

Dwadzieścia lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Piotr Frączak¹

Title: Twenty years of the Act on Public Benefit Activity and Volunteerism

Słowa kluczowe: działalność pożytku publicznego, organizacje pozarządowe, trzeci sektor

Keywords: public benefit activities, non-governmental organisations, third sector

Streszczenie: Tekst jest próbą oceny funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego z perspektywy 20 lat jej funkcjonowania. Ustawa ta odgrywa kluczową rolę w działalności organizacji pozarządowych w Polsce, a w potocznej narracji niektórzy określali ją nawet jako „konstytucję trzeciego sektora”. To sformułowanie jest na wyrost, ale sama ustawa niewątpliwie ukształtowała, choć przecież nie tylko w pozytywnym sensie, obecny sektor pozarządowy.

Summary: The text is an attempt to assess the functioning of the Act on Public Benefit Activity and Volunteerism from the perspective of 20 years of its operation. This act plays a key role in the activities of non-governmental organizations in Poland, and in the common narrative some even referred to it as “the constitution of the third sector”. This formulation is undoubtedly exaggerated, but the Act itself has undoubtedly shaped, although not only in a positive sense, the current non-governmental sector.

1. Informacje podstawowe

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie² powstawała w wyniku bardzo długiego procesu

¹ Mgr Piotr Frączak, ekspert, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, ORCID 0009-0002-4967-1940.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm., dalej: u.d.p.p.w. lub ustawa o działalności pożytku publicznego.

prac. System budowano w zasadzie od podstaw. Po transformacji systemowej w 1989 r. rola i miejsce organizacji społecznych³ (z wyjątkiem może organizacji sportowych) radykalnie się zmieniły. Zniesiono system dotacji podmiotowych i uzależnienie od administracji (rejestracja sądowa).

Zasady działania organizacji w tym czasie określały właściwie dwie ustawy, które powstały, co prawda, jeszcze w poprzednim systemie politycznym, ale były już pewnym kompromisem władzy ze społeczeństwem. W 1984 r. otworzono, po ponad 30 latach nieistnienia tej formy prawnej, instytucję fundacji. Ustawę o fundacjach⁴ przygotowano właściwie tylko po to, aby umożliwić powstanie – ze środków amerykańskich – niezależnej od władz państwowych Fundacji Rolniczej. Instytucja ta wówczas nie powstała, ale do 1989 r., na bazie tej ustawy, powstawały pojedyncze fundacje (w sumie ok. 300). Z kolei w 1989 r. proces transformacji zapoczątkowała, będąca wynikiem uzgodnień władzy i strony społecznej przy Okrągłym Stole, ustawa – Prawo o stowarzyszeniach⁵.

I choć te ustawy – określające podstawowe formy prawne – funkcjonowały, to jednak brakowało zarówno tradycji, jak i przepisów normujących działanie takich organizacji⁶. Tak oto podjęto w 1996 r. prace nad nową ustawą. Warto dodać, że problem braku unormowań dotyczących finansowania organizacji przez samorząd, powstały w wyniku transformacji systemowej, próbowały rozwiązać tworzone od 1995 r. lokalne programy współpracy. Rozwiązanie to, choć nie w formie pierwotnej, stało się jednym z filarów przyszłej ustawy. Jednak dopiero po sześciu latach dyskusji i po wielokrotnych

³ Sama nazwa „organizacja pozarządowa” pojawiła się w polskim systemie prawnym właściwie wraz z wejściem w życie tej ustawy, która wprowadziła definicję tego pojęcia.

⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 166).

⁵ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

⁶ Warto wspomnieć, że orzecznictwo początkowo nie traktowało fundacji jako organizacji społecznej.

zmianach projektów ustawa została uchwalona w 2003 r. i weszła w życie w 2004 r. Miała odpowiedzieć na kilka zasadniczych potrzeb.

Po pierwsze, ówczesnie nie istniała definicja organizacji pozarządowej. Jeszcze w 1997 r. przy okazji prac nad Konstytucją RP⁷ nie uwzględniono tego pojęcia w przepisach ustawy zasadniczej.

Po drugie, system finansowania organizacji przez administrację był niedopracowany. Rozwiązania wprowadzone w 1999 r. ustawą o finansach publicznych⁸ spotęgowały jedynie chaos w tym zakresie⁹.

Po trzecie, niefinansowa współpraca organizacji z administracją nie była w żaden sposób unormowana.

Po czwarte, każde pobieranie opłat przez organizacje łączyło się natychmiast z koniecznością prowadzenia działalności gospodarczej.

I w końcu, po piąte, wolontariat był zwykłą pracą na umowę zlecenie, w której wolontariusz po prostu zrzekał się wynagrodzenia, a organizacje obawiały się uznania pracy wolontariuszy za obchodzenie przepisów Kodeksu pracy¹⁰.

Takie przesłanki konieczności wprowadzenia nowej regulacji zgłaszały organizacje pozarządowe. Natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy o działalności pożytku publicznego¹¹ określono je nieco inaczej. Potrzeba uchwalenia ustawy miała wynikać, po pierwsze, z konstytucyjnej zasady pomocniczości i braku ustawowego jej rozwinięcia, a po drugie – z braku wystarczającego uwzględnienia

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej – Konstytucja RP.

⁸ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), dalej: u.f.p. z 1998 r.

⁹ Problemy z art. 118 u.f.p. z 1998 r. Historia współpracy przed wejściem ustawy przedstawiona jest m.in. w P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2002.

¹⁰ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.).

¹¹ Por. Rządowy projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – druk nr 263 wpłynął 15 lutego 2002 r., druk nr 263-A (autopoprawka) wpłynął 12 czerwca 2002 r. Za: Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy.

w obowiązującym ustawodawstwie roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w realizacji „zadań ze sfery zadań publicznych”. Istotny był także brak wystarczającego uwzględnienia w prawie polskim specyfiki „trzeciego sektora”. Ustawa regulowała również wcześniejsze wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa terminu „organizacje pozarządowe” bez wystarczającego sprecyzowania jego zakresu, a także wprowadzenie ustawą o finansach publicznych zbyt ogólnych przepisów „powodujących nadmierne rozproszenie zasad finansowania współpracy”. I końcu zwrócono uwagę na dotychczasowy brak unormowania instytucji wolontariatu.

2. Pierwotna ustawa

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie została uchwalona w 2003 r. po wielu latach dyskusji, zmian i kompromisów¹². Nic więc dziwnego, że nie była do końca spójna. Definiowała ona organizacje pozarządowe bardzo szeroko – mieściły się tu także partie polityczne czy związki zawodowe. Nie była to ustawa o organizacjach pozarządowych, bo dotyczyła tylko części z nich – tych, które mogły prowadzić, zgodnie z ustawą, działalność pożytku publicznego. Jednocześnie dopuszczała ona prowadzenie działalności pożytku publicznego i obejmowała swoim zakresem niektóre podmioty niebędące organizacjami pozarządowymi, takie jak spółdzielnie socjalne czy kluby sportowe będące spółkami.

¹² Bibliografia na temat początków funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest bardzo obszerna, por. np. M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; *U progu zmian. Pięć lat Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 2008; P. Frączak, M. Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa*, Stowarzyszenie Dialog Społeczny, Warszawa 2008.

Innym przykładem niespójności jest powołanie mocą tej ustawy instytucji – Rady Działalności Pożytku Publicznego, która w pierwotnych wersjach tego aktu prawnego miała pełnić różnorodne funkcje, np. w jednej z nich miała nadawać status pożytku publicznego w analogii do brytyjskiej Charity Commission¹³. W efekcie powstała hybryda, której skład został zaplanowany jako ciała dialogu obywatelskiego, gdzie rząd miał prowadzić dialog z przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedstawicielami samorządu. Jednak sposób wyboru przedstawicieli (nominacje) i zakres kompetencji sprowadzał ją wyłącznie do roli ciała doradczego jednego z ministerstw.

Ustawa, mimo pewnych słabości, wprowadziła jednak wiele systemowych zmian, które w znaczący sposób – nie zawsze pozytywny – wpłynęły na rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce. Spróbujmy wymienić te najważniejsze z punktu widzenia wpływu na organizacje.

Poza definicją organizacji pozarządowej ustawa wprowadziła pojęcie działalności pożytku publicznego, definiując ją jako: „działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”. Sfery te zostały w ustawie enumeratywnie wskazane i w późniejszych nowelizacjach były sukcesywnie rozszerzane. W praktyce zadania publiczne są bardzo szeroko rozumiane. Ustawa przede wszystkim określiła zasady zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Wprowadzono zupełnie niezależny od zamówień publicznych tryb konkursowy. Z założenia miał to być główny sposób zlecania zadań publicznych organizacjom. W praktyce – przede wszystkim na poziomie centralnym – wprowadzano później różne wyłączenia. Ustawa normowała też odpłatną działalność pożytku publicznego, która z założenia nie stanowi działalności gospodarczej. Miało to zapewnić możliwość pobierania świadczeń od beneficjentów poniżej kosztów

¹³ Szerzej zob. Charity Commission, gov.uk, <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission> (dostęp: 31.03.2025 r.).