajdująca się w projekcie (art. 2 pkt 1) ogranicza tę sferę aktywności obywateli wyłącznie do działalności podmiotów ekonomii społecznej, których katalog jest ograniczony. Działania w sferze ekonomii społecznej mogą prowadzić także inne podmioty niż wymienione w projekcie, a przede wszystkim obywatele działający w ramach różnego rodzaju grup nieposiadających osobowości prawnej. Dlatego w ustawie powinna znaleźć się dotychczasowa definicja ekonomii społecznej znajdująca się w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, która nie utożsamia ekonomii społecznej wyłącznie z działalnością podmiotów ekonomii społecznej.

2. Zaproponowana w projekcie definicja jest niespójna z definicją znajdującą się w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej również przedmiotowo. Jako definicja legalna ogranicza bowiem rozumienie ekonomii społecznej, narzucając prawny wymóg prowadzenia jej intencjonalnie pro publico bono, poprzez formułę „działalność (...) na rzecz społeczności lokalnej”. Prawnie nie pozostawia to wątpliwości co do wykluczenia z pojęcia ekonomii społecznej działalności takich podmiotów jak na przykład spółdzielnie socjalne, jeśli (aktualnie zgodnie z prawem) ograniczą się do działań nakierowanych wyłącznie na swoich pracowników i spółdzielców. Proponowana definicja narzucać będzie konieczność wykazania bezpośrednio komponentu działania na rzecz społeczności lokalnej w określonym zakresie jako bezpośrednio podstawowego celu ekonomii społecznej, co wynika z językowej wykładni tej propozycji.

3. Do katalogu podmiotów ekonomii społecznej określonego w projekcie (art. 2 pkt 5) należy dodać rolnicze spółdzielnie produkcyjne, które są ważnym i jednym z nielicznych podmiotów działających w sferze ekonomii społecznej wśród rolników.

4. Do katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, którym mogą pomagać podmioty ekonomii społecznej (art. 2 pkt 6), należy dopisać trzy istotne grupy potrzebujące takiej formy wsparcia: osoby bezdomne, osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających oraz cudzoziemców starających się o legalizację pobytu i/lub pracy.

5. Wojewoda nie może przyznawać statusu przedsiębiorstwa społecznego, gdyż nie ma nic wspólnego z ekonomią społeczną (art. 12. ust. 1). System wsparcia ekonomii społecznej rozwijany od kilku lat przez państwo opiera się na samorządach województw, które poprzez regionalne ośrodki polityki społecznej koordynują działania rozwojowe w sferze ekonomii społecznej, uczestniczą także obecnie w nadawaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego. Dlatego konieczne jest, aby wojewodę w tym zakresie zastąpić w ustawie samorządem regionalnym.

6. Użyteczne dla przedsiębiorstw społecznych będzie wprowadzenie do ustawy zapisu, który przyznawałby status przedsiębiorstwa społecznego w sytuacji, w której organ nadający ten status w ciągu 30 dni od złożenia wniosku nie wyda decyzji o przyznaniu statusu przedsiębiorstwa społecznego, co pozwoli skrócić procedurę rejestracyjną (możliwość milczącego załatwienia sprawy w administracyjnym postępowaniu uproszczonym).



7. Konieczne jest również uwzględnienie dodatkowych uprawnień przysługujących przedsiębiorstwom społecznym w sferze podatkowej oraz w sferze zlecenia zadań publicznych, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw usługowych. Będzie to motywować do tworzenia przedsiębiorstw społecznych i ułatwiać im prowadzenie działalności.

8. Niezbędne jest także, aby możliwość zastrzeżenia zamówień publicznych niepodlegających ze względu na wartość Prawu zamówień publicznych dotyczyła wszystkich podmiotów ekonomii społecznej, a nie tylko spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych (art. 26 ust. 1). Będzie to istotny impuls do zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom ekonomii społecznej, a nie tylko spółdzielniom socjalnym i przedsiębiorstwom społecznym.

Popieramy także następujące propozycje zmian sformułowane przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych dotyczące systemu wsparcia podmiotów ekonomii społecznej:

1. Zapewnienie udziału przedstawicieli wszystkich Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej w Krajowym Komitecie Rozwoju Ekonomii Społecznej.
2. Zapewnienie udziału Regionalnych Komitetów Ekonomii Społecznej w przygotowaniu oraz monitorowaniu regionalnych programów rozwoju ekonomii społecznej.
3. Zapewnienie udziału przedstawicieli środowisk ekonomii społecznej w komitetach monitorujących regionalne programy operacyjne finansowane z funduszy unijnych. W wyborze tych przedstawicieli istotną rolę powinny odgrywać Regionalne Komitety Rozwoju Ekonomii Społecznej.
4. Zapisanie w ustawie, że usługi wsparcia świadczone przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej są usługami publicznymi lub usługami w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w art. 93 i art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co spowoduje, że nie będą one podlegać ograniczeniom związanym z pomocą publiczną.
5. Wzmocnienie zapisów ustawowych dotyczących współpracy powiatowych urzędów pracy z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej, w tym wprowadzenie obowiązku określania co roku puli środków, które urzędy pracy będą przeznaczać na różne formy wsparcia podmiotów ekonomii społecznej.

6. Ujednolicenie zapisów w ustawie o ekonomii społecznej i ustawie o spółdzielniach socjalnych w taki sposób, aby warunki funkcjonowania spółdzielni w zakresie proporcji zatrudnienia nie były bardziej restrykcyjne niż w przedsiębiorstwach społecznych oraz aby w obu ustawach tożsamy był katalog usług społecznych.
7. Określenie zakazu posiadania przez jedną osobę fizyczną lub jedną osobę prawną niebędącą podmiotem ekonomii społecznej więcej niż 50% udziałów lub akcji w przedsiębiorstwie, aby zapobiegać ryzykom związanym z dominującą pozycją jednego właściciela/udziałowca.
8. Wprowadzenie jednolitego znaku dla podmiotów ekonomii społecznej, który pozwalałby je odróżnić od podmiotów o charakterze komercyjnym.

Wpływ ostatnich z przywołanych uwag na finalny kształt ustawy okazał się niewielki. Tu jednak warto też nadmienić, że senatorowie pozytywnie rozpatrując ustawę o ekonomii społecznej na posiedzeniu senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 19 lipca 2022 roku, argumentowali, że konieczność jej przyjęcia wynika z faktu, iż stanowi ona jeden z kamieni milowych KPO. Jednocześnie od razu deklarowali otwartość na... nowelizację. Do września 2023 roku sprawa KPO nie została rozwiązana (przyznać jednak trzeba, że uruchomiono nowe programy finansowania ekonomii społecznej). W przedmiocie nowelizacji ustawy też nic się nie wydarzyło. Całość zgłoszonych uwag wciąż jest więc w mocy i może stanowić materiał do kolejnych działań rzeczniczych.

## Studium przypadku: Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych

O tym, że sprawozdawczość organizacji pozarządowych wymaga poważnej reformy, mówi się od wielu lat – pisaliśmy o tym już w rozdziale poświęconym monitoringowi. Pisaliśmy też o samym projekcie ustawy. W tym miejscu chcieliśmy wspomnieć tylko o szerokiej koalicji zbudowanej wobec regulacji.

### Szeroka koalicja

Materia aktu prawnego była dość skomplikowana, jednak udało się przygotować stanowisko z analizą ekspercką (niewątpliwie należy tu wyróżnić aktywność Przemysława Żaka – prawnika, członka Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”).

W upubliczonym 16 sierpnia 2021 roku stanowisku wskazywano m.in.:

Nie ma wątpliwości co do tego, że obecny system (a właściwie równoległe, niewiądzące się wzajemnie systemy) sprawozdawczości organizacji pozarządowych jest skomplikowany i nieefektywny. Wymaga uproszczeń.

Jednak, po pierwsze, muszą to być rzeczywiste, odczuwane przez organizacje uproszczenia, a nie pozorne zmiany, które mogą wprowadzić zamieszanie w dotychczasowe, już teraz niełatwe, relacje między administracją a sektorem pozarządowym. Nadmierna sprawozdawczość jest efektem nadmiernych obowiązków i często niepotrzebnych ograniczeń w działalności społecznej. Uproszczenie sprawozdawczości powinno wynikać przede wszystkim z uproszczenia zasad działania organizacji – np. objęcia organizacji zwolnieniem z CIT na wzór innych podmiotów społecznych (opp, partie, związki itp.), co najmniej w zakresie dochodu przeznaczanego na działalność statutową w sferze działalności pożytku publicznego. Po drugie – należy rozdzielić kwestie sprawozdawczości organizacji wobec administracji od jawności ich działań wobec członków, darczyńców, beneficjentów i opinii publicznej oraz obligatoryjności tej jawności. Czym innym jest również kwestia kontroli i nadzoru wobec organizacji pozarządowych – ta jest już uregulowana w odrębnych przepisach i projektowana ustawa powinna być z nimi zgodna, służąc sprawności organów w wykonywaniu ich prawnie zdefiniowanych obowiązków i niezależności organizacji.

Z powyższego wynikają warunki brzegowe, które zadecydują, czy to rozwiązanie prawne ma w ogóle sens, czy jest tylko kolejną ustawą, która pod hasłem wolności przyniesie organizacjom większą zależność od administracji. Dlatego nasze uwagi mają sens, o ile w projekcie ustawy:

1. zrezygnuje się z wszelkich rozwiązań, które dokładają, a nie odejmują obowiązków organizacjom,
2. ograniczy się rozstrzygnięcia regulacji do obszaru obowiązkowej sprawozdawczości, rezygnując z zapisów dotyczących nowych typów kontroli, których w obecnym stanie prawnym i tak jest zbyt wiele (dołączamy opinię prawną) oraz kwestii jawności, która powinna być w większości obszarem (kontrola społeczna i samokontrola) oddanym obywatelom i ich organizacjom (federacjom, organizacjom kontrolnym).

Ustawa, która dotyczyć będzie rzeczywiście uproszczenia sprawozdawczości, może liczyć na zrozumienie w środowisku organizacji pozarządowych.

Ostatecznie stanowisko poparło kilkadziesiąt federacji, w tym ze strony społecznej, samorządowej, pracowniczej i pracodawców (za zorganizowanie procesu uzgodnień słowa uznania należą się przede wszystkim Piotrowi Nowackiemu z Chrześcijańskiej Służby Charytatywnej). Wysoce uprawniona jest teza, że nie tylko sama treść stanowiska, ale również silna, szeroka koalicja spowodowała, że ustawa nie weszła w życie w planowanym kształcie.

## Studium przypadku: 1,5%

W wyniku zmian w systemie podatkowym (tzw. Polski Ład) (33) miliony osób przestały płacić podatek PIT – co wiązało się z tym bezpośrednio – straciły możliwość przekazywania 1% podatku. Aby zminimalizować finansowe skutki dla OPP zmiany, rząd zaproponował mechanizm wyrównawczy i poddał go konsultacjom. Mechanizm nie przywracał pierwotnego modelu, zakładał jednak, że to wciąż podatnik będzie decydował o tym, komu przekazać środki. W procesie legislacyjnym pojawił się jednak pomysł – forsowany przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego i Dyrektora NIW – aby część środków powyższego mechanizmu przekazywać w formie konkursów grantowych. Pomysł ten spotkał się z oporem środowiska pozarządowego. Nie można tu było jednak mówić o szerokiej koalicji, tak jak w przypadku sprzeciwu wobec projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych.

W opublikowanym 16 maja 2022 roku komentarzu dla portalu ngo.pl Łukasz Gorczyński pisał:

*Całe zamieszanie z tzw. Polskim Ładem, w tym kwestią 1% podatku, która jest z nim nierozzerwalnie związana, wchodzenie na coraz to nowe poziomy zawichości przepisów, ma też ten skutek, że nawet główni interesanci zdają się nie identyfikować ryzyka. Spośród największych OPP tylko Fundacja Avalon – Bezpośrednia Pomoc Niepełnosprawnym wydała jasne stanowisko i na bieżąco reaguje na coraz to nowe pomysły dotyczące 1% podatku.*

Co zatem pomogło? Wydaje się, że właśnie „moment polityczny”.

## Moment polityczny

Dzięki zaangażowaniu wspomnianej Fundacji Avalon – Bezpośrednia Pomoc Niepełnosprawnym oraz działaniom OFOP-u senatorowie zgłosili poprawkę do nowelizacji ustawy o podatku dochodowym, która była po myśli organizacji. Partii rządzącej nie udało się odrzucić senackiej korekty dzięki mobilizacji frekwencyjnej ze strony opozycji, ale też... nieobecności piątki posłów z klubu Prawa i Sprawiedliwości oraz poparciu senackich poprawek przez wszystkich obecnych na głosowaniu polityków kół Konfederacji i Kukiz'15 (34). Oczywiście gdyby nie interwencja organizacji na wcześniejszym etapie, zasygnalizowanie sprawy senatorom i przybliżenie tematu posłom opozycji – „moment polityczny” nie zostałby wykorzystany. Jednocześnie jednak wiemy, że siła argumentu często nie wystarcza.



## Studium przypadku: CIT

Działaczom wielu organizacji społecznych wydaje się, że skoro stowarzyszenia czy fundacje są, co do zasady, podmiotami not-for-profit, podmioty te są zwolnione z podatku dochodowego. Tymczasem żadne zbiorowe zwolnienie dla stowarzyszeń i fundacji nie zostało przewidziane w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Takie zwolnienie dotyczy jedynie wybranych organizacji lub części ich działalności. Istnieje też szereg wątpliwości co do interpretacji przepisów podatkowych z uwagi na nieprzystającą do specyfiki organizacji społecznych konstrukcję całego systemu opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. W związku z powyższym podjęliśmy działania rzecznicze na rzecz zmiany ustawy o CIT. Materiał przygotowany został w gronie ekspertów Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”.

## Poselski projekt ustawy

8 lutego 2023 roku materiał został zaprezentowany w trakcie Parlamentarnego Zespołu ds. Organizacji Pozarządowych i Społeczeństwa Obywatelskiego. Wówczas też padła propozycja inicjatywy legislacyjnej. I rzeczywiście – 20 kwietnia 2023 roku do Sejmu wpłynął projekt Lewicy – Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (EW-020-1203/23) (35). Niestety, tu znowu na niekorzyść projektu wpłynął czas i upływająca kadencja parlamentu.

## Studium przypadku: Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego



Utworzenie stanowiska Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego na pewno było związane z określonym momentem politycznym. Umieszczenie samego stanowiska mogło sprawiać wrażenie, że będzie to opisywany tu już „Ambasador zmiany”. Nic takiego się jednak nie wydarzyło.

### Ambasador (braku) zmiany

Opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego stanowiło jedno z kluczowych uzasadnień dla utworzenia Komitetu do spraw Pożytku Publicznego na czele z Przewodniczącym Komitetu, powstałego w 2017 roku w wyniku nowelizacji ustawy o pożytku, wprowadzonej przyjęciem ustawy z dnia 15 września 2017 r. o NIW. W uzasadnieniu do ustawy o NIW czytaliśmy: „Powstanie Komitetu do spraw Pożytku Publicznego powinno się (...) przyczynić do zmniejszenia (...) problemów wynikających ze zjawiska nazywanego potocznie „Polską resortową”, czyli sytuacji, w której poszczególne ministerstwa realizują równoległe, niezależnie od siebie, działania w jednym obszarze, uniemożliwiając zaistnienie efektu synergii i prowadzenia systemowych działań wedle spójnych standardów” (36).

Paradoksalnie – to sam wyżej wymieniony akt prawny doskonale zilustrował powyższe zjawisko. W wyniku jego wprowadzenia w 2017 roku doszło bowiem do instytucjonalnego rozdzielenia dwóch ważnych obszarów działania trzeciego sektora, czyli pożytku publicznego i ekonomii społecznej, będących dotychczas w gestii ministra właściwego ds. polityki społecznej. Dowodów resortowości dostarczał nam na tym tle sam Przewodniczący, m.in. w ramach polemiki z Minister Rodziny i Polityki Społecznej Marleną Małąg w przedmiocie uchwalanej ustawy o ekonomii społecznej (37). Sama regulacja spowodowała zresztą, że do ustawy o pożytku – domeny Przewodniczącego – dopisano sferę zadań publicznych w zakresie działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w ustawie o ekonomii społecznej, czyli obszarze będącym w domenie Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

Ustawa o ekonomii społecznej – przyjęta ostatecznie 5 sierpnia 2022 roku – jest również dowodem na brak aktywności Przewodniczącego i Komitetu w obszarze

przewidzianych dla nich zadań. Regulacja ta – abstrahując od jej ogólnej oceny – z pewnością ma charakter systemowy. Żadnym tego typu aktem prawnym ani Przewodniczący, ani Komitet nie mogą się pochwalić. W ostatnich latach przyjęto zresztą co najmniej dwie inne ustawy w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które powstały poza domeną Przewodniczącego. Mowa tutaj o ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (pierwotnie w domenie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, obecnie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi) oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (będącej w domenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych).

Co gorsza – powyższe akty prawne naruszyły na kilku poziomach systemowy porządek, nad którym ustawowo mają czuwać ciała powołane przy okazji ustawy o NIW. Mowa tutaj o porządku ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawy o pożytku. Obie nowo przyjęte ustawy dotyczą form prawnych typu zrzeszeniowego, dla których koronna – patrząc systemowo – powinna być ustawa Prawo o stowarzyszeniach. Ustawa o KGW stworzyła w 2018 roku zupełnie nowy byt prawny, z własnym systemem rejestracji, własnym systemem finansowania, innymi niż w pożytku zasadami dotyczącymi uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów, inną działalnością zarobkową oraz... wątpliwościami, czy KGW w ogóle są organizacjami pozarządowymi (sic!). Ustawa o OSP na szczęście tak daleko nie poszła, zdemontowała tylko nieco pożytek (nie ona jedna zresztą), czyniąc dla ochotniczych straży pożarnych wyjątek w postaci braku konieczności dwuletniego stażu w chwili ubiegania się o status OPP.

# Rozdział III

## W kierunku rozwiązań systemowych

Niektóre niebezpieczeństwa przy tworzeniu prawa przyjaznego organizacjom

Między deregulacjami a rozwiązaniami systemowymi

Kierunki uproszczeń

Praworządność

Model prawa dla organizacji pozarządowych

Rejestracja i rejestry

Ustawa o pożytku – błędy systemowe

Dotacje na poziomie centralnym – krytyka obowiązujących regulacji

Efekty

Dokąd zmierzamy?



Prowadząc monitoring i realizując działania rzecznicze na rzecz dobrego prawa dla organizacji pozarządowych, powinno się brać pod uwagę nie tylko pojedyncze zapisy w aktach prawnych, czy nawet poszczególne ustawy, ale również cały kontekst formalno-prawny, w jakim organizacje działają, łącznie z orzecznictwem. Często dopiero w ramach tego kontekstu, czyli całego systemu prawnego, można właściwie zinterpretować i ocenić zapisy konkretnej ustawy oraz podjąć decyzję o działaniach rzeczniczych.



## Niektóre niebezpieczeństwa przy tworzeniu prawa przyjaznego organizacjom

Projektując otoczenie formalno-prawne dla działania organizacji pozarządowych, powinno się w pierwszej kolejności ocenić, czy w ogóle dany przepis należy tworzyć. Przykładem mogą tu być częste nowelizacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie art. 4 określającego sferę zadań publicznych. Początkowo przepis zawierał 24 sfery, obecnie – we wrześniu 2023 roku – sfer tych jest 41 (zgodnie z numeracją – 34, ale wiele z nich ma już swoje podpunkty). Takie rozszerzanie katalogu oznacza w istocie doprecyzowywanie obszarów, a tym samym – sugerowanie, że inne sfery, niewymienione wprost, są wykluczone z tego zbioru. Uwagę na ten kontekst zwracała już w 2013 roku Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych w stanowisku w sprawie dodania do art. 4 zwrotu: „działalność z młodzieżą i na rzecz młodzieży” (1). Rozwijanie zapisów może prowadzić nie do uproszczeń, a wręcz odwrotnie, zamiast wolności zrzeszania mamy do czynienia ze swego rodzaju niewolą – przepisów i ich interpretacji.

Po drugie – uchwalony przepis jest następnie stosowany w praktyce i podlega interpretacji, przy czym konsekwencje przyjętego brzmienia (użycia określonych słów) nie zawsze od razu są oczywiste. Przykładem mogą tu być zapisy dotyczące zwolnień podatkowych dla organizacji pozarządowych zawarte w art. 17 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz towarzyszące im orzecznictwo. W ust. 1 pkt 4) ustawy wskazano, że wolne od podatku są dochody podatników, których celem statutowym jest określona działalność, natomiast w pkt 6c), dotyczącym zwolnienia dla organizacji pożytku publicznego, mowa jest o tym, że wolne od podatku są dochody

OPP w części przeznaczonych na działalność statutową. W interpretacjach zwolnienia z podatku CIT dla OPP wskazuje się, że tylko bezpośrednie wydatkowanie dochodu na określoną działalność oznacza jego zwolnienie, w przeciwieństwie do interpretacji dotyczących ust. 1 pkt 4), według których zwolnienie można stosować także w przypadku wydatkowania pośredniego (np. wsparcie określonej szkoły zamiast samodzielnego prowadzenia działalności oświatowej). Ponadto w orzecznictwie wprost wskazywane jest, że organizacje pożytku publicznego nie mogą korzystać ze zwolnienia z ust. 1 pkt 4), ponieważ im dedykowane jest właśnie zwolnienie przewidziane w pkt 6). Ten stan rzeczy prowadzi do pogorszenia, za sprawą przepisów podatkowych, sytuacji organizacji pozarządowych posiadających status organizacji pożytku publicznego wspierających np. oświatę, w porównaniu z sytuacją tych organizacji, które statusu OPP nie posiadają (2). Taka sytuacja wydaje się być niezgodna z intencją ustawodawcy. W tym kontekście warto również zauważyć, że zwolnienie z podatku CIT dla OPP jest w sposób bezpośredni związane z przywołanym wcześniej art. 4 ustawy o pożytku. Jak pisaliśmy – rozszerzanie katalogu oznacza w istocie doprecyzowywanie obszarów, a tym samym poddawanie w wątpliwość, czy te z nich, które nie zostały wymienione wprost, należą do sfery pożytku. Przykładem może tu być przywołana wyżej interpretacja, w której wskazano, że np. wsparcie samorządu nie jest zapisane w ustawie, w przeciwieństwie do wsparcia innych organizacji (oceniono sytuację pod kątem rodzaju instytucji, a nie prowadzonej przez nią działalności, np. działalności oświatowej prowadzonej przez samorządową szkołę).

Po trzecie – część przepisów, przede wszystkim związanych z określonymi wartościami lub kulturą współpracy, może nie być w praktyce stosowana i odbywa się to bez żadnych konsekwencji. Przykładem jest zasada partnerstwa określona w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (3).

Po czwarte – tworzenie przepisów bez uwzględnienia kontekstu systemowego, w celu realizacji konkretnego interesu, często ma negatywny wpływ na stabilność prawa i może rodzić nadużycia (koronnym przykładem są tutaj coraz to nowe przepisy, na podstawie których władza centralna przekazuje dotacje, tworząc przy tym rozmaite wyjątki od przyjętych zasad dobrej współpracy finansowej, dla których punktem odniesienia była kiedyś ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Innym przykładem braku

uwzględniania systemowego kontekstu jest tworzenie przepisów dedykowanych przedsiębiorcom lub określonym branżom (np. branży turystycznej), które „rykoszetem” zaczynają dotyczyć organizacji pozarządowych, lub odwrotnie – projektowanie przepisów dla przedsiębiorców bez uwzględnienia, że wpłynie ono również na osoby prawne (organizacje), które przedsiębiorcami nie są (4).



## Między deregulacjami a rozwiązaniami systemowymi

W Tezach #prosteNGO (5), które stanowią dla nas punkt wyjścia do inicjowania działań rzeczniczych, często odwołujemy się do przepisów, które już istnieją, choć funkcjonują w innych sferach życia publicznego. Jeżeli jakieś rozwiązanie działa w przypadku partii politycznych lub związków zawodowych, można zastosować analogiczne rozwiązanie dla organizacji pozarządowych. Dla przykładu – można rozważyć wyłączenie spod rygoru działalności gospodarczej działalności własnej organizacji pozarządowych polegającej na ukierunkowanej na dochód sprzedaży symbolizujących je przedmiotów oraz wydawnictw popularyzujących ich cele. Taką możliwość dla partii politycznych przewiduje art. 27 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Przykład związków zawodowych jest ciekawy z uwagi np. na możliwość odliczenia od podstawy obliczenia PIT składek członkowskich zapłaconych na rzecz związku zawodowego, w wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 500 zł – art. 26 ust. 1 pkt 2c) ustawy o PIT. Analogiczne rozwiązanie mogłoby być zastosowane w przypadku stowarzyszeń. Przykład wzorca statutu, czyli rozwiązania stosowanego w niektórych typach spółek oraz – w nieco innej formie – względem kół gospodyń wiejskich, pokazuje, że podobny mechanizm mógłby dotyczyć stowarzyszeń (o działaniach rzeczniczych w tym kierunku pisaliśmy w poprzednim rozdziale). Jeśli wiemy, że jakieś rozwiązania już działają, to łatwiej też przekonać do nich decydentów (łatwiej wyobrazić sobie ich wdrożenie i funkcjonowanie). Znowu, dla przykładu – zapisy dotyczące zwolnień podatkowych dla związków zawodowych w przedmiocie podatku CIT posłużyły jako bezpośrednia inspiracja opisywanego tu postulatu zmiany w podatku CIT w odniesieniu do wszystkich organizacji pozarządowych.

Jednocześnie jednak w sytuacjach, gdy proponuje się zmiany w ustawach, które to zmiany mają być korzystne dla organizacji, zawsze trzeba brać pod uwagę szerszy kontekst, o którym pisaliśmy we wstępie. Dlatego też jednym z punktów odniesienia dla prowadzonych działań uczyniliśmy zapisy tzw. „Konstytucji dla biznesu”, czyli pakietu ustaw, których celem było zreformowanie i uproszczenie przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej (6). Cały czas mieliśmy również na uwadze ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i zmieniającą się rolę tego aktu prawnego oraz jego rzeczywistą użyteczność. Ważnym punktem odniesienia była dla nas ponadto ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, jako ustawa koronna dla form prawnych typu zrzeszeniowego. Z tego też powodu wątpliwości budziła ustawa o ekonomii społecznej, która budowała dodatkowy niezależny porządek – tak definicyjny, jak i instytucjonalny. W tym kontekście możemy stwierdzić, że trudno mówić o przemyślanym systemie podatkowym dla organizacji pozarządowych (widać to przede wszystkim na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych) i – co bardziej wyraziste – systemie i standardach, na podstawie których władza centralna przekazuje dotacje (tu również mamy galimatias ustaw, w tym ustaw tworzących osobne instytucje zajmujące się m.in. wsparciem dotacyjnym). Można postawić tezę, że oba te systemy – spójny system podatkowy i wystandardyzowany system dotacyjny dla organizacji pozarządowych – powinny zostać na nowo wymyślone, co docelowo mogłoby doprowadzić do redukcji zarówno ilości przepisów, jak i negatywnych praktyk.

## Kierunki uproszczeń

W ramach działań projektowych przyjęliśmy też pewne zasady prostego prawa dla NGO. Zostały one opublikowane 9 października 2021 roku jako 8 zasad prostego prawa dla NGO (7).

### 8 zasad prostego prawa dla NGO

- 1. Zasada wolności działalności społecznej** – nie powinno się ograniczać możliwości działania społecznego bez wyraźnej i uzasadnionej potrzeby.
- 2. Zasada specyfiki działalności społecznej** – w rozwiązaniach prawnych należy brać pod uwagę fakt, że działalność społeczna w swej istocie różni się od działalności gospodarczej i systemu pracy administracji publicznej.

**3. Zasada partnerstwa** – prawo dotyczące organizacji powinno być tworzone ze szczególną starannością w zakresie konsultacji ze środowiskiem organizacji pozarządowych, a przyjęte rozwiązania powinny opierać się na zasadzie pomocniczości i dialogu społecznego, przy zachowaniu w miarę możliwości równowagi stron.

**4. Zasada proporcjonalności obciążeń** – jeśli projekt nowego prawa wywiera wpływ na środowisko organizacji, to należy brać pod uwagę to, czy nakładane na organizacje obowiązki administracyjne są konieczne i czy nie uniemożliwiają sensownego funkcjonowania organizacji (np. ustawa o imprezach turystycznych ograniczyła działalność takich organizacji jak PTTK). Dotyczy to również implementacji prawa UE (np. w obszarze Funduszy Europejskich), krajowe doprecyzowanie przepisów europejskich zwiększa często zakres nakładanych na beneficjentów obowiązków.

**5. Zasada jasności i jednoznaczności przepisów** – przepisy powinny być zrozumiałe dla obywatela.

**6. Zasada korzystnej interpretacji** – to, co nie jest prawem zabronione, jest w działalności organizacji dozwolone, a wszystkie wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść obywatela, urzędy nie powinny móc nakładać na organizację nieuzasadnionych obciążeń, np. nie powinny żądać dokumentów, do których mają już dostęp.

**7. Zasada domniemania działania w dobrej wierze** – przedstawiciele organizacji nie muszą udowadniać swojej uczciwości, a w większości spraw powinno wystarczać oświadczenie obywatela reprezentującego organizację. Kontrole powinny brać pod uwagę możliwości finansowe organizacji i nie stanowić dla nich zbytniego obciążenia.

**8. Zasada samokontroli** – to, co jest możliwe, należy pozostawić w obszarze decyzji władz statutowych organizacji i zrzeszeń organizacji (w analogii np. do związków lustracyjnych w prawie spółdzielczym).



## Praworządność

Proponowane rozwiązania prawne muszą być nie tylko widziane w szerszym kontekście całego systemu prawa, ale też nie mogą ignorować stosowanej praktyki, zarówno w sferze tworzenia, jak i przestrzegania prawa. Tu należy mieć na uwadze tło polityczne realizowanych działań, prowadzonych w czasie, gdy wiele organizacji pozarządowych, a także międzynarodowe instytucje – w tym Komisja Europejska, zwracają uwagę na polskie problemy z praworządnością.

W tym kontekście 23 listopada 2021 roku zamieściliśmy tekst podpisany przez członków Stowarzyszenia Dialog Społeczny (Roma Aziewicz, Justyna Duriasz-Bułhak, Piotr Frączak, Łukasz Gorczyński, Dorota Matejczyk, Tomasz Schimanek, Agata Tomaszewska) (8).

### Więcej niż #prosteNGO

Po pierwsze – prawo dla organizacji pozarządowych jest jednym z ważnych, ale nie jedynym elementem szerokich praw obywatelskich. Tylko w systemie prawnym, w którym gwarantowane są podstawowe prawa i wolności obywatelskie, dobre prawo dla organizacji ma rzeczywiste znaczenie.

Dlatego sprzeciw budzą działania rządu, który nie tylko komplikuje prawo dla organizacji (np. poprzez wprowadzenie nowych „wyjątkowych” organizacji – jak KGW, proponowanie groźnych dla sektora organizacji pozarządowych ustaw – jak te o sprawozdawczości czy ekonomii społecznej), ale także próbuje ograniczać prawa i wolności obywatelskie (np. do niezawisłych sądów, do wolności zgromadzeń, do prywatności, do informacji, a także, chociażby poprzez wprowadzenia stanu wyjątkowego, wolności niezależnych mediów i możliwości działań humanitarnych).

Po drugie – prawo musi być nie tylko dobre, ale i przestrzegane. Tu wzorem powinny być przede wszystkim władze publiczne.

Dlatego coraz większe oburzenie budzi sytuacja, gdy władza próbuje obchodzić, a nawet łamać prawo. Chodzi tu zarówno o spektakularne łamanie zapisów Konstytucji RP, jak i mniejsze i większe nadużycia, które podważają zaufanie do całego systemu prawnego. Jak działacze społeczni mają poważnie traktować zapisy prawa, jeśli Przewodniczący Komitetu Pożytku Publicznego nie przestrzega m.in. zapisów ustawy o petycjach (9), jeśli w konkursach grantowych w instytucjach, które mu podlegają, łamane są regulaminy (10) po to, by przyznać dotacje organizacjom, z którymi obecnej władzy jest po drodze?

Dlatego starając się współpracować z przedstawicielami administracji rządowej oraz parlamentarzystami w pracach nad prostym prawem dla organizacji, nie możemy zapominać, że tylko w ramach demokratycznego państwa prawa dobre prawo będzie służyć wolności i obywatelom. W innym przypadku najlepsze nawet prawo może być wykorzystywane przeciwko nim.



## Model prawa dla organizacji pozarządowych

Tym, czego w sektorze zdecydowanie brakuje, jest całościowa wizja rozwiązań prawnych, które mogłyby być punktem odniesienia dla galopujących i – jak się wydaje – często wzajemnie niespójnych zmian prawnych. W dyskusjach prowadzonych w ostatnich latach w gronie przede wszystkim członków Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO” odwoływaliśmy się do wydanej w 2008 roku książki Macieja Kisilowskiego „Prawo sektora pozarządowego”, która poza przeglądem teorii dotyczących organizacji pozarządowych czy oceną skuteczności działania dotychczasowych rozwiązań prawnych (w Polsce i USA), proponuje też pewien model prawa.

Ciekawym pomysłem jest proponowany przez Macieja Kisilowskiego kodeks organizacji pozarządowych. Oto według niego nie w tym rzecz, „by cały trzeci sektor zorganizowany był jako stowarzyszenie bądź fundacja”. Chodzi raczej o to, by zrezygnować z ustaw specjalistycznych. Kisilowski powołuje się na przykład spółek handlowych – „mimo że cele, dla których stworzony został każdy z sześciu regulowanych kodeksem typów spółek, są bardzo różne, w przypadku każdej z nich ustawodawca reguluje pewne stałe zasady” – i postuluje w analogii do Kodeksu spółek handlowych kodeks dla organizacji. Obecnie – przynajmniej w części – rolę takiego kodeksu odgrywa Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wydaje się jednak (o tym więcej za chwilę), że nie pełni ona tej funkcji wystarczająco skutecznie, m.in. skupiając się nie tyle na funkcjonowaniu organizacji, co na zleceniu zadań publicznych. Kolejne nowelizacje i ustawowe wyjątki również mocno podkopały jej systemową pozycję.

Dodatkowo, na co zwracaliśmy już uwagę, interesująca jest propozycja stworzenia nowej formy prawnej, jaką miałyby być „spółka non-profit”, która „lepiej odpowie na zróżnicowane potrzeby trzeciego sektora”. Nie od dziś jest mowa o konieczności poszukiwania nowej formy organizacyjnej (11). Według Macieja Kisilowskiego powinna to być instytucja oparta „na schemacie podobnym do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, czyli spółki z udziałowcami”. I dalej: „Niewielkie wymagania w zakresie minimalnego kapitału, a także możliwość przenoszenia udziałów wyłącznie w drodze darowizny albo po cenie minimalnej, sprawiałyby, że udziały byłyby w istocie wyłącznie instrumentem do elastycznego kształtowania podziału władzy (i odpowiedzialności) w spółkach, zgodnie z potrzebami założycieli”. Oznacza to, że spółka non-profit, mimo podobieństw,

nie byłaby tym, co dzisiaj określa się mianem spółki non-profit (12). Taka nowa forma, z założenia będąca organizacją pozarządową, a nie przedsiębiorstwem, pozwoliłaby też tak kształtować instytucje fundacji, by rzeczywiście stały się podmiotami dostarczającymi dodatkowe środki do sektora pozarządowego, a nie konkurującymi ze stowarzyszeniami o dotacje drobnymi podmiotami niewyposażonymi w majątek.

Nie chodzi jednak tylko o nowe pomysły, choć mogą one pomóc w zaprojektowaniu całego systemu prawa dla organizacji. Najważniejsze jest, by uporządkować to, co jest. Potrzebę tę pokazywaliśmy na trzech przykładach: obowiązujących rejestrów, ustawy o działalności pożytku publicznego i bałaganu z przyznawaniem dotacji.

## Rejestracja i rejestry

Różnorodność organizacji pozarządowych wynika zarówno z bardzo różnych potrzeb i zainteresowań aktywnych obywateli, jak i z przepisów prawa, które umożliwiają ich działalność w różnych formach prawnych. Twierdzi się wręcz, że „[w]olność tworzenia korporacji znajduje swój wyraz w tym, że zainteresowane podmioty mogą dokonać wyboru formy organizacyjno-prawnej utworzonej organizacji, przy uwzględnieniu ich rodzajów przewidzianych przepisami prawa i celów, dla realizacji których poszczególne formy zostały przewidziane” (13).

### Wprowadzenie

#### Kiedy powstaje organizacja?

W literaturze (14) wymienia się aż cztery zasadnicze sposoby tworzenia podmiotów prawnych (w tym organizacji pozarządowych):

- 1. system wolnościowy (pełnej swobody)** – oznaczający, że do powstania organizacji wystarczy sama umowa pomiędzy osobami,
- 2. system notyfikacji (deklaracyjny)** – polegający jedynie na zgłoszeniu powołania organizacji do odpowiedniego organu,
- 3. system normatywny (rejestracyjny)** – kiedy akt prawny określa warunki, które muszą być spełnione, by organizacja mogła zostać zarejestrowana i zacząć działalność,
- 4. system koncesyjny** – kiedy odpowiedni organ musi udzielić zezwolenia na podjęcie działalności.



Jak widać, od pełnej wolności, kiedy to państwo nie musi nawet wiedzieć o powstaniu np. klubu dyskusyjnego czy komitetu, poprzez wymóg jedynie zgłoszenia powstania organizacji aż po konieczność formalnego jej zarejestrowania czy, w niektórych wypadkach, otrzymania zgody na jej utworzenie – mamy do czynienia z całym spektrum możliwości powstania organizacji.

Po co jednak w ogóle o tym mówić, skoro polskie organizacje zazwyczaj po prostu się rejestrują? Gdy mowa o uproszczeniach, nie wystarczy analizować tego, co jest, musimy również wiedzieć, co by być mogło, aby dobrze projektować nowe rozwiązania lub poprawiać dotychczasowe. A przy tym – co zobaczymy – nawet system rejestracyjny, który dominuje w naszym ustawodawstwie, może mieć różne oblicza.

### Historia *magistra vitae*

Trudno zrozumieć system prawny, nie znając jego historii. W Polsce mamy do czynienia ze zmodyfikowanym systemem z II RP, po 1932 roku. W teorii mieliśmy wówczas ładnie ułożone sposoby powstawania organizacji. Partie polityczne funkcjonowały w oparciu o system wolnościowy [por. Kantyka 2013, s. 230]. Stowarzyszenia zwykłe wystarczyło zgłosić (deklaracja) powiatowej władzy administracyjnej, a jeśli ta w ciągu czterech tygodni nie zgłosiła zastrzeżeń, stowarzyszenie mogło zacząć działać. Z kolei stowarzyszenie zarejestrowane, jak sama nazwa wskazuje, mogło działać po zarejestrowaniu. Mieliśmy także stowarzyszenia wyższej użyteczności, które zyskiwały ten status mocą rozporządzenia Rady Ministrów, czyli na zasadzie typowej koncesji.

W teorii wszystko jasne i proste. A w praktyce? Opisany wyżej system, który został wprowadzony w 1932 roku, ma wiele elementów wspólnych z... rozwiązaniami przyjętymi w zaborze rosyjskim. A to tu najdłużej, bo do 1906 roku, istniał system koncesyjny. W późniejszym zaś okresie administracja nadal miała szerokie uprawnienia w zakresie niewyrażania zgody na rejestrację. Oto przyznano jej prawo „badania przy rejestracji stowarzyszeń, czy założenie stowarzyszenia wywołane jest przez konieczność. Dlatego też system rosyjski zyskał w nauce miano meldunkowo-koncesyjnego” [Czerwiński 1930, s. 995].

Oznaczało to, że jeśli przedstawiciel administracji takiej konieczności nie widział... to starania o rejestrację kończyły się fiaskiem.

Dopiero w tym kontekście widać, jak podobne rozwiązania przyjęto w II Rzeczypospolitej, zapis rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach, art. 20 mówił wprost: „władza rejestracyjna może należycie umotywowaną decyzją podanie o rejestrację załatwić odmownie bądź z przyczyn wskazanych w art. 14 (tj. jeśli istnienia organizacji nie da się pogodzić z prawem albo może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego – przyp. aut.), bądź z powodu, iż powstanie takiego stowarzyszenia nie odpowiada względem pożytku społecznego...”. Władze sanacyjne, a następnie komunistyczne, korzystały z tej furtki, by uniemożliwić powstawanie stowarzyszeń niezależnych, niewygodnych dla władzy.

Na końcu tej długiej tradycji jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, która była m.in. efektem ustaleń okrągłego stołu. Chcąc uniknąć zbyt dużego wpływu administracji publicznej, przekazano uprawnienia rejestracyjne sądom, licząc, że ta procedura pozbawi rejestrację elementów systemu koncesyjnego. Wydaje się, że było to dobre posunięcie. Trzeba jednak pamiętać, że sama procedura sądowa nie do końca zabezpiecza przed elementami koncesjonowania. I tak ograniczanie prawa do zrzeszania się, gwarantowanego ustawą, możliwe jest np. poprzez:

- narzucanie pewnych nadmiarowych wymogów (takim wymogiem formalnym, który utrudniał powoływanie stowarzyszeń np. na wsi, było wymaganie 15 członków założycieli),
- interpretacje sądów – mieliśmy z tym do czynienia np. w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy fundacje były rejestrowane tylko przez jeden sąd gospodarczy w Warszawie (troje sędziów), co skutkowało swoistym interpretowaniem obowiązującej ustawy. Trzeba też przypomnieć, że na zbyt dalekie ingerencje sądów rejestrowych w statuty nowo powstających podmiotów pozarządowych starały się zwrócić uwagę organizacje, postulując w roku 2011 to, co powinno być rzeczą oczywistą – by rejestracja opierała się wyłącznie na „stwierdzeniu przez sąd zgodności zapisów statutu z prawem” [Federalistka nr 8, s. 23]. I znów – w teorii tak jest, ale nadal nakazuje się, na przykład, wpisywanie do statutu kodów PKD – mimo braku przepisów, które by tego wymagały.

## Warto wiedzieć!

Zbyt restrykcyjne prawo skłania do poszukiwania dróg jego obejścia. W początkach XX wieku Augustyn Wróblewski, by obejść niewygodne prawo ograniczające wolność zgromadzeń i zrzeszania się, stosował metodę kolejnych „organizacji w organizacji”. Oto wraz z zapowiedzią powołania do życia nowej placówki podejmował aktywne działania organizacyjne – zwoływał zebrania, prowadził pod egidą przyszłego stowarzyszenia, w oczekiwaniu na jego legalizację, liczne wykłady i dyskusje. Wykorzystywał kilkumiesięczny okres na intensywną pracę informacyjną, propagandową, promocyjną, wreszcie organizacyjną, do której angażował porwanych jego zapałem i poświęceniem ochotników. Wraz z ostateczną odmową legalizacji stowarzyszenia rzucał pomysł założenia nowej organizacji i pod jej patronatem rozpoczynał kolejną turę spotkań, prelekcji i wieców. Prowadził zatem z władzą swoistą grę. Stawką był limitowany okres, którym dysponował w walce o przekonania i sumienia słuchaczy (15). Z kolei Komitet Obrony Robotników, by działać zgodnie z porządkiem prawnym PRL-u, odwołując się do Aktu Końcowego z Helsinek i formalnie demokratycznej Konstytucji, nawet nie próbował się rejestrować, bo z chwilą otrzymania odmowy jego działania stałyby się nielegalne i zagrożone sankcjami karnymi. Tymczasem samonierejestrowanie było zaledwie wykroczeniem administracyjnym, a do tego miało swoje uzasadnienie prawne: w PRL obowiązuje w tym zakresie stara ustawa z lat trzydziestych, która przewiduje możliwość tworzenia dla dowolnych celów (pomoc powodzianom, pogorzelcom itp.) komitetów bez rejestracji (16). Dziś, w sytuacji braku przepisów dotyczących zrzeszania się fundacji, znane są przykłady tworzenia pewnego rodzaju „protezy”, czyli powołuje się związek stowarzyszeń, do którego przystępują zainteresowane fundacje.

## Rejestry w każdym powiecie

### Klub sportowy – wystarczy deklaracja?

Klub sportowy (a także będący szczególnym rodzajem klubu sportowego uczniowski klub sportowy) podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu. Wpisu i wykreślenia wpisu z ewidencji dokonuje się na podstawie wniosku. Wpis, odmowa wpisu do ewidencji i wykreślenie wpisu z ewidencji następuje w drodze decyzji. Jeśli w ciągu 30 dni urząd nie odpisze, to zrzeszenie uznaje się za założone. Od decyzji odmowy wpisu przysługuje odwołanie.

Nawiasem mówiąc – po częściowej nowelizacji ustawy o sporcie (z 2019 r.), która co prawda „przemilczała” zgłaszane przez organizacje problemy z ewidencją (np. migracje klubów sportowych z KRS do ewidencji i odwrotnie) – jednak dzięki wprowadzeniu art. 4 ust. 4b mamy w polskim prawie dobry przykład bliski procedury deklaracyjnej.

Warto zwrócić uwagę, że pomimo istnienia ewidencji działalność klubów sportowych opiera się na zgłoszeniu (system deklaracyjny), a nie na rejestracji – mamy więc do czynienia raczej z mniej restrykcyjnym systemem notyfikacyjnym (deklaracyjnym), niż normatywnym (zob. tabelka). Dodać należy, że tak zgłoszony podmiot posiada pełną osobowość prawną i działa w zasadzie w całości w oparciu o ustawę Prawo o stowarzyszeniach.

W ewidencji figurują dwa „typy” rejestrowanych podmiotów:

- uczniowskie kluby sportowe (UKS),
- kluby sportowe (KS) działające w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej.

Podstawy prawne:

- ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie,
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,
- ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej,
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2011 r. w sprawie ewidencji klubów sportowych.

Podział na systemy rozwiązań prawnych, na których opiera się powoływanie różnych typów organizacji pozarządowych, ma charakter analityczny. Rzeczywistość społeczna i prawna nie daje się tak łatwo wciskać w sztywne ramy. Oto tabelka, która może pomóc zobaczyć, jak ma się teoria do praktyki.

Rodzaj systemu	Przykład
System wolnościowy	Np. grupy i ruchy nieformalne, które dookreśliły (choćby umową ustną) swoją działalność
System deklaracyjny	Np. grupy i ruchy nieformalne, które dookreśliły (choćby umową ustną) swoją działalność
System deklaracyjny z elementami rejestracji	Np. uczniowski klub sportowy
System rejestracyjny, ale bliski deklaracyjnemu	Np. stowarzyszenie zwykłe
System rejestracyjny	Np. stowarzyszenie czy fundacja
System rejestracyjny z elementami koncesji	Np. polskie związki sportowe czy stowarzyszenia o celach związanych z obronnością
System koncesyjny	Np. Polski Związek Łowiecki

### Stowarzyszenie zwykłe – tak, ale po wpisaniu do ewidencji

Przedstawiciel powołanego stowarzyszenia zwykłego składa na piśmie organowi nadzorującemu właściwemu ze względu na siedzibę stowarzyszenia (starostwo lub miasto na prawach powiatu) wniosek o wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych. Jest to z założenia uproszczona forma stowarzyszenia, mogą założyć je trzy osoby, ma mieć regulamin, a nie statut, nie musi mieć podziału władz.

Procedura jest podobna jak w systemie deklaracyjnym. Właściwie organ nadzorujący ma obowiązek wpisania stowarzyszenia zwykłego do ewidencji w ciągu siedmiu dni, o ile on (lub prokurator) nie wystosuje wniosku do sądu rejestrowego o zakaz założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w przepisach prawa. Jeśli sąd odrzuci lub oddali wniosek lub jeśli organ nadzorujący nie ma zastrzeżeń, dokonuje wpisu do ewidencji w terminie 7 dni od dnia: 1) wpływu wniosku o wpis, jeżeli nie został złożony wspomniany wniosek do sądu lub 2) uprawomocnienia się orzeczenia odrzucającego albo oddalającego wniosek. W przypadku gdy organ nadzorujący nie dokona wpisu do ewidencji w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis lub uzupełnienia jego braków i nie został złożony wniosek do sądu, o którym mowa była wyżej, przedstawicielowi reprezentującemu stowarzyszenie zwykłe albo zarządowi przysługuje prawo wniesienia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Stowarzyszenie zwykłe powstaje i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do ewidencji, ale nie posiada pełnej osobowości prawnej.

Ewidencja stowarzyszeń zwykłych, w przeciwieństwie do rejestru KRS, nie jest scentralizowana. Prowadzona jest przez organ nadzorujący właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia. W ewidencji tej figuruje wyłącznie jeden typ podmiotu – stowarzyszenie zwykłe. Stowarzyszenia zwykłe nie mogą prowadzić działalności gospodarczej (czyli nie znajdziemy ich w rejestrze przedsiębiorców), ale mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego (patrz dalej) i wtedy pojawią się też w rejestrze stowarzyszeń KRS.

Podstawy prawne:

- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 maja 2016 r. w sprawie prowadzenia ewidencji stowarzyszeń zwykłych, jej wzoru oraz szczegółowej treści wpisów.

### Krajowy Rejestr Sądowy

Ogólna procedura w KRS jest w skrócie następująca. Wniosek o wpis składa się na urzędowym formularzu albo na formularzu udostępnionym w systemie teleinformatycznym. Składając wniosek, wnioskodawca, o ile jest do tego obowiązany, bez wezwania uiszcza opłatę sądową, a jeżeli wpis podlega ogłoszeniu – również opłatę za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Wniosek bez odpowiedniej opłaty sądowej lub nieprawidłowo wypełniony podlega zwróceniu, bez wzywania do uzupełnienia braków. W razie zwrócenia wniosku może on być ponownie złożony w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia o zwrocie. Jeżeli wniosek spełnia wszystkie wymogi, referendarz sądowy wydaje postanowienie o wpisie do rejestru. W innym wypadku postanawia – z różnych przyczyn – o odrzuceniu wniosku. Takie postanowienie wraz z pouczeniem dostaje organizacja, której przysługuje skarga. Skargę wnosi się do sądu w terminie tygodniowym. Proste? W praktyce nie bardzo.

### Rejestr stowarzyszeń i... system normatywny

„Rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej” – tak brzmi jego pełna nazwa – to podstawowy rejestr, w którym znajdziemy organizacje pozarządowe. Funkcjonuje on w ramach Krajowego Rejestru Sądowego (prowadzonego przez sądy rejonowe i Ministerstwo Sprawiedliwości),

a rejestrują się w nim m.in.:

- fundacje,
- stowarzyszenia (17),
- posiadające osobowość prawną terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszeń,
- związki stowarzyszeń,
- związki sportowe (uwaga: zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o sporcie związek sportowy działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń).

W rejestrze tym pojawią się także organizacje, które nie są z zasady wpisywane do KRS, ale zostają tu wpisane wyłącznie z uwagi na posiadanie statusu OPP (patrz niżej), np.:

- posiadające status OPP uczniowskie kluby sportowe, kluby sportowe,
- posiadające status OPP stowarzyszenia zwykłe.

Jednym z podstawowych problemów z rejestracją w KRS jest długość postępowania. W nowelizacji z 2015 r. udało się zlikwidować niezyciowy zupełnie termin 3 miesięcy i udział organu nadzoru w rejestracji. Praktyka wskazywała na to, że ów 3-miesięczny termin często przeciągał się – w wyniku m.in. uwag organu nadzoru – na kolejne miesiące. Jednak nowelizacja nie spowodowała, jak się zdaje, znaczącego skrócenia terminów rejestracji. W każdym razie termin 7-dniowy, wynikający z ustawy o KRS (art. 20a), jest terminem instruktażowym (a więc nieobligatoryjnym). Oczywiście organizacjom przysługuje skarga do prezesa sądu czy skarga na przewlekłość postępowania (18), jednak te działania organizacje traktują (chyba niesłusznie) jako formę przedłużenia procesu rejestracyjnego, a nie jako realizację uprawnienia obywatela do dochodzenia swoich praw.

Wiele też wskazuje na to, że różne podejścia różnych KRS-ów skutkują tym, że obywatele nie zawsze mogą zarejestrować swoją organizację w zaprojektowanym przez siebie kształcie, a przecież Konwencja nie daje podstawy do wyłączenia z zakresu wolności zrzeszania się prawa do kształtowania wewnętrznej struktury stowarzyszenia i jego działalności. Czy naprawdę 7-osobowe stowa-

rzyszenie musi mieć i zarząd, i komisję rewizyjną? A zarząd, czy musi się składać z wybranych przez walne zgromadzenia członków, a nie np., tak jak to jest w wielu zrzeszeniach na świecie, z zatrudnionych pracowników? Zapewne można uprościć rejestrację, upraszczając wymogi zapisane w ustawie. Taką możliwością, o której już pisaliśmy, było przygotowanie wzorca statutu, który pozwalałby na szybką i pewną rejestrację.

Podstawy prawne:

- ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym,
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (m.in. art. 8 ust. 1 i art. 17 ust. 1),
- ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (m.in. art. 7),
- ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (m.in. art. 4 i art. 6).

OPP – i w KRS, i w NIW

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza status organizacji pożytku publicznego. Widać tu próbę powrotu do idei organizacji „wyższej użyteczności publicznej”, ale bez arbitralnej, koncesyjnej decyzji władz. Tak oto organizacja pozarządowa może, o ile spełnia przewidziane prawem wymagania, złożyć wniosek o przyznanie jej tego statusu i odnotowanie tego w „rejestrze stowarzyszeń...”. Ważne jest to, że organizacje pozarządowe niezarejestrowane w KRS też mogą wnioskować o nadanie im statusu organizacji pożytku publicznego. Wtedy taką organizację (np. stowarzyszenie zwykłe czy klub sportowy) wpisuje się do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jednak z wpisem tym nie wiąże się nabycie osobowości prawnej, co jest w rejestrze odnotowane.

Status OPP wiąże się z pewnymi obowiązkami i uprawnieniami. Jednym z nich jest możliwość zbierania 1,5% podatku od osób fizycznych. W tym jednak wypadku kluczowe nie jest wcale odnotowanie w rejestrze sądowym (jest ono konieczne, lecz niewystarczające), ale znalezienie się w prowadzonym w formie elektronicznej wykazie organizacji „mających status organizacji pożytku publicznego na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1,5% podatku z zeznań podat-



kowych składanych za rok podatkowy” zamieszczonym nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego „na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej”.

Podstawy prawne:

- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Rejestr przedsiębiorców

Organizacje, które rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej, muszą osobno wpisać się do funkcjonującego w KRS rejestru przedsiębiorców, który został utworzony w oparciu o ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym i działa od dnia 1 stycznia 2001 roku. W tym rejestrze organizacje pozarządowe są traktowane na równi z innymi podmiotami, choć przecież z założenia działalność gospodarcza nie jest podstawową formą działania organizacji pozarządowej.

Warto wiedzieć!

Bez względu bowiem na to, co organizacja wskazuje jako swoją „przeważającą działalność gospodarczą”, wnosząc o wpis do Rejestru Przedsiębiorców, i jaki wpis ostatecznie w nim jest, w bazie REGON organizacje pozarządowe są wpisane pod kodem PKD 94.99.Z (co oznacza „działalność pozostałych organizacji członkowskich, gdzie indziej niesklasyfikowaną”). Ma to swoje konsekwencje, które ujawniły się, np. gdy organizacje pozarządowe próbowały korzystać ze wsparcia w ramach tzw. Tarczy (19).

## Inne rejestry

### Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich

Nowa forma prawna, jaką jest KGW (poprzednie KGW istniały i istnieją dalej albo bez osobowości prawnej, przy kółkach rolniczych, albo jako zwykłe stowarzyszenia zarejestrowane w KRS), pozwala na ubieganie się o wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na podstawie wzorcowego lub przygotowanego przez siebie statutu. Prezes ARiMR dokonuje, w drodze decyzji, wpisu koła gospodyń wiejskich do rejestru po stwierdzeniu, że „statut koła jest zgodny z przepisami prawa, założyciele koła spełniają wymagania określone w ustawie oraz

w rejestrze nie dokonano wpisu koła z siedzibą w tej samej wsi”.

W KRKGW figurują dwa „typy” organizacji:

- koła gospodyń wiejskich,
- związki kół gospodyń wiejskich.

Wyjątkowym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady – jedno koło w jednej wsi, co w istocie oznacza, że co prawda na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”, ale administracja udziela swoistej koncesji na działanie koła KGW. Jednak związki KGW mogą być już rejestrowane dowolnie.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich

### Rejestry na uczelniach

Organizacje studenckie działają w ramach samorządnych uniwersytetów. Zgodnie z art. 111 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce studenci mają prawo zrzeszania się w uczelnianych organizacjach studenckich. O powstaniu uczelnianej organizacji studenckiej jej organ niezwłocznie informuje rektora, który ma prawo uchylić niezgodny z prawem akt organu organizacji, a także, w drodze decyzji administracyjnej, rozwiązać uczelnianą organizację studencką, która rażąco lub uporczywie narusza przepisy. Uczelnia może też przeznaczać środki na realizację działań uczelnianych organizacji studenckich i działających w uczelni stowarzyszeń zrzeszających wyłącznie studentów lub studentów, doktorantów i pracowników uczelni. Podmioty te przedstawiają uczelni sprawozdanie z wykorzystania środków otrzymanych w danym roku akademickim.

Co ciekawe – z punktu widzenia tematu naszego wpisu – wspomniana ustawa zniosła obowiązek wpisu do rejestru na rzecz obowiązku informacyjnego. Nie wiemy, na ile zmieniła się praktyka na uczelniach. Wydaje się, że do tej pory mówiąc o organizacjach pozarządowych, zbyt mało uwagi poświęca się organizacjom studenckim (np. kołom naukowym). A przecież to tu wielu przyszłych działaczy pozarządowych zdobywa podstawowe umiejętności i nawyki działań społecznych. Warto też dodać, że tradycje zrzeszeń studenckich sięgają... średniowiecza.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

### Próba porównania

We wprowadzeniu wskazywaliśmy, że obecnie w naszym ustawodawstwie wobec organizacji pozarządowych stosowany jest głównie system normatywny (rejestracyjny) – spełniające pewne wymogi podmioty mogą zostać zarejestrowane i dzięki temu uzyskać osobowość prawną (lub ułomną osobowość prawną w przypadku stowarzyszeń zwykłych). Jednak podstawowym pytaniem powinno być – po co mamy się rejestrować, skoro prawo do zrzeszania się jest nie tylko naszym prawem, ale i naszą wolnością obywatelską. Odpowiedź w zasadzie jest prosta – będzie się powtarzać wielokrotnie przy naszych rozmowach na temat uproszczeń, prowadzonych pod hasłem #prosteNGO. Obowiązki za prawa! Jeśli państwo żąda od nas rejestracji, ale i sprawozdawczości, wykonywania pewnych obowiązków, to co w zamian otrzymujemy? Po co ta rejestracja? Jedni powiedzą, że dla obrony państwa i osób trzecich, inni, że dla obrony osób zakładających organizację. Obie odpowiedzi mogą być prawidłowe. Nad zarejestrowanymi organizacjami administracja ma przynajmniej częściową kontrolę, a kontrahenci, beneficjenci organizacji mają pewną podstawę do obdarzenia takiego podmiotu zaufaniem (o tym, czy zawsze ufają w praktyce, łatwo się przekonać, idąc po pożyczkę dla organizacji w komercyjnym banku). Z kolei otrzymując osobowość prawną, organizacja zyskuje ochronę w obrocie prawnym, zaś członkowie czy fundatorzy zabezpieczenie swojego majątku przed zawinionymi lub nie stratami organizacji. Temat odpowiedzialności członków organów za zobowiązania organizacji wymaga odrębnych rozważań.

Czy jednak nie żąda się od nas zbyt wiele? Dlaczego rejestracja posiadających osobowość prawną i nieprowadzących działalności gospodarczej lokalnego klubu sportowego, koła gospodyń wiejskich czy lokalnego stowarzyszenia zajmującego się kulturą jest tak zasadniczo różna? Czy na pewno wszystkie dane wymagane w statucie rejestrowanych w KRS stowarzyszeń są niezbędne?

## Ustawa o pożytku – błędy systemowe

Ustawa, która po 2004 roku zmieniła sektor pozarządowy, była efektem wieloletnich działań rzeczniczych sporej części środowiska. Jednak mówiąc dziś o akcie prawnym, który funkcjonuje już lat bez mała dwadzieścia, nie możemy zapominać o kilku podstawowych sprawach. Ustawa o pożytku, gdy ją uchwalano, nie była – tak jest zresztą z większością ustaw – rozwiązaniem idealnym. Nawet w samym środowisku organizacji pozarządowych pojawiały się głosy krytyczne, a część regulacji było efektem arbitralnych rozstrzygnięć, co do których z pewnością nie było jednomyślności. Warto o tych zastrzeżeniach pamiętać chociażby po to, by sprawdzić, jakie efekty przyniosły te czy inne rozwiązania. Ustawa ta zmieniła też (oczywiście nie pod każdym względem na dobre) sektor pozarządowy, tworząc pewną praktykę społeczną, przyzwyczajenia, sposób postrzegania rzeczywistości. To fakt społeczny i nawet jeśli się nam nie zawsze podoba, to jego zmiana może okazać się niemożliwa lub bardzo trudna. Z drugiej strony – jeżeli mamy zakorzenione jakieś złe nawyki, warto czasem się zastanowić, czy nie warto podjąć trudu ich zmiany.

Pomiędzy zapisem prawa a jego stosowaniem jest ogromna luka. Wiele bardzo obiecujących zapisów w praktyce okazało się rozwiązaniami o niewielkim znaczeniu lub wręcz pewną fikcją prawną (tak było np. z programami współpracy, które długo nie chciały się przyjąć w wielu samorządach, a w niektórych nadal są nic nieznaczącymi „półkownikami” [od stania na półce]). Ustawa to nie tylko konkretne zapisy, ale także praktyka ich stosowania. Czasem nie trzeba zmieniać prawa, a tylko zacząć go przestrzegać. Innym razem warto zmienić nawet dobre zapisy tak, by były przestrzegane. Dopiero w kontekście tych trzech kwestii: 1) założeń, dla których powstawała ustawa, 2) zmieniającej się rzeczywistości społecznej i 3) praktyki stosowania prawa – powinniśmy dyskuutować o założeniach do nowelizacji lub tworzeniu nowych rozwiązań.

Funkcjonuje przekonanie że ustawa ta jest swoistą „konstytucją” sektora, czy też swego rodzaju paktem (na wzór brytyjskiego *compact*) między organizacjami a władzą. Bez wątplenia w ustawie na początku próbowano zmieścić wszystko (od definicji organizacji pozarządowej po problem ubezpieczenia wolontariuszy). A potem jeszcze sporo dołożono.

## Teza pierwsza. Pożytek publiczny to nie wszystko!

Jak wspomniano wyżej – przyjęło się uważać, że ustawa właściwie obejmuje całość działania organizacji pozarządowych. Wynika to z bardzo szerokiego zdefiniowania pożytku publicznego. Czas się zastanowić, czy nie jest to przypadkiem błąd.

Ustawa regulowała wiele kwestii, które utrudniały życie organizacjom przed 2004 rokiem. Problem braku definicji organizacji pozarządowej, kwestie związane z zatrudnianiem wolontariuszy, kwestie działalności odpłatnej... Oczywiście więc było, że wszystkie organizacje chciały móc korzystać z dobrodziejstw ustawy. Ale przecież ta ustawa nie była ustawą o organizacjach pozarządowych (w końcu część podmiotów zdefiniowanych w niej jako organizacje pozarządowe, np. związki zawodowe czy partie polityczne, nie może korzystać z jej zapisów), a jedynie o działalności pożytku publicznego (a dodajmy, że działalność pożytku mogą prowadzić również instytucje niebędące organizacjami pozarządowymi, np. spółdzielnie socjalne).

Dlatego też zaczęło się rozpychanie pojęcia pożytku publicznego. Traktowano je szeroko i starano się przypisać mu, co się tylko da. Byle można było powiedzieć, że każda działalność organizacji pozarządowej mieści się w tym pojęciu. I rzeczywiście, właściwie trudno znaleźć dziś obszar działań, który jest realizowany przez organizacje, a który w „pożytku” by się nie mieścił. Pożytkiem jest działalność klubu szachowego, który prowadzi jedynie wewnętrzne rozgrywki. Działalność klubu judo, w którym uczy się sztuki walki jedynie kilkoro dzieci członków. Także działalność stowarzyszenia powołanego do chronienia prywatnych samochodów na wspólnym parkingu. Organizacje mogły stosować ustawę właściwie do wszystkich swoich działań i to był jej efekt pozytywny. Nie wprowadzając ustawy o organizacjach pozarządowych (tego wcześniej sugerowanego kodeksu), unormowano ich działalność. Ale to tylko jedna strona medalu.

Jest i druga. Szerokie rozumienie pożytku publicznego znacząco ograniczyło świadomość, że organizacje pozarządowe, a już na pewno stowarzyszenia, jako przejaw wolności zrzeszania się nie są i nie powinny być tworzone jedynie dla pożytku publicznego. Zrzeszać się wolno dla wszystkich, zgodnych z prawem, celów. Rozszerzając do granic możliwości pojęcie pożytku publicznego, zawężamy pojęcie interesu grupowego. Problem niby teoretyczny, ale ma swoje

bardzo konkretne konsekwencje. Wymieńmy tylko dwie – zafałszowanie dyskursu publicznego i pozbawienie sensu idei statusu organizacji pożytku publicznego.

### Zafałszowanie dyskursu publicznego

O tym, że mamy w Polsce problem z dialogiem, wszyscy wiemy. Warto jednak zwrócić uwagę, że jednym z powodów takiego stanu rzeczy – sygnalizowanym już od dawna – jest fakt, że dialog społeczny zdominowany jest przez „zasadę moralnej słuszności”. Argumenty dotyczą nie tego, że moje interesy są ważne, ale tego, że w istocie zaspokojenie moich interesów to konieczny element dobra wspólnego. Często pod hasłem reformy służby zdrowia czy edukacji różne grupy społeczne i różne grupy interesu walczą o swoje – dodajmy: najczęściej słuszne – postulaty. To poważny błąd, gdyż w takim dyskursie zazwyczaj traci interes publiczny. A przecież uzasadnione żądania płacowe i reforma systemowa to dwie różne sprawy, choć od siebie zależne. Jak się to ma do pożytku publicznego? Jeżeli wszystko jest w zasadzie pożytkiem publicznym (i dobro mojego syna w klubie sportowym, i mojego samochodu na społecznym parkingu), to nie dyskutujemy nad tym, jak zapewnić równowagę między interesem publicznym a prywatnym, ale balansujemy pomiędzy różnymi interesami publicznymi. Kto ma oceniać, że coś jest robione dla dobra wspólnego, a coś dla pożytku własnego, skoro ustawa mówi, że to wszystko w zasadzie jest równie ważne?

### Pozbawienie sensu idei statusu organizacji pożytku publicznego

Miało być tak, że organizacje, które będą działały wyłącznie dla pożytku publicznego, będą mogły się starać o specjalny status, który miał zapewnić im specjalne traktowanie. Cóż, jeśli w zasadzie nie ma działań poza pożytkiem, wystarczy przez dwa lata robić to, co się robi, by uzyskać taki status. Okazuje się, że nie ma w istocie żadnej różnicy pomiędzy działaniami organizacji posiadającej status pożytku publicznego a działaniami organizacji bez tego statusu. I organizacje właściwie zastanawiają się, czy chcą mieć status OPP, czy nie, nie ze względu na to, co robią, tylko z uwagi na to, czy posiadanie takiego statusu się „opłaca”. Problemy z 1,5% podatku są tu doskonałym przykładem pomieszczenia pojęć.

### Teza druga. Ani wsparcie aktywności obywatelskiej, ani zlecenie zadań

Pomijając już kwestię tego, jak szeroko definiujemy pożytek publiczny, musimy

odpowiedzieć sobie na pytanie, co w istocie ma być finansowane ze środków publicznych. I kto ma o tym decydować? Przed uchwaleniem w 2003 roku ustawy o pożytku (a właściwie przed 1999 rokiem, kiedy to ustawa o finansach publicznych de facto przesądziła o sposobie finansowania zadań z budżetu samorządów) nie było jasności co do tego, jaki powinien być dominujący model współpracy z samorządem. Doskonale zarysował to swojego czasu Zbigniew Wejcman, mówiąc o dwóch modelach współpracy – „sponsorskim” i „zadaniowym”, słusznie sprowadzając ten dylemat do alternatywy „wartości czy zadania” (20). Gdyby ustawę wprowadzano w 1996 roku, lub nawet 1998 roku, zapewne zwyciężyłby ten aksjologiczny model, gdy uważano jeszcze, że zadaniem samorządu jest wspieranie aktywności mieszkańców. Jednym z ówczesnych haseł było przeznaczenie 1% budżetu samorządu (coś bardziej jak dzisiejszy fundusz obywatelski niż 1% podatku) na wsparcie lokalnych organizacji pozarządowych. Ciągle jeszcze dominowała w powszechnej świadomości idea zawarta w preambule ustawy Prawo o stowarzyszeniach, gdzie zapisano wyraźnie, że powstaje ona w celu „umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”.

Jednak prawne rozwiązania w wieku XXI poszły już w kierunku modelu zadaniowego. Różnica filozofii jest widoczna. Ustawa o działalności pożytku, choć nie wprost, ograniczyła wymiar działania organizacji do działalności pożytku publicznego, którą sprowadziła w istocie do działalności społecznie użytecznej, prowadzonej „przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych (...)” (art. 1 pkt 1).

Przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym jedynym celem finansowania działań organizacji pozarządowych przez samorząd jest realizacja zadań publicznych, nie spełniło oczekiwań. Nie stało się ani podstawą do rozwoju lokalnej aktywności społecznej, ani nawet, wbrew intencjom ustawodawcy, sposobem na przejrzyste zlecenie zadań publicznych. Dlaczego? Odpowiedź jest prosta. Próbowano – co jest częste w tej ustawie, także np. w kwestii instytucji rady działalności pożytku publicznego – w jednym rozwiązaniu znaleźć odpowiedź na dwa wyzwania. Dlatego tak ważne jest postawienie pytania, czy rzeczywiście w działalności organizacji najważniejsze ma być realizowanie zadań publicznych i czy tylko taka działalność ma być dofinansowywana ze środków publicznych.

Jeżeli nie, to konieczna jest zmiana filozofii zawartej w ustawie i stworzenie mechanizmów rzeczywistego kontraktowania usług. Jeśli jednak uznamy, że wspieranie aktywności lokalnej jest równie ważne, to i tak konieczne będą daleko idące zmiany i stworzenie dwu osobnych ścieżek finansowania. Niewydolność dotychczasowych rozwiązań uwidoczniała się, między innymi, w krytyce projektu ustawy o ekonomii społecznej. Mimo totalnej krytyki tej legislacyjnej propozycji wszyscy właściwie chwalili alternatywne systemy finansowania. Czy trzeba dodawać, że widzieć je chcieli... w ustawie o pożytku?

### **Teza trzecia. Konkursy to nie panaceum**

Bo trzeba sobie powiedzieć, że główna filozofia tej ustawy jest taka, że przyjmuje się konkursowy tryb przyznawania dofinansowania. Ogłoszony konkurs, przejrzyste zasady, niezależni eksperci, kontrola społeczna – to sposób, który zapewnia dobry wybór. Czy na pewno? Czy zawsze? Spróbujmy przyjrzeć się szczegółom.

Wielu działaczy społecznych nie wyobraża już sobie funkcjonowania sektora pozarządowego bez systemu konkursów. To jest jedna z tych zmian, które na stałe wpisały się już w działalność organizacji pozarządowych w Polsce. Jednak zgoda na to, że tryb konkursowy jest elementem modelu działania organizacji pozarządowych, nie oznacza braku konieczności pogłębionej refleksji nad jego efektami, zastanowienia się, czy system konkursowy jest dobry, a jeśli, to kiedy i dla kogo. Czy dobry jest zawsze, czy tylko w niektórych przypadkach? Jeżeli odpowiemy sobie na to, wydawałoby się – czysto teoretyczne, pytanie, w nowy sposób będziemy, być może, podchodzić do proponowanych zmian.

Wyżej pokazaliśmy, że system finansowania organizacji zdefiniowany w ustawie o pożytku próbuje połączyć dwie funkcje: wspierania aktywności obywatelskiej i zlecenia zadań. W istocie więc połączył cechy dwóch trybów finansowania organizacji: konkursu grantowego, którego zalety (ale też i wady) poznaliśmy dzięki programom pomocowym i zagranicznym fundacjom (to one dominowały w początku lat 90. ubiegłego wieku i na nich organizacje uczyły się działania projektowego), i oczywiście typowego zlecenia zadań. Z połączenia wyszła hybryda, zlecamy zadania publiczne (obszar, w ramach którego zazwyczaj stosowany jest tryb zamówień), ale wyboru dokonuje się w trybie konkursowym, który pasuje raczej do działań animacyjnych czy innowacyjnych, a nie systematycznego prowadzenia zadań publicznych.



Czym się różni typowy konkurs dotacyjny od zlecenia zadania? W drugim wypadku zamawiający dobrze wie, co chce osiągnąć i szuka tylko najlepszego (co to oznacza, zdefiniowane jest np. w zapytaniu ofertowym) wykonawcy. W pierwszym przypadku zaś nie chodzi o konkretne zadanie, ale o odpowiedź na pewien problem czy oczekiwanie społeczne. W istocie w tym przypadku wybiera się raczej pomysły niż sposób wykonania.

Wiele osób ze środowiska organizacji chętnie zgodziłoby się z tą argumentacją, jednak i tak opowiedziałyby się za hybrydowym systemem konkursowym. Dlaczego? Ponieważ uważa, że jest on – za chwilę zmierzmy się z tą tezą – korzystniejszy dla organizacji. A korzystniejszy dlatego, że:

- Nie jest uznaniowy, a oparty na pewnych obiektywnych kryteriach – uniemożliwia rozdawanie pieniędzy po uważaniu („swoim”).
- Jest mniej kłopotliwy niż zamówienia publiczne, nie wymaga działalności gospodarczej (lub odpłatnej działalności pożytku publicznego).
- Jest większa szansa na dostanie pieniędzy – jest więcej „zwycięzców”, Pieniądze dostaje się „z góry”, a nie „z dołu”, co przy chronicznym braku kapitału znacznie utrudniałoby udział w startowaniu o środki wielu organizacjom.
- W zasadzie działania te nie podlegają ocenie merytorycznej, a to zapewnia poczucie bezpieczeństwa. Wystarczy przestrzegać formalnych wymagań z umowy.
- Rozliczenie dotacji nie zależy przecież w istocie od rezultatów (umówmy się, że to, co dziś nazywa się rezultatami, to jedynie produkty i wskaźniki ilościowe, które naprawdę nic, albo bardzo niewiele, mówią o tym, czy zrealizowało się zamierzone cele).

To, że taki tryb konkursowy nie jest bynajmniej remedium na wszystko, ani czymś „naturalnym”, zrozumiałem podczas jednej wizyt studyjnych, gdy obserwując, jak w Holandii kwitnie współpraca samorządu z organizacjami, staraliśmy się dowiedzieć, jak oni organizują te swoje konkursy. I okazało się, że nie organizują. Z powodu dokładnie takiego, za co tryb ustawowy często bywał krytykowany – bo po co konkurs na zlecenie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej jedynej w danej miejscowości jednostce ochotniczej straży pożarnej, na zarybianie stawu przez jedyne w danej miejscowości koło wędkarskie

czy na zorganizowanie festiwalu dla jedynej organizacji, która robi to od lat.

Wspomniane wyżej argumenty za trybem konkursowym z „ustawy o pożytku”, jeśli dobrze się zastanowić, mają też swoje „ale”. Spróbujmy zastanowić się, czy rzeczywiście takie rozwiązanie zawsze jest dla organizacji korzystne.

### O decyzji

Argument o obiektywności wyboru ofert jest bardzo istotny. Mamy wyuczoną (i często słusznie) nieufność do władzy, która bez społecznej kontroli może mieć inne cele niż szeroko rozumiane dobro wspólne. Czy jednak konkurs zawsze (często) przed tym zabezpiecza? Wiemy, że nie zawsze, a przy tym – co gorsza – zdejmuje w istocie z władzy polityczną odpowiedzialność za wydatkowanie tych środków. Zdecydowała przecież niezależna komisja. I nie chodzi tu tylko o to, że władza byłaby dokładniej rozliczana z wydatkowania części budżetu (może trochę). Przede wszystkim bardziej byłaby zainteresowana wydatkowaniem tych środków, a tym samym większą uwagę przywiązywałaby do tego, co mogą dla niej zrobić organizacje. A tak – traktuje pieniądze przekazane organizacjom trochę jak kolejny koszt stały, który, o ile się uda, po prostu trzeba ograniczać. Dodatkowo, co ogólnie wiadomo, system ten premiuje organizacje przede wszystkim „umiejące pisać wnioski”, a nie te, które lepiej robią swoją robotę niż się nią chwala.

### O formalnościach

Argument o mniej uciążliwych formalnościach jest właściwie dość zabawny. Po pierwsze – organizacje jak ognia boją się działalności gospodarczej. Pomijając już kwestię, czy zlecenie zadań z ustawy o pożytku nie podchodzi w istocie pod unijną definicję działalności gospodarczej, należy sobie powiedzieć, że przedsiębiorca nie ma do wypełnienia znacząco więcej formalności, niż prawo nakłada na organizacje pozarządowe. Czasem być może nawet mniej. Po drugie – w prawie zamówień publicznych mamy – w uzasadnionych przypadkach – możliwość zamówień z tzw. „wolnej ręki”. Co więcej, dotyczy to nawet zamówień i konkursów, których wartość jest równa lub przekracza 130 000 zł (bez podatku VAT). Dla przypomnienia – dotacja z samorządu to najczęściej kilkanaście tysięcy złotych, a musi ona przejść całą procedurę. Czy to nie zastanawiające?

### O wysokości kwot

Kolejny argument mówi, że dzięki konkursom więcej organizacji dostaje środki, niż gdyby tylko samorząd zlecał konkretne zadania publiczne. To niby prawda, ale też w pewnym stopniu argument samobójczy, bo przecież im więcej beneficjentów w konkursach grantowych, tym mniejsza średnia dotacja. Jeżeli mówimy o zlecaniu zadań (a tego przecież wymaga ustawa), to małe środki na dotację oznaczają w istocie zbyt małe, by dobrze wykonać zleczone zadanie. Stąd i wkład własny, i czasem słaba jakość usług.

W średniowiecznych Włoszech, jak to opisuje bodaj Putnam, była taka forma samopomocy, która polegała na tym, że składano się corocznie niewielkimi kwotami, by stworzoną w ten sposób, już całkiem pokaźną, sumką wesprzeć po kolei każdego z uczestników tej współpracy. Dzięki temu co jakiś czas jeden z nich miał środki na konieczne inwestycje i to bez konieczności zaciągania pożyczki. Być może także dla organizacji większa kwota przekazywana rządziej stanowiłaby większy impuls do rozwoju niż małe, systematyczne wsparcie?

### O prefinansowaniu

Argument o prefinansowaniu dotacji w przeciwieństwie do poprzednich jest bardzo konkretny. Oczywiście można go rozbroić tezą, że właśnie dlatego nie mają organizacje pieniędzy na realizowanie zleceń, gdyż stosują tryb z ustawy o pożytku i nie tylko nie wzmacniają się potencjalnym zyskiem za wykonaną usługę, ale jeszcze osłabiają się często koniecznością wniesienia wkładu własnego. Ale to nie przekona małych i strukturalnie biednych organizacji. Tu jednak trzeba wyraźnie powiedzieć, że gdyby tryb pożytkowy nie opierał się na konkursie, ale na rzeczywistym zlecaniu zadania, to i tak można by zapisać w ustawie jakieś formy prefinansowania. A jeśli nawet nie, to w zaplanowanych kosztach można by przewidzieć prócz nadwyżki na rozwój także odsetki od pożyczki wziętej na ten cel.

### O kontroli

Argument o braku kontroli jakości świadczonych przez organizacje usług nie jest wypowiedziany głośno. Czasem słychać tylko gdzieś w kulisach takie uwagi wygłaszane o innych organizacjach, bo przecież nikt nie przyzna, że to, co zrobił, można było zrobić lepiej. Samorząd, jeśli nie musi, też nie będzie się „chwalił”, że coś jest dalekie od doskonałości. Jednak nie jest to argument nieistotny.

Organizacje, tak jak działalności gospodarczej, obawiają się zewnętrznej weryfikacji swoich działań. I nie zawsze dlatego, że są przekonane o ich niedoskonałości, ale również dlatego, że w takim przyglądaniu się ich działalności dopatrują się czyichś złych intencji. Wiedzą, że często ich działania – czasem rzeczywiście wspaniałe – w dużej części są niewymierne. W końcu ile warto zapłacić za uśmiech dziecka? A do tego – kto ma ocenić, czy dziecko uśmiecha się wystarczająco szeroko? Tu oczywiście system kontraktowy może się nie sprawdzić. W konkursie grantowym umiejętność pisania może wygrać z profesjonalizmem działań, a w zamówieniach cena może wygrać z jakością wykonania. Żaden z systemów nie jest doskonały, ale też miks tych systemów nie jest chyba lepszy od żadnego z nich osobno.

### O stabilności

Jest jeszcze jeden argument przeciw konkursom – oto konkursy finansują projekty, działania o określonej perspektywie czasowej, o określonych efektach. I choć organizacje przyzwyczyły się, że mają robić projekty, choć są przekonane, że to jest ich obowiązek – bo projektowo to znaczy zgodnie z nowymi trendami w zarządzaniu, chociaż, w końcu, projekty w wielu kwestiach się dobrze sprawdzają, to jednak misję wielu organizacji realizuje się w sposób ciągły. W tym wypadku projekty mogą uzupełnić podstawową działalność organizacji, ale nie ją zastąpić. Dlatego system konkursowy nie wydaje się być najlepszym, a na pewno nie może być jedynym, rozwiązaniem. A zatem – czy jest tak, że ustawą o działalności pożytku publicznego po pierwsze źle zdefiniowano pożytek, po drugie niepotrzebnie wymieszano zadania publiczne z aktywizacją mieszkańców, a po trzecie zastosowano mechanizm podejmowania decyzji o dystrybucji środków, który na pewno nie jest rozwiązaniem najbardziej efektywnym?

## Dotacje na poziomie centralnym – krytyka obowiązujących regulacji

Na przełomie lat 2022 i 2023 głośno było w mediach ogólnopolskich o sprawie tzw. „Willi Plus”, czyli dotacjach przyznanych przez Ministra Edukacji i Nauki na zakup nieruchomości dla podmiotów, z którymi związani są politycy rządowi. Przy okazji opisu tej sprawy krytycznie o kontekstach trybów przekazywania środków publicznych przez rząd i jego agendy pisał Łukasz Górczyński w arty-



kule „Willa Plus i jej znaczenie dla sektora pozarządowego” (21) zamieszczonym na łamach portalu ngo.pl 13 lutego 2023 roku. W artykule znalazły się analizy dotychczasowych praktyk przekazywania środków publicznych, opisy luk systemowych i kierunkowe rekomendacje zmiany prawa.

### „Willa Plus” i jej znaczenie dla sektora pozarządowego

Sprawę tzw. „Willi Plus”, czyli dotacji przyznanych przez Ministra Edukacji i Nauki na zakup nieruchomości, dla podmiotów, z którymi związani są rządowi politycy, m.in. wicepremier z ramienia PiS Piotr Gliński (22), poprzedziły kontrowersje wokół konkursu Lasów Państwowych „Drewno jest z lasu”, którego beneficjentami były instytucje blisko powiązane z działaczami Solidarnej Polski (23). Równoległe do „Willi Plus” pojawiła się sprawa konkursu Ministerstwa Sportu „Sport dla Wszystkich”, w ramach którego 14 milionów złotych (z przyznanych 26,5 mln) przyznano podmiotowi, na czele którego stoi poseł Partii Republikańskiej Mieczysław Baszko (24). Co jakiś czas na tapecie pojawiają się kontrowersje wokół dotacji Narodowego Instytutu Wolności (25) oraz Funduszu Patriotycznego (26), nad którymi pieczę sprawuje wspomniany już wicepremier Piotr Gliński i które – jak donoszą media – stanowią m.in. instrument politycznego wpływu na bliskie władzy środowiska związane z Ruchem Narodowym. Z kolei nieprawidłowości w nadzorowanym przez ministra Zbigniewa Ziobrę Funduszu Sprawiedliwości były tak duże, że prezes NIK skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości z Kodeksem karnym wykonawczym oraz z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (27), wskazując przy tym, że Zbigniew Ziobro nie reagował na konflikty interesów oraz mechanizmy korupcjogenne (28). Wydaje się, że na uwagę sektora i mediów zasługuje też działalność spółek skarbu państwa, które poprzez różne programy dotacyjne, własne fundacje, darowizny, zakupy usług promocyjnych – wspierają określone organizacje (29). Tu szczególne zainteresowanie budzi grupa podmiotów skupionych wokół PKN Orlen czy cały model, w jakim działa zasilana dziesiątkami milionów złotych pochodzących od państwowych spółek Polska Fundacja Narodowa (30).

W ten oto sposób otrzymujemy obraz kilku modeli przepływu środków do różnych grup interesariuszy. Bo właśnie – czy powyższe działania można jeszcze nazywać dotacjami dla organizacji pozarządowych, rozumianymi jako powierzenie im realizacji określonych usług społecznych i zadań publicznych lub

wsparcia oddolnej aktywności obywatelskiej? Czy może jednak – w obliczu przywołanych przykładów – mamy do czynienia z zupełnie nowym instrumentem oddziaływania, balansującym na granicy prawa lub poza jego granicami (31), w sposób instrumentalny podchodzącym do przyjmowania i stosowania tego prawa oraz nierespektującym tzw. dobrych praktyk, którego to instrumentu zasadniczym celem jest odgórne zbudowanie własnego zaplecza politycznego poprzez przekazywanie środków publicznych i publicznego majątku podmiotom w praktyce mocno od polityków zależnym? Czy tak powinno być i – jeśli nie – jak być powinno? I jak do tego doprowadzić?

Refleksja jest potrzebna, bo fakt, że w ogólnopolskich mediach słowa „organizacje pozarządowe”, „fundacje”, „dotacje” odmieniane są przez wszystkie przypadki w jednoznacznie negatywnym kontekście kolejnych „afair finansowych”, budzi obawy odnośnie konsekwencji całej sytuacji dla sektora. Warto uporządkować dyskusję, co wymaga nieco dłuższego przedstawienia kilku elementów mechanizmu dotacyjnego.

### Dlaczego i jak pieniądze państwowe powinny trafiać do organizacji pozarządowych?

W połowie lat dziewięćdziesiątych okazało się, że wiele usług społecznych, które władza państwowa powinna dostarczać, mogą realizować organizacje pozarządowe. Więcej nawet – okazało się, że w wielu kwestiach są wykonawcą znacznie lepszym niż prywatne firmy, gdyż kierują się innymi wartościami. W sytuacji gdy za usługę płaci nie jej odbiorca, ale administracja (czyli np. za pomoc osobie wychodzącej z kryzysu bezdomności płaci agencja rządowa) organizacje, które często zatrudniały (i wciąż zatrudniają) pasjonatów, osoby szczególnie wrażliwe lub same doświadczone przez los, potrafiły dostarczać lepszych usług niż typowa firma komercyjna. Problemem był fakt, że organizacje nie prowadzą działalności gospodarczej w typowo biznesowym modelu, a więc nie mają środków, by najpierw wykonać usługę, a następnie ubiegać się o zwrot kosztów i odpowiednie wynagrodzenie. Pewną trudność stanowi również to, że prowadzą często działalność, którą ocenia coś tak niemierzalnego jak przysłowiowy „uśmiech dziecka” (choć w miarę rozwoju systemu dotacyjnego rozwinęły się też metody ewaluacji).

Dlatego wypracowano system grantowy, poprzez który chciano umożliwić organizacjom pozarządowym – zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości – wspieranie zadań państwa wraz z przekazaniem środków na realizację tych zadań. Tak powstał tryb z ustawy o działalności pożytku publicznego, regulacji przyjętej w 2003 roku, na którym do dzisiaj opiera się zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez samorząd. Wypracowanie tego systemu trwało latami. Od razu stwierdzić trzeba – nie jest to system idealny, wręcz coraz częściej mówi się o konieczności jego korekty. Przygotowane są nawet pomysły zmian opracowane przez zespół ekspercki złożony m.in. z przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządu. Niestety, nie do końca jest jasny ich obecny status. To, że ujrzały światło dzienne, jest w dużej mierze zasługą działań Biura monitoringu #prosteNGO (32). W każdym razie – możemy tu mówić o pewnym systemie.

### Krótką historia artykułu 90x

Jak natomiast wprowadzono podstawę do uruchomienia programu nazywanego teraz przez media „Willa Plus”? Przepis wprowadzający art. 90x, na podstawie którego uruchomiono program (jego fundament to ust. 1 w brzmieniu: „W celu realizacji polityki oświatowej państwa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może ustanowić programy inwestycyjne”), znalazł się w ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw uchwalonej 12 maja 2022 r. Nie było go jednak w projekcie regulacji. Cała nowelizacja miała dotyczyć „wprowadzenia zmian wynikających z konieczności przygotowania rozwiązań dotyczących organizacji i sposobu przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego w latach szkolnych 2021/2022–2023/2024, w których egzaminy te zdawać będą uczniowie i absolwenci, którzy dużą część swego kształcenia realizowali w warunkach stanu epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, tj. z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość” (33). Również więc sama opinia Biura Analiz Sejmowych dotyczyła wyłącznie powyższego zagadnienia.

„Wrzutka” w postaci art. 90x pojawiła się 24 marca 2022 r. na Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Poprawkę firmował poseł Sławomir Skwarek (PiS). Posłanka Katarzyna Lubnauer (KO) mówiła wówczas: *Chciałabym zapytać, co chce budować minister Czarnek? Po pierwsze, zgłaszanie poprawek, które nie są związane z materią ustawy, jest niekonstytucyjne. Po drugie, to jest projekt rządowy i był poddany konsultacjom właśnie po to m.in. żeby było wiadomo, co*

w nim jest. I co więcej, żeby mogły się do tego ustosunkować zainteresowane podmioty. Natomiast nagle okazuje się, że pan minister Czarnek ma mieć uprawnienia „wielkiego budowniczego”, który może budować inwestycje. Zatem, po pierwsze, jest pytanie, co chce budować minister Czarnek?” (34). Posłanka Krystyna Szumilas (KO) dodawała: „Chcę powiedzieć, że ten przepis jest po to, żeby to pan minister Czarnek mógł osobiście decydować, komu da pieniądze, a komu tych pieniędzy nie da – i komu należy to zawdzięczać”.

Jak na dłoni widać tu tytułowe wady konstrukcyjne. Po pierwsze – brak procedur, bo stworzony przepis jest na tyle ramowy, że daje ministrowi bardzo dużą swobodę działania (z przywoływanych wypowiedzi wynika, że posłanki prognozowały, że interesariuszem będą tu przede wszystkim samorządy). Po drugie – brak rzetelnej diagnozy i jasnego określenia celu interwencji. Po trzecie – brak ekspertyz. Po czwarte – brak konsultacji.

#### Rozwiązywanie i związywanie rąk

Mocno zauważalne jest przy tym jeszcze jedno zjawisko. Przepisy dotacyjne z ustawy o pożytku dotyczące – jak wspomniano – relacji na linii organizacje pozarządowe – samorząd mocno „wiążą ręce” obu stronom. Samorząd podejmuje działanie na podstawie bardzo konkretnych delegacji ustawowych, niejednokrotnie literalnie trzymając się brzmienia przepisu, co czasem odbierane jest jako zbędny formalizm lub nadmierna zachowawczość.

W przypadku dotacji centralnych dzieje się odwrotnie. Władza centralna stopniowo poszerza sobie możliwości działania. Samo w sobie może nie byłoby to negatywne, gdyby nie fakt, że wyłączone są przy tym bezpieczniki – tak instytucjonalne (zmiany w sądownictwie, próby zawężania możliwości kontrolnych NIK), jak i „społeczne” (m.in. instrumentalne traktowanie ciał dialogu, pomijanie konsultacji czy ignorowanie opinii komisji konkursowych – o czym też niżej).

Fundamentalne znaczenie ma tu oczywiście jeszcze jedna rzecz – przepisy przygotowuje ustawodawca, zarówno dla konkursów prowadzonych przez podmioty i instytucje, nad którymi w praktyce ma pełną kontrolę, jak i dla samorządów. W ostatnich latach pojawiały się co prawda propozycje nowelizacji ustawy o pożytku, z których część zrealizowano, ale nie szły one w kierunku tworzenia dobrych ram współpracy między organizacjami a samorządem,



a raczej w kierunku powolnej likwidacji procedur konkursowych dla zadań zlecanych przez administrację centralną (35).

W tym miejscu warto wskazać, że brak procedur, a nawet brak wytycznych do tworzenia tych procedur, w sposób szczególny dotyczy wspomianej już działalności spółek skarbu państwa, które poprzez różne programy dotacyjne, własne fundacje, darowizny, zakupy usług promocyjnych – wspierają milionami złotych określone organizacje. Polska Fundacja Narodowa, rokrocznie zasilana dziesiątkami milionów złotych ze środków spółek z udziałem skarbu państwa (36), czy fundacje powiązane z przywoływanym już PKN Orlen działają w oparciu o te same przepisy, co fundacje z funduszem założycielskim w wysokości kilkuset złotych, założone przez osoby fizyczne. Czy rzeczywiście powinny to być te same kategorie podmiotów, z takimi samymi ustawowymi obowiązkami i możliwościami? Od razu należy zaznaczyć, że sugestia dodatkowej regulacji dotyczy tych szczególnych przypadków fundacji, w których interesariuszem bezpośrednio jest samo państwo. Warto tu może kontekstowo przywołać art. 45 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Warto też zachęcić do lektury odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 377 w sprawie statusu prawnego fundacji na przykładzie Fundacji Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie (37).

To oczywiście zahacza o znacznie szersze zagadnienie, jakim jest właściwe umiejscowienie w systemie spółek takich jak przywołany PKN Orlen. Kolejne wątpliwości pojawiają się przy okazji takich spraw jak np. uniemożliwienie kontrolerom NIK przeprowadzenia czynności kontrolnych dotyczących wydatków Fundacji Orlen na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i konsultingowe oraz przyjętych zasad przyznawania darowizn na rzecz fundacji wspieranych przez koncern (38). W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli złożyła do Prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który dotyczy utrudniania i udaremniania kontroli.

**Czy są nam potrzebne dotacje instytucjonalne dla organizacji pozarządowych?**

Tym, czego od lat w sektorze pozarządowym brakuje, jest szeroko rozumiana własność społeczna. W latach 90. rozpoczął się proces prywatyzacji – dotyczył

on przede wszystkim działalności biznesowej. Wraz z reformą samorządową we własność zaczęto szerzej wyposażać samorzady. W tych procesach organizacje pozarządowe nie uczestniczyły. Z pojedynczymi wyjątkami podmiotów z „minionego systemu” zaopatrzonych w pewnym momencie – i często w niezbyt jasnych okolicznościach – w określony majątek. Wyjątek dotyczył też niektórych podmiotów powiązanych z partiami politycznymi. Taka historia miała miejsce m.in. w przypadku spółki Srebrna, której początkowym głównym udziałowcem była Fundacja Prasowa „Solidarność”, również powiązana z obecnymi politykami partii rządzącej (39).

Szerszy obywatelski ruch pozarządowy dopiero się w Polsce rodził. Oparty był – i nadal jest – w dużej mierze na pracy wolontariackiej i projektach, które w zasadzie uniemożliwiają gromadzenie majątku. A trzeba pamiętać, że budowana czasami nawet setki lat własność społeczna przedwojennych stowarzyszeń i fundacji została przejęta po II wojnie światowej przez państwo i nieliczne, koncesjonowane organizacje. Tak więc to, co w krajach stabilnej demokracji jest jedną z ważnych podstaw niezależności społeczeństwa obywatelskiego, u nas dopiero zaczyna się budować (40).

Od początku lat dziewięćdziesiątych „pozarządówka” mocno się zmieniała. Rósł poziom wiedzy, doświadczenia, umiejętności. Pojawiły się środki publiczne (unijne, pozaunijne, centralne, samorządowe), które należało w zdecydowanej większości rozliczać „projektowo” i nie dość, że wydatkować „do zera”, zgodnie z budżetem i harmonogramem, to często też z wymaganym wkładem własnym, który nie tylko nie wzmacniał, ale wręcz drenował zasoby organizacji pozarządowych. W większości były to środki przeznaczone na „wykupienie” przez administrację publiczną określonych usług od organizacji. Po realizacji projektu organizacje pozostawały w punkcie wyjścia.

Brakowało – i wciąż brakuje – środków na aktywność obywatelską realizowaną w organizacjach pozarządowych. Nie na realizację konkretnych usług, a na to, aby pobudzać obywateli do działania, wzmacniać partycypację itp. Odpowiedzią na to miał być program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Program – patrząc z szerokiej perspektywy – daleko niewystarczający na poziomie centralnym, nie mówiąc już o szczeblu samorządowym, gdzie wciąż brak konkretnych regulacji i środków, na podstawie których i z użyciem których takie działania mogłyby być realizowane.

Ustawodawca kilka lat temu wprowadził obligatoryjność budżetów obywatelskich w gminach będących miastami na prawach powiatu (wysokość budżetu obywatelskiego wynosić musi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu), ale to rozwiązanie – pomijając jego ocenę jako takiego – zupełnie pominęło rolę organizacji. Pominęło ją także przy mechanizmie inicjatywy lokalnej.

Tym jednak, co w ogóle jest dobrem deficytowym, są wspomniane dotacje instytucjonalne, przez które rozumieć można dotacje przeznaczane nie na zakup konkretnej usługi, a na takie wzmocnienie podmiotu, aby mógł on realizować swoją misję bez konieczności ciągłego trwania w systemie grantowym. Jest oczywiste, że przekazanie nieruchomości lub środków na zakup nieruchomości np. instytucji prowadzącej hospicjum dziecięce pozwoliłoby takiemu podmiotowi działać bezpiecznie, a jednocześnie umożliwiło prowadzenie na bazie tego kapitału pewnych działań ekonomizujących, z których dochód przeznaczany byłby na działalność misyjną. Pomogłoby mu to uniezależnić się od systemu dotacyjnego.

W samorządach model ten praktykowany jest bardzo rzadko i raczej w innym wariantcie, czyli ewentualnego długoterminowego użyczenia nieruchomości i przeznaczenia dotacji na prowadzenie określonego działania, np. schroniska dla osób wychodzących z bezdomności. Działanie to nazywane jest czasem powierzeniem zadania publicznego razem z infrastrukturą.

Na poziomie centralnym pierwszym takim systemowym rozwiązaniem był konkurs PROO w ramach Priorytetu 1a. Program przewiduje możliwość otrzymania kilkuset tysięcy złotych na „dofinansowanie realizacji misji i kosztów prowadzenia działalności statutowej, w tym budowanie kapitału ludzkiego oraz zasobów technicznych w ramach spójnych, wieloletnich strategii lub programów rozwoju organizacji”. Jak wspomniano we wstępie, działania NIW, czyli podmiotu zarządzającego konkursem PROO, również budzą kontrowersje (opisywane m.in. w ramach przywoływanego już cyklu tekstów OKO.Press). W przedmiocie całego działania NIW gorąco poleca się w tym miejscu kompleksowe opracowanie przygotowane przez Piotra Frączaka (41).

Choć trudno przyłożyć równą miarę do sprawy „Willi Plus”, analogii z NIW można szukać m.in. w zarzutach dotyczących konfliktu interesów. Tu również – tak jak

w przypadku „Willi Plus” – widzimy m.in. Fundację Polska Wielki Projekt, z którą związani są prominentni działacze PiS, w tym sam wicepremier Gliński. Pojawiały się też zarzuty braku brania pod uwagę opinii ekspertów komisji konkursowej (42). Niestety, jeśli nie działają „dobre praktyki”, należy wzmocnić przepisy. Na przykład wprost wykluczając z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty, z którymi związani są politycy pełniący określone funkcje. Do dyskusji – jakie funkcje. Jak pisał Tomasz Schimanek: „W Polsce rozwiązania prawne służące unikaniu konfliktu interesów, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, na przykład Belgią czy Danią, nie są zbyt rozbudowane”. (43). Można też wzmocnić ustawowo opinie ekspertów komisji konkursowych, dbając przy tym o w pełni transparentny sposób ich wyboru i ewaluację ich pracy. Sprawa „Willi Plus” nie powinna jednak w żaden sposób skutkować zaniechaniem myślenia o dotacjach instytucjonalnych. Wręcz odwrotnie – gdyby tak się stało, to „kara” dotknęłaby pozarządówkę, a nie sprawców całego procederu.

A co do wyciągania konsekwencji – należy obserwować dalszy przebieg sprawy i nie pozwolić jej dać się zapomnieć. Obserwować należy zarówno los przepisu, na podstawie którego ogłoszono konkurs (jako podstawy do tego typu dotacji instytucjonalnej), jak i losy „bohaterów” afery. Tak losy decydentów, czyli ministra Przemysław Czarnka oraz działaczy związanych ze środowiskiem rządzącym i z podmiotami, które otrzymały dotacje, jak i samych dotowanych podmiotów. Będą to zachęty lub przestrogi dla kolejnych osób. Jest też niezwykle niepokojące, że za fakt przyjmuje się, iż ewentualne konsekwencje będą mogły być wyciągnięte dopiero po zmianie władzy – jeśli w ogóle (44). Pokazuje to, jak daleko normy moralne odbiegają od norm prawnych. Na gruncie tych drugich, definicje „sprawiedliwości” i „uczciwości” zależą od tego, kto jesienią 2023 roku wygra wybory. Truizm, ale dojmujący.

### Najpierw pomyśl, potem zrób

Wróćmy jeszcze jednak do „logiki projektowej”, aby pokazać inne wady konstrukcyjne pojawiające się przy realizacji programów dotacyjnych. Interwencja środków finansowych – a za taką należy uznać dotację – powinna być odpowiedzią na zdiagnozowany problem. Diagnoza powinna być osadzona w całym kontekście problemów, tak aby dokonać selekcji i wybrać te problemy, które są w danym momencie najważniejsze do rozwiązania. Skomplikowanie materii programowania widać na przykładzie systemu dotacji unijnych. Ilość

dokumentów liczona jest w milionach stron. Dyskutować można, czy tej biurokracji nie jest za dużo. Pokazuje to jednak, że da się zrobić dobre analizy. Zresztą w przedmiocie działań względem funduszy unijnych i chęci dbania o ich transparentne wydatkowanie działalność polskich organizacji pozarządowych wydaje się wręcz nadludzka – biorąc pod uwagę skromność posiadanych zasobów.

Całość procesów osadzona jest w określonej strukturze instytucji i czasem już ten podział determinuje sposób działania. W świetle dotacji dla organizacji pozarządowych pojawiają nam się tutaj cztery ujęcia – systemowe, branżowe, zakładające zlecenie realizacji usług społecznych i wzmacniające instytucjonalnie. Strukturą odpowiedzialną za systemowe podejście w ramach instytucji centralnych jest wspomniany już NIW (do dyskusji pozostaje położenie zagadnień z obszaru ekonomii społecznej, które od czasu powstania NIW ulokowane są w innym resorcie). Tutaj dokumentu strategicznego nie doczekaliśmy się do dzisiaj (pisze o tym szerzej w przywoływanej już publikacji Piotr Frączak). Najbardziej znaczącą próbę przygotowania takiego dokumentu podjął sam sektor, w postaci Strategicznej Mapy Drogowej Trzeciego Sektora (45). W NIW są dokumenty niższego rzędu, stanowiące podstawę ogłaszania określonych programów. Na przykład wspomnianego programu PROO. Program PROO zakłada wzmocnienie instytucjonalne i w tym aspekcie w swojej konstrukcji nieco zbliżony jest do założeń programu MEiN. Dyskutować można, czy rozłożenie akcentów interwencji jest dobre, skoro brak dokumentu horyzontalnego (strategii), ale są przynajmniej określone ścieżki, których w przypadku MEiN brak.

Nie oceniając jakości dialogu, programy realizowane przez NIW są konsultowane. Konsultowane też było samo ustanowienie nowej instytucji, choć tu należy zaznaczyć, że większość krytycznych uwag nie została wzięta pod uwagę, a przyjęta ostatecznie treść ustawy zawierała znaczące zmiany, m.in. dodana została funkcja Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego (stanowisko od początku piastowane przez wicepremiera Piotra Glińskiego) i zapisy dotyczące samego Komitetu – których nie było na etapie konsultacji. O jakimkolwiek procesie społecznych konsultacji nie można mówić np. przy okazji działania spółek z udziałem skarbu państwa, które powołują fundacje grantodawcze, lub przy takich konkursach, jak konkurs Lasów Państwowych „Drewno jest z lasu”. Czy za tymi działaniami stoi jakaś refleksja i diagnoza sytuacji społecznej? Czy system wymaga, aby była taka refleksja? Aby interesa-

riusze mogli się wypowiedzieć i mieć wpływ na kształt rozwiązań? Nie wymaga. Czy powinien? Patrząc na obecne praktyki – wydaje się, że tak.

I tu można poprawić mechanizmy kontroli i społecznego wpływu. Prawnie zobligować określone instytucje do powoływania społecznych ciał doradczych biorących udział w programowaniu procesu dotacyjnego, a wybór przedstawicieli do tych ciał maksymalnie odpolitycznić. Dla przykładu – rozważyć powszechne wybory do Rady Działalności Pożytku Publicznego, co dałoby jej silniejszy środowiskowy mandat do działania, i wzmocnić ją kompetencyjnie względem np. takiego ciała, jakim jest Rada NIW.

Wracając do sprawy „Willi Plus” – z doniesień medialnych wynika, że za programem nie stała realna diagnoza, tylko chęć stworzenia mechanizmu przekazania środków z góry wybranej grupie podmiotów. Jeśli te tezy da się udowodnić, to mamy do czynienia nie tylko ze złą praktyką, ale też z działaniem spiskowym – podlegającym określonym sankcjom prawnym. Pytanie, czy da się udowodnić...

Raz jeszcze – w przypadku programu MEiN nie było w zasadzie żadnej kontroli ex ante. Nie konsultowano przepisu ustawy. Nie konsultowano regulaminu. Takie konsultacje – szeroko komunikowane – powinny być zawsze. Szczególnie, że program MEiN nie dotyczył obiektywnie żadnej nagłej sytuacji.

#### O komunikacji, czyli „Lewakom nigdy nie dam” i telefon do przyjaciela

Jedną z bardzo negatywnych konsekwencji sprawy „Willi Plus” jest efekt mrożący. Minister napastliwym tonem mówiący, że „Lewakom nigdy nie da” (46), abstrahując od tego, kogo w ten sposób etykietuje i co rozumie pod tym pojęciem, oraz premier, który z kamienną twarzą deklaruje, że zamierza ministrowi za całość działań podziękować (47), powodują, że część organizacji nawet nie będzie próbowała ubiegać się o środki w przypadku powtórzenia konkursu. Niebranie pod uwagę opinii ekspertów spowoduje, że część wycofa się z dalszej oceny (o ile w ogóle w kolejnym konkursie będzie takie gremium – patrz niżej). W takim wypadku – znowu wygrywa „sprawca”. Związani z władzą bohaterowie reportażu TVN „Dary lasów” dotyczącego pieniędzy przeznaczonych przez Lasy Państwowe na dotacje w konkursie „Drewno jest z lasu” dzwoniли do określonych podmiotów (organizacji, parafii) i bezpośrednio informowali

o konkursie, (czemu w reportażu próbowali zaprzeczać), co każe postawić pytanie o intencję takiego działania (48). Jeszcze inną praktyką jest wskazywanie krótkich terminów na przygotowanie wniosków, np. dwutygodniowych (49). Dla przypomnienia – dla konkursów dotyczących współpracy organizacji i samorządu długość terminu określa ustawa o pożytku. Termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ogłoszenia. Na całość nakłada się ogólny sposób informowania o konkursach przez niektóre ministerstwa, różnorodność miejsc, gdzie zamieszczane są informacje, nieprecyzyjność i niejasność regulaminów oraz brak spotkań informujących. Jeśli i tu nie działają dobre praktyki, to standard informacyjny powinna określić ustawa.

Wreszcie – osobnym elementem związanym z komunikacją jest sam wizerunek organizacji pozarządowych. Przysłowie mówi, że „jak nas widzą, tak nas piszą”. W ostatnich dniach miliony Polek i Polaków widzą i słyszą o fundacjach w kontekście źle wydatkowanych środków publicznych. Rzutuje to na cały sektor pozarządowy. Nawet jeśli przekaz jest bardziej zniuansowany, to słowa-klucze wpisują się w świadomość odbiorców. Nie tylko na tym tle, ale na tym tle zwłaszcza, przydałaby się ogólnopolska, duża, kampania marketingowa, która wyjaśniłaby Polkom i Polakom rolę organizacji pozarządowych. Organizacje pożytku publicznego mają zapewniony darmowy czas antenowy na swoje kampanie społeczne w mediach publicznych. Przepis jest dobry. Tyle że obecne media publiczne nie są miejscem, w którym duża część sektora chciałby się pojawiać. Media publiczne bronią polityków władzy, często atakując przy tym właśnie organizacje pozarządowe (50).

Scenariuszy narracji, które mają usprawiedliwić działania wokół „Willi Plus”, jest kilka (51). Jednym z bardziej szkodliwych jest ten, który do wspólnego mianownika próbuje sprowadzić wszystkie działania, które finansowane są w sposób dotacyjny. Mechanizm „Willi Plus” nijak ma się do dotacji przekazywanych przez samorządy. Abstrahując nawet od omawianych już względów proceduralnych, dotacje samorządowe są wprost realizacją idei pomocniczości i delegowania zadań do realizacji do możliwie najniższych szczebli samorządu. Retoryka ministra wprost godzi w tę konstytucyjną zasadę.

### Komisje konkursowe

W sprawie „Willi Plus” wybija się jest wątek komisji konkursowej. Jest też mocno niejasny. Sam omawiany przepis ustawy stanowiący podstawę realizacji

programu, czyli art. 90x znowelizowanej w 2022 roku ustawy o systemie oświaty, milczy w tym zakresie. Jediną wskazówką jest ust. 3 pkt. 5) ww. artykułu, który wskazuje, że szczegółowe kryteria oceny wniosków określa sam minister.

W przedmiocie komisji konkursowej sam więc minister w opublikowanym komunikacie z dnia 22 sierpnia 2022 r. o ustanowieniu programu inwestycyjnego pod nazwą „Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania” wskazał w punkcie V.12, że „może powołać zespół doradczy lub ekspertów w celu przedstawienia opinii lub ekspertyzy na potrzeby merytorycznej oceny wniosków” (52). Minister może więc powołać ciało doradcze, ale nie musi tego zrobić. Samo to powołanie następuje zaś „bez żadnego trybu”.

I tu znowu jest sporo niejasności. Mimo wspomnianej dowolności okazało się, że opinie ekspertów były negatywne (53), co i tak nie przeszkodziło ministrowi przyznać dotacji tym podmiotom, którym sam chciał dotacje przyznać. Ponadto okazało się, że skład zespołu ekspertów kilka razy się zmieniał. Jeden z ekspertów nawet nie wiedział, że został umieszczony na liście i sam poprosił o wykreślenie z niej (sic!) (54). Jak wspomnieliśmy – ekspertów w omawianym konkursie w ogóle być nie musi, bo nie wymaga tego ustawa, i może nawet w kolejnym naborze ich nie będzie. Wszystko zależy od samego ministra. A całość wynika z tego, że ustawowo oddano mu pełne władztwo w tym zakresie.

W przywoływanej już ustawie o pożytku mamy szereg regulacji dotyczących działania komisji konkursowych, np. gwarancję miejsca w komisji dla przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz obowiązek umieszczenia w programie współpracy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Sam dokument programu współpracy musi być konsultowany z organizacjami pozarządowymi również w ściśle określony ustawowo sposób.

Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi MEiN – bo MEiN również takie programy musi posiadać – to osobna historia. Na stronie rządowej znajdują się dwa dokumenty, które tego dotyczą – Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie Programu współpracy Ministra Edukacji



i Nauki w zakresie działu administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2023 (55) oraz Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Programu współpracy Ministra Edukacji i Nauki, w zakresie działu administracji rządowej – oświata i wychowanie, z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2023 (56). Pierwszy jest programem rocznym, drugi – wieloletnim. W tym drugim dokumencie brakuje informacji o komisjach konkursowych, bo w myśl ustawy o pożytku przy wieloletnich programach ten element nie jest wymagany. W pierwszym dokumencie znajduje się zapis: „Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy minister, w drodze zarządzenia, powołuje (z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych) komisje konkursowe do spraw opiniowania złożonych ofert na realizację zadania publicznego”. Bez względu na to, jakie jest położenie programu nazywanego obecnie „Willa Plus” względem wspomnianych programów współpracy, widzimy tu ewidentny brak konsekwencji co do ramowych regulacji dotyczących komisji konkursowych i innych ciał doradczych.

Oczywiście prawo nie reguluje wszystkiego, ale może przynajmniej zapewnić określone ramy. Tych w konkursach ministerialnych ewidentnie brakuje. Znowu jednak – to, że głośno jest o aferze „Willa Plus”, powinno skutkować nie próbami ograniczenia dostępu do dotacji organizacjom pozarządowym, a wprowadzeniem gwarancji transparentności tego procesu. To administracja centralna musi nałożyć na siebie zasady postępowania, bo – w pewnym oczywiście uproszczeniu – to ona „pisze” dla siebie zasady. Cała ta sprawa jest – poza „wołaniem o sprawiedliwość” – wołaniem o takie zasady i o mocne gwarancje ich nienaruszalności.

Przy tej okazji pojawia się też wątek może nie najważniejszy (bo pieniądze w sektorze niejako z definicji najważniejsze nie są), ale też ważny. Czyli płacenie ekspertom z ramienia organizacji pozarządowych za dokonywanie ocen (57). Mamy tu negatywny przykład z ogłoszonego ostatnio programu „Odporność oraz rozwój ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej na lata 2022-2025”, ale zdecydowanie częściej – w zasadzie jest to standardem – brak zapłaty za pracę w komisji dotyczy komisji konkursowych w gminach.

Wreszcie – warto rozważyć, czy przy dotacjach większego znaczenia nie powinna mieć ogólna ocena podmiotu, jego wiarygodności, działania w oparciu o jasne zasady, unikania konfliktu interesów. Pewną inspiracją mogą tu być niektóre z zasad stosowanych przy okazji realizacji funduszy norweskich, dotyczące np. niezależności od władz lokalnych, regionalnych i centralnych, podmiotów publicznych, partii politycznych i podmiotów komercyjnych (58).

### Dalsze rekomendacje?

Gwarancje nienaruszalności przyjętych zasad – o ile do przyjęcia tych zasad dojdzie – może dać mocne odpolitycznienie procesu przyznawania dotacji. Odpolitycznieniu służyć może zwiększenie roli ciał dialogu, wzmocnienie komisji konkursowych, a także regranting lub wybranie społecznych operatorów danych programów, na wzór przywołanych wyżej funduszy norweskich.

Dla przykładu – środki z budżetu państwa na aktywność obywatelską mogłyby być częściowo dystrybuowane przez federacje. Podobne praktyki mogą dotyczyć procesu przyznawania dotacji podmiotom działającym w określonych branżach lub dotacji dotyczących określonego typu wsparcia. Obecnie środki na tworzenie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych przyznawane są przez podmioty społeczne. Podobnie mogłoby być ze środkami z PFRON dotyczącymi zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Mogłyby one być dystrybuowane przez organizacje pozarządowe działające w tym obszarze.

Sam sektor społeczny powinien dbać wówczas o jakość działań, a interwencja państwa powinna dotyczyć tylko naruszania zasad. Taki model jest jak najbardziej możliwy. Sam w sobie wzmocniłby też sektor pozarządowy. Nie tylko odpolitycznił go, ale też mógłby zapewnić bardziej partnerską relację (w dobrym, ustawowym tego słowa znaczeniu) między grantodawcami i grantobiorcami (59). Oczywiście całość jest do wypracowania w drodze dyskusji.

Jeśli chodzi o operatorów – pewną ciekawostką może być to, że zgodnie z przywołanym art. 90x ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty minister może powołać operatora programu oraz zlecić mu zorganizowanie i przeprowadzenie naboru oraz ocenę wniosków. Tyle tylko, że w przepisach brakuje zasad co do tego, jaki miałyby to być typ podmiotu i jak ewentualnie

wybrany. Przy takich zapisach operator raczej stanowiłby dla ministra bardzo wygodne narzędzie. Mógłby być sterowalny, a jednocześnie brałby na siebie odpowiedzialność za podjęte decyzje, która – teoretycznie, zobaczymy, na ile praktycznie – obecnie spoczywa na ministrze.

Osobną kwestią są takie zmiany w ustawodawstwie, które pomogą organizacjom budować kapitał do prowadzenia dalszych działań statutowych przy okazji realizacji zadań zleconych. Pisząc wprost – takie zmiany, które spowodują, że nie będzie trzeba każdej dotacji „zerować”. Wówczas dopiero będziemy mogli mówić o prawdziwym rozliczaniu za rezultaty. To rezultaty interwencji środków publicznych powinny być bowiem najważniejsze (efekt społeczny), a nie środki publiczne same w sobie.

Należy też wzmocnić możliwości organizacji pozarządowych odwoływania się w sprawie rozstrzygnięć konkursowych, do czego drzwi pod koniec 2020 roku nieco szerzej otworzył Trybunał Konstytucyjny (60). Niestety niewiele organizacji ze ścieżki sądowej korzysta.

#### Moment zwrotny? To się okaże

Sprawa „Willi Plus” może być momentem zwrotnym dla wielu procesów związanych z przyznawaniem dotacji. Należy monitorować, jak w praktyce realizowane są działania, na które przekazano środki, bo tutaj także jest szereg wątpliwości (61). Warto zwrócić uwagę m.in. na etap dokonywania zakupu nieruchomości. I tu bowiem ponownie pojawia się majątek publiczny i określone przepisy dotyczące gospodarowania tym majątkiem (62).

Jakość działań w dużej mierze zależy od zapisów regulaminów konkursowych i samych propozycji działań wskazanych w złożonych ofertach. Jeśli regulaminy i zapisy w ofertach są mało czytelne lub ogólnikowe – w praktyce też mogą prowadzić do nadużyć. Pokazano to m.in. przy okazji przywoływanego konkursu Lasów Państwowych. W przypadku „Willi Plus” jest podobnie.

W przypadku konkursu Lasów Państwowych wadliwy był jeszcze jeden element – całość przekazywanych środków rozliczana jest fakturami wystawionymi przez podmioty za promocję Lasów Państwowych. Faktury te muszą wystawiać podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej w zakresie promocji. Część z nich – na przykład uczniowskie kluby sportowe – ustawowo nie może

wręcz prowadzić działalności gospodarczej (63).

Sam moment przyznania dotacji to nie koniec procesu. Wręcz odwrotnie. Moment ten powinien być dopiero początkiem rzeczywistych działań. Czy będzie jak u Hitchcocka – zaczęło się od trzęsienia ziemi, potem zaś napięcie będzie nieprzerwanie rosnąć?

## Efekty

Działania w ramach projektu „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” nie mogły – z uwagi na ich ograniczoną skalę – bezpośrednio przyczynić się do zmian systemowych (nie taki zresztą był ich podstawowy cel). Wydaje się jednak, że jednym z ważnych efektów projektu oraz pracy osób zaangażowanych w jego realizację był udział w pobudzeniu dyskusji na tematy systemowe. Świadczy o tym szereg materiałów na łamach ogólnopolskiego portalu ngo.pl przedrukowanych za stroną proste.ngo, dowodzi tego również ilość podejmowanych przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych działań rzeczniczych wynikających bezpośrednio z efektów prac projektu. Niezmiernie ważnym efektem było zainicjowanie powstania Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”. Systematyczna praca tego zespołu opierała się m.in. na prezentowanych i wypracowanych na ogólnodostępnych webinarach Tezach #prosteNGO i konkretyzujących je one-pagerach (kilkustronicowych opracowaniach). Inicjatywy w formie petycji (w sprawie wzorca statutu stowarzyszenia i w sprawie wprowadzenia przepisów zwalniających z PPK małe organizacje pozarządowe nieprowadzące działalności gospodarczej) oraz uwagi zgłoszone w trakcie udziału w konsultacjach projektów ustaw (ustawa o sprawozdawczości, ustawa o ekonomii społecznej) bazowały w dużej mierze na materiałach zebranych w czasie projektu.

## Dokąd zmierzamy?

W kwestii systemowej warto zwrócić uwagę na kilka działań i wątków, które w tej chwili określają działania rzecznicze organizacji pozarządowych i mogą mieć wpływ na kształt prawa dla sektora pozarządowego w przyszłości. Dwa z tych

działań związane są z opublikowanymi w kwietniu 2023 roku tekstami. Pierwszy z nich to „Propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczące uproszczeń dla III sektora na wybory parlamentarne 2023 roku” (64). Drugi – „O pożytku publicznym po dwóch dekadach” (65). Oba te teksty stanowią punkt wyjścia do działań na rzecz zmian systemowych prowadzonych obecnie przez organizacje pozarządowe (wrzesień 2023 roku).

Trzecie działanie wiąże się z ideą „Konstytucji dla organizacji”, czy też, pisząc inaczej, wspomnianego już pomysłu na „Kodeks organizacji pozarządowych”. W trakcie publikowania niniejszego wydawnictwa trwa przygotowywanie ekspertyzy prawnej dotyczącej postulatu zebrania regulacji prawa organizacji pozarządowych w jednym akcie prawnym – ustawie, której celem i przedmiotem miałyby być ujęcie całości lub większości prawa organizacji pozarządowych (i która stałaby się dla tego przedmiotu regulacji normatywnych aktem podstawowym).

Kolejny wątek dotyczy systemowego zagrożenia, jakim jest obciążanie podatkiem VAT dotacji udzielanych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym (zarówno w trybach opartych na ustawie o działalności pożytku publicznego, jak i w innych trybach, w tym w ramach funduszy europejskich). Wątek ten jest pokłosiem pojawiających się w ostatnim czasie niekorzystnych dla organizacji pozarządowych interpretacji skarbowych (66) oraz orzeczeń sądowych (67) dotyczących właśnie konieczności zapłaty podatku VAT od dotacji. Jedną z takich spraw jest przedmiotem skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rezultat tego działania – nieznanym w momencie wydania niniejszej publikacji – będzie miał ogromne znaczenie dla wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce. Już teraz można jednak stwierdzić, że sam fakt pojawienia się tego wątku powoduje wielką niepewność wśród organizacji, po raz kolejny podważając zaufanie do stabilności prawa. Poczucia bezpieczeństwa nie gwarantują też instytucje władzy centralnej, które zdają się odsuwać problem od siebie. Świadczy o tym odpowiedź Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego na zapytanie odnośnie podatku VAT od dotacji przesłane przez OFOP. Na końcu warto wspomnieć, że opublikowane w 2019 roku Tezy #prosteNGO wciąż są aktualizowane i również stanowią punkt wyjścia do refleksji o działaniach systemowych.

Dwa wspomniane na wstępie teksty, tj. „Propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczące uproszczeń dla III sektora na wybory parlamentarne 2023 roku” i „O pożytku publicznym po dwóch dekadach” publikujemy poniżej. Przytaczamy też zapytanie na temat podatku VAT oraz wspomnianą odpowiedź Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

### **Propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczące uproszczeń dla III sektora na wybory parlamentarne 2023 roku**

Propozycje zostały zebrane i merytorycznie opracowane przez Zespół OFOP-u „Proste prawo dla NGO”, były konsultowane i prezentowane w trakcie kilkudziesięciu webinarów i spotkań organizowanych w latach 2020-2023, m.in. w ramach projektu „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” i stanowią na bieżąco uaktualniany i uzupełniany wkład do działań Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych na rzecz zapewnienia dobrego prawa dla organizacji pozarządowych w Polsce.

Mając na uwadze znaczenie aktywności obywatelskiej oraz rolę organizacji pozarządowych, zwracamy się o poparcie przez partie polityczne propozycji, których celem jest wzmocnienie sektora obywatelskiego. Propozycje dotyczą podniesienia jakości dialogu obywatelskiego, ułatwienia działania organizacji pozarządowych i ich finansowania oraz uproszczenia spoczywających na nich obowiązków administracyjno-podatkowych. W ciągu ostatnich lat propozycje te były wielokrotnie formułowane przez organizacje pozarządowe. Ich wdrożenie wymaga zmiany prawa, zależy więc przede wszystkim od działań organów państwa.

### **Rola organizacji pozarządowych**

W Polsce zarejestrowanych jest około 140 tysięcy organizacji pozarządowych. Trudno wymenić sferę aktywności, w której organizacje obywatelskie nie byłyby obecne. Poczynając od pomocy społecznej i zdrowia, poprzez edukację, kulturę, sport, ochronę środowiska, rozwój lokalny, na obronności czy bezpieczeństwie publicznym kończąc. Dla przykładu – organizacje pozarządowe prowadzą w Polsce już ponad 2 tysiące szkół, z czego niemal połowę na wsi.

W zaspokajaniu potrzeb społecznych organizacje pozarządowe stały się partnerem dla państwa, samorządów terytorialnych i przedsiębiorców, co stanowi

wyraz konstytucyjnej zasady pomocniczości. Organizacje uzupełniają działania publiczne oraz rynkowe, powstają tam, gdzie państwo, samorządy lub rynek nie mogą bądź nie chcą działać. Mocno uwidoczniły to ostatnie wielkie kryzysy polityczno-społeczne – pandemia oraz wojna w Ukrainie.

Organizacje stanowią też przejaw przyrodzonego i niezbywalnego prawa do zrzeszania się. Zabezpieczają także realizację pozostałych praw człowieka przed wszechwładzą państwa, a system demokratyczny – przed dominacją większości i radykalizmem mniejszości.

Organy państwa mają konstytucyjny obowiązek zapewniania obywatelom i obywatelkom możliwości tworzenia i działania zrzeszeń oraz fundacji. Rolą państwa jest również zapewnienie warunków prawnych dla ich funkcjonowania.

### Propozycje poprawy warunków formalno-prawnych do działania organizacji pozarządowych w Polsce

Mając na uwadze powyższe, w trosce o rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce, widząc istotne bariery prawne w jego funkcjonowaniu, chcąc stworzyć ramy do rzeczywistej współpracy z administracją publiczną, opartej na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności, a zarazem chcąc zapewnić jego niezależność, postulujemy:

- **podniesienie jakości dialogu obywatelskiego:** należy zapewnić rzeczywiste, a nie tylko fasadowe rozwiązania instytucjonalne wzmacniające dialog obywatelski pomiędzy organizacjami pozarządowymi i władzą publiczną oraz umożliwić sektorowi organizacji pozarządowych artykułowanie jego interesów (m.in. przez zwiększenie kompetencji różnego rodzaju ciał konsultacyjno-doradczych, stworzenie mechanizmów demokratycznego wyboru reprezentacji pozarządowej oraz wprowadzenie mechanizmów gwarantujących kontrolę pozarządową nad reprezentacją środowiska pozarządowego);
- **reformę finansowania aktywności obywatelskiej:** na szczeblu lokalnym należy wzmocnić i w sposób wyraźny oddzielić finansowanie aktywności obywatelskiej (rozumianej jako realizacja prawa do zrzeszania

się) od zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych (rozumianego jako realizacja zasady pomocniczości). Identyczne procedury konkursowe nie powinny być stosowane do zadań mających na celu pobudzenie aktywności obywatelskiej i np. prowadzenie na zlecenie gminy konkretnego ośrodka kultury lub schroniska dla zwierząt;

- **reformę i uproszczenie systemu zlecenia realizacji zadań publicznych:** należy uznać organizacje pozarządowe za równoprawnych realizatorów zadań publicznych, w celu przywracania obywatelom i obywatelkom roli pierwszych wykonawców działań na ich rzecz i w celu ograniczania biurokratyzacji życia społeczno-gospodarczego, a system zlecenia realizacji zadań publicznych należy zreformować poprzez jego uelastycznienie oraz dostosowanie do zmieniających się realiów działania organizacji (zwiększenie maksymalnej wartości małych dotacji do kwoty 20 tysięcy złotych i coroczna waloryzacja tej kwoty o wskaźnik inflacji, umożliwienie powszechnego rozliczania zadań przez rezultaty ustalone z JST, zapewnienie finansowania wieloletniego dla inicjatyw i usług publicznych bez konieczności corocznego aplikowania o środki oraz wprowadzenie w konkursach rozwiązań gwarantujących środki na rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych);

- **reformę sposobu przekazywania dotacji, w tym oceny wniosków:** system przekazywania dotacji na szczeblu centralnym i lokalnym należy realnie uspołecznic oraz oprzeć na wiedzy eksperckiej i odpowiednich przepisach – tak, aby eliminować polityczną uznaniowość, konflikty interesów oraz brak rzeczywistej kontroli nad dystrybucją środków publicznych (m.in. przeniesienie odpowiedzialności za rozstrzygnięcia konkursów na niezależne komisje oceny);

- **zwiększenie dostępności innych źródeł finansowania:** należy umożliwić oraz ułatwić organizacjom pozarządowym korzystanie z innych źródeł finansowania, w tym zapewnić jak najszybszy dostęp do funduszy unijnych (m.in. wprowadzić możliwość prowadzenia zbiórki określonych darów rzeczowych z przeznaczeniem na dalszą sprzedaż, wyłączyć spod rygoru działalności gospodarczej niektóre rodzaje działalności, np. uzyskiwanie dochodu z imprez dobroczynnych, umożliwić kwalifikowanie VAT w ramach KPO i Funduszu Spójności w przypadku braku prawnej możliwości uzyskania jego zwrotu);

- **stworzenie systemu ulg podatkowych:** należy stworzyć atrakcyjny,



przejrzysty oraz stabilny system ulg podatkowych dla osób i podmiotów wspierających działania organizacji pozarządowych, a dla osób zrzeszonych w organizacjach pozarządowych oraz dla ich beneficjentów i beneficjentek znieść zbędne obciążenia fiskalne (zwiększając limit odliczeń kwot darowizn od podatku dla osób fizycznych i prawnych, poprawiając mechanizm tzw. ulgi dla wspierających sport, kulturę i edukację, zwalniając z podatku od darowizny osoby obdarowane przez organizacje pozarządowe w ramach działalności charytatywnej, zwalniając z PIT wartości nieodpłatnych świadczeń uzyskiwanych przez osoby fizyczne z tytułu członkostwa w organizacjach pozarządowych czy wprowadzając rozwiązanie darowizny „pół na pół”);

- **zwiększenie bezpieczeństwa podatkowego i ograniczenie obowiązków rachunkowo-sprawozdawczych:** należy zwiększyć bezpieczeństwo podatkowe organizacji pozarządowych i osób pełniących funkcje w ich zarządach, a także dostosować regulacje księgowo i sprawozdawcze do specyfiki działania organizacji pozarządowych – tak, aby uwzględniały one społeczny cel działania organizacji (rozszerzyć i urealnić zakres zwolnienia z CIT dochodów organizacji pozarządowych oraz wzmocnić bezpieczeństwo prawne członków zarządów organizacji pozarządowych w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe i dotacyjne, tak by były nie tylko jasne, ale i uwzględniały specyfikę społecznego pełnienia obowiązków);
- **uproszczenie procedury rejestracji i późniejszej zmiany danych stowarzyszeń oraz innych typów organizacji:** należy ułatwić i przyspieszyć do jednego dnia procedurę rejestracji stowarzyszeń w KRS, opierając ją na podobnych regulacjach i systemach informatycznych, z których od lat mogą korzystać przedsiębiorcy, a także rozwiązać problemy formalne niektórych typów organizacji społecznych niepodlegających rejestracji w KRS (umożliwić rejestrację federacji przez dowolne podmioty obywatelskie bez wymogu co do liczby tworzących je stowarzyszeń, włączyć rejestrację stowarzyszeń w System S24 i stworzyć jedną ewidencję wszystkich typów podmiotów obywatelskich z numerem REGON);
- **uproszczenie procedury likwidacji organizacji pozarządowych:** dla osób zrzeszonych w organizacjach pozarządowych, które pragną zakończyć działanie, należy uprościć procedury likwidacyjne i znieść opłaty administracyjno-sądowe przy likwidacji organizacji.

## Diagnoza warunków formalno-prawnych działania organizacji pozarządowych w Polsce

Powyższe propozycje stanowią otwarty katalog spraw do zmian legislacyjnych. Formalności są bowiem jedną z głównych barier dla zaangażowania społecznego. Niestety bariery te zamiast maleć, rosną z roku na rok, na co wskazuje raport „Kondycja organizacji pozarządowych 2018” przygotowany przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, zgodnie z którym biurokracja administracji publicznej jest problemem utrudniającym działalność 59% organizacji (oznacza to wzrost o 3% w stosunku do 2015 r.). Na niedoskonałość przepisów regulujących działania organizacji wskazuje 35% organizacji (co oznacza wzrost o 4% w stosunku do 2015 r.).

Stan ten skutkuje spadkiem liczby członków i członkiń organizacji pozarządowych oraz znużeniem i wypaleniem ich liderów i liderek, przytłoczonych ilością obowiązków – taki fakt sygnalizuje prawie połowa z nich.

Niska jest jakość dialogu obywatelskiego, a sprawczość i decyzyjność rozmaitych ciał konsultacyjnych jest niewielka. Zdarzają się sytuacje skrajne. Uwagi są ignorowane, zgłaszające je osoby i organizacje traktowane są jak *personae non gratae* lub stają się ofiarami tzw. SLAPP-ów, czyli procesów mających na celu cenzurowanie, zastraszanie i uciszenie krytyków.

System przekazywania dotacji nie rozróżnia wsparcia aktywności obywatelskiej realizowanej w organizacjach pozarządowych od zlecenia realizacji zadań publicznych. Identyczne procedury stosowane są do zlecenia organizacjom pozarządowym zadań mających na celu animację lokalną, jak i prowadzenia noclegowni dla osób w kryzysie bezdomności. Dla tych pierwszych łączy się to z nadmiernym poziomem sformalizowania, dla tych drugich – brakiem stabilności poprzez trwanie w systemie konkursowym. W każdym przypadku dotacje należy wydatkować w całości i od organizacji pozarządowych często wymagany jest wkład własny do projektu – nie tylko nie wzmacnia to organizacji pozarządowych, ale wręcz drenuje ich zasoby.

Konstrukcja organizacji pozarządowej jako podmiotu prowadzącego działalność ekonomiczną, przede wszystkim wyrażającą się prowadzeniem przez organizację pozarządową działalności gospodarczej, wymaga szczególnego

namysłu. Praktyka działania i praktyka stanowienia prawa pokazują, że obecna konstrukcja jest w wielu miejscach wadliwa. Mimo wyraźnych różnic w założeniach między działalnością ekonomiczną służącą celom biznesowym a działalnością ekonomiczną służącą celom społecznym rozwiązania prawne przestają oddawać te różnice. Co więcej – nowo tworzone przepisy nakładające obowiązki na przedsiębiorców w obecnym kształcie działalności ekonomicznej organizacji pozarządowych nakładają te same obowiązki również na organizacje.

Ulgi podatkowe dla osób i podmiotów wspierających działania organizacji pozarządowych skonstruowane są w sposób mało przejrzysty. Osoby wspierające organizacje pozarządowe częstokroć nie korzystają z ustawowych możliwości odliczeń w obawie o prawidłowość ich stosowania. „Zachęty” nie są rozbudowane, brak jest systemowych ram prawnych do praktycznej realizacji idei społecznego zaangażowania biznesu. Ulga sponsoringowa dotyczy wąskiego kręgu podmiotów i również nie jest jasna w bieżącym stosowaniu.

Organizacje pozarządowe, w porównaniu z innymi podmiotami o podobnym charakterze, nie są równo traktowane w zakresie obowiązków podatkowych. Wiele organizacji prowadzących działalność społecznie użyteczną nie może liczyć na zwolnienia podatkowe, ponieważ przepisy w zakresie zwolnień są anachroniczne i nieprzystające do aktualnych potrzeb.

Proces rejestracji podmiotów społecznych trwa często wiele tygodni, czasem – wiele miesięcy. Równie skomplikowane są procedury likwidacyjne.

Wszystko to rzutuje na sytuację, w której organizacje pozarządowe, stanowiące element systemu prawnego kształtującego stosunki społeczno-gospodarcze, stają się formą działania pod wieloma względami mniej funkcjonalną niż podmioty gospodarcze. Nie jest to spowodowane ich konstrukcją ideową, tylko czynnikami zewnętrznymi, a jednym z nich, szczególnie istotnym, są właśnie stanowione przepisy. Dostosowywanie przepisów regulujących aktywność rynkową do realiów współczesnej gospodarki jest oczywiście zabiegiem pożądanym. Na tym tle jednak coraz bardziej uwidaczniają się słabości regulacji dotyczących działalności organizacji pozarządowych.

## Oczekiwania względem partii politycznych

W obliczu zbliżających się wyborów parlamentarnych oczekujemy od partii politycznych:

- publicznego ustosunkowania się do powyższych propozycji i podjęcia otwartej dyskusji na ich temat,
- uwzględnienia powyższych propozycji w programach wyborczych,
- realizacji powyższych propozycji po wyborach w sposób transparentny przy pełnym włączeniu w wypracowywanie szczegółowych rozwiązań sektora organizacji pozarządowych.

## O pożytku publicznym po dwóch dekadach

*Tekst przygotowany i podpisany przez ekspertów (Piotr Choroś, Karolina Cyran-Juraszek, Piotr Drygała, Piotr Frączak, Michał Guć, Łukasz Gorczyński, Monika Michniewicz, Magdalena Mike, Cezary Miżejewski, Tomasz Schimanek, Jan Jakub Wygnański) został przyjęty jako stanowisko własne OFOP-u w kwietniu 2023 roku.*

W tym roku mija 20 lat funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawy, która jest konstytucją sektora społecznego w Polsce. Konstytucją, która miała i powinna dotyczyć zarówno strony społecznej, jak i wszystkich organów administracji publicznej – rządowej i samorządowej, bez tworzenia kolejnych wyjątków i odrębnych rozwiązań służących partykularnym przedsięwzięciom. Prace nad nią trwały blisko siedem lat i zaowocowały niemal jednomyślnym przyjęciem ustawy przez Sejm RP, co nie było i nie jest codziennością w świecie polskiej polityki.

Po dwudziestu latach wiemy, że wiele z zawartych w regulacji rozwiązań należy uznać za udane. Są jednak też takie, które wymagają przeanalizowania i dyskusji. Wynika to m.in. z wprowadzonych w tym czasie reform systemowych oraz nowych regulacji prawnych zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej. Działania te stopniowo umniejszały rolę ustawy i zawartych w niej uniwersalnych rozwiązań.

Od lat pojawiają się propozycje działań, które mają odpowiadać na nowe wyzwania. Zapowiadane były i znajdują się w obowiązującej Strategii Rozwoju

Kapitału Społecznego 2030. Dysponujemy propozycjami zespołu ds. reformy systemu zlecania zadań publicznych pod kierunkiem Michała Gucia (68), wypracowanymi postulatami różnych organizacji społecznych to m.in. Propozycje OFOP-u dotyczące uproszczeń dla III sektora (69), Tezy #ProsteNGO (70), propozycje przygotowane w ramach Samorządowego Okrągłego Stołu we Wrocławiu (71) – oraz dorobkiem z prac legislacyjnych nad projektem ustawy o ekonomii społecznej. Na ich bazie konieczne jest przygotowanie kompleksowych rozwiązań prawnych i finansowych, które staną się podstawą prac Sejmu i Senatu nowej kadencji.

Ważne jest szersze spojrzenie na współpracę administracji publicznej z sektorem społecznym. Ustawa o działalności pożytku publicznego koncentruje się na zlecaniu realizacji zadań publicznych organizacjom społecznym, co wzmacnia jedną z podstawowych funkcji organizacji, jaką jest zaspokajanie potrzeb obywateli i obywaterek poprzez dostarczanie im usług i produktów.

Organizacje pełnią też jednak szereg innych funkcji, z których dwie są szczególnie ważne z punktu widzenia państwa jako instytucji i wspólnoty obywateli.

Pierwsza to funkcja aktywizacyjna, w ramach której mieszkańcy i mieszkanki organizują się wokół wspólnego dobra lub wspólnych zainteresowań. Organizacje stają się ramą prawną dla aktywności obywatelskiej i tworzą przestrzeń do prowadzenia edukacji obywatelskiej w praktyce, co prowadzi do integracji społeczności, buduje więzi oraz kapitał społeczny, tak istotny w spolaryzowanym społeczeństwie. Chcąc wzmocnić ten proces, należy zapewnić rozwiązania, które pozwolą administracji publicznej wspierać finansowo i niefinansowo organizacje pozarządowe, aby mogły one skutecznie pełnić wspomniane funkcje bez konieczności realizacji przez nie zleconych zadań publicznych.

Druga istotna funkcja to reprezentacja interesów. Organizacje reprezentują interesy zrzeszonych w nich osób lub osób, na rzecz których działają. Tworzą pomoc wzajemną. Organizacje mają również zdolność kontrolowania administracji i wszelkiej władzy. Dlatego administracja rządowa i samorządy terytorialne powinny mieć mechanizmy i narzędzia dialogu obywatelskiego, które pozwolą organizacjom skutecznie pełnić funkcję reprezentacyjną, kontrolną

i rzeczniczą. Obecne rozwiązania, w postaci rad działalności pożytku publicznego czy konsultacji, nie zapewniają możliwości realizacji tych funkcji w wystarczającym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędna jest szeroka dyskusja w wielu obszarach.

Jednak jako priorytetowe wskazujemy:

1. Wyodrębnienie mechanizmów finansowania aktywności obywatelskiej rozumianej jako realizacja prawa do zrzeszania się i oddolnych inicjatyw obywateli – od zlecenia realizacji zadań publicznych rozumianego jako realizacja zasady pomocniczości. Identyczne procedury nie powinny być stosowane do zadań mających na celu pobudzenie aktywności obywatelskiej.
2. Stworzenie ustawowych mechanizmów zapewniających udział sektora społecznego w kreowaniu i monitorowaniu zadań publicznych. Istotne jest uproszczenie i uporządkowanie programów rozwoju społecznego (programy ustawowe, program współpracy etc.) na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym oraz wprowadzenie zasad realnego udziału sektora społecznego na poszczególnych etapach kreowania programów społecznych.
3. Uznanie sektora społecznego za pełnoprawnego realizatora zadań publicznych w celu przywrócenia obywatelkom i obywatelom roli pierwszych wykonawców działań na ich rzecz i w celu ograniczenia biurokratyzacji życia społeczno-gospodarczego, w tym zapewnienia priorytetu sektora społecznego w realizacji zlecanych zadań publicznych.
4. Uporządkowanie zakresu zadań przekazywanych przez administrację publiczną do realizacji przez sektor społeczny. Istotne jest uspoźnienie zapisów szeregu ustaw określających podmiotowo i przedmiotowo zakres przekazywanych zadań, tak aby regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie były podstawą definiowania działań w innych aktach prawnych.
5. Modyfikacja zasad przekazywania realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie szerszej palety form: obok dotychczas funkcjonujących formuł zlecenia opartych na konkursach i trybach niekonkursowych, które wymagają wyodrębnienia dotacji celowych, wprowadzenie możliwości zakupu towarów i usług zastrzeżonych wyłącznie dla sektora

społecznego. Konieczne jest zastosowanie rozwiązań, które pozwolą na elastyczne reagowanie na potrzeby społeczności lokalnych.

6. Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających elastyczne i proste przekazywanie zadań. Uproszczenie i znaczące rozszerzenie transparentnych procedur niekonkursowych, w tym możliwości trybu negocjacyjnego, możliwości uproszczeń administracyjnych, czy wreszcie wprowadzenie sposobu rozliczania dotacji na podstawie przyjętych na etapie konkursu /oferty rezultatów jako metody równoprawnej z dotychczasową metodą rozliczania wydatkowanych środków.

7. Stworzenie mechanizmów zapewniających stabilność relacji i uczciwego liczenia kosztów pracy. Niezbędne jest wprowadzenie kontraktów wieloletnich obejmujących całość finansowania kosztów realizacji zadań publicznych przy jednoczesnym mechanizmie indeksowania stawek dotyczących zadania.

8. Podjęcie jednoznacznych rozstrzygnięć podatkowych, tak aby nie generować dodatkowych obciążeń kosztowych przy realizacji zadań o charakterze niekomercyjnym w zakresie CIT i VAT.

9. Wprowadzenie do obowiązującego prawa możliwości tworzenia finansowego partnerstwa publiczno-społecznego jako równorzędnego do konkursów i przetargów, które obecnie jest ujęte jedynie w procedurach projektów finansowanych ze środków UE, zupełnie zaś nieznanne w finansowaniu samorządowym.

10. Stworzenie przejrzystych rozwiązań ustawowych umożliwiających wspieranie ze środków publicznych rozwoju potencjału organizacji pozarządowych, aby organizacje mogły skuteczniej pełnić swoje funkcje wobec obywateli i obywateli. Niezbędne są również takie zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami, by umożliwić przekazywanie organizacjom w połączeniu ze środkami na realizację zadania nieruchomości niezbędnych do jego realizacji.

Wszystkie te elementy przyczynią się do zapewnienia realnego partnerstwa publiczno-społecznego, w którym to administracja publiczna nie tyle „wspiera” organizacje, co traktuje je jako równoprawnego partnera realizacji zadań publicznych oraz zauważa fakt, że sektor społeczny swoimi kompetencjami również wspiera państwo. Chcemy także, aby po przeszło 30 latach od zmian ustrojowych państwo polskie dostrzegło, doceniło i systemowo wsparło wspól-

nototwórczą rolę organizacji społecznych zawiązywanych wokół wspólnych zainteresowań.

## VAT od dotacji

Zapytanie OFOP-u wysłane do Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego

Warszawa, 19 kwietnia 2023 roku

Piotr Gliński

Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego

Szanowny Panie Przewodniczący,

Z uwagi na pojawiające się informacje o obciążeniu podatkiem VAT dotacji udzielanych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym (zarówno w trybach opartych na ustawie o działalności pożytku publicznego, jak i w innych trybach, w tym w ramach funduszy europejskich), prosimy o informację:

1. Czy do Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego dotarły informacje o takich przypadkach i czy były one obiektem analizy Przewodniczącego,
2. Czy Przewodniczący posiada informację o skali tego zjawiska w Polsce,
3. Czy, w przypadku kiedy odpowiedź na dwa powyższe punkty jest negatywna, Przewodniczący zamierza podjąć działania zmierzające do zbadania wskazanego zjawiska i kiedy,
4. Czy Przewodniczącemu wiadome jest, dlaczego organy skarbowe decydują się na opodatkowane podatkiem VAT dotacji kierowanych do organizacji pozarządowych,
5. Czy znana jest Przewodniczącemu (czy była z nim omawiana lub konsultowana) instrukcja lub interpretacja, która powstała na szczeblu centralnym (np. w Ministerstwie Finansów) i która jest podstawą działania organów skarbowych w kwestii opodatkowania dotacji dla organizacji,
6. Jak Przewodniczący ocenia zasadę, że dotacje udzielane np. w ramach realizacji zadania publicznego w oparciu o tryb z ustawy o działalności pożytku są opodatkowane podatkiem VAT – czy Przewodniczący postrzega



to jako zagrożenie dla systemu zlecania zadań, w tym dla działań takich instytucji jak Narodowy Instytut Wolności, czy też ocenia to jako zasadę neutralną, nieszkodzącą systemowi.

Liczymy na szybką reakcję Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Mamy nadzieję, że Przewodniczący potraktuje opisaną sprawę VAT od dotacji jako należącą do kompetencji Przewodniczącego, będzie zainteresowany jej dogłębnym wyjaśnieniem i nie przekieruje naszej prośby do Ministerstwa Finansów.

Oceniamy, że konieczność zapłaty podatku VAT od dotacji, która wynika z postępowania kontrolnego lub niekorzystnej dla NGO interpretacji podatkowej, oznacza dla organizacji pozarządowej, w większości przypadków, likwidację lub znaczne ograniczenie działalności.

Biorąc pod uwagę skalę systemu zlecania przez administrację realizacji zadań organizacjom, liczbę i wielkość udzielanych w tym systemie dotacji (setki tysięcy umów dotacyjnych rocznie), trudno nam nawet wyobrazić sobie konsekwencje upowszechnienia się zasady owatowania dotacji. Dlatego wierzymy w zainteresowanie i zajęcie się przez Pana Przewodniczącego sygnalizowanym problemem.

Odpowiedź na zapytanie OFOP-u wysłane do Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego

Warszawa, 19 lipca 2023 r.

Departament Społeczeństwa Obywatelskiego  
Zastępca Dyrektora Łukasz Marcisz

Pani Weronika Czyżewska-Wąglowska  
Wiceprezeska Zarządu  
Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 kwietnia br., dotyczące informacji o obciążaniu podatkiem od towarów i usług dotacji udzielanych przez administrację publiczną

organizacjom pozarządowym, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Sprawa opodatkowania podatkiem VAT dotacji udzielanych przez administrację publiczną została podjęta przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, która podjęła uchwałę nr 134 z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie wykonania ekspertyzy naukowej dotyczącej uznania dotacji jako dopłaty do ceny dla organizacji pozarządowej oraz wynikających z tego zobowiązań podatkowych. Dokładny zakres ekspertyzy, zgodnie z § 2 powołanej uchwały, został uzgodniony z Przewodniczącym Zespołu Rady Działalności Pożytku Publicznego do spraw Interwencji. Temat planowanej ekspertyzy naukowej jest ściśle powiązany z problemem sygnalizowanym przez Panią Prezes. W przygotowanie zakresu ekspertyzy zaangażowany jest także Departament Społeczeństwa Obywatelskiego KPRM.

Jednocześnie informuję, że rozstrzygnięcie kwestii opodatkowania dotacji podatkiem VAT leży w zainteresowaniu Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, który, we współpracy z RDPP, będzie podejmował dalsze działania służące wyjaśnieniu omawianego zagadnienia.



# Podziękowania

Opisywane w niniejszej publikacji działania nie byłyby możliwe, gdyby nie zaangażowanie wielu organizacji pozarządowych i działaczy społecznych.

Nieoceniony wkład w opisywane w publikacji procesy wnieśli zwłaszcza członkowie Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”, czyli: Katarzyna Adamska-Dutkiewicz, Rafał Dymek, Adela Gąsiorowska, Rafał Kowalski, Anna Kuć, Tomasz Schimanek, Krzysztof Śliwiński i Przemysław Żak.

Za trud włożony w realizację projektu „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” podziękowania należą się Tomaszowi Pawłowskiemu z Fundacji trzeci.org, Katarzynie Bąk oraz całemu zespołowi Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, w tym przede wszystkim wspomnianemu już Rafałowi Dymkowi.

Bez względu na ogrom zaangażowania społecznego realizacja wspomnianego projektu i wydanie niniejszej publikacji nie byłyby możliwe, gdyby nie dotacja programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG. W tym miejscu podziękowania należą się zwłaszcza zespołowi Fundacji Akademia Organizacji Obywatelskich i opiekunowi projektu – Piotrowi Henzlerowi.

Procesy rzecznicze nie byłyby natomiast możliwe bez instytucjonalnego wsparcia Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, w tym Karoliny Dreszer-Smalec, Weroniki Czyżewskiej-Wagłowskiej i – również tu wspomnianego – Rafała Kowalskiego.

Swoboda dyskusji wzmocniana była dzięki aktywności członków Stowarzyszenia Dialog Społeczny. Michał Braun, Ewa Chromniak, Piotr Drygała, Justyna Duriasz-Bułhak, Katarzyna Sadło, Adam Szulczewski, Agata Tomaszewska i Agnieszka Wargowska-Dudek to ci spośród nich, którym tematyka niniejszej publikacji jest szczególnie bliska. W stowarzyszeniu zrzeszona jest też część osób wymienionych tu wcześniej.

Duże znaczenie dla upowszechniania materiałów zamieszczanych w serwisie proste.ngo była możliwość ich publikacji w serwisie ngo.pl, prowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, organizacji członkowskiej OFOP-u oraz

Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”.

Podziękowania za merytoryczną współpracę należą się Forum Darczyńców w Polsce, w tym zwłaszcza Julii Kluczyńskiej, Magdalenie Pękackiej oraz Marcie Smagowicz, a także zewnętrznym ekspertom – ze świata nauki, biznesu i administracji publicznej – biorącym udział w spotkaniach Zespołu OFOP-u „Proste prawo dla NGO”.

Za redakcję językową niniejszej publikacji dziękujemy Dorocie Matejczyk.

Przy tak dużej ilości działań istnieje spore zagrożenie, że pominię się ich ważnych uczestników i z pewnością nie unikniemy tego błędu. Wystarczy wspomnieć, że w samym projekcie „Dobre prawo dla organizacji społecznych – myśl centralnie, działaj lokalnie” udział wzięło przeszło 500 organizacji pozarządowych.

Mamy jednak nadzieję, że możliwie jak najwięcej osób i organizacji w dalszym ciągu zabiegać będzie o dobre prawa dla działań obywatelskich. Skala tych starań jest trudna do przedstawienia w liczbach. Mówimy tu jednak o tysiącach osób zaangażowanych (często nieodpłatnie) w konsultacje rozmaitych dokumentów i działalność w różnego rodzaju ciałach konsultacyjno-doradczych oraz setkach tysięcy godzin rocznie pracy społecznej.

Tego typu bezinteresowna aktywność, choć mało medialna (a może właśnie dlatego), zasługuje na najwyższy szacunek i podjęcie przynajmniej próby jej opisanie. Taką próbę stanowi też niniejsza publikacja.

# Bibliografia

Publikacja w wersji elektronicznej oraz wskazane w niej przypisy zapisane w formie liczb znajdujących się w okrągłych nawiasach dostępne też pod adresem:

<https://proste.ngo/publikacja>

## Wstęp

1. Piotr Frączak, Łukasz Gorczyński, Tomasz Schimanek, *Tworzenie i działalność organizacji pozarządowych. Potrzeba uproszczeń*, 2021, <https://proste.ngo/potrzeba-uproszczen> \

## Rozdział I

1. Magdalena Pękacka, *Ustawa o zbiórkach. Wspólnie stworzona, wspólnie obroniona!*, 2018, <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-zbiorkach-wspolnie-stworzona-wspolnie-obroniona>

2. Rafał Kowalski, *Nowelizacja stowarzyszeń. Tak powinny wyglądać konsultacje*, 2017, <https://publicystyka.ngo.pl/nowelizacja-stowarzyszen-tak-powinny-wygladac-konsultacje>

3. <https://proste.ngo/akty-prawne>

4. <https://proste.ngo/biuro-monitoringu>

5. Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>

6. Piotr Frączak, *Komitet do spraw Pożytku Publicznego – monitoring*, 2022 (aktualizowane), <https://proste.ngo/komitet-do-spraw-pozytku-publicznego-monitoring>

7. <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/sposoby-monitorowania/116-wplyw-obywatelskiego-forum-legislacji.html>

8. Piotr Frączak, *Biuletyn #prosteNGO – 14-27 lutego 2022 r.*, <https://proste.ngo/biuletyn-24>

9. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12348551>

10. <https://ofop.eu/stanowisko-organizacji-pozarządowych-w-kwestii-projektu-ustawy-o-sprawozdawczosci-organizacji-pozarządowych>

11. Łukasz Gorczyński, *Miliony tracą – zyskuje jeden*, 2022, <https://publicystyka.ngo.pl/miliony-traca-zyskuje-jeden-komentarz>

12. <https://publicystyka.ngo.pl/podpis-prezydenta-pod-1-5>

13. Łukasz Gorczyński, „*Willa Plus*” i jej znaczenie dla sektora pozarządowego, 2022, <https://publicystyka.ngo.pl/willa-plus-i-jej-znaczenie-dla-sektora-pozarządowego>

14. Łukasz Gorczyński, *Jak uchwalano ustawę o ekonomii społecznej? – polemika*, 2022, <https://proste.ngo/jak-uchwalano-ustawe-o-ekonomii-spoecznej-polemika>

15. <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>

16. Piotr Frączak, *8 zasad prostych NGO*, 2021, <https://proste.ngo/8-zasad-prostych-ngo>

17. <https://trzeci.org/sprawozdawczosc-organizacji-do-poprawy>
18. <https://proste.ngo/tezy>
19. Piotr Frączak, Łukasz Górczyński, Tomasz Schimanek, *Tworzenie i działalność organizacji pozarządowych...*, 2021, <https://proste.ngo/potrzeba-uproszczen/>
20. <https://publicystyka.ngo.pl/konwent-wrdpp-kipr-ofop-i-wrzos-o-planowanych-zmianach-w-sprawozdawczosci-ngo>
21. Piotr Frączak, *Małe organizacje, coraz większe obowiązki*, 2021, <https://proste.ngo/male-organizacje-coraz-wieksze-obowiazki>
22. Rafał Kowalski, *Sprawozdawczość NGO. Konsultacje przedłużone do 16 sierpnia. Czyli nieprzedłużone*, 2017, <https://publicystyka.ngo.pl/sprawozdawczosc-ngo-konsultacje-przedluzone-do-16-sierpnia-czyli-nieprzedluzone-komentarz>
23. <https://proste.ngo/uwagi-do-projektu-ustawy-o-sprawozdawczosci-organizacji-pozarządowych>
24. [https://docs.google.com/document/d/1BtPhdgqeradDyfhp5\\_qDN15pfrYWbFzzyBrK1IGzK\\_k/edit](https://docs.google.com/document/d/1BtPhdgqeradDyfhp5_qDN15pfrYWbFzzyBrK1IGzK_k/edit)
25. <https://publicystyka.ngo.pl/poznaj-stanowisko-organizacji-pozarządowych-w-kwestii-projektu-ustawy-o-sprawozdawczosci>
26. <https://proste.ngo/ustawa-o-sprawozdawczosci-organizacji-pozarządowych-stanowisko-ofop-stowarzyszenia-klon-jawor-i-forum-darczyncow-w-polsce>
27. <https://ofop.eu/nowelizacja-ustawy-o-fundacjach-stanowisko-ofop-i-forum-darczyncow>
28. Piotr Frączak, *Jak to z tym NIW-em było?*, 2023, <https://proste.ngo/niw>
29. Kinga Polubicka, *Kalendarium senackiej nowelizacji o pożytku*, 2016, <http://asocjacje.org/blog/kalendarium-senackiej-nowelizacji-o-pozytku>
30. Łukasz Górczyński, Tomasz Pawłowski, *Nowe wzory. Bałagan zamiast rewolucji*, 2017, <https://publicystyka.ngo.pl/nowe-wzory-balagan-zamiast-rewolucji>
31. <https://publicystyka.ngo.pl/nowe-wzory-rekomendacje-splot-ofop-i-zwiazku-miast-polskich>
32. Rafał Kowalski, *Siódme posiedzenie RDPP VI kadencji. Rozporządzenie z wzorami. (nie)Pali się!*, 2019, <https://publicystyka.ngo.pl/siodme-posiedzenie-rdpp-vi-kadencji-rozporzadzenie-z-wzorami>
33. Zarządzenie nr 8 Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw reformy systemu zlecania zadań publicznych, [https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Zarzadzenie-nr-8\\_2020.pdf](https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Zarzadzenie-nr-8_2020.pdf)
34. Zarządzenie nr 2/2021 Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw dialogu obywatelskiego, [https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Zarzadzenie-nr-2\\_2021.pdf](https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Zarzadzenie-nr-2_2021.pdf)
35. Projekt nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie opracowany przez Zespół roboczy do spraw reformy systemu zlecania zadań publicznych, <https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/09/projekt-nowelizacji-udppiow.docx>
36. Projekt ustawy o Radzie Dialogu Obywatelskiego opracowany przez Zespół roboczy do spraw



- dialogu obywatelskiego, <https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/09/Projekt-ustawy-o-RDO.docx>
37. Łukasz Gorczyński, *Kluby sportowe jako podmioty trzeciego sektora. Uwarunkowania formalne i kluczowe problemy*, 2022 (zaktualizowane w 2023), <https://proste.ngo/kluby-sportowe>
38. Dobiesław Dudek, „Pojęcie klubu sportowego”, w: *Studia Humanistyczne Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie* nr 5, 2005.
39. Adam Jaworski, *Klub sportowy w formie fundacji*, 2018, <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/fundacje-stowarzyszenia/775611,Klub-sportowy-w-formie-fundacji.html>
40. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o sporcie (druk nr 2313), 2009, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C125762C00318BCE/\\$file/2313.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A1494248513E37C1C125762C00318BCE/$file/2313.pdf)
41. Bartosz Kołaczkowski, Sidi Boubacar Diallo, *Kształtowanie się regulacji prawnej zrzeszeń sportowych. Wybrane aspekty krajowe i prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2016.

## Rozdział II

1. Projekt ustawy o zrzeszeniach, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/dr/1000/1028.pdf>
2. „List do Senatorów”, w: *FederalistKa*, nr 1 (5), 2011, s. 65, <http://asocjacje.org/wp-content/uploads/2015/12/F5.pdf>
3. „O lepsze prawo dla stowarzyszeń”, w: *FederalistKa* 2011, nr 3 (8), s. 21, <http://asocjacje.org/wp-content/uploads/2015/12/F5.pdf>
4. Piotr Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej. Wybór artykułów 1989-2001*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2002, s. 74, [https://www.academia.edu/42967215/Trzeci\\_sektor\\_w\\_III\\_Rzeczypospolitej](https://www.academia.edu/42967215/Trzeci_sektor_w_III_Rzeczypospolitej)
5. Tamże, s. 78.
6. <http://asocjacje.org/wp-content/uploads/2015/12/F2.pdf>
7. Tekst dostępny w Bibliotece Historii Społecznej OFOP-u.
8. Por. dyskusja na łamach pism pozarządowych (m.in. ASOCJACJE) – materiały dostępne w Bibliotece Historii Społecznej OFOP-u.
9. Sprawozdanie z działalności Forum Darczyńców w Polsce w 2008 roku, <https://www.forumdarczynow.pl/uploads/media/5bfbeabd3799e-sprawozdanie-2008.pdf?a3312a12fa>
10. Magdalena Pękacka, *Ustawa o zbiórkach. Wspólnie stworzona, wspólnie obroniona!*, 2018, <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-zbiorkach-wspolnie-stworzona-wspolnie-obroniona>
11. <https://pl.wikipedia.org/wiki/OODA>
12. <http://proste.ngo/tezy>
13. <https://ofop.eu/zespol-proste-prawo-dla-ngo>
14. <https://proste.ngo/tezy/teza-001>
15. <https://proste.ngo/tezy/teza-040>
16. <https://proste.ngo/tezy/teza-059>

17. <https://proste.ngo/tezy/teza-058>
18. Odpowiedź Wiceprezesa Rady Ministrów Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego prof. Piotr Glińskiego na petycję OFOP-u w sprawie wzorca statutu stowarzyszenia rejestrowego, <https://proste.ngo/wzorzec-statutu-stowarzyszenia-pozytywne-stanowisko>
19. Uchwała nr 56 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie petycji Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczącej propozycji legislacyjnych w zakresie szybkiej rejestracji stowarzyszeń rejestrowych, [https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Uchwała\\_56\\_Petycja-OFOP.pdf](https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/07/Uchwała_56_Petycja-OFOP.pdf)
20. <https://proste.ngo/zespol-prostengo>
21. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=615>
22. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=842>
23. <https://proste.ngo/tezy/teza-085>
24. <https://proste.ngo/kalendarz-statut>
25. <https://proste.ngo/wzorzec-statutu-stowarzyszenia-uzasadnienie-i-opis-procesu>
26. <https://docs.google.com/document/d/1lHIB-TN4oh8yZAHtgQEXvBkBg2cb12ET8jBt22oqvJk/edit#heading=h.7n7u32h37vet>
27. [https://docs.google.com/document/d/1H4SjvBsTzoZTVq-MWso1Hnq26ECrN-SNqHSSK\\_133xBM/edit#heading=h.7n7u32h37vet](https://docs.google.com/document/d/1H4SjvBsTzoZTVq-MWso1Hnq26ECrN-SNqHSSK_133xBM/edit#heading=h.7n7u32h37vet)
28. <https://proste.ngo/wzorzec-statutu-stowarzyszenia-uzasadnienie-i-opis-procesu>
29. <https://www.gov.pl/web/premier/skany-petycji3> (2021)
30. <https://proste.ngo/wzorzec-statutu-stowarzyszenia-pozytywne-stanowisko>
31. [https://docs.google.com/document/d/1nMhql9RNBE1aCJrAiXo9VfZbyTc7MXTIWxZc\\_ovA60l/edit](https://docs.google.com/document/d/1nMhql9RNBE1aCJrAiXo9VfZbyTc7MXTIWxZc_ovA60l/edit)
32. Tomasz Schimanek, *Ustawa o ekonomii społecznej – podsumowanie uwag o projekcie*, 2022, <https://proste.ngo/ustawa-o-ekonomii-spoecznej-uwagi>
33. <https://www.gov.pl/web/polski-lad>
34. Jakub Wencel, *Przegrana PiS w Sejmie. Będzie odpis 1,5 proc. podatku dla OPP*, 2022, <https://wyborcza.pl/7,75398,28564392,przegrana-pis-w-sejmie-bedzie-odpis-1-5-proc-podatku-dla-opp.html>
35. [https://orka.sejm.gov.pl/Drukigka.nsf/Projekty/9-020-1203-2023/\\$file/9-020-1203-2023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Drukigka.nsf/Projekty/9-020-1203-2023/$file/9-020-1203-2023.pdf)
36. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C57CFC456352A1B5C1258155005FF00E/%24File/1713-uzas.docx>
37. Patrz np. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788691/dokument508965.pdf>

### Rozdział III

1. Stanowisko Zarządu OFOP-u w sprawie zmian w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, <https://ofop.eu/stanowisko-zarzadu-ofop-w-sprawie-zmian-w-ustawie-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie>
2. <https://zpp.pl/storage/library/2021-10/c6765dbf75aa97cbe491a7cdf66e16cc.pdf>

3. Rozmowa Grzegorza Małyniuka i Przemysława Żaka, <https://proste.ngo/czy-relacja-ngo-administracja-publiczna-jest-rzeczywiscie-partnerska>
4. <https://publicystyka.ngo.pl/mikroprzedsiębiorcy-bez-obowiązków-związanych-z-ppk-a-dlaczego-nie-ngo-sy>
5. <https://proste.ngo/tezy>
6. <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulawienia-dla-biznesu/konstytucja-biznesu>
7. Piotr Frączak, *8 zasad prostych NGO*, 2021, <https://proste.ngo/8-zasad-prostych-ngo>
8. Romana Aziewicz, Justyna Duriasz-Bułhak, Piotr Frączak, Łukasz Gorceżyński, Dorota Matejczyk, Tomasz Schimanek, Agata Tomaszewska, *Więcej niż #prosteNGO*, 2021, <https://proste.ngo/wiecej-niz-prostengo>
9. <https://publicystyka.ngo.pl/co-dzieje-sie-z-petycja-ofop-w-sprawie-wzorca-statutu-stowarzyszenia>
10. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/7A33C4FEA4C17FA9C125877D0070EED0/%24File/40\\_b\\_ksiadzka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/7A33C4FEA4C17FA9C125877D0070EED0/%24File/40_b_ksiadzka_bis.pdf) (s. 179, Poseł Dariusz Joński).
11. Por. np. „Należy poszukiwać innych form, które będą odróżniać się zarówno od stowarzyszenia (brak członków), jak i fundacji (brak kapitału) i przyjmować formy np. przedsiębiorstwa społecznego czy instytucji pozarządowej” (Piotr Frączak, Ewa Kulik-Bielińska, *Instytucja fundacji w Polsce, Tezy do dyskusji*, 2008, <http://asocjacje.org/wp-content/uploads/2015/12/Tezy5.pdf>)
12. Waldemar Żbik, *Co to jest spółka non profit i czy jest organizacją pozarządową?*, 2020, <https://przedsiębiorstwospoleczne.pl/co-to-jest-spolka-non-profit-i-czy-jest-organizacja-pozarządowa>
13. Por. np. Katarzyna Kopaczyńska-Pieczniak, „Dobrowolność istnienia korporacji”, w: *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019.
14. Tamże.
15. Jerzy Franke, *Czystość (1905–1909) Augustyna Wróblewskiego albo iluzja etycznej krucjaty*. Warszawa 2013.
16. Jan Józef Lipski, *KOR*, Gliwice 1988, s. 24.
17. Zob. Piotr Frączak, *Stowarzyszenia na tle innych zrzeszeń*, 2021, <https://proste.ngo/stowarzyszenia-na-tle-innych-zrzeszen>
18. Por. <https://poradnik.ngo.pl/c-organizacje-w-sadzie-rejestrowym-co-zrobic-kiedy-odpowiedz-krs-sie-opoznia>
19. Katarzyna Sadło, *Tarcza 6 a KRS vs. REGON. Apelujemy o SZYBKIE i przyjazne dla NGO rozwiązanie problemu*, 2020, <https://publicystyka.ngo.pl/tarcza-6-a-krs-vs-regon-apelujemy-o-szybkie-i-przyjazne-dla-ngo-rozwiazanie-problemu>
20. Por. Zbigniew Wejcman, „Elementarne dylematy współpracy”, w: *Rocznik 1997*, nr 3
21. Łukasz Gorceżyński, „*Willa Plus*” i jej znaczenie dla sektora pozarządowego, 2023, <https://publicystyka.ngo.pl/willa-plus-i-jej-znaczenie-dla-sektora-pozarządowego>
22. Patrz np. <https://tvn24.pl/willa-plus>
23. Patrz np. Tomasz Mateusiak, *Miliony złotych z Lasów Państwowych dla parafii. Wiele z nich to*

- rodzime kościoły polityków Solidarnej Polski, 2022, <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/miliony-zlotych-z-lasow-panstwowych-dla-parafii-dzieki-ukladom-z-solidarna-polska/dywlv4z>
24. Patrz np. <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/konkurs-sport-dla-wszystkich-dotacje-z-ministerstwa-sportu-kamil-bortniczuk-wyjasnia-6683915>
25. Patrz np. cykl artykułów na portalu OKO.press, <https://oko.press/tag/niw>
26. Patrz np. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/tak-morawiecki-i-dworczyk-wspierali-narodowcow-oni-juz-robja-swoje/34m3dqz>
27. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>
28. Patrz np. <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art18461531-co-nik-zarzuca-ziobrze-sa-wyniki-kontroli-w-funduszu-sprawiedliwosci>
29. Patrz np. Daniel Flis, Wybranka z Bogdanki. *Niesamowita kariera narzeczonej asystenta Kaczyńskiego*, 2023, <https://oko.press/michal-moskal-narieczona-bogdanka-kaczynski>
30. Patrz np. <https://konkret24.tvn24.pl/polska/polska-fundacja-narodowa-kontrowersje-za-kontrowersjami-ra970481-ls5791820>
31. Patrz np. <https://lewica.org.pl/aktualnosci/8868-willa-plus-monika-falej-sklada-zawiadomienie-do-prokuratury-w-z-podejrzeniem-popelnienia-przestepstwa-przez-przemyslaw-a-czarnka>
32. Piotr Frączak, *Komitet do spraw Pożytku Publicznego – monitoring*, 2022 (aktualizowane), <https://proste.ngo/komitet-do-spraw-pozytku-publicznego-monitoring>
33. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2096>
34. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=ENM-109>
35. Łukasz Gorczyński, *Czy wchodzimy w nowy okres współpracy organizacji pozarządowych z samorządem?*, 2022, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-wchodzimy-w-nowy-okres-wspolpracy-organizacji-pozarządowych-z-samorządem>
36. Statut Fundacji „Polska Fundacja Narodowa”, <https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2019/07/Statut-PFN1.pdf>
37. <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/05F7C7D1>
38. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrola-pkn-orken-270123.html>
39. Wiktor Ferfecki, *Skąd się wzięła spółka Srebrna*, 2019, <https://www.rp.pl/polityka/art9467951-skad-sie-wziela-spolka-srebrna>
40. Piotr Frączak, *Własność społeczna – czyli czyja? Organizacje pozarządowe a ich majątek*, 2016, [https://frso.pl/wp-content/uploads/2016/10/fraczak-wlasnosc20spoleczna\\_pf.pdf](https://frso.pl/wp-content/uploads/2016/10/fraczak-wlasnosc20spoleczna_pf.pdf)
41. Piotr Frączak, *Jak to z tym NIW-em było?*, 2023, <https://proste.ngo/niw/>
42. Krzysztof Jakubowski, *Krzysztof Jakubowski: NOWEFIO dla „zgodnych z polityką rządu”*, 2022, <https://publicystyka.ngo.pl/krzysztof-jakubowski-nowefio-dla-zgodnych-z-polityka-rzadu>
43. Tomasz Schimanek, *Konflikt interesów przy zlecaniu zadań publicznych*, 2022, <https://publicystyka.ngo.pl/konflikt-interesow-przy-zlecaniu-zadan-publicznych>
44. Anna Dryjańska, *Czy nowa władza może odkręcić „program” Willa Plus? Prawniczka wskazała para-*

- graf na PiS, 2023, <https://natemat.pl/466673,czy-nowa-wladza-moze-odkrecic-program-willa-plus-dla-pis>
45. <https://publicystyka.ngo.pl/iii-sektor-dla-polski-jak-wdrzamy-mape-rozwoju>
46. <https://www.rp.pl/polityka/art3789551-program-willa-plus-czarnek-odpiera-zarzuty-ze-lewacy-nie-dostali-nie-dostana>
47. <https://www.rp.pl/polityka/art37889091-dotacje-ministra-czarnka-na-zakup-willi-morawiecki-zamierzam-mu-podziekowac>
48. Patrz np. <https://tvn24.pl/go/programy,7/czarno-na-bialym-odcinki,11367/odcinek-2344,500E2344,931756>
49. <https://rodzicpoludzku.pl/aktualnosci/sprzeciw-fundacji-rodzic-po-ludzku>
50. Michał Danielewski, Anna Wójcik, *Jak TVP Info „zdemaskowało” OKO.press i Fundusze Norweskie, by przykryć aferę „willa plus”*, 2023, <https://oko.press/jak-tvp-info-zdemaskowalo-oko-press-i-fundusze-norweskie-by-przykryc-afere-willa-plus>
51. Michał Istel, Piotr Jaźwiński, Jan Kunert, Gabriela Sieczkowska, RG, *Fałszywe narracje obozu władzy o willi plus*, 2023, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/willa-plus-jak-oboz-wladzy-tworzy-falszywe-narracje-na-temat-willi-plus-st6745993>
52. <https://www.gov.pl/attachment/fe88357b-f258-416d-a362-1a86523bbfb>
53. Kamila Cieślik, *Willa plus. Negatywne opinie ekspertów, MEIN i tak przyznał dotacje. „Wsparcie dla siebie, nie uczniów”*, 2023, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,29438739,willa-plus-negatywne-opinie-ekspertow-a-mein-i-tak-pryznal.html>
54. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/zonglerka-ekspertami-do-willi-plus-nowe-fakty-o-skladzie-komisji/phlrnbl>
55. Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie Programu współpracy Ministra Edukacji i Nauki w zakresie działania administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w roku 2023, <https://www.gov.pl/attachment/4aafc695-ab27-424f-bc51-c1e2df4fc8c9>
56. Zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Programu współpracy Ministra Edukacji i Nauki, w zakresie działania administracji rządowej – oświata i wychowanie, z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2021-2023, <https://www.gov.pl/attachment/62eboa6b-b293-4106-8acc-b9cf6c31f2f8>
57. Łukasz Gorczyński, *#prosteNGO. Działacz non-profit*, 2023, <https://publicystyka.ngo.pl/prostengo-dzialacz-non-profit>
58. [https://aktywniobywatele.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Podrecznik\\_sektorowe\\_wersja3.pdf](https://aktywniobywatele.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Podrecznik_sektorowe_wersja3.pdf) (s.12)
59. Rozmowa Grzegorza Małyniuka i Przemysława Żaka, <https://proste.ngo/czy-relacja-ngo-admi->

nistracja-publiczna-jest-rzeczywiscie-partnerska

60. Adela Gąsiorowska, *Czy NGO-sy będą mogły odwoływać się do sądów w sprawie rozstrzygnięć otwartych konkursów ofert*, 2020, <https://publicystyka.ngo.pl/czy-ngo-sy-beda-mogly-odwozywac-sie-do-sadow-w-sprawie-rozstrzygniec-otwartych-konkursow-ofert>

61. Justyna Suchecka, Piotr Szostak, *Miała być willa od ministerstwa, to będzie, choć inna. Fundacja założona przez Dworczyka zmieniła zdanie*, 2023, <https://tvn24.pl/premium/willa-plus-dotacja-ministra-przemyslawa-czarnka-dla-fundacji-wolnosc-i-demokracja-6720804>

62. Szymon Jadczyk, *Willa staniała o pół miliona zł. I kupuje ją fundacja powiązana z PiS*, 2023, <https://wiadomosci.wp.pl/willa-staniala-o-pol-miliona-zl-i-kupuje-ja-fundacja-powiazana-z-pis-6859354993224352a>

63. [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151025000003027\\_VI\\_Gz\\_000044\\_2013\\_Uz\\_2013-04-02\\_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151025000003027_VI_Gz_000044_2013_Uz_2013-04-02_001)

64. Skonsultowane Propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczące uproszczeń dla III sektora na wybory parlamentarne 2023 roku!, <https://ofop.eu/skonsultowane-propozycje-ogolnopolskiej-federacji-organizacji-pozarządowych-dotyczace-uproszczen-dla-iii-sektora-na-wybory-parlamentarne-2023-roku>

65. <https://publicystyka.ngo.pl/o-pozytku-publicznym-po-dwoch-dekadach>

66. <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0114-kdip4-1-4012-293-2022-3-dp-pismo-wydane-przez-185202591>

67. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/891AC856E2>

68. <https://proste.ngo/wp-content/uploads/2022/09/projekt-nowelizacji-udppiow.docx>

69. Skonsultowane Propozycje Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych dotyczące uproszczeń dla III sektora na wybory parlamentarne 2023 roku!, <https://ofop.eu/skonsultowane-propozycje-ogolnopolskiej-federacji-organizacji-pozarządowych-dotyczace-uproszczen-dla-iii-sektora-na-wybory-parlamentarne-2023-roku>

70. <https://publicystyka.ngo.pl/o-pozytku-publicznym-po-dwoch-dekadach>

71. <https://proste.ngo/tezy>

72. <https://proste.ngo/rekomendacja-dla-obrad-samorzadowego-okraglego-stolu>

A series of 20 horizontal dotted lines for writing.



**UPROŚĆMY  
DZIAŁALNOŚĆ  
SPOŁECZNĄ**





**Fundacja trzeci.org**

ul. Zwycięstwa 1

44-100 Gliwice

[kontakt@trzeci.org](mailto:kontakt@trzeci.org)

[www.trzeci.org](http://www.trzeci.org)



**Polska Fundacja**

**im. Roberta Schumana**

Al. Ujazdowskie 37/5

00-540 Warszawa

[www.schuman.pl](http://www.schuman.pl)

[poczta@schuman.pl](mailto:poczta@schuman.pl)