



Warszawa, 24 września 2018 r.

**STANOWISKO OGÓLNOPOLSKIEJ FEDERACJI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH
W SPRAWIE PROJEKTÓW ROZPORZĄDZEŃ PRZEWODNICZĄCEGO KOMITETU
DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO WYDAWANYCH
DO USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I WOLONTARIACIE**

Działając w imieniu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, przedstawiamy stanowisko do projektów rozporządzeń Przewodniczącego Komitetu Pożytku Publicznego w sprawie: wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań; uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego; wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego; gospodarki finansowej Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego; zamieszczania informacji przez organizacje pożytku publicznego z zakresu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych; Rady Działalności Pożytku Publicznego; przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego.

1. Sposób prowadzenia konsultacji publicznych

Po pierwsze należy wskazać, że konsultacje publiczne projektów rozporządzeń prowadzone były w sposób niezgodny z przepisami Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (dalej: „RPRM”), a także z zasadami powszechności i przejrzystości prowadzenia konsultacji.

Przejawia się to przede wszystkim w braku skierowania do organizacji społecznych, w szczególności organizacji pożytku publicznego, projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego. Projekt rozporządzenia został zamieszczony w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, jednak w przeciwieństwie do pozostałych projektów, nie został wymieniony w piśmie z dnia 3 września 2018 r. informującym organizacje społeczne o trwających konsultacjach.

Postępowanie takie jest o tyle nieuzasadnione, że projekt wprowadza istotne zmiany w zasadach przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, wpływające na



prawa i obowiązki tych organizacji (opisane szczegółowo w pkt 4). Uwzględniając treść projektu, jego znaczenie oraz skutki, zgodnie z § 36 ust. 1 RPRM, Przewodniczący Komitetu Pożytku Publicznego powinien być więc skierować projekt do organizacji społecznych, w szczególności organizacji pożytku publicznego. Należy także wskazać, że wymienienie w piśmie informującym o trwających konsultacjach pozostałych projektów, z pominięciem projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, wprowadzało w błąd zainteresowane organizacje oraz utrudniało im udział w jego konsultacjach.

W serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w zakładce „konsultacje publiczne” nie zostało ponadto zamieszczone pismo kierujące projekt rozporządzenia do konsultacji. Tak samo jak w przypadku pozostałych projektów, znalazły się tam natomiast pisma skierowane do Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności oraz Rady Działalności Pożytku Publicznego. Na podstawie § 38 RPRM oraz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowią one jednak pisma kierujące projekt do zaopiniowania, a nie do konsultacji publicznych, zostały więc zamieszczone w niewłaściwej zakładce serwisu.

Na wyrażenie opinii do projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego wyznaczono termin 30 dni od dnia otrzymania pisma. W przypadku pozostałych projektów termin dla Rady Działalności Pożytku Publicznego również wyniósł 30 dni, dla Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności 7 dni, a dla organizacji społecznych 21 dni od otrzymania pisma. Zamieszczenie wszystkich pism w zakładce „konsultacje publiczne” mogło więc powodować istotne trudności z ustaleniem który termin na złożenie uwag wiąże osoby, do których nie zostało skierowane oddzielne pismo, a które również mają prawo wypowiedzieć się w tej sprawie.

Ponadto wbrew § 40 ust. 1 RPRM Przewodniczący nie wyznaczył w ogóle terminu na zajęcie stanowiska w konsultacjach publicznych projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego. Jak wskazano wyżej, pisma do Rady Działalności Pożytku Publicznego i Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności nie stanowią pism kierujących projekt do konsultacji publicznych. Tymczasem oprócz wskazania w nich 30-dniowego terminu na wyrażenie opinii, Przewodniczący Komitetu Publicznego w żaden sposób nie określił terminu, w którym pozostałe podmioty mogą składać swoje stanowiska w ramach konsultacji publicznych projektu.

Na marginesie należy również wskazać, że termin na wyrażenie opinii do pozostałych projektów przez Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności wyznaczony został z naruszeniem § 40 ust. 3 RPRM, zgodnie z którym wyznaczenie terminu do zajęcia



stanowiska do projektu aktu normatywnego krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Termin na zajęcie stanowiska przez Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności wyznaczony został bowiem na 7 dni od otrzymania pisma, co nie zostało w jakikolwiek sposób uzasadnione.

2. Projektowany termin wejścia w życie rozporządzeń

W uzasadnieniach wszystkich rozporządzeń wskazano, że mają one wchodzić w życie z dniem następującym po dniu ich ogłoszenia, ponieważ w istotnej części powielają rozwiązania rozporządzeń obowiązujących. W niektórych rozporządzeniach zmiany są rzeczywiście niewielkie albo nie ma ich wcale, w niektórych wprowadzono jednak istotne modyfikacje. W efekcie, weryfikacja tego, jakie zmiany zostały rzeczywiście wprowadzone jest bardzo utrudniona. Sposób udostępnienia projektów rozporządzeń bez wyraźnego wskazania wprowadzonych zmian dodatkowo obniża więc jakość prowadzonych konsultacji publicznych.

Należy również podkreślić, że także planowany termin wejścia w życie rozporządzeń, w których wprowadzono niewielkie zmiany może powodować liczne komplikacje. Zmiany te polegają bowiem przede wszystkim na przyjęciu nowych wzorów ofert, umów oraz sprawozdań. Nawet więc jeżeli modyfikacje w obrębie poszczególnych wzorów są nieznaczne, wprowadzenie ich może być problematyczne dla podmiotów uczestniczących w konkursach oraz organów administracji publicznej zlecających zadania publiczne. Istnieje ponadto realne ryzyko, że ze względu na konieczność wdrożenia wzorów, terminy ogłoszenia konkursów ulegną przesunięciu, a co za tym idzie również środki na realizację zadań publicznych zostaną przekazane organizacjom w późniejszym terminie.

Trzeba także wskazać, że w projekcie rozporządzenia w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego przepis przejściowy (§ 3 projektu) został skonstruowany w sposób nieprawidłowy. Zgodnie z tym przepisem, do sprawozdań z działalności sporządzanych za rok obrotowy rozpoczęty w 2017 r. stosuje się przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia.

Rozporządzenie to, na podstawie art. 47 ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego traci jednak moc z dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia, ale nie później niż dnia 28 października 2018 r. Ustawa jednoznacznie uchyla więc jego obowiązywanie w określonych terminach i nie



zawiera przepisów przejściowych, które pozwalałyby na stosowanie go do sprawozdań sporządzanych za rok obrotowy rozpoczęty w 2017 r. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego nie może w związku z tym wskazać w nowym rozporządzeniu, że obowiązujące rozporządzenie będzie stosowane do tych sprawozdań. Rozwiązanie takie byłoby bowiem sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostanie wydane.

Można również zastanawiać się w jakim celu w ustawie o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zamieszczony został art. 47 dotyczący wygaśnięcia obowiązujących rozporządzeń, skoro rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego miały powielać obecne rozwiązania. Art. 39 ustawy zmieniał co prawda treść przepisów upoważniających ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, przekazując dotychczasowe kompetencje ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Zgodnie jednak z § 32 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej, jeżeli zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą, a organem upoważnionym do zmiany lub uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu.

W związku z tym istniała możliwość zachowania w mocy obowiązujących rozporządzeń w dotychczasowym brzmieniu. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego mógłby wtedy modyfikować je w drodze rozporządzeń dokładnie wskazujących wprowadzane zmiany. Takie rozwiązanie w ogromnej mierze ułatwiłoby zainteresowanym podmiotom ocenę wprowadzanych zmian. Pozwoliłoby ono także na uniknięcie przyspieszonego przyjmowania projektowanych rozporządzeń ze względu na konieczność wejścia ich w życie najpóźniej z dniem 29 października 2018 r.

3. Uwagi do projektów rozporządzeń w sprawie wzorów ofert, umów i sprawozdań

Planowane zmiany w rozporządzeniach stanowią wyraz słusznej koncepcji upraszczania procedury ubiegania się o środki publiczne oraz rozliczania ich wydatkowania przez organizacje pozarządowe. Niemniej jednak postulujemy, aby wydając rozporządzenia, Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego nie wprowadzał zmian w obecnie obowiązujących wzorach oraz aby wstrzymał się z ich zmianą do czasu zapowiadanej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Planowane zmiany w ustawie spowodują natomiast najprawdopodobniej,



że konieczne będzie wydanie nowych rozporządzeń określających wzory ofert, umów oraz sprawozdań.

Kolejne zmiany we wzorach spowodują natomiast niepotrzebny chaos w pracy organów administracji publicznej zlecających zadania publiczne oraz utrudnią organizacjom pozarządowym udział w konkursach. Będą one ponadto powodować dodatkowe koszty związane ze zmianą lub dostosowaniem elektronicznych generatorów do nowych wzorów, a także z wyszkoleniem osób odpowiedzialnych za ogłaszanie konkursów i ocenę wniosków. Pozyskać wiedzę na temat nowych wzorów będą musiały również organizacje pozarządowe, co może stanowić duże wyzwanie, szczególnie dla mniejszych organizacji.

Do wypracowania przemyślanych i kompleksowych rozwiązań upraszczających proces dystrybucji i rozliczania środków publicznych konieczna jest ponadto wcześniejsza dłuższa współpraca z samorządami oraz organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania publiczne. Projektowane rozporządzenia przyjmowane są natomiast w szybkim tempie, wynikającymi z konieczności ich wejścia w życie do dnia 29 października 2018 r. Tempo wprowadzania zmian negatywnie odbija się natomiast na jakości prowadzonych konsultacji publicznych oraz samych projektów.

4. Uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego

Postulujemy, aby dodać w § 2 ust. 2 projektu zastrzeżenie, że kontrole nieprzewidziane w planie okresowym mogą być zarządzane w szczególności w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków oraz badania sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, a także wskazać w § 7 ust. 2 projektu, że terminu, o którym mowa w § 7 ust. 1 nie stosuje się jedynie w przypadku kontroli o których mowa w § 2 ust. 2, będących wynikiem skarg lub wniosków.

Zgodnie z § 2 ust. 2 projektu, Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego może zarządzić przeprowadzenie kontroli nieprzewidzianej w okresowym planie kontroli. W obecnie obowiązującym brzmieniu tego przepisu, poza planem kontroli również mogą być przeprowadzane kontrole doraźne, jednak wskazuje się, że w szczególności są one przeprowadzane w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków oraz badania sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Usunięcie tego wyliczenia może więc potencjalnie rozszerzać zakres przypadków, w których będą przeprowadzane kontrole doraźne.



Ponadto § 5 ust. 2 obecnego rozporządzenia stanowi, że 7-dniowego terminu zawiadomienia o przedmiocie i terminie rozpoczęcia kontroli nie stosuje się jedynie w przypadku kontroli doraźnych, będących wynikiem skarg lub wniosków. Natomiast § 7 ust. 2 projektu zakłada, że termin ten nie będzie stosowany wobec wszystkich kontroli nieprzewidzianych w okresowym planie kontroli. W efekcie Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego będzie mieć zupełną dowolność w zarządzaniu doraźnych kontroli, bez wcześniejszego powiadamiania o nich organizacji pożytku publicznego.

Przez modyfikację wskazanych przepisów rozporządzenia, wprowadza się daleko idące zmiany w zasadach przeprowadzania kontroli, wpływające istotnie na prawa i obowiązki organizacji pożytku publicznego. W uzasadnieniu rozporządzenia Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego w ogóle nie odniósł się do tych zmian, wskazując jedynie, że “pozostawiono dotychczasową możliwość zarządzenia kontroli nieprzewidzianej w planie kontroli”. Pomimo braku odniesienia się do nich w uzasadnieniu, wprowadzanie podobnych zmian wydaje się być podyktowane wolą zaostrenia stosowanych mechanizmów kontroli. Należy więc wskazać, że obecnie funkcjonujące mechanizmy są wystarczające dla weryfikacji poprawności działania organizacji pożytku publicznego i nie ma konieczności wprowadzania w nich projektowanych zmian.

Zmiany te pozwalają natomiast na zupełnie uznaniowe zarządzanie przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego nieprzewidzianych i niezapowiedzianych kontroli organizacji pożytku publicznego. Przepisy projektu stawiają więc organizacje pożytku publicznego w znacznie gorszej sytuacji niż inne podmioty poddawane kontroli przez organy administracji publicznej, w tym przedsiębiorców, którzy zgodnie z art. 48 ust. 11 ustawy Prawo przedsiębiorców mogą być poddawani nieoczekiwanym kontrolom jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Projektowane rozwiązanie podważa ponadto wzajemne zaufanie pomiędzy organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej oraz istotnie narusza zasady partnerstwa i suwerenności stron, którymi zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organy administracji powinny kierować się we współpracy z organizacjami. W związku z tym konieczne jest pozostawienie wskazanych wyżej przepisów w kształcie odpowiadającym dotychczasowemu.



5. Uwagi szczegółowe do projektu rozporządzenia w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego

Postulujemy, aby pozostawić § 17 rozporządzenia w dotychczasowym kształcie, tj. utrzymać wymóg sporządzania protokołów z posiedzeń zespołów problemowych. W uzasadnieniu projektu wskazano jedynie, że planowana zmiana tego przepisu podyktowana jest charakterem i trybem pracy tych zespołów. Należy więc wskazać, że zespołom problemowym przekazywane jest obecnie rozpatrywanie większości kwestii fundamentalnych z punktu widzenia organizacji pozarządowych, którymi zajmuje się Rada Działalności Pożytku Publicznego. Do ich zadań należy również zajmowanie stanowisk w określonych sprawach (§ 15 obowiązującego i projektowanego rozporządzenia). W interesie organizacji jest zatem posiadanie możliwości zapoznawania się z przebiegiem posiedzeń zespołów, do czego konieczne jest utrzymanie obowiązku ich protokołowania.

Brak sporządzania protokołów z posiedzeń zespołów problemowych będzie mieć również negatywny wpływ na jawność prac Rady Działalności Pożytku Publicznego, będzie więc skutkować spadkiem zaufania do jej działań. Uniemożliwi on również w praktyce uzyskiwanie dostępu do informacji publicznej przez zainteresowanych obywateli i organizacje pozarządowe. Obecnie głównym źródłem informacji o tematach podejmowanych przez zespoły problemowe są bowiem protokoły sporządzane z ich posiedzeń.

Nie można także przyjąć, że przyczyną rezygnacji z obowiązku sporządzania protokołów z posiedzeń zespołów problemowych są kwestie natury technicznej. Obsługa merytoryczna, organizacyjna i kancelaryjno-biurowa Rady Działalności Pożytku Publicznego jest jej bowiem zapewniona przez Departament Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z wyżej wskazanych powodów konieczne jest zatem pozostawienie § 17 rozporządzenia w dotychczasowym brzmieniu.

6. Podsumowanie

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych popiera upraszczanie procedur ubiegania się o środki publiczne oraz rozliczania ich wydatkowania przez organizacje pozarządowe. Stoimy jednak na stanowisku, że dążące do tego zmiany te nie mogą być wprowadzane z pominięciem zasad przeprowadzania konsultacji publicznych oraz z jednodniowym *vacatio legis*.



Zdajemy sobie sprawę, że ze względu na termin wygaśnięcia obowiązujących rozporządzeń, nowe rozporządzenia muszą wejść w życie najpóźniej z dniem 29 października 2018 r. W związku z tym postulujemy, aby oprócz wprowadzenia niezbędnych zmian kompetencyjnych, Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego wydał rozporządzenia nie modyfikujące treści rozporządzeń obowiązujących oraz aby dalsze ich zmiany zostały wprowadzone wraz z nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jednocześnie podkreślamy, że w pracach nad zmianą ustawy i rozporządzeń powinny uczestniczyć również organizacje pozarządowe oraz samorządy, a prace te powinny odbywać się z poszanowaniem zasad dialogu i partnerstwa.

Postulujemy także, aby w rozporządzeniu w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego nie wprowadzać zmian rozszerzających możliwość prowadzenia nieprzewidzianych i niezapowiedzianych kontroli, a także aby w rozporządzeniu w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego nie rezygnować w wymogu sporządzania protokołów z posiedzeń zespołów problemowych. Zmiany te wpłyną bowiem niekorzystnie na prawa i obowiązki organizacji pozarządowych.

W imieniu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

Łukasz Domagała - Prezes Zarządu

Weronika Czyżewska-Wagłowska - Wiceprezeska Zarządu

Karolina Dreszer-Smalec - Wiceprezeska Zarządu

Przemysław Dziewitek - Członek Zarządu

Iwona Janicka - Członkini Zarządu

Dariusz Supeł - Członek Zarządu