



Uwagi do propozycji zmiany Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli w organizacjach pożytku publicznego

Stowarzyszenie SPES w wystąpieniu z 10 lutego 2014 roku zaproponowało 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. Proponowaliśmy 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.

Rada Działalności Pożytku Publicznego zarekomendowała nasze propozycje do procedowania przez Komisję Sejmową. Jednak proponowane przez Komisję Sejmową brzmienie art. 29a, ust. 3 niweczy sens nowelizacji poprzez wprowadzenie elementu uznaniowości. Jedynym bowiem warunkiem przedłużenia czasu trwania kontroli na dowolny okres ma być „sporządzenie uzasadnienia”:

27) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a. 1. Nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli, o której mowa w art. 29, wobec tej samej organizacji pożytku publicznego.

2. Czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać 24 dni roboczych.

3. Przedłużenie czasu trwania kontroli wymaga uzasadnienia na piśmie.

4. Jeżeli wyniki kontroli wykazały rażące naruszenie przepisów prawa przez organizację pożytku publicznego, można przeprowadzić powtórny kontrolę wobec tej organizacji w tym samym zakresie przedmiotowym w danym roku kalendarzowym, a czas jej trwania nie może przekraczać 7 dni. Czasu trwania powtórnej kontroli nie wlicza się do czasu, o którym mowa w ust. 2.”;

Ponadto, jak wynika z brzmienia art. 29a. ust. 1 proponowane regulacje mają dotyczyć wyłącznie kontroli organizacji realizowanej na zlecenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

W to miejsce proponujemy:

27) po art. 29 dodaje się art. 29a oraz art. 29b. w brzmieniu:

„Art. 29a. 1. Kontrola działalności organizacji pożytku publicznego przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

2. Czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanej organizacji. W przypadku gdy organizacja wskaże na piśmie, że przeprowadzane czynności zakłócają w sposób istotny prowadzoną działalność, konieczność podjęcia takich czynności powinna być uzasadniona w protokole kontroli.

3. Nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli, wobec tej samej organizacji pożytku publicznego.

4. Czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać 24 dni roboczych.

5. Jeżeli organizacja prowadzi działalność w więcej niż jednej wyodrębnionej części (jednostce organizacyjnej, oddziale terenowym, placówce), zasady określone w ust. 3 i 4 odnoszą się do wyodrębnionej części.

6. Przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie. Przedłużenie czasu trwania kontroli nie może naruszać terminu, o którym mowa w ust. 4.



7. Jeżeli wyniki kontroli wykazały rażąco naruszenie przepisów prawa przez organizację pożytku publicznego, można przeprowadzić powtórny kontrolę wobec tej organizacji w tym samym zakresie przedmiotowym w danym roku kalendarzowym, a czas jej trwania nie może przekraczać 7 dni. Czasu trwania powtórnej kontroli nie wlicza się do czasu, o którym mowa w ust. 4.

8. Przepisów ust. 3 oraz ust. 4 nie stosuje się:

- 1) gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa, wykroczenia lub konieczności zabezpieczenia dowodów ich popełnienia,
- 2) gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego,
- 3) w odniesieniu do działalności objętej nadzorem sanitarnym, weterynaryjnym, kontrolą celną i fitosanitarną,
- 4) w odniesieniu do kontroli działalności leczniczej, prowadzonej przez organ prowadzący rejestr, ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodę i podmiot tworzący w zakresie zadań określonych w przepisach o działalności leczniczej.

Art. 29b. 1. Organizacja może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 29a.

2. Sprzeciw wraz z jego uzasadnieniem wnosi się na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę. O wniesieniu sprzeciwu organizacja zawiadamia na piśmie kontrolującego.

3. W przypadku wniesienia sprzeciwu organ kontroli może, w drodze postanowienia, dokonać zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli, na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli.

4. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o:

- 1) odstąpieniu od czynności kontrolnych;
- 2) kontynuowaniu czynności kontrolnych.

5. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia.

6. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 4, organizacji przysługuje zażalenie do ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia jego wniesienia.

7. W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 4, organ kontroli może kontynuować czynności kontrolne od dnia, w którym postanowienie doręczono organizacji, a w przypadku wniesienia zażalenia, od dnia doręczenia organizacji postanowienia, o którym mowa w ust. 6.

8. Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie, o którym mowa w ust. 4, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia, o którym mowa w ust. 4 pkt 1.

9. Nierozpatrzenie zażalenia w terminie, o którym mowa w ust. 6, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia.

10. Wniesienie sprzeciwu nie jest dopuszczalne, gdy organ przeprowadza kontrolę, powołując się na przepisy art. 29a ust. 7 oraz ust. 8.

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, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, inspekcję pracy, inspekcję sanitarną, inspekcję ochrony środowiska,



regionalne izby obrachunkowe, wojewodę, starostę, organy kontroli podatkowej i skarbowej, straż pożarną oraz organy przyznające dotacje i dofinansowania.

Przepisy ustawy o wolontariacie i pożytku publicznego, jak również inne regulacje, nie zapewniają kontrolowanym organizacjom pożytku publicznego żadnej ochrony prawnej przed kontrolami różnych organów zbiegającymi się w tym samym czasie, 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, obliczeń, zdjęć, kopiowania dokumentów źródłowych oraz poszukiwania 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 szczególną kontrolę kosztów administracyjnych prowadzonej działalności, 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 trwającej wiele tygodni 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.

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, 2 czerwca 2015 roku