



## **Propozycja zmiany Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotycząca szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli w organizacjach pożytku publicznego**

Proponujemy podjęcie działań zmierzających do uregulowania w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kwestii związanych z przeprowadzaniem kontroli w organizacjach pożytku publicznego. W obecnym stanie prawnym brak jest przepisów o maksymalnym czasie trwania jednej kontroli, wszystkich kontroli łącznie w okresie roku kalendarzowego oraz o postępowaniu w przypadku zbiegu kontroli różnych organów. Proponujemy w tworzonych rozwiązaniach przyjąć za punkt wyjścia przepisy Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807), które szczegółowo normują tę problematykę w stosunku do przedsiębiorców.

### **Uzasadnienie**

Ustawa o wolontariacie i działalności pożytku publicznego nakłada na organizacje liczne obowiązki, które są dodatkowymi zobowiązaniami w stosunku do tych, które wynikają z odrębnych uregulowań (np. prawo o stowarzyszeniach). W ślad za przywilejami wynikającymi dla organizacji pożytku publicznego z ustawy, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego uzyskuje szerokie kompetencje w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli.

Prócz czynności kontrolnych, realizowanych na zlecenie ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego z mocy ustawy o działalności pożytku publicznego, każda organizacja pożytku - w zależności od specyfiki prowadzonych działań - może być kontrolowana przez liczne inne organy, w tym między innymi: Najwyższą Izbę Kontroli, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, inspekcję pracy, inspekcję sanitarną, inspekcję ochrony środowiska, regionalne izby obrachunkowe, starostę, straż pożarną oraz organy przyznające dotacje i dofinansowania.

Przepisy ustawy o wolontariacie i pożytku publicznego, jak również inne regulacje, nie zapewniają kontrolowanym organizacjom ochrony prawnej przed kontrolami różnych organów zbiegającymi się w tym samym czasie, realizowanymi przez okresy wielomiesięczne, czy też realizowanymi w sposób przewlekły czy szczególnie uciążliwy. Nie istnieją uregulowania odnośnie czasu trwania jednej kontroli, jak również czasu trwania łącznie wszystkich kontroli danej organizacji, w czasie roku kalendarzowego. Każda kontrola organizacji pożytku publicznego może być realizowana przez okres czasu uznany za odpowiedni wyłącznie przez organ kontrolujący. Co więcej, podejmujący kontrolę organ nie jest zobowiązany w żaden sposób uwzględniać planów i już podjętych działań kontrolnych innych organów. Nie ma znaczenia czy, ile razy i jak długo poddana była dana organizacja czynnościom kontrolnym w danym roku.



Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego osoby upoważnione do dokonywania kontroli są uprawnione do żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji, a także udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli. W zależności od zakresu kontroli, prócz kontaktów osobistych z kontrolującymi, organizacja otrzymywać może pisemne zapytania i wnioski, które prócz formułowania pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień mogą wymagać przygotowania szeregu zestawień, porównań, obliczeń, zdjęć, kopiowania dokumentów źródłowych oraz sięgania do dokumentów archiwalnych, również sprzed okresu objętego kontrolą. Ilość zapytań, czas udzielania odpowiedzi, ich zakres są uzależnione wyłącznie od decyzji organu kontrolującego. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż nie istnieje żaden przepis, który ograniczałby wstecznie okres czasu działania danej organizacji, który może być poddany kontroli.

Do obsługi każdej kontroli niezbędne jest zaangażowanie przez organizację swego potencjału, przede wszystkim kadrowego (personelu, wolontariuszy, często członków władz pełniących swe funkcje nieodpłatnie), który jest najcenniejszym zasobem każdej organizacji pozarządowej. W przypadku organizacji pozarządowych, która z definicji są zorientowane na kontrolę kosztów, dedykowanie do obsługi kontroli stałego personelu, zaznajomionego z obszarem zadań będących przedmiotem zainteresowania kontrolujących, oznacza zawsze bardzo wysokie koszty. Osoby obsługujące kontrolę, realizując na co dzień inne zadania a bardzo często zadania również merytoryczne (np. w bezpośrednim kontakcie z klientami organizacji czy w obsłudze określonego projektu), są w ten sposób odrywane od swych zwykłych, codziennych obowiązków. W przypadku wielomiesięcznej kontroli, kontroli przedłużającej się, wymagającej wykonywania licznych pisemnych zestawień i wyjaśnień, w przypadku zbiegu w czasie kontroli różnych organów lub/i czasochłonnych kontroli następujących po sobie, poziom spowodowanych w ten sposób obciążeń dla organizacji, może powodować poważną destabilizację jej bieżącego funkcjonowania.

W omawianym zakresie organizacje pożytku publicznego nie posiadają żadnych możliwości wpływu na ilość kontroli realizowanych w danym okresie, na przebieg kontroli, czas trwania każdej z nich, ilość zadawanych na piśmie pytań czy ilość czasu wyznaczonego przez kontrolujących na udzielenie odpowiedzi. Nie przysługuje w tym zakresie żadna możliwość polemiki czy złożenia sprzeciwu, do którego rozpatrzenia organ kontrolny byłby zobowiązany. Uwzględnienie sytuacji kontrolowanej organizacji oraz obciążeń związanych z realizowanymi kontrolami, jest wyłącznie kwestią dobrej woli organów kontroli oraz ich przedstawicieli. Jedynym uprawnieniem nadanym organizacjom jest możliwość dyskusji z ustaleniami protokołu pokontrolnego.

Opisywany stan stawia w sytuacji uprzywilejowanej organy nadzoru i kontroli, naraża organizacje pozarządowe na znaczne zwiększenie kosztów prowadzonej działalności, a w przypadkach skrajnych spowodować może konieczność ograniczenia zakresu lub nawet może stać się przyczyną zwieszenia prowadzonej działalności. Konieczne jest zatem zabezpieczenie interesów organizacji pożytku publicznego, które mogą być w stanie obecnym poddane dowolnej ilości oddziaływaniami kontrolnym, również działań przewlekłych i wzajemnie nieskoordynowanych.



### **Propozycja**

Za rozwiązania wzorcowe w opisywanym zakresie można uznać przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa ta ogranicza czas trwania wszystkich kontroli u jednego przedsiębiorcy w roku kalendarzowym, który wynosi od 12 dni roboczych dla najmniejszej firmy (zatrudniającej mniej niż 10 pracowników oraz osiągającej obrót mniejszy niż równowartość 2 milionów euro) do 48 dni roboczych w roku dla największych przedsiębiorców (zatrudniających więcej niż 250 pracowników oraz osiągających roczny obrót przekraczający kwotę 50 milionów euro). Ponadto, zakazane jest podejmowanie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli jednocześnie. Ustawa umożliwia również złożenie przez przedsiębiorcę sprzeciwu (wstrzymującego bieg czynności kontrolnych), wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli niektórych czynności, a następnie zażalenia na sposób rozpatrzenia sprzeciwu. Organ realizujący kontrolę jest zobowiązany rozpatrywać sprzeciw i zażalenie w oparciu o ściśle określone zasady określone ustawą. Z drugiej strony, ustawa określa szereg sytuacji, w tym między innymi ze względu na ochronę życia i zdrowia czy też konieczność zapobieżenia przestępstwu lub konieczność zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, w których stosowanie wymienionych przepisów jest wyłączone.

Wskazane przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w zakresie realizowania kontroli i nadzoru, proponujemy przyjąć za punkt wyjścia w tworzeniu podobnych regulacji, mających zastosowanie w stosunku do organizacji pożytku publicznego.

*Katowice, 10 luty 2014 roku*