



**MINISTER PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

DPP-I-0700-16/12/MŻ/MCh

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 18.04.12.

nr 1841 podpis: Borusewicz

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2012 r.

p. J. Kwierciak
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 18.04.12
nr 3289 podpis: [signature]

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

[Signature]

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Norberta Obryckiego w dniu 14 marca 2012 r., nr BPS/043-07-247/12, informujemy:

Ad. 1. Idea funkcjonowania systemu wspierania sektora pozarządowego jest przedmiotem szeroko zakrojonych działań prowadzonych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Nowelizacja ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) wprowadziła możliwość powoływania przez samorządy jednostek organizacyjnych, których celem jest działalność na rzecz organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, tj. władze samorządowe, po konsultacjach z organizacjami, mogą utworzyć instytucję, tzw. centrum wsparcia organizacji pozarządowych, którego ogólnie sformułowanym zadaniem jest wspieranie lokalnych organizacji. Tak zdefiniowane „centrum wsparcia” należy traktować jako elementu systemu tworzenia warunków dla rozwoju potencjału i profesjonalizacji NGO, budowanego z wykorzystaniem doświadczeń płynących z funkcjonującego Krajowego Systemu Usług dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponadto w 2010 roku na zlecenie Ministerstwa przeprowadzone zostało badanie „Diagnoza organizacji infrastrukturalnych oraz identyfikacja zapotrzebowania organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne” realizowanego w ramach projektu systemowego pt. „Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego i dialogu obywatelskiego oraz doskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego” (Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Program

Operacyjny Kapitał Ludzki). Badanie miało na celu m.in. zapoznanie się z zapotrzebowaniem organizacji pozarządowych na usługi świadczone przez organizacje infrastrukturalne (centra wsparcia). Na podstawie wyników badania w 2010 r. ogłoszony został konkurs pt. „Tworzenie regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomagania organizacji pozarządowych oraz wsparcie działalności nowoutworzonych oraz już istniejących centrów w zakresie pomocy doradczo-szkoleniowej dla organizacji pozarządowych”. W 2011 r. przeprowadzona została druga edycja konkursu. Przedmiotem konkursów było utworzenie nowych (regionalnych lub/i lokalnych) centrów informacji i wspomagania organizacji pozarządowych, na obszarach, na których one nie funkcjonują oraz wsparcie działalności już istniejących centrów, w zakresie świadczonych usług pod kątem deficytów wskazanych w działalności tych podmiotów. Założenia konkursów zostały zaprojektowane tak, aby rezultaty osiągnięte w ramach zrealizowanych projektów przyczyniły się do wzmocnienia budowanego systemu wsparcia.

Ad. 2. Rachunkowość stowarzyszeń nieprowadzących działalności gospodarczej uregulowana jest rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej (Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz.1539 z późn. zm.), wydanym na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r., Nr 76, poz.694), które stanowi pewne uproszczenie w stosunku do zasad obowiązujących przedsiębiorców.

W myśl § 1 rozporządzenia, stosuje się je do niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, jeżeli nie prowadzą działalności gospodarczej - w szczególności do: stowarzyszeń, fundacji, organizacji dobroczynności i opieki społecznej, a także do związków zawodowych, organizacji pracodawców, izb gospodarczych oraz przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych. Należy przy tym podkreślić, że postanowień rozporządzenia nie stosuje się do kościelnych osób prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej. Prowadzą one bowiem rachunkowość według zasad określonych przez wewnętrzne przepisy kościelne.

Ponadto, w myśl art. 80 ust. 3 ustawy o rachunkowości, do jednostek niebędących spółkami handlowymi, jeżeli nie prowadzą działalności gospodarczej, nie stosuje się przepisów rozdziałów 6 i 7 ustawy, dotyczących odpowiednio: sprawozdań finansowych jednostek powiązanych oraz badania i ogłaszania sprawozdań finansowych.

Należy podkreślić, że wprowadzenie ewentualnych zmian wychodzących naprzeciw potrzebom upraszczania przepisów o rachunkowości powinno uwzględniać specyfikę regulacji prawnej organizacji pozarządowych na gruncie obecnych przepisów. Przede wszystkim należałoby zapewnić odpowiednią precyzję i jasność przepisów. Sam fakt utworzenia w celu niezarobkowym i opierania działań na pracy społecznej członków nie świadczy np. o nieprowadzeniu działalności gospodarczej. Na mocy art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) wszystkie organizacje pozarządowe z definicji nie działają w celu osiągnięcia zysku. Organizacje pozarządowe mają ponadto prawo zatrudniać pracowników, co odnosi się również do stowarzyszeń, do których to ustawodawca formułuje zasadę opierania działania na pracy społecznej członków stowarzyszeń (por. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1992 r., I ACr 130/92).

Wypracowanie przejrzystych i miarodajnych kryteriów ewentualnych dalszych uproszczeń wymagałoby przeprowadzenia szczegółowej analizy. W chwili obecnej nie jest jak się wydaje możliwe przesądzenie kształtu możliwych do przeprowadzenia zmian. W szczególności należałoby się zastanowić nad zakresem przedmiotowym ewentualnych uproszczeń. Rada Ministrów nie przygotowuje obecnie przepisów zmieniających stan prawny w omawianym zakresie, jednakże jest to kwestia którą można byłoby rozważyć w przyszłości. Jednocześnie informujemy, że Rada Działalności Pożytku Publicznego pracuje nad potrzebą wprowadzenia uproszczonej księgowości organizacji pozarządowych.

Ad. 3. Organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz.1536) to zróżnicowany katalog podmiotów prawa, nie tylko fundacje i stowarzyszenia, ale także np. uczniowskie kluby sportowe, spółki wodne, spółki dla zagospodarowania wspólnot gruntowych, o których mowa w art. ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz. 169).

Podmioty te mają zróżnicowaną strukturę organizacyjną i charakterystykę (np. fundacje jako podmiot typu fundacyjnego oparty o substrat majątkowy oraz stowarzyszenia i spółki non-profit jako podmioty o charakterze korporacyjnym, opartym o substrat osobowy). Prowadzą działalność w różnych formach i zakresie (niektóre prowadzą działalność gospodarcza inne nie).

Kwestie ustrojowe dotyczące tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych regulują przepisy szczególne, nienależące do właściwości MPiPS. Jeśli chodzi o podmioty, które uzyskują podmiotowość prawną z chwilą wpisu do KRS, są to przede wszystkim akty prawne należące do kompetencji Ministra Sprawiedliwości: ustawa o fundacjach, Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, kodeks postępowania cywilnego. Do sektora pozarządowego zalicza się także m.in. zróżnicowany katalog podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1, tj. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Ustawy o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych należą do kompetencji Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Działania dotyczące ułatwień w rejestrowaniu organizacji pozarządowych nie mogą dotyczyć sektora pozarządowego jako takiego (z uwagi na jego zróżnicowanie), lecz poszczególnych form prawnych organizacji pozarządowych. Proponowane działania muszą mieć na względzie systemową specyfikę każdej z tych form i być dostosowane do wynikających z tego potrzeb. Minister Pracy i Polityki Społecznej popiera dążenie do likwidacji zbędnych barier administracyjnych ograniczających rozwój trzeciego sektora, lecz konkretne propozycje powinny wynikać ze zdiagnozowania konkretnych problemów dotyczących poszczególnych form prawnych organizacji pozarządowych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie ma jednak możliwości samodzielnego wypracowania ewentualnych rozwiązań, zwłaszcza nie mając jednoznacznych informacji na temat natury występujących problemów i potrzeb.

Ad. 4. Urzędy pracy wspierają tworzenie spółdzielni socjalnych. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania środków określają przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 30, poz.155, z późn. zm.). Zgodnie z przepisem §8 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia istnieje możliwość wyboru przez bezrobotnego formy zabezpieczenia zwrotu środków otrzymanych na podjęcie działalności gospodarczej. I tak zabezpieczeniem może być poręczenie, weksel z poręczeniem wekslowym (aval), gwarancja bankowa, zastaw na prawach lub rzeczach, blokada rachunku bankowego albo akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika. Środki Funduszu Pracy są środkami publicznymi

i uwzględnienie zabezpieczenia powinno pozwolić na ich odzyskanie w przypadku niedotrzymania warunków umowy.

Ad. 5. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uczestniczy i wspiera inicjatywy mające na celu promowanie różnych, zarówno finansowych, jak i niefinansowych, form współpracy z sektorem pozarządowym.

W latach 2009-2012 Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej realizował partnerski projekt systemowy pn. „*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem głównym projektu było zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej (zwłaszcza samorządowej) i organizacji pozarządowych. Aktualnie planowana jest realizacja kolejnego projektu systemowego, który będzie miał na celu wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych. Projekt ten stanowić będzie niejako kontynuację projektu „*Model współpracy...*”, ograniczając się jednak wyłącznie do obszaru współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Rozwiązania systemowe w zakresie współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, planowane do realizacji w ramach ww. projektów, prowadzone są w oparciu o zapisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz.1536).

Należy dodać, że ustawa ta w Rozdziale II *Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych*, dokładnie opisuje regulacje dotyczące współpracy finansowej obydwu sektorów w zakresie trybu zlecenia wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust.3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie.

W myśl art. 11 ust. 4 wybór zlecenia realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert lub w innym trybie, określonym w odrębnych przepisach, następuje w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania. Przez odrębne przepisy należy rozumieć procedury, zgodnie z którymi możliwe jest osiągnięcie analogicznego celu, co w przypadku zlecenia zadań w drodze otwartego konkursu ofert – tj. sfinansowania przez organ

administracji publicznej wykonania działań, które mieszczą się w zakresie sfery zadań publicznych. Taki tryb odrębny przewiduje np. art. 11 a, 11 b, 11c i 19b UoDPPiW.

Pragnę wyjaśnić, że zlecenie realizacji zadania publicznego, połączone z udzieleniem dotacji organizacji pozarządowej jest odrębnym trybem od przewidzianego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759). Drugi z trybów nie jest zleceniem realizacji zadania publicznego w rozumieniu ustawy działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie oznacza to jednak, że nie może być wykorzystywany do zakupu usług oferowanych przez organizacje pozarządowe. Należy jednak mieć na względzie, że skutki prawne zawarcia umowy w trybie jednej lub drugiej procedury są różne.

W ramach procedur przewidzianych Prawem zamówień publicznych organy administracji publicznej, jako zamawiający, zawierają wykonawcami umowy odpłatne, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane (art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych). Przy tym krąg podmiotów, które w danym postępowaniu mogą się ubiegać o udzielenie zamówienia nie może być ograniczony do podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, gdyż Prawo zamówień publicznych nie przewiduje możliwości takiego sformułowania warunków zamówienia. Inny jest katalog podmiotów, z którymi można zawierać umowę w ramach każdego z trybów. Inny jest również zakres działań, które można w ich ramach sfinansować (zamówienia publiczne nie są ograniczone do sfery zadań publicznych). Ponadto zleceniobiorcy w obu trybach realizują swoje zobowiązania w zakresie różnych form działalności: zleczone zadania publiczne - wyłącznie w ramach działalności pożytku publicznego, realizacja zamówień publicznych - co do zasady w ramach działalności gospodarczej. W ramach zlecenia zadania publicznego udzielana jest dotacja, natomiast w trybie zamówień publicznych wynagrodzenie o charakterze cywilnoprawnym.

Mimo to można dopatrzeć się analogii tej procedury z powierzaniem (finansowaniem) realizacji zadań publicznych, ze względu na wspomniany wyżej element odpłatności umów, o którym mowa w art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych. Różne skutki prawne nie oznaczają, że tych samych faktycznych rezultatów nie można osiągnąć przy pomocy zlecenia zadań publicznych i procedury zamówień publicznych.

W zależności od potrzeb organu administracji publicznej użyć można każdego z tych instrumentów. Podstawą prawną do dokonania tego wyboru nie jest jednak art. 11 ust. 4 UoDPPiW (który odnosi się do wyboru odpowiedniej procedury zlecenia zadań publicznych). Możliwość wyłonienia wykonawcy w trybie Prawa zamówień publicznych wynika z samej tej

ustawy. Należy jednak mieć na względzie zasadnicze różnice pomiędzy tymi procedurami, w szczególności fakt, że zakup rzeczy lub usług w trybie zamówień publicznych nie jest zleceniem realizacji zadania publicznego. Organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego nie są bowiem jedynymi, ani też głównymi adresatami procedur przewidzianych w Prawie zamówień publicznych.

Szczepan

z up. 
MINISTER
Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU