

Ustalenie nr 2 - propozycja przepisu dotyczącego kontroli w organizacjach pozarządowych

Art. X.

Do kontroli działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 (pkt 1)*, w szczególności działalności nieodpłatnej pożytku publicznego oraz odpłatnej pożytku publicznego, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 5 „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej” ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.)

*do rozstrzygnięcia legislatora

Uzasadnienie

I. Wprowadzenie

Projektowany przepis wprowadza rozwiązanie polegające na odpowiednim stosowaniu przepisów rozdziału 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców do działalności nieodpłatnej i odpłatnej pożytku publicznego realizowanej przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty określone w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Celem tego przepisu jest zapewnienie, aby podmioty te korzystały z równoważnych standardów ochrony przed nadmierną i nieproporcjonalną ingerencją organów kontrolnych, jakie zagwarantowano przedsiębiorcom.

II. Podstawa aksjologiczna przepisu

Podstawowym argumentem za wprowadzeniem projektowanego rozwiązania jest realizacja konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), z której wywodzi się zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02).

Zasada ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaga aby ingerencja państwa w działalność organizacji pozarządowych, w szczególności prowadzących działalność

pożytku publicznego, odbywała się w sposób proporcjonalny, przewidywalny i uzasadniony celem publicznym (por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, dostęp: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/2721-k-24-02>).

III. Charakter działalności pożytku publicznego

Działalność nieodpłatna i odpłatna pożytku publicznego ma charakter działalności o szczególnym znaczeniu społecznym. Jak wskazuje art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe realizują zadania z zakresu zaspokajania potrzeb społecznych, których nie wypełniają w pełni instytucje publiczne. Działalność ta, choć w części może być odpłatna, nie jest działalnością gospodarczą, co podkreśla orzecznictwo i doktryna (por. J. Gajda, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2022, s. 98–100).

W praktyce jednak organizacje te narażone są na identyczne mechanizmy kontroli jak przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną, co w kontekście ich ograniczonych zasobów administracyjnych oraz społecznego charakteru działalności prowadzi do nieproporcjonalnych obciążeń.

IV. Wzorce i standardy ochrony w Prawie przedsiębiorców

Rozdział 5 Prawa przedsiębiorców reguluje standardy kontroli działalności gospodarczej, zapewniając m.in.:

- obowiązek uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48),
- zakaz jednoczesnej kontroli przez więcej niż jeden organ (art. 54),
- ograniczenie czasu trwania kontroli (art. 55),
- prawo przedsiębiorcy do zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli (art. 59).

Standardy te stanowią realizację zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady praworządności w działaniach administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 28 września 2016 r., sygn. II GSK 1492/14, dostęp: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CE98EED1C8>).

Jak wskazuje B. Popowska, zasady ograniczające kontrolę w Prawie przedsiębiorców stanowią zabezpieczenie przed „nadużyciem pozycji administracyjnej i proceduralnej”

organu publicznego (B. Popowska, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2020, s. 375–379).

V. Potrzeba zastosowania rozwiązań analogicznych dla NGO

W odniesieniu do organizacji pozarządowych, które realizują zadania publiczne i działają w interesie ogólnym, ochrona przed nadmiernymi i nieproporcjonalnymi kontrolami powinna być równie silna jak w przypadku przedsiębiorców.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 21 października 2005 r., *Ouranio Toxo przeciwko Grecji* (skarga nr 74989/01), podkreślił, że mechanizmy nadzoru nie mogą prowadzić do faktycznego ograniczenia swobody działalności organizacji społecznych (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70746>).

VI. Podsumowanie

Proponowany przepis służy zrównaniu ochrony proceduralnej organizacji pozarządowych z ochroną przysługującą przedsiębiorcom, co ma na celu zapobieganie nadmiernym ingerencjom w ich działalność statutową oraz umożliwienie efektywnego wykonywania zadań publicznych.