

Warszawa, 18 lipca 2007 r.

BAS-WASiG-1594/07

Opinia merytoryczna do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1810)

Uwagi ogólne

1. Pierwsza uwaga dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1810) dotyczy formy tego projektu. Ze względu na obszerność i charakter zmian proponowanych w projekcie wydaje się, że powinien być to całościowy projekt **nowej ustawy** o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a nie zmiana ustawy obecnej.

2. Zdaniem autorów projekt ustawy ma na celu stworzenie optymalnych możliwości efektywnego współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej przez wzmocnienie instytucji, zasad i form dialogu obywatelskiego, zwiększenia racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji zadań publicznych służących rozwojowi zarówno na poziomie lokalnym, jak i makrospołecznym.

Generalnie należy się zgodzić, że projekt ustawy służy wzmocnieniu instytucji (możliwość powoływania nowych rad działalności pożytku publicznego, usztywnianie form współpracy między organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi) oraz zasad współpracy między organizacjami pozarządowymi i organami władzy publicznej. Czy doprowadzi to do zwiększenia racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji określonych zadań? W większości przypadków zapewne tak. Należy jednak zwrócić uwagę na te propozycje projektu ustawy, które raczej tego nie gwarantują. Przedkładany projekt ustawy bardziej jest nastawiony na wzmocnienie organizacji pozarządowych, ich statusu w relacji z organami administracji publicznej niż efektywną, celową i oszczędną realizację zadań publicznych. Zamiast rozwijania zasady pomocniczości, z przepisów projektu wynika wzmocnienie swoistego klientelizmu instytucjonalnego, w którym racją bytu organizacji pozarządowych jest realizacja zadań zleconych przez odpowiednie organy administracji publicznej. Wprowadzenie instytucji „partnerstwa publiczno-społecznego” w formie zamieszczonej w projekcie dodatkowo może potęgować uzależnienie organizacji pozarządowych od organów administracji samorządowej. Stosowanie zasady pomocniczości prowadzić powinno do redukcji obszaru zadań, którymi zajmują się władze publiczne, a nie polegać na podzlecaniu wykonywania tychże zadań podmiotom pozarządowym.

3. Projekt wprowadza cały system Rad Działalności Pożytku Publicznego na poziomie województwa, powiatu i gminy. Ogółem, może to zatem być ponad 2000 rad, których zakres zadań jest niedookreślony i na tyle mało ważny, że można zrezygnować z całego rozdziału 6 projektu ustawy bez uszczerbku dla spójności tej ustawy. W dodatku przepisy o tworzeniu rad są mało precyzyjne. O ile w proponowanym art. 41a ust. 1 wyraźnie określono, że to Marszałek województwa decyduje, czy tworzyć Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego, to w przypadku rad powiatowych i

gminnych trudno określić, czy są one obligatoryjnie tworzone po spełnieniu warunków określonych w art. 41e ust. 2, czy też nie.

Obecnie nie ma przeszkód prawnych do tworzenia tego typu ciał doradczych przy organach władzy samorządowej.

4. Poważne wątpliwości budzi propozycja zmiany w art. 16 ust. 3 i 4. Wydłużenie do 5 lat, czasu na który może być zawarta umowa z organizacją pozarządową na realizację zadania publicznego nie ma jasnych podstaw merytorycznych i stawia pod znakiem zapytania możliwość swobodnego ubiegania się o środki publiczne przez inne organizacje pozarządowe. Dążenie do jak najdłuższej obowiązujących umów gwarantujących środki publiczne organizacjom pozarządowym jest korzystne dla tych organizacji, ale niekoniecznie służy oszczędnemu i efektywnemu wykonywaniu zadań publicznych, ogranicza konkurencję. Zaproponowane w projekcie (art. 5) wydłużenie okresów, na które może być uchwalany program współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest propozycją bardzo słuszną. Jednak przekładanie idei długookresowego planowania na zawieranie wieloletnich umów z organizacjami pozarządowymi na wykonywanie określonych zadań nie wydaje się celowe.

Obecna treść art. 16 ust. 4 ustawy lepiej niż propozycja zawarta w projekcie ogranicza możliwość wykonywania zlecenia przez podmiot niebędący stroną umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego.

5. Sposób tworzenia partnerstwa publiczno-społecznego (rozdział 2a) jest kontrowersyjny. Normalnym trybem zlecenia zadań organizacjom pozarządowym przez gminy i powiaty jest konkurs ofert, który ma za zadanie w sposób obiektywny wyłonić najlepszą ofertę na realizację danego zadania publicznego. W proponowanym art. 19 c to organ gminy lub powiatu decyduje czy dane zadanie będzie wykonywał w formie partnerstwa i z jakimi organizacjami (organ wykonawczy gminy lub powiatu składa wybranym organizacjom propozycję utworzenia partnerstwa, art. 19c ust. 4). Tak daleko posunięta dowolność wyboru (brak kryteriów ustawowych) przez organ wykonawczy gminy lub powiatu – zarówno formy jak i partnerów realizacji zadania - może stwarzać zagrożenie niewłaściwego wykorzystywania tej nowej instytucji współpracy gmin i powiatów z organizacjami pozarządowymi. Wydaje się, że partnerstwo publiczno-społeczne może być dobrą formułą realizacji określonych zadań publicznych w przypadku braku zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych realizacją tychże zadań na podstawie konkursu ofert. Procedura (w tym odwoławcza) wyboru organizacji pozarządowych do tworzenia partnerstwa powinna być określona bardziej szczegółowo w ustawie, tak aby szczytne intencje projektodawcy nie zostały wypaczone w praktyce stosowania w gminie i powiecie.

Także przepisy dotyczące organizacji i majątku partnerstwa powinny ulec zmianie, tak aby mogło ono być podmiotem sprawnie realizującym zadania, do których zostało powołane.

6. W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy argumentacja za wprowadzeniem 2-letniego minimalnego okres prowadzenia działalności na rzecz „*interesu społecznego*” (pojęcie niezdefiniowane) jako jednego z kryteriów, które musi spełnić organizacja pozarządowa, aby otrzymać status organizacji pożytku publicznego jest jednostronna. Podkreśla się, że status organizacji pożytku publicznego powinny uzyskiwać organizacje wykazujące się doświadczeniem w realizowaniu zadań

społecznie użytecznych, podmioty wiarygodne, także przez trwałość ich funkcjonowania w obrocie. Nie wydaje się aby ten swoisty staż działalności gwarantował jakość usług, uprzywilejowuje natomiast „stare” organizacje. Na ile taki przepis może zniechęcić do tworzenia nowych organizacji pozarządowych trudno obecnie powiedzieć. Jednak przywileje, które się wiążą z posiadaniem statusu organizacji pożytku publicznego są szczególnie ważne dla nowych organizacji pozarządowych.

Uwagi szczegółowe

1. Mało fortunna wydaje się zmiana 4 lit. k polegająca na zmianie nazwy zadania publicznego „*upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa*” na zadanie w zakresie „*obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*”, chyba że intencją projektodawcy jest powierzanie zadań związanych z obronnością państwa organizacjom pozarządowym?

2. Propozycja art. 11b w zakresie dotyczącym pominięcia przez Premiera otwartego konkursu ofert ze względu na wyjątkowo ważny interes społeczny lub ważny interes państwa przy zlecaniu zadań organizacjom pozarządowym wydaje się mało przekonująca.

3. Zastrzeżenia budzą zmiany w art. 15 ustawy. Pozytywne jest rozbudowanie procedury oceny ofert i wprowadzenie komisji konkursowej, jednak jej uprawnienia (jedynie opiniowanie złożonych ofert) i uchylenie ust. 3 w tym artykule¹ zmniejszają przejrzystość całego postępowania w sprawie wyboru ofert organizacji pozarządowych. Należy pamiętać, że w przypadku przyjęcia całego projektu ustawy, nastąpi wzrost znaczenia tego przepisu, gdyż do zadań zleczanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy będą miały zastosowanie właśnie przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

4. W art. 23 ust. 6 i art. 27 ust. 3 należy odstąpić od zobowiązania organizacji pożytku publicznego do umieszczania na stronie internetowej ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego odpowiednich sprawozdań. Gospodarzem tej strony internetowej jest minister, i to on powinien umieszczać te sprawozdania. Obowiązkiem organizacji pożytku publicznego powinno być tylko sporządzenie i przekazanie w odpowiednim terminie ministrowi tychże sprawozdań.

5. Trudny do rozstrzygnięcia jest dylemat związany ze zmianą w ustawie Prawo o stowarzyszeniach. Proponuje się zmianę art. 9 tejże ustawy polegającą na obniżeniu z 15 do 10 minimalnej liczby osób, które mogą założyć stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Po pierwsze powstaje pytanie, czy tak podstawowa zmiana w Prawie o stowarzyszeniach powinna być wprowadzana „przy okazji” zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego? Na ile inne stowarzyszenia (poza wymienionymi w uzasadnieniu do projektu ustawy) mogły zapoznać się z propozycją tej zmiany. Czy zamieszczona propozycja jest właściwa? Być może ustawa Prawo o stowarzyszeniach wymaga większych zmian? Na te pytanie nie znajdujemy odpowiedzi w uzasadnieniu projektu zmiany.

¹ Art. 15 ust. 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest w uzasadnieniu wyboru oferty ustosunkować się do spełniania przez oferenta wymogów określonych w ustawie oraz w ogłoszeniu
....

Przedkładany projekt ustawy zawarty w druku nr 1810 powinien przyczynić się do tworzenia lepszych ram prawnych działania organizacji pozarządowych i ich współpracy z organami administracji publicznej, postrzegania tychże organizacji jako partnera ułatwiającego wypełnianie zadań publicznych, a nie natrętnego petenta. Przedstawione wyżej problemy mają za zadanie zwrócić uwagi na przepisy budzące wątpliwości i wyjaśnienie ich w trakcie prac legislacyjnych.

Sporządził: Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych