

Piotr Frączak

Marzena Mendza-Drozd

Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie była niewątpliwie ważnym aktem prawnym konstytuującym zasady funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce. Niektórzy wręcz chcieli nazywać ją konstytucją tego sektora. Od początku wiadomo było jednak, że nie będzie dokumentem doskonałym, dlatego też jej wprowadzeniu w 2003 roku towarzyszyły zapisy (art. 52) dotyczące konieczności poddania ocenie jej funkcjonowania. Przeprowadzane próby ewaluacji¹ praktycznego wymiaru ustawy wyraźnie wskazywały na zasadność przynajmniej częściowej nowelizacji niektórych jej zapisów. Ta jednak – z różnych powodów – nie następowała, a w tym samym czasie ujawniały się coraz to nowe problemy, które wymagają rozstrzygnięcia, w tym:

- 1. Ilość proponowanych zmian** – po przedstawieniu wstępnych propozycji, wysłuchaniu publicznym i konsultacjach wydaje się, że ilość zmian, które należałoby wprowadzić do ustawy, jest tak duża, że warto byłoby rozważyć wariant przygotowania ustawy od nowa (zamiast jej rozległej nowelizacji), co w znacznym stopniu przyczyniłoby się do powstania spójnego dokumentu;
- 2. Nowe mechanizmy** – wprowadzenie, po części technicznych, zmian związanych z funkcjonowaniem ustawy (np. zmiana sposobu przekazywania 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego) ujawniło poważne niezrozumienie (zarówno po stronie społecznej, jak i administracyjnej) istoty pożytku publicznego. Dyskusja² na temat przekazywania części swojego podatku, przy wykorzystaniu OPP, na rzecz osób indywidualnych wykazywały, że co najmniej część pieniędzy podatników idzie na cele dalekie od ducha ustawy;

¹ Por. m.in. badania zlecane przez Departament Pożytku Publicznego.

² Por. np. dyskusję na <http://jaobywatel.pl/forum/viewtopic.php?t=91>

3. **Praktyka realizacji ustawy** – w tym m.in. efekt działania sądów rejestrowych, spowodowała niekontrolowane zwiększenie się ilości organizacji będących OPP, to zaś każe się zastanowić nad tym, czy posiadanie tego specjalnego statusu w tej chwili dopowiada pierwotnym (przemyślanym!) założeniom;
4. **Sposób funkcjonowania RDPP** – różnice w zakresie i skuteczności działania Rady Działalności Pożytku Publicznego I i II kadencji rodzą pytanie o ich przyczyny, z których nie wszystkie z pewnością dotyczą składu osobowego. Nieporozumienia na linii RDPP – administracja publiczna, których świadkami byli w ciągu ostatnich 2 lat nawet mniej uważni obserwatorzy, wyraźnie wskazują, że tak umocowanie Rady, jej kompetencje, jak i formy działania powołanego do jej obsługi Departamentu Pożytku Publicznego, wymagają zmian.

Te, ale nie tylko te, argumenty skłaniają do ponownego zastanowienia się nie tyle nad szczegółowymi propozycjami zmian, ale nad określeniem głównych kierunków nowelizacji tej ustawy. Można sformułować tezę, że intencje, jakie towarzyszyły jej powołaniu (m.in. dyskusje w sektorze organizacji pozarządowych z lat 1996-2003), z trudem przyjdzie odnaleźć w praktyce funkcjonowania ustawy, a doświadczenia w jej realizacji (lata 2004-2008) są tego najlepszym dowodem. W środowisku organizacji pozarządowych nieraz można było usłyszeć krytyczne uwagi na ten temat. Z jednej bowiem strony stworzyła ona – trzeba to otwarcie powiedzieć – możliwości korzystania np. ze statusu pożytku publicznego w sposób dalece niezgodny (choć wciąż legalny) z intencjami, dla których został on wprowadzony, z drugiej zaś nie uruchomiła (a w każdym razie nie we wszystkich obszarach) takich mechanizmów, o które chodziło. Co więcej, w ciągu 5 lat jej funkcjonowania – co zupełnie naturalne - stworzyła już pewne przyzwyczajenia i praktyki, których zmiana może być trudna i rozciągnięta w czasie. A i opór, tak społeczny, jak administracyjny, wobec ewentualnie proponowanych zmian – czego trzeba mieć świadomość – może być duży.

Jednakże nie to powinno być najważniejszym argumentem w dyskusji o nowelizacji ustawy. Nie ma bowiem żadnego powodu, żeby w kwestiach fundamentalnych proponować rozwiązania najbardziej korzystne dla organizacji pozarządowych, rozwiązania te w długiej perspektywie powinny natomiast zapewniać optymalne warunki dla legalnego działania (nie ograniczając inicjatywy i kreatywności obywateli), wyznaczać określone granice i sprzyjać osiągnięciu określonych celów społecznych. Im bardziej tym, którzy przyczyniają się do realizacji tych celów, nadawane są przywileje, tym także zobowiązania na nich nakładane powinny być poważniejsze.

5-lecie funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przygotowywana propozycja jej nowelizacji stanowią dobrą okazję do zastanowienia się nad tym, jak można byłoby o tej ustawie myśleć i w jakim kierunku ją modelować. Ten tekst jest właśnie taką próbą, próbą pokazania, jakie najważniejsze kwestie powinna rozwiązać nowa ustawa (lub jej nowelizacja), bez odnoszenia się do nowych proponowanych rozwiązań (np. idei partnerstwa publiczno-społecznego). To osobne pole dyskusji. Celem niniejszej próby jest pokazanie tych obszarów, w których działanie ustawy w obecnym kształcie poddało wątpliwość jej założenia ideowe, co oznacza, że konieczne są zmiany tak, aby ustanowione prawo było przejrzyste i funkcjonalne. To tylko jeden punkt widzenia, można bowiem mieć nadzieję, że istnieją inne pomysły i propozycje, których ujawnienie i przedyskutowanie daje szansę na znalezienie rozwiązania – może nie idealnego, ale w każdym razie lepiej oddającego specyfikę działalności pożytku publicznego.

Poniższe rozważania dotyczą czterech podstawowych obszarów:

1. zakresu merytorycznego ustawy,
2. rozumienia pożytku publicznego i działalności na jego rzecz,
3. definicji organizacji pożytku publicznego,
4. zakresu kompetencji i umiejscowienia Rady Działalności Pożytku Publicznego.

1. Jaka ustawa jest potrzebna?

Powstawaniu ustawy w jej obecnym kształcie towarzyszyła z jednej strony nadzieja na uregulowanie większości kwestii związanych z tzw. trzecim sektorem w jednym akcie prawnym, z drugiej zaś krytyka takiego podejścia i argumenty, że rozwiązanie problemów, na które miała odpowiadać, możliwe jest w innych aktach prawnych. A więc jedni twierdzili, że potrzebna jest ustawa specyficznie dedykowana organizacjom pozarządowym (włącznie z potrzebą stworzenia prawnej definicji samej organizacji pozarządowej), podczas gdy inni uważali, że da się uporządkować tę sferę za pomocą modyfikacji innych ustaw. Ta dyskusja, choć może w bardziej kulturalowej formie, trwa do dziś. Pojawiające się nowe wątki i nowe doświadczenia (np. z Equala) tym bardziej skłaniają do przemyślenia tego dylematu. Oto bowiem powstaje pytanie, czy da się klarownie uregulować tak wiele różnych kwestii naraz. I czy nie jest zasadne w tej chwili odejście – w myśleniu o nowelizacji – od prób upchnięcia wszystkiego w jednym akcie prawnym, co może prowadzić do nieporozumień i niejasności. Temu dylematowi towarzyszy kolejny, podstawowy – czy ograniczać liczbę aktów prawnych, czy je mnożyć. Oto bowiem konsekwencją rewolucyjnego przekształcenia istniejącej ustawy może być konieczność jej podzielenia na inne, mniejsze fragmenty lub wydzielenie z niej niektórych rozwiązań.

Ustawa o organizacjach pozarządowych czy o działalności pożytku publicznego

Pierwszym pytaniem, które rodzi się w związku z ustawą, jest to, czy jej przedmiotem jest (powinno być) określenie istoty działalności pożytku publicznego, czy sfery działania organizacji pozarządowych. To istotne pytanie. Od tego bowiem zależy cała konstrukcja ustawy i z tego wynikać powinny jej dalsze zapisy. Jeśli bowiem będzie to ustawa o działalności pożytku publicznego, to jej centrum będzie zdefiniowanie tegoż, a organizacje pozarządowe okażą się tylko jednym(!) z możliwych podmiotów prawnych, które mogą być aktywne na tym polu. Wówczas kluczowe jest określenie tych obszarów, które stanowią pożytek publiczny, pogodzenie się z tym, że są takie, które nim nie są, zdefiniowanie listy podmiotów, które taką działalność mogą prowadzić, określenie sposobów jej prowadzenia i wynikających z tego faktu obowiązków i przywilejów. Wówczas – podkreślmy – nie jest to ustawa o organizacjach pozarządowych(!) i w efekcie jest to inna ustawa niż ta, którą znamy przez ostatnich 5 lat.

I drugie rozwiązanie, w którym osią ustawy są organizacje pozarządowe. Wtedy to definicja organizacji pozarządowej wyznacza konsekwentnie dalsze zapisy ustawy.

Sytuacja, z którą mamy obecnie do czynienia, wydaje się w intencji przecinać te dwa obszary, ale chyba nie do końca klarownie. Oto bowiem mamy w niej ustawową definicję organizacji pozarządowej (uznawaną za sukces wprowadzenia tej ustawy), pokazującej spektrum całe podmiotów tylko po to, by za chwilę określić, do których z nich zapisy ustawy się nie odnoszą. A z drugiej strony wymienia się podmioty, które nie są organizacjami pozarządowymi, ale ustawa ma do nich zastosowanie. Niewątpliwa potrzeba unormowania relacji państwo – organizacje pozarządowe w sferze realizacji pożytku publicznego nie zmienia faktu, iż ciągle brak jest unormowań dotyczących pozostałych obszarów relacji (art. 176 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jest raczej martwym zapisem). Również wiele kwestii dotyczących aksjologii w tej ustawie (w tym np. formy i zasady współpracy z administracją) dotyczą raczej wszystkich organizacji niż samej działalności pożytku publicznego.

Powoduje to swoiste zamieszanie i przekonanie, że organizacje pozarządowe zajmujące się pożytkiem publicznym są lepsze od tych, które zajmują się innymi sprawami.

Ustawa o działalności non-profit czy o ekonomii społecznej

Drugim wielkim sukcesem, jaki odniosła ustawa z 2003 roku, było wprowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego. Kończyło to z fikcją, która obowiązywała przez wiele lat, że pobranie jakichkolwiek pieniędzy niebędących darowizną, jest działalnością gospodarczą. Trzeba jednak powiedzieć, że wprowadzenie tej instytucji (choć w założeniach słuszne) nie rozstrzygnęło podstawowego dylematu: czy odpłatna działalność pożytku publicznego ma być niebiznesową formą finansowania działalności organizacji (i tu znów pytanie, czy tylko pożytku publicznego) czy formą „innych” darowizn na ich rzecz. W obecnej ustawie dominuje – jak się wydaje – to drugie podejście. Jednak doświadczenia projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL sugerują, że takie podejście jest niewystarczające (a może wręcz przestarzałe). Oznacza to, że być może prawdziwa „odpłatna działalność pożytku publicznego” powinna znaleźć swoje rozstrzygnięcia w zupełnie innych aktach prawnych, np. w ustawie o przedsiębiorczości społecznej³.

Ustawa o profesjonalnych usługach społecznych czy o wolontariacie

Trzeci wielki sukces ustawy z 2003 roku to zalegalizowanie pracy wolontariackiej. Jednak od samego początku wiadomo było, że rozdział dotyczący tego tematu jest dołączony do ustawy trochę na siłę. Co prawda podejście mówiące, że działalność wolontariacka może być prowadzona jedynie w sferze pożytku publicznego, tę niespójność trochę maskowało. Nie zmienia to faktu, iż po pierwsze,

³ W tej chwili trwają prace nad przygotowaniem społecznego projektu takiej ustawy.

znów nie jest jasne, dlaczego ktoś nie ma prawa poświęcić swojego wolnego czasu i zaangażowania na rzecz działalności innej niż działalność pożytku publicznego (rzecz dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie tylko działalności pożytku publicznego), a po drugie, rozstrzygnięcia zawarte w tej części są tak nieprecyzyjne, tak wielu kwestii w istocie nie rozstrzygają⁴, że przekonanie o konieczności szerszego unormowania tego zagadnienia jest w pełni uzasadnione.

Tak więc podstawowym dylematem, przed jakim stoimy zastanawiając się nad koniecznymi zmianami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest pytanie, jakie poprawki wprowadzać, ale **jaka ma być istota tych nowych rozwiązań**. Odważna odpowiedź na to pytanie skutkować może dość radykalnym przebudowaniem ustawy w jej obecnym kształcie (np. wyłączeniem z niej niektórych zapisów i przeniesienie do innych ustaw, stworzenie innych ustaw, regulujących specyficzne obszary). Tak więc mogłoby się okazać, że znowelizowana ustawa tylko trochę przypominałaby obecną! Nawet gdyby okazało się jednak, że wola tak rewolucyjnych zmian nie jest wystarczająca do ich przeprowadzenia, warto przynajmniej mieć jasność istniejących dylematów i wątpliwości.

To, że podstawowe pytania pozostają bez odpowiedzi nie zwalnia nas z dyskusji na tematy dotyczące szczegółowych zapisów i definicji.

⁴ Por. np. Anna Musiała, Prawne aspekty wolontariatu, Fundusz Współpracy, 2003.

2. Czym jest działalność pożytku publicznego?

Definicja działalności pożytku publicznego

Opis sfery zadań publicznych (art. 4) powinien w istocie określać jedynie obszary, na których może być prowadzona działalność pożytku publicznego, a nie – jak w tej chwili – określać, czy jakieś działanie jest, czy nie jest działalnością pożytku publicznego. O tym powinno decydować to, czy działalność w tej sferze **przyczynia się do realizacji dobra publicznego, czy nie**. Dlatego wystarczyłoby określenie jedynie bardzo ogólnych sfer, np.: pomoc społeczna i polityka zatrudnienia, ochrona zdrowia, nauka i edukacja, kultura i sztuka, ekologia i ekorozwój, wyrównywanie szans (spójność społeczna) oraz rozwój lokalny. Doprecyzowanie istoty działalności pożytku publicznego konieczne jest także w kontekście tzw. dyrektywy usługowej i wyzwania, jakim jest dookreślenie w prawie polskim „usług socjalnych użyteczności publicznej” (por. Tezy do dyskusji 1). Wprowadzenie wspomnianej dyrektywy będzie musiało bowiem wiązać się z nowymi definicjami oraz określeniem w polskim prawie, co jest, a co nie jest usługą użyteczności publicznej, w tym usługą socjalną użyteczności publicznej. Generalnie – usługi interesu ogólnego (użyteczności publicznej) oznaczają tak ekonomiczne, jak i nieekonomiczne działania, które władza publiczna zaklasyfikowała jako pozostające w interesie publicznym i za które odpowiedzialność ponoszą służby publiczne. W ramach tak określonych usług interesu ogólnego mamy także do czynienia z usługami socjalnymi interesu ogólnego, do których zalicza się zwykle domy spokojnej starości, ośrodki dla osób niepełnosprawnych, schroniska dla bezdomnych, domy dziecka, domy dla kobiet maltretowanych, ośrodki dla imigrantów i uchodźców, ośrodki rehabilitacyjne, domy opieki, podmioty mieszkalnictwa socjalnego oraz placówki opieki nad młodzieżą, placówki pomocy socjalnej i edukacyjnej, szkolne internaty i bursy, świetlice, żłobki i przedszkola, ośrodki opieki medycznej i socjalnej, ośrodki zdrowia, ośrodki przystosowawcze, ośrodki kształcenia zawodowego, pomoc indywidualną, pomoc w domu oraz w życiu rodzinnym.

W kontekście ustawy, o której mowa, pozostaje więc otwarte pytanie, czy rozumienie interesu ogólnego – przyjmowane w Unii Europejskiej – jest wystarczające jako podstawa rozumienia pożytku publicznego, czy wymaga modyfikacji rozszerzającej (a jeśli tak, to w jakim kierunku). I nie jest bez znaczenia odpowiedź na pytanie, za jakie obszary życia społecznego państwo (służby publiczne) ponosi odpowiedzialność.

Podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego

Zamieszanie wokół definicji organizacji pozarządowej powoduje, że podmiotowy obszar działania ustawy nie jest dookreślony. Nie jest jasne, czy spółki prawa handlowego powołane w celu innym niż generowanie zysku są organizacjami pozarządowymi. Jeśli nie są, to w jakim zakresie stosować się do nich może ustawa (czy istnieją jakieś strukturalne przeszkody?). Szczególnie w sytuacji, gdy spółdzielnie socjalne korzystają już z „dobrodziejstw” tej ustawy. Z drugiej strony zupełnie nieuzasadnione wydaje się dyskryminowanie innych, poza wyznaniowymi, instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Dlaczego podmioty powołane przez związki zawodowe czy partie polityczne „jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego” nie mają mieć takich samych praw, jak podmioty powoływane przez organizacje wyznaniowe? Jeżeli przeszkodą jest tu potencjalny „zysk” tych organizacji w formie zdobywania – poprzez prowadzenie działalności pożytku publicznego – popularności, a co za tym idzie, i członków, to problem ten dotyczy również instytucji wyznaniowych, a i „zwykłych” organizacji, które mogą przecież zaangażować się we wsparcie którejś z partii politycznych (takie zjawiska już zresztą miały miejsce).

Jeśli więc chcecie rzeczywiście uporządkować ten obszar, należałoby jasno (zwłaszcza jeśli mowa o ustawie o działalności pożytku publicznego) zapewnić równość podmiotów prowadzących działania w tym obszarze. A zatem organizacja pozarządowa (rozumiana jako fundacja czy stowarzyszenie) **nie jest** w tym ujęciu w niczym lepsza od spółki prawa handlowego, podmiotu założonego przez partię polityczną czy związek zawodowy, o ile ich faktyczne działania przyczyniają się do pożytku publicznego!

Sposób działania na rzecz pożytku publicznego

Konkurencja – skuteczność działania na rzecz pożytku publicznego nie wynika z samych intencji. Musi być oceniana i kontrolowana z punktu widzenia „zlecniodawcy” – jakim tu byłaby administracja publiczna, oraz z punktu widzenia interesów beneficjenta. Jednym z mechanizmów zapewniających odpowiednią jakość usług jest konkurencja. Pytanie, na ile działalność pożytku publicznego powinna móc być realizowana także przez inne instytucje, chociażby z sektora prywatnego czy spoza terenu gminy (a także w przyszłości spoza kraju)? Jeżeli ta konkurencja miałaby zostać ograniczona poprzez tzw. „pozytywną dyskryminację” do organizacji pozarządowych, to w jaki sposób zostanie zachowana odpowiednio wysoka jakość usług? Jakie bowiem znaczenie dla bezrobotnego ma fakt, że usługa świadczona jest przez organizację pozarządową, jeśli jest ona np. niskiej jakości? Nie ma – i być nie może – przyjętego a priori założenia, że organizacje pozarządowe świadczą swoje usługi lepiej – to mit, którego pielęgnowanie szkodzi samym organizacjom. Z drugiej strony konieczne jest przy otwartej konku-

rencji zapewnienie tzw. klauzul społecznych, które pozwalają mierzyć efektywność nie tylko za pomocą ceny, ale także innych parametrów (np. jakość usług). Innym aspektem konkurencji jest konieczność – zgodnie z zasadą pomocniczości – wzmocnienia (wyrównania) szans niezależnych inicjatyw w stosunku do dominującej roli jednostek podległych administracji w realizacji zadań publicznych. Konieczność startu jednostek podległych samorządowi w konkursie (poddanie się weryfikacji konkursowej) na realizację zadań publicznych powinna być elementem *good governance* na poziomie lokalnym.

Działalność odpłatna – problem odpłatnej działalności pożytku publicznego nie jest w istocie w ustawie rozstrzygnięty w stopniu wystarczającym. Nie rozwiąże też problemu kosmetyczna zmiana dotychczasowych zapisów, bo nie chodzi jedynie o problem liczenia kosztów bezpośrednich (niewątpliwie powinny być tu wliczane również odpowiednie koszty administracyjne⁵), ograniczenia w zarobkach (zasada w swej istocie słuszna, by nie dystrybuować zysku poprzez wynagrodzenia, jednak w takiej formie absurdalna) czy niełączenia jej z działalnością gospodarczą (wydaje się, być może, zasadne zakazanie prowadzenia odpłatnej i gospodarczej jednocześnie). Wydaje się, że konieczne jest dokładne doprecyzowanie funkcji, jakie ma pełnić odpłatna działalność pożytku publicznego, i zastosowanie rozwiązań, które najlepiej te funkcje pozwolą spełnić. Konieczne jest też wyjaśnienie relacji między działalnością statutową a działalnością gospodarczą. Problem ten dotyczyć będzie w dużym stopniu spółdzielni społecznych, ale także organizacji pozarządowych będących przedsiębiorstwami społecznymi.

Zlecenia zadań – kolejnym obszarem jest zmiana polityki samorządu wobec prowadzenia działalności pożytku publicznego „na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych”. Samorządy (administracja) powinny **mieć obowiązek powierzenia** swoich zadań (które nie będą realizowane zgodnie z regulacjami ustawy o zamówieniach publicznych). Chodzi o to, że realizujący zadania publiczne z zakresu pożytku publicznego podmiot powinien uzyskać pełną kwotę poniesionych kosztów⁶ (pomniejszoną jedynie o ewentualne opłaty klientów). Środki własne organizacji lub (i) środki z innych źródeł powinny być w takim wypadku przeznaczone nie na realizację tych zadań, a na podnoszenie ich standardu lub dodatkowe usługi (wartość dodatkowa). Pytanie otwarte dotyczy jednak tego, czy ten cały obszar nie powinien zostać uwzględniony np. w ustawie o samorządzie terytorialnym. Forma **wspierania działań** powinna być jedynie formą wspomaganie oddolnych inicjatyw obywatelskich.

⁵ Co więcej, kalkulacja kosztów uwzględniająca także część kosztów administracyjnych – powinna zakładać, być może, określony (np. 5%) narzut, pozwalający rozwijać tę działalność.

⁶ Kalkulacja kosztów (zadań powierzanych i wspieranych) powinna zakładać, być może, określony (np. 5%), narzut, pozwalający rozwijać tę działalność.

3. Status organizacji pożytku publicznego

Intencją ustawodawcy było stworzenie kategorii organizacji, które z uwagi na wyjątkową rolę, jaką pełnią w realizacji pożytku publicznego (dobra wspólnego) powinny uzyskiwać specjalny status, który łączyłby się z przywilejami, ale – co za tym idzie – również z nadzorem nad ich działalnością. Wbrew tym intencjom status pożytku publicznego nie stał się formą nobilitacji najlepszych (sprawdzonych) i najważniejszych z punktu widzenia dobra wspólnego organizacji. Wnioski płynące z dotychczasowych rozwiązań skłaniają do refleksji, że organizacja pożytku publicznego powinna mieć dużo większe przywileje, gdyż te przewidywane w ustawie są w dużej mierze (poza 1%) pozorne (zwolnienia podmiotowe, a nie przedmiotowe, zwolnienia z opłat, dostęp do publicznych mediów itp.). To właśnie zakres ulg i przywilejów decydować będzie o prestiżu organizacji pożytku publicznego.

Obecna ustawa w żadnym stopniu nie spełniła tych oczekiwań. Organizacji pożytku publicznego jest zbyt dużo, zbyt łatwo taką organizacją zostać. Zamiast nowej jakości – specjalnego typu organizacji – mamy organizacje posiadające status, które nie różnią się w swojej działalności od innych organizacji. Powoduje to wyłącznie chaos, który wprowadza wielokrotnie sama administracja publiczna rezerwując np. z niejasnych powodów dostęp do niektórych konkursów tylko dla OPP). Zapisy ustalające, że organizacje posiadające status OPP powinny prowadzić wyłącznie „działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa”, nie spełniły wystarczająco funkcji kryterium, które pozwalałoby określić, czy dana organizacja zasługuje na status OPP. Dlatego też po dookreśleniu, czym jest działalność pożytku publicznego, należałoby doprecyzować warunki, jakie powinna spełniać instytucja, by stać się organizacją pożytku publicznego. Obowiązki organizacji pożytku publicznego powinny być bardziej restrykcyjne (**nie chodzi o większe obciążenie biurokratyczne czy finansowe**, ale większą przejrzystość, zwiększony nadzór administracyjny i społeczny). Konieczne więc jest podjęcie ponownie pytania, czy organizacja pożytku publicznego powinna móc prowadzić działalność gospodarczą⁷.

⁷ Wydaje się, że jeżeli zostaną dobrze sformułowane przywileje wynikające z posiadania statusu oraz z działalności odpłatnej, to powinno to zaspokoić potrzeby organizacji OPP bez potrzeby prowadzenia przez nie działalności gospodarczej.

4. Rada Działalności Pożytku Publicznego

Dyskusja na temat kompetencji Rady toczy się w samej Radzie, ale też w całym sektorze. Oto bowiem są przynajmniej trzy możliwe rozwiązania dotyczące kompetencji Rady, a co za tym idzie – różnej jej kompozycji i umocowania. Czy RDPP ma być więc podmiotem:

- reprezentującym sektor organizacji pozarządowych działających na rzecz pożytku publicznego,
- pełniącym funkcje nadzorcze – stojąc na straży realizacji pożytku publicznego przez organizacje, chociażby w analogii do brytyjskiej Charity Commission,
- doradczym (konsultacyjnym) dla odpowiedniego ministra.

Pewne jest bowiem, że możliwość pełnienia tych trzech funkcji jednocześnie jest praktycznie nierealna, i to niezależnie od dobrej woli i intencji osób zasiadających w Radzie. Niewątpliwie obecne rozwiązania poprzez umiejscowienie RDPP przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej determinuje postrzeganie jej jako związanej z polityką społeczną i rynkiem pracy, a nie całą sferą pożytku publicznego, jak również jako związanej raczej ze świadczeniem usług publicznych niż z działalnością stricte obywatelską. Dodatkowo sposób wybierania i skład Rady miesza te różne porządki. Bo jeśli miałby to być organ doradczy ministra, to po co przeprowadzać parawybory do jej składu? Minister ma prawo dobrać sobie ekspertów najlepiej, jego zdaniem, znających się na poszczególnych obszarach. Fakt elektronicznych głosowań (w konsekwencji nieobligatoryjnych dla ministra) pozostawia wrażenie częściowej przynajmniej reprezentacji interesów sektora, co w sytuacji, gdy to Minister w ostatecznym rozrachunku decyduje o składzie rady, podważa ideę reprezentacji. Kompetencje Rady (ani jej skład) nie oznaczają w praktyce, że jest to ciało dialogu obywatelskiego (choć kompozycja rządowo-samorządowo-pozarządowa mogłaby to sugerować). Nie można również uznać, że jest to ciało najwłaściwsze dla jakiegokolwiek formy nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego, gdyż argumentem stanowiącym o uczestnictwie w jego pracach nie jest w żadnym razie ani fakt wywodzenia się z takiej organizacji, ani konieczność udowodnienia swojej wiedzy w tym zakresie. Jeśli bowiem chcieć, aby Rada miała realną możliwość wpływu na np. odbieranie statusu pożytku publicznego, musiałaby bądź składać się z osób, które same są z takich organizacji, bądź – w wariacie idealnym – osób o wysokim prestiżu społecznym (wcale niezwiązanych z tym sektorem). A zatem powinno się, być może, znacząco przeformułować kompetencje Rady, co w konsekwencji oznaczać może konieczność stworzenia trzech(!) ciał, charakteryzujących się różnymi kompetencjami, sposobem wyboru, składem i umiejscowieniem (np. przy ministrze, przy premierze, przy KRS). W tym kontekście modyfikacji musiałaby ulec także rola Departamentu Pożytku Publicznego, który w zależności od rozwiązań przyjętych dla Rady, pełniłby trochę inne funkcje.

Piotr Frączak – pedagog, ekspert organizacji pozarządowych, członek m.in. Zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych i Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

Marzena Mendza-Drozd – socjolożka, ekspert organizacji pozarządowych, członkini m.in. Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Spis treści:

1. Jaka ustawa jest potrzebna?

- Ustawa o organizacjach pozarządowych czy o działalności pożytku publicznego
- Ustawa o działalności non-profit czy o ekonomii społecznej
- Ustawa o profesjonalnych usługach społecznych czy o wolontariacie

2. Czym jest działalność pożytku publicznego?

- Definicja działalności pożytku publicznego
- Podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego
- Sposób działania na rzecz pożytku publicznego

3. Status organizacji pożytku publicznego

4. Rada Działalności Pożytku Publicznego

