

Kalendarium zmian prawnych

FILIP PAZDERSKI

Instytut Spraw Publicznych
filip.pazderski@isp.org.pl

Obecna edycja *Kalendarium zmian prawnych* przypada na początek kadencji nowego parlamentu oraz prac Rady Ministrów będącej gabinetem kontynuacji poprzedniego rządu. Między innymi dlatego w objętym analizą okresie, czyli od końca października 2019 roku do połowy lutego 2020 roku, można było zaobserwować dalszy ciąg prac legislacyjnych zapoczątkowanych przed październikowymi wyborami i opisywanych już w poprzedniej odsłonie podsumowania zmian prawnych. Dotyczy to przede wszystkim nowelizacji rozporządzenia dotyczącego nowych wzorów ofert i sprawozdań z realizacji zadania publicznego. Z drugiej strony pojawiły się nowe inicjatywy legislacyjne, które potencjalnie mogą wpływać na warunki działania organizacji społecznych w Polsce. Część z nich miała charakter porządkujący, a ich przyjęcie czasem wynikało z potrzeby wprowadzenia regulacji wdrożeniowych do nowych ustaw, które zaczęły akurat obowiązywać. Podjęto również kilka nowych działań dotyczących rozwiązań w pewnych bardziej sprecyzowanych obszarach, które mogą zainteresować tylko wybrane organizacje społeczne. Ponadto rząd rozpoczął prace w dziedzinach mających bardziej horyzontalny wpływ na sektor obywatelski, w tym związane z przygotowaniem się Polski do uruchomienia funduszy strukturalnych w nowej edycji wieloletniego budżetu Unii Europejskiej. Warto przy tym wspomnieć o kontynuowaniu przez rząd wprowadzania

rozwiązań centralizujących system administrowania polityką wewnętrzną państwa, szczególnie że może to także wpłynąć na możliwości działania przynajmniej niektórych organizacji społecznych.

Kolejnym nowym czynnikiem, który będzie zapewne miał podobny wpływ także na organizacje w Polsce, jest przyspieszenie prac prowadzonych przez instytucje Unii Europejskiej w nowym składzie. Przede wszystkim chodzi o przygotowanie do opracowania dokumentów dotyczących struktury i zasad wydatkowania środków w ramach wspomnianej nowej edycji Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej. Dla wielu organizacji pozarządowych istotne mogą się również okazać prace nad tak zwaną Konferencją o Przyszłości Europy, która ma być nowym narzędziem zintensyfikowanego dialogu obywatelskiego na temat potrzebnych rozwiązań, odpowiadających na najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoją obecnie Europa i świat. Oba tym zagadnieniom poświęcimy odpowiedni fragment w niniejszym opracowaniu. Zanim spojrzymy w przyszłość, zacznijmy jednak od bardziej przyziemnych spraw, stanowiących kontynuację wydarzeń rozpoczętych jeszcze w ubiegłym roku.

Kontynuacja prac nad nowymi wzorami ofert, umów i sprawozdań

Sporo miejsca w poprzednich edycjach *Kalendarium zmian prawnych*

poświęcono pracom nad projektem rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. W obecnym okresie sprawozdawczym przeprowadzono konsultacje międzyresortowe kolejnej wersji tego projektu (datowanej na 12 grudnia 2019 roku). Do podjęcia przebiegających w takiej formie dalszych międzysektorowych prac nad finalnym kształtem nowych dokumentów, na podstawie których będzie można przekazywać organizacjom społecznym środki publiczne, zachęcała w Uchwale nr 63 z dnia 5 listopada 2019 roku Rada Działalności Pożytku Publicznego. Nie jest, niestety, jasne, czy między wspomnianą uchwałą a kolejnym etapem prac nad projektem rozporządzenia jest jakikolwiek związek. Nic także nie wiadomo, czy w jakikolwiek sposób podmiot prowadzący cały proces odniósł się do zaproponowanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego w tym samym dokumencie wielu zmian w poszczególnych wzorach, jak również wyrażonej tam prośby o udzielenie informacji o harmonogramie dalszych prac w tej kwestii.

Dwudziestego drugiego stycznia 2020 roku tę samą wersję projektu z dnia 12 grudnia 2019 roku przekazano do konsultacji publicznych. Miały one jednak zamknięty charakter, chociaż zaproszenie do udziału wysłano

według rozdzielnika do 169 różnych organizacji społecznych. Na zgłaszanie opinii dostały one jednak stosunkowo krótki okres czternastu dni, kończący się 5 lutego. Do momentu zakończenia prac nad obecną edycją *Kalendarium zmian prawnych* nie były znane ani liczba, ani tym bardziej treść zgłoszonych uwag. Nie wiadomo także, jakie będą dalsze losy projektu rozporządzenia. Jego utrzymujący się brak jest jedną z przyczyn braku uruchomienia kolejnych edycji konkursów grantowych przez Narodowy Instytut Wolności, chociażby organizowanych w większości priorytetów Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich (jedynym wyjątkiem jest konkurs w Priorytecie 1a „Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego – Edycja 2020”). Innym powodem są zapewne konsultacje regulaminów poszczególnych konkursów, prowadzone przez Narodowy Instytut Wolności. Tutaj termin nadsyłania uwag wyznaczono na 9 lutego i w chwili kończenia tego tekstu nie są jeszcze znane rezultaty tego postępowania (<https://www.niw.gov.pl>).

Warto w tym miejscu przytoczyć jeszcze Uchwałę nr 64 Rady Działalności Pożytku Publicznego przyjętą 5 listopada 2019 roku. Jej autorzy zauważają, że obowiązujące od 1 marca 2019 roku Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji

zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań nie przewiduje dołączania żadnych załączników do wprowadzonych tym dokumentem nowych wzorów ofert, umów oraz sprawozdań z realizacji zadań publicznych. W związku z tym Rada Działalności Pożytku Publicznego postuluje przekazanie samorządom informacji, aby przy ogłaszaniu otwartych konkursów ofert oraz składaniu sprawozdań z realizacji zadań publicznych nie oczekiwały od lokalnych organizacji nadesłania tych załączników, skoro zgodnie z przywoływanym rozporządzeniem nie są one wymagane. Nie wiadomo, czy za tym postulatem poszły jakieś działania, tym bardziej więc warto, aby lokalne organizacje społeczne kontrolowały sytuację i zgłaszały wystąpienie takich sytuacji choćby Radzie Działalności Pożytku Publicznego (<https://pozytek.gov.pl>).

Przeciągające się prace nad omawianym projektem rozporządzenia sprawiły, że Rada Działalności Pożytku Publicznego wydała 14 stycznia 2020 roku jeszcze jedną uchwałę (nr 73). Zwróciła w niej uwagę Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego na konieczność jednoczesnego rozpoczęcia prac nad dostosowaniem uproszczonej ewidencji przychodów. Chodzi o to, aby „organizacje pozyskujące środki publiczne w ramach dotacji mogły jednocześnie prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów z poszanowaniem

transparentności wydatkowania środków publicznych”. Ponadto, zdaniem Rady Działalności Pożytku Publicznego, „okres wprowadzenia w życie nowych wzorów powinien być na tyle długi, by umożliwić zarówno samorządom, jak i organizacjom pozarządowym odpowiednie przygotowanie się do ich wdrażania. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że część samorządów korzysta z dedykowanych rozwiązań informatycznych w związku z czym potrzebny jest również czas na odpowiednie dostosowanie generatorów tworzenia ofert czy składania sprawozdań”. Zwrócono ponadto uwagę na wprowadzanie możliwości rozliczania z realizacji działań publicznych przez rezultaty i związaną z tym potrzebę dokonania zmian prawnych zmierzających w kierunku wyeliminowania ewentualnych niespójności. Przede wszystkim należy ich dokonać w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w tym w art. 14–16 – które powinny odnosić się do regulacji dotyczących otwartego konkursu ofert, samej oferty, sprawozdania oraz umowy.

Inne działania mające wpływ na dostęp organizacji do źródeł finansowania

Omawiane wyżej prace nad nowymi dokumentami związanymi z przekazywaniem organizacjom społecznym środków publicznych przez administrację rządową nie były jednymi działaniami, które mogą mieć wpływ

na dostęp organizacji do nowych źródeł finansowania. W omawianym okresie rozpoczęto również przygotowania do opracowania nowych dokumentów strategicznych i programów finansowanych z nowych wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej. Rada Ministrów przyjęła 10 grudnia 2019 roku projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Następnego dnia projekt wpłynął do sejmu, gdzie odpowiedniemu drukowi nadano numer 64. Do tej pory odbyło się jego pierwsze czytanie w komisjach, w których obecnie trwają prace po pierwszym czytaniu (z numerem druku zmienionym na 257) (<https://www.sejm.gov.pl>).

Motywacją do tych działań była widniejąca na horyzoncie potrzeba przystąpienia do opracowania nowych wersji programów operacyjnych finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych, w tym wchodzących w skład europejskiej polityki spójności. Zasady prowadzenia odpowiednich działań planistycznych określa w Polsce przede wszystkim Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, 2020). Proponowane w niej teraz zmiany według autorów omawianego projektu zmierzają do uporządkowania systemu dokumentów strategicznych i zapewnienia jego spójności oraz zwiększenia efektywności programowania i realizacji nowych strategii, polityk czy programów zgodnie z przyjętą przez Radę Ministrów

14 lutego 2017 roku *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*.

Proponowane w projekcie rozwiązania obejmują między innymi wprowadzenie koncepcji rozwoju kraju, mającej być dokumentem wizyjnym opisującym uwarunkowania i tendencje rozwojowe kraju (przy jednoczesnej rezygnacji z długookresowej strategii rozwoju kraju oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju), w odniesieniu do krajowych i wojewódzkich strategii rozwoju – rezygnację z rozbudowanej diagnozy na rzecz wniosków z diagnozy oraz wskazanie projektów strategicznych w krajowych strategiach i większe powiązanie strategii wojewódzkich z dokumentami planistycznymi, wprowadzenie strategii rozwoju gminy jako dokumentu nieobligatoryjnego oraz strategii rozwoju ponadlokalnego, przygotowywanej przez kilka jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto zaproponowano zmiany w odniesieniu do zakresu konsultowania strategii rozwoju, przewidując uproszczony tryb dla zmian planów finansowych w ramach takich strategii i pominięcie konsultacji społecznych, jeśli zmiana nie powoduje znacznego wpływu na środowisko. A to tylko niektóre z proponowanych modyfikacji. Ze wszystkich wyłania się podejście do prowadzenia polityki rozwoju, w którym mają być stosowane bardziej elastyczne zasady dotyczące przyjmowania dokumentów planistycznych przez administrację publiczną różnego szczebla.

Wiele z nich ma mieć charakter nie-obowiązkowy, a dodatkowo obniża się wymogi dotyczące opracowania poszczególnych programów przez władze centralne w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego – na przykład ograniczeniu ulegnie obowiązek opiniowania programów przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, wprowadza się również „milcząca zgoda” w wypadku opiniowania lub uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego województw. W tym samym czasie inne proponowane rozwiązania wydają się sprzyjać zwiększeniu kontroli nad całym procesem ze strony administracji centralnej oraz umożliwiać skierowanie strumienia środków europejskich na realizację ważnych dla niej projektów – jak w wypadku proponowanego wzmocnienia zapisów dotyczących tak zwanych obszarów strategicznej interwencji.

Do powyższego omówienia prowadzonych działań warto jeszcze dodać informację o podjęciu prac nad trochę bardziej sprecyzowanym rozwiązaniem, które będzie miało przełożenie tylko na jeden rodzaj podmiotów zaliczanych do szeroko pojętej kategorii organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi o Ochotnicze Straże Pożarne, do których odnosi się opracowywany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (osobą odpowiedzialną jest Maciej Wąsik) Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy o działalności

pożytku publicznego i wolontariacie. Proponuje on zmiany w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 736, 1169) oraz w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak deklarują autorzy, wprowadzenie planowanych w projekcie rozwiązań umożliwi udział budżetu państwa w kosztach funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych, które nie są włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Na podstawie proponowanej regulacji Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej będzie mógł udzielać dotacji tym jednostkom na zapewnienie gotowości bojowej i zlecić Ochotniczym Strażom Pożarnym i związkowi ochotniczych straży realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert (<https://bip.kprm.gov.pl>).

Naturalnie każdą formę dodatkowego wsparcia systemu ochrony przeciwpożarowej należy ocenić pozytywnie. Trudno jednak nie pokusić się przy okazji o obserwację, że może po wprowadzeniu omówionych przed chwilą rozwiązań nie będzie już potrzebne wspieranie Ochotniczych Straży Pożarnych ze środków publicznych z pominięciem (czy pewnym naciągnięciem) zasad ich wydatkowania. A mieliśmy z tym, jak się wydaje, do czynienia w ubiegłym roku w wypadku przeznaczenia na Ochotnicze Straże Pożarne znacznej kwoty z Funduszu Sprawiedliwości prowadzonego przez ministerstwo o tej samej nazwie.

Na początku lutego 2020 roku minister rodziny, pracy i polityki społecznej zainicjował również prace nad dwoma projektami rozporządzeń służących doprecyzowaniu przepisów określających zasady finansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych funkcjonowania dwóch głównych podmiotów służących aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością. Chodzi o zakłady aktywności zawodowej oraz warsztaty terapii zajęciowej. W obu tych dokumentach chodzi przede wszystkim o rozszerzenia katalogu kosztów, które będzie można finansować w tych podmiotach ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Takie nowości przewiduje projekt zmieniający Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 roku w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 850). Z kolei zmiana Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 roku w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. z 2004 r. poz. 587) jest dodatkowo związana z wejściem w życie 1 stycznia 2019 roku Ustawy z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2215, z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 23 października 2018 roku o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2192, z późn. zm.). Obie proponowane nowelizacje

stwarzają podstawy prawne sfinansowania przewidzianych w tych regulacjach mechanizmów ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (<https://legislacja.gov.pl>).

Nowe inicjatywy legislacyjne i inne działania prawne interesujące dla organizacji

W omawianym okresie trwały również procesy legislacyjne związane z ustanowieniem nowych instytucji czy mechanizmów interwencji publicznej w zagadnienia, w których obecnie ważną rolę odgrywają organizacje społeczne. Z dniem 1 stycznia 2020 roku weszła w życie Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818). Umożliwia ona utworzenie przez gminę wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej – centrum usług społecznych. W celu odpowiedniego przygotowania merytorycznego dyrektorów i pracowników tych centrów przewidziano w ustawie uruchomienie przeznaczonych dla nich serii szkoleń, przekazujących różnego rodzaju kompetencje niezbędne w ich pracy. Zasady ich organizowania ma określać Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkoleń dla pracowników centrum usług społecznych, którego projekt jest właśnie na etapie opiniowania po konsultacjach publicznych w rządowym procesie legislacji (<https://legislacja.gov.pl>; <https://bip.kprm.gov.pl>).

W rozporządzeniu tym określa się między innymi minima programowe i wymiar zajęć w ramach szkoleń z takich zagadnień jak zarządzanie i organizacja usług społecznych, realizacja indywidualnych planów usług społecznych oraz organizacja społeczności lokalnej. Wszystkie pokazują, że kompetencje nowych jednostek mogą się pokrywać z zadaniami realizowanymi przez organizacje społeczne działające w poszczególnych społecznościach lokalnych. Z tego względu warto byłoby zadbać również o rozwijanie umiejętności współpracy z nimi przez pracowników nowych centrów. O tego typu rozwiązaniach nie ma jednak mowy w omawianym projekcie. Na potrzebę wprowadzenia idących w tym kierunku uzupełnień uwagę zwróciła w swojej uchwale (nr 78) także Rada Działalności Pożytku Publicznego. W dokumencie przyjętym 27 stycznia 2020 roku autorzy podkreślają „znaczenie organizacji pozarządowych w kształtowaniu lokalnego rynku usług społecznych” i sugerują aby w par. 2w ust. 1–3 omawianego projektu rozporządzenia dodać moduł szkoleniowy zatytułowany *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu lokalnego rynku usług społecznych oraz zasady współpracy z partnerami społecznymi* (Rada Działalności Pożytku Publicznego, Uchwała nr 78).

Ministerstwo Rozwoju podjęło pracę nad projektem ustawy o kooperatywach mieszkaniowych, która stanowi kontynuację działań zadeklarowanych już w Narodowym Programie

Mieszkaniowym, przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 roku, i prac koncepcyjnych, które miały się toczyć w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2018 roku. Teraz proponuje się sformułowanie definicji legalnej pojęcia „kooperatywa mieszkaniowa” i w ten sposób osadzenie takich formy samoorganizowania się społeczeństwa obywatelskiego w polskim porządku prawnym. Ma to umożliwić takim kooperatywom ubieganie się o finansowanie inwestycji mieszkaniowej z banków czy współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego. Mają być również wskazane formy, w jakich takie podmioty będą mogły zostać zawiązane, i określone wymogi proceduralne umożliwiające ich powołanie. Planuje się także stworzenie szczególnych zasad przeznaczania działek gminnych pod inwestycje kooperatyw oraz określenie zasad prowadzenia przetargów ograniczonych na takie nieruchomości. Jak podkreślają autorzy projektowanej regulacji, ma ona „umożliwiać kształtowanie reguł funkcjonowania kooperatyw w sposób możliwie elastyczny – oddając rozstrzygnięcia dotyczące szczegółowych ustaleń do wypracowania przez samych zainteresowanych, co jest zgodne z ideą funkcjonowania kooperatyw jako dobrowolnych zrzeszeń powołanych do realizacji określonego celu (budowy budynku mieszkalnego)” (<https://bip.kprm.gov.pl>).

Pod koniec października 2019 roku zakończyły się także konsultacje

tak zwanej zielonej księgi dotyczącej stworzenia prawnych podstaw wprowadzenia w polskim prawie nowego typu fundacji – rodzinnych (<https://www.gov.pl>). Jest to pomysł Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, które wzoruje się na rozwiązaniach zagranicznych, pomagających w przeprowadzeniu sukcesji dużego biznesu. Nowa instytucja także w Polsce ma być skierowana głównie do większych rodzinnych przedsiębiorstw. Pozwoli na ustanowienie nowego podmiotu prawnego, na który będzie można przenieść kontrolę nad daną firmą lub inny rodzaj majątku. Na Zachodzie takie fundacje są często zarządzane wspólnie przez potomków fundatora, członków jego rodziny, a czasem również profesjonalnych menedżerów. Chodzi przede wszystkim o zachęcenie potomków i następców do zaangażowania w rodzinny biznes. Naturalnie mowa jest tutaj o organizacjach bardzo specyficznych i interesach zamierzających przedsiębiorców. Jak się jednak wydaje, ponieważ odpowiednie regulacje są ciągle na etapie planowania, może warto byłoby pomyśleć nad wbudowaniem w nie również pewnych zachęt do zwiększenia społecznego zaangażowania się przez rodziny biznes czy nawet wprost budowania jego relacji z organizacjami społecznymi. W ten sposób takie prawo mogłoby również sprzyjać kształtowaniu więzi społecznych, zwiększeniu zakorzenienia społecznego polskiego biznesu oraz propagowaniu większej wrażliwości społecznej

u jego przedstawicieli. Przynajmniej pod takim kątem warto dalej przyglądać się powstającemu prawu w kolejnych edycjach *Kalendarium zmian prawnych*.

Pod koniec stycznia 2020 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacji (<https://legislacja.gov.pl>) został udostępniony w ramach uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie kilku ustaw, w tym Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.). Ma on pozwolić na usunięcie obecnych w polskim prawie niezgodności z postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko w procesie inwestycyjnym prowadzonym dla przedsięwzięć mogących znacząco na nie oddziaływać. Szczególnie chodzi o art. 11 ust. 1 i 3 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, określające zasady dostępu zainteresowanej społeczności do wymiaru sprawiedliwości. Obecne działania legislacyjne są odpowiedzią na opinię Komisji Europejskiej z dnia 8 marca 2019 roku skierowaną do polskiego rządu na podstawie art. 258 Traktatu o Unii Europejskiej (chodziło w niej o brak wdrożenia przez Polskę wymienionej dyrektywy).

W projekcie proponuje się wprowadzenie do Ustawy o udostępnianiu

informacji o środowisku i jego ochronie dwóch nowych rozwiązań i odpowiednią modyfikację przepisów ustaw regulujących wydawanie decyzji inwestycyjnych. Pierwsza ze zmian odnosi się do zastosowania środków tymczasowych w postępowaniu inwestycyjnym. Sugeruje się ustanowienie szczególnej przesłanki, dającej wojewódzkim sądom administracyjnym podstawę wstrzymania na wniosek skarżącego decyzji środowiskowej. Ze względu na rolę, jaką w takich kwestiach odgrywa czas, projekt przewiduje obowiązek rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny wniosku w sprawie wstrzymania decyzji środowiskowej w terminie miesięcznym. Wystąpienie przez skarżącego z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji będzie możliwe jedynie razem ze złożeniem skargi do sądu. Prawo wnoszenia o takie wstrzymanie ma przysługiwać wszystkim podmiotom mającym obecnie uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego (stronom, uczestnikom na prawach stron oraz organizacjom społecznym i ekologicznym).

Drugim rozwiązaniem jest przyznanie organizacjom społecznym, na określonych warunkach, prawa do wnoszenia odwołań od decyzji inwestycyjnych, a w następnej kolejności – skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych na takie decyzje w wypadku stwierdzenia ich niezgodności z decyzją środowiskową (uprawnienie będzie przysługiwało jedynie w tym zakresie). W projekcie określa się warunki, jakie będzie

musiała spełniać dana organizacja społeczna, żeby przysługiwało jej prawo wniesienia odwołania. Zachowuje się tam dotychczasowy sposób zaświadczania organizacji ekologicznych o wydaniu decyzji inwestycyjnych przez podanie odpowiedniej informacji do publicznej wiadomości w sposób określony w art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. a Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, czyli między innymi przez jej umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej odpowiedniego organu. Projekt doprecyzowuje jednak, że udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej ma skutkować domniemaniem doręczenia tej decyzji organizacjom ekologicznym i umożliwiać im złożenie odwołania w przysługującym im terminie. Ten ostatni ma standardowo wynosić czternaście dni. Rozumiejąc potrzebę zapewnienia sprawności realizacji inwestycji, wypada jednak w tym miejscu zauważyć, że zastosowanie takiego rozwiązania może jednocześnie prowadzić do ograniczenia możliwości działania organizacjom ekologicznym, które mogą nie być w stanie prowadzić regularnego monitoringu Biuletynów Informacji Publicznej wszystkich odpowiednich instytucji.

Dalsza centralizacja systemu zarządzania państwem czy dublowanie istniejących instytucji?

Początek prac parlamentu nowej kadencji oraz powołanego przez

jego izby rządu wiązał się także z podjęciem pewnych decyzji instytucjonalnych wpisujących się w dotychczasową filozofię centralizacji administracji państwowej. Od grudnia 2019 roku na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 10 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171) rząd zaczął ustanawiać w swoich strukturach nowych pełnomocników do różnych spraw. Co najmniej trzy z tych instytucji mają zajmować się zagadnieniami stanowiącymi przedmiot zainteresowania organizacji społecznych (<https://bip.kprm.gov.pl>; <https://legislacja.gov.pl>). Jedenastego grudnia 2019 roku powołano Pełnomocnika Rządu do spraw Praw Człowieka w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jego zadania mają obejmować inicjowanie, koordynowanie oraz monitorowanie działań, w tym opracowywanie projektów aktów prawnych, zmierzających do zapewnienia zgodnego ze standardami międzynarodowymi poziomu ochrony praw człowieka, monitorowania i analizowania spraw i orzeczeń związanych z naruszaniem tych praw, a także współpracy z Europejską Komisją na Rzecz Demokracji przez Prawo (tak zwaną Komisją Wenecką).

W ostatnich dniach grudnia 2019 roku powołano Pełnomocnika Rządu do spraw Ekonomii Społecznej i Solidarnej, który ma funkcjonować w strukturach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (w randze

sekretarza albo podsekretarza stanu). Do jego zadań ma należeć koordynacja działań skierowanych na rozwój ekonomii społecznej i solidarnej na poziomie krajowym oraz współpraca w tym zakresie z władzami regionalnymi i lokalnymi. Ma on również się zajmować tworzeniem ram strategicznych, programowych i prawnych sprzyjających rozwojowi ekonomii społecznej i solidarnej, działać na rzecz zwiększenia udziału podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji zadań publicznych czy zajmować się upowszechnieniem oraz edukacją w obszarze ekonomii społecznej i solidarnej.

Siódmego stycznia 2020 roku Rada Ministrów ustanowiła rozporządzeniem Pełnomocnika Rządu do spraw Inicjatyw Społecznych, którym ma być osoba pełniąca funkcję sekretarza albo podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Podmiot ten ma być odpowiedzialny za popularyzację, rozwój i ułatwienia w propagowaniu idei inicjatyw społecznych, będąc jednocześnie zwornikiem wszystkich działań skierowanych do inicjatyw społecznych prowadzonych w poszczególnych urzędach administracji centralnej.

Ustanowienie wszystkich wymienionych stanowisk nowych pełnomocników można potraktować jako uznanie znaczenia odpowiednich zagadnień ze strony rządu. Jeśli sprawujące te stanowiska osoby wykażą się odpowiednią inicjatywą, otrzymując przy okazji właściwy budżet

na swoje działania, może to także stworzyć nowe szanse do współpracy z nimi przez organizacje społeczne. Jest jednak również inna możliwość, zgodnie z którą takie komplikowanie struktury administracji publicznej, przy jednoczesnym dublowaniu się w jej ramach kompetencji różnych podmiotów, może prowadzić do konfliktów kompetencyjnych między nimi, a przynajmniej zmniejszenia funkcjonalności całego systemu. Nie jest bowiem jasne, jakie zależności mają zachodzić chociażby między Pełnomocnikiem Rządu do spraw Praw Człowieka oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Pewnie nawet bardziej nieokreślone wydają się zależności kompetencyjne między Pełnomocnikiem Rządu do spraw Inicjatyw Społecznych, Pełnomocnikiem Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, Komitetem Pożytku Publicznego oraz Radą Działalności Pożytku Publicznego. Warto przy tym zauważyć, że ten ostatni organ zajmuje się również ekonomią społeczną, co może go postawić w sytuacji konfliktu kompetencyjnego z nowym Pełnomocnikiem Rządu do spraw Ekonomii Społecznej i Solidarnej. Tym bardziej warto przyglądać się temu, jak działanie rozbudowanego w ten sposób systemu administracji publicznej będzie wyglądało w praktyce.

Wydarzenia na poziomie europejskim

Na zakończenie obecnej edycji *Kalendarium zmian prawnych* warto

jeszcze spojrzeć poza granice kraju, żeby przynajmniej zaznaczyć wydarzenia zachodzące w powołanych w ubiegłym roku nowych instytucjach Unii Europejskiej. Polskie organizacje społeczne mogą przede wszystkim zainteresować, zasygnalizowane już wcześniej, toczące się prace nad przygotowaniem nowej unijnej wieloletniej perspektywy finansowej. Warto w związku z tym wspomnieć o postępie przygotowań dotyczących nowego mechanizmu finansowego, czyli Programu Sprawiedliwości, Praw i Wartości (Justice, Rights and Values Programme). Środki w jego ramach mają być rozdzielane bezpośrednio z Brukseli lub przez wyznaczonego przez nią operatora (operatorów) z pominięciem władz państw członkowskich. Wydaje się to szczególnie istotne, skoro wsparcie ma być kierowane na działania propagujące unijne wartości i wsparcie państwa prawa w tych częściach Unii Europejskiej, gdzie są poważne zarzuty dotyczące ich naruszeń przez władze państwowe lub administrację publiczną.

Głównym wyzwaniem jest teraz nie tylko zagwarantowanie odpowiednio wysokiego budżetu temu programowi. Chodzi również o wprowadzenie odpowiednich procedur przyznawania i wydatkowania tych środków, tak żeby wsparcie było dostępne – zarówno w teorii, jak i w praktyce – także dla mniejszych i młodszych organizacji działających w społecznościach lokalnych (zgodnie ze wspólnym wnioskiem Parlamentu i Rady z dnia 11 marca 2019 roku

– <https://data.consilium.europa.eu>). W tym celu potrzeba odpowiednich instrumentów przyznawania dotacji oraz przystępniejszych, mniej rygorystycznych procedur, które pozwolą zarządzać dużą liczbą małych dotacji. Rozwiązaniem mogłoby być zastosowanie mechanizmu tak zwanego regrantingu (przyznawania dalszych dotacji przez wybranych większych operatorów regionalnych lub krajowych). Należy ponadto wprowadzić odpowiednie procedury oceny wniosków nie tylko w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, ale także zagwarantowania przekazywania funduszy jedynie organizacjom społecznym, które naprawdę propagują i chronią demokrację, praworządność i prawa podstawowe w rozumieniu unijnej Karty praw podstawowych oraz Europejskiej konwencji praw człowieka. Sugestie takich rozwiązań zostały sformułowane między innymi w rekomendacjach dotyczących wsparcia potrzebnego społeczeństwu obywatelskiemu w Europie, opracowanych przez europejskie sieci organizacji obywatelskich, popartych przez kilkaset organizacji społecznych z całej Europy i przekazanych Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (<https://www.environmentalpartnership.org>).

Kolejnym wydarzeniem, o którym warto napomknąć, są prace nad będącą jedną z głównych inicjatyw nowej Komisji Europejskiej Konferencją o Przyszłości Europy

(<https://ec.europa.eu>). W tej sprawie wypowiedziały się również w rezolucji Parlament Europejski (<https://www.europarl.europa.eu>) oraz w konkluzjach Rada Europejska (<https://www.consilium.europa.eu>). Celem tego przedsięwzięcia ma być zorganizowanie prawdopodobnie serii spotkań umożliwiających podjęcie dyskusji na temat ambitnych reform politycznych i instytucjonalnych, potrzebnych, aby Unia Europejska mogła sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom, zapewnić zrównoważony rozwój, poszanowanie i propagowanie praw podstawowych oraz stać się przykładem prawdziwie partycypacyjnej demokracji. Nie jest jednak ciągle jasne, jaka rola zarówno w przygotowaniach do tych wydarzeń, jak i w trakcie ich przebiegu przypadnie organizacjom społecznym. Między innymi takiego doprecyzowania wymagają jeszcze odpowiednie dokumenty prawne opracowywane przez instytucje unijne i w tym kierunku zmierzają działania lobbystyczne prowadzone w nich obecnie przez europejskie organizacje obywatelskie i ich sieci. Do obu procesów i związanych z nimi prac legislacyjnych na pewno jeszcze wrócimy w kolejnych edycjach *Kalendarium zmian prawnych*.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Environmental Partnership Association, *Recommendations for a Comprehensive European Policy and Strategy on Civil Society* – <https://www.environmentalpartnership.org/environmentalpartnership.org/files/1b/1b50169a-6efd-4d1f-9897-2f33bob99532.pdf> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- European Council conclusions on climate change, the MFF, the Conference on the Future of Europe, EU relations with Africa, the WTO, Turkey and Albania, 12 grudnia 2019 roku – <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/12/european-council-conclusions-12-december-2019> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe, 2019/2990(RSP), 15 stycznia 2020 roku – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Komisja Europejska, *Komunikat „Shaping the Conference on the Future of Europe”*, 22 stycznia 2020 roku – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/1P_20_89 [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Ministerstwo Rozwoju [obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii], *Zielona księga o fundacji rodzinnej*, 13 września 2019 roku – <https://www.gov.pl/web/rozwoj/zielona-ksiega-o-fundacji-rodzinnej> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, *Konsultacje publiczne* – <https://www.niw.gov.pl/nasze-programy/proo-2/konsultacje-publiczne> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych*, 23 grudnia 2019 roku – <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r55111,Projekt-ustawy-o-kooperatywach-mieszkaniowych.html> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*, 24 stycznia 2020 roku – <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329452> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Rights and Values programme for the period 2021-2027*, 7249/19, Bruksela, 11 marca 2019 roku – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7249-2019-INIT/en/pdf> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Rada Działalności Pożytku Publicznego szóstej kadencji (2018–2021) – <https://pozytek.gov.pl/rada-dzialalnosci-pozytku-publicznego/rdpp-2018-2021> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 64) – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E7D47F1B9FoF4B6AC12584CE006C0124> [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Rada Działalności Pożytku Publicznego, *Uchwała nr 63 z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie projektu rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań oraz kontynuacji prac nad wzorami ofert, ramowymi wzorami umów dotyczącymi realizacji zadań publicznych oraz wzorami sprawozdań z wykonania tych zadań* – https://pozytek.gov.pl/wp-content/uploads/2020/01/uchwa%C5%82a_63_projekt-rozp-zmienian%C4%85cego-rozp-PKdsPP-ws-wzor%C3%B3w-ofert-um%C3%B3w-i-sprawozda%C5%84.docx [dostęp: 10 marca 2010 roku].
- Rada Działalności Pożytku Publicznego, *Uchwała nr 64 z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie braku załączników we wzorze oferty i sprawozdania ujętych w Rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań*

publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań – https://pozytek.gov.pl/wp-content/uploads/2020/01/uchwa%C5%82a_64_brak-za%C5%82%C4%85cznik%C3%B3w-we-wzorze-oferty-i-sprawozdania.docx [dostęp: 10 marca 2010 roku].

Rada Działalności Pożytku Publicznego, *Uchwała nr 73 z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań – https://pozytek.gov.pl/wp-content/uploads/2020/01/uchwa%C5%82a_73_wzory-ofert-um%C3%B3w-i-sprawozda%C5%84.docx [dostęp: 10 marca 2010 roku].*

Rada Działalności Pożytku Publicznego, *Uchwała nr 78 z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymogów programowych, wymiaru zajęć dydaktycznych oraz wymagań kwalifikacyjnych kadry dydaktycznej szkoleń dla pracowników centrum usług społecznych – https://pozytek.gov.pl/wp-content/uploads/2020/01/uchwała_78_rozporządzenie-ws.-min.-wymagań-progr.-cus.docx [dostęp: 10 marca 2010 roku].*

Rządowy Proces Legislacyjny – <https://legislacja.gov.pl>.

Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – <https://bip.kprm.gov.pl>.