

Warszawa, dnia 1 lipca 2002r.

Opinia prawna
do autopoprawki zgłoszonej do projektu ustawy o działalności pożytku
publicznego i wolontariacie (druk sejmowy nr 263a).

Do zaopiniowania przedstawiono autopoprawkę (druk sejmowy nr 263a) zgłoszoną do rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zawiera ona propozycje modyfikacji rozwiązań zawartych w druku przedłożenia rządowego (druk sejmowy 263). Jednocześnie z autopoprawką zgłoszono do Laski Marszałkowskiej projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – druk sejmowy nr 568 (jest przedmiotem odrębnej opinii BSE). Projekt autopoprawki, jak stanowi jego uzasadnienie, jest wynikiem wspólnych prac zespołu roboczego Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski, które zaowocowały objęciem projektowaną ustawą osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, w sytuacji, gdy nie są to wyłączne cele statutowe tych podmiotów. Jak stanowi dalej uzasadnienie, autopoprawka zawiera także zmiany o charakterze legislacyjno – prawnym, wynikającym z uwag zgłoszonych w toku prac Komisji Prawniczej na projektem ustawy Przepisy wprowadzające (...).

Cytowane wyżej fragmenty uzasadnienia świadczą, iż projekt ustawy w wersji z druku 263 nie był w momencie wnoszenia inicjatywą w pełni dojrzałą. Powstaje w związku z tym pytanie jakie okoliczności przemawiały za złożeniem w Sejmie projektu, co

do treści którego toczyły się jeszcze dyskusje i jakie argumenty przemawiają za oddzieleniem przepisów wprowadzających od ustawy nie tak znowu obszernej. Nie stanowi to z pewnością dobrej praktyki legislacyjnej. Moim zdaniem, z powodzeniem całość problematyki mógłby obejmować jeden projekt ustawy wniesiony po definitywnym zakończeniu wszelkich prac przygotowawczych i koncepcyjnych.

Propozycje autopoprawki polegają na:

- uściśleniu i doprecyzowaniu zakresu podmiotowego ustawy poprzez zmianę treści art. 3 projektu, przez co konieczne stało się także wprowadzenie art. 19a i 20a regulujących kwestie szczególnych wymogów i odrębnego rejestru;

- uzupełnieniu katalogu zadań tworzących sferę zadań publicznych zawartego w art. 4 poprzez dodanie zadań z zakresu ratownictwa i ochrony ludności;

- skreśleniu przepisu (art. 22 ust. 1 pkt 6) dotyczącego zwolnienia od należności celnych;

- uzupełnieniu przepisów o nadzorze i kontroli – art. 27;

- uzupełnieniu przepisów odnoszących się do wolontariuszy.

Projekt ustawy z druku 263 był już przedmiotem opinii prawnej BSE. Niniejsze opracowanie nie będzie więc powtarzać podniesionych już uwag.

Najbardziej znaczące w stosunku do tekstu z druku 263 zmiany dotyczą zakresu podmiotowego ustawy. W wersji z druku 263 przepisu działu II ustawy (Działalność pożytku publicznego) mają mieć zastosowanie do jednostek organizacyjnych działających na podstawie o przepisów o gwarancjach sumienia i wyznania, o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, wówczas, gdy cele statutowe takich jednostek obejmują wyłącznie prowadzenie działalności pożytku publicznego. W sytuacji, gdy cele statutowe takich jednostek obejmują nie tylko prowadzenie działalności pożytku publicznego – zasady, na jakich stosować się będzie do nich przepisy Działu II określać miały odrębne przepisy.

Autopoprawka rezygnuje z wyłączenia tych jednostek spod zakresu działania ustawy (por. projektowany ust. 3 w art. 3) ale jednocześnie odrębnie reguluje w

projektowanym art. 19a wymogi konieczne dla uzyskania przez nie statusu organizacji pożytku publicznego oraz, w art. 20a, odrębne zasady wpisywania do odpowiedniego rejestru.

Można uznać, że jednostki wymienione w projektowanym w autopoprawce art. 3 ust. 3 pkt 1 mieszczą się w definicji organizacji pozarządowej z ust. 2 w art. 3. Organizacjami pozarządowymi są, zgodnie z tym przepisem, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4. Ustęp 4 wymienia wyjątki od zasady czyli kategorie podmiotów, do których nie stosuje się Działu II ustawy. Podział więc na organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 raczej komplikuje zakres podmiotowy projektu. Projekt stanowi o organizacjach pozarządowych, które mogą być organizacjami pożytku publicznego, pod warunkiem spełniania przez nie wymogów określonych w art. 19, jednocześnie wyodrębniając spośród nich osobną kategorię podmiotów (art. art. 3 ust. 3 oraz 19a i 20a). Istotna część projektowanej regulacji tzn. rozdział 2 (Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych) odnosi się zaś do organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

Kolejna zmiana polega na uzupełnieniu zawartego w art. 4 projektu katalogu zadań tworzących sferę zadań publicznych ratownictwo i ochrona ludności. W związku z tą propozycją pojawić się może wątpliwość co do zakresu znaczeniowego użytych pojęć. Celowe byłoby wyjaśnienie ich w ustawie albo odwołanie się do przepisów, w których one występują (ratownictwo medyczne? ratownictwo górskie? ratownictwo w rozumieniu przepisów o ochronie przeciwpożarowej?)

Art. 20a ustanawia zasadę wpisu podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych mających status organizacji pożytku publicznego. Wydaje się, że nazwa tego rejestru może być myląca z uwagi na funkcjonowanie rejestru kościołów i związków wyznaniowych na podstawie art. 37

ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999r. (Dz. U. nr 38, poz. 374).

Art. 20a stanowi o wpisywaniu do rejestru jedynie podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1, art. 20 reguluje wpisywanie do KRS organizacji pozarządowych. Powstaje w związku z tym pytanie, jak status organizacji pożytku publicznego uzyskują podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 2 projektu czyli stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego ?

Proponowane skreślenie przepisu ustanawiającego zwolnienie od należności celnych (art. 22 ust. 1 pkt 6) jest konsekwencją zastrzeżeń zgłoszonych w tej kwestii przez opinię UKIE do projektu ustawy.

Zmiany proponowane w autopoprawce odnośnie przepisów regulujących działalność wolontariuszy polegają na korekcie definicji ustawowej wolontariusza zawartej w art. 2 pkt 3, zmianie art. 40 oraz zmianie art. 43 projektu, co jak stanowi uzasadnienie, stworzyć ma możliwość dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego wolontariusza.

Zmiana art. 2 pkt 3 usuwa z ustawowej charakterystyki wolontariusza element konieczności wykonywania świadczeń na rzecz korzystających wymienionych w art. 39 ust. 1. Nie zmienia się jednakże inny element definicji – wykonywanie świadczeń na zasadach określonych w ustawie, co, według art. 39 ust. 1, i tak ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z usług wolontariuszy.

Kwestia ewentualnego ubezpieczenia zdrowotnego wolontariuszy (art. 43 projektu ust. 1) była podnoszona w opinii BSE do druku 263 jako niedostatecznie jasno uregulowana. Obecna zmiana art. 43 jest nieco czytelniejsza, ale w pełni zrozumiała staje się dopiero wraz z projektowaną w druku 568 zmianą ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, gdzie stwarza się dla korzystającego możliwość dobrowolnego zgłoszenia wolontariusza do ubezpieczenia zdrowotnego¹.

Na zakończenie, uzupełniając uwagi odnośnie wolontariuszy zawarte w opinii BSE do druku 263, należałoby dodać, że stosunek prawny łączący wolontariusza z

¹ Por. na temat tej zmiany w opinii BSE do druku 568.

korzystającym stanowi odmianę zobowiązaniowego stosunku cywilnoprawnego toteż właściwe byłoby zastąpienie użytego w art. 41 i 44 pojęcia - porozumienie - na umowę.

Sporządziła: Małgorzata Bajor - Stachańczyk