

BEOS-1695/26

Warszawa, 19 sierpnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.2.12.13.2026
Data wpływu 20.08.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
(druk sejmowy nr 2826)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:¹

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, polega na wyeliminowaniu braku podstaw prawnych i finansowych umożliwiających realizację zadań publicznych wspierających Polonię i Polaków zamieszkających za granicą, w szczególności w państwach o niestabilnej sytuacji politycznej i w zakresie bezpieczeństwa². Obowiązujący model realizacji tego rodzaju zadań publicznych opiera się na okresowo organizowanych konkursach ofert przewidzianych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³ (dalej: „ustawa”). Zdaniem Wnioskodawców model ten nie zapewnia wystarczającej przewidywalności ani ciągłości realizacji wieloletnich przedsięwzięć skierowanych do Polonii i Polaków za granicą. Uzależnienie finansowania od każdorazowego konkursu ofert utrudnia planowanie działań w dłuższej perspektywie, ogranicza możliwość zawierania wieloletnich zobowiązań i nie sprzyja utrzymywaniu trwałej infrastruktury organizacyjnej i kadrowej niezbędnej do ich wykonywania. Problem ten, według Wnioskodawców, ma szczególne znaczenie w odniesieniu do działań realizowanych w państwach Europy Wschodniej i Azji Środkowej, gdzie prowadzenie

¹ Wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 12 VIII 2026 r.

² Wnioskodawcy wskazali na Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Kaukaz oraz państwa bałtyckie i Azji Środkowej.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.

aktywności na rzecz środowisk polskich wymaga wieloletnich relacji z partnerami lokalnymi, znajomości uwarunkowań prawnych i zdolności do funkcjonowania w warunkach podwyższonego ryzyka.

Wnioskodawcy wskazują również na brak wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych (dalej: „minister”) powierzenie realizacji zadań publicznych na rzecz Polonii i Polaków za granicą wyspecjalizowanemu podmiotowi z pominięciem otwartego konkursu ofert. W ich ocenie obowiązujące przepisy nie zapewniają odpowiedniej elastyczności organizacyjnej ani możliwości szybkiego uruchamiania instrumentów wsparcia w sytuacjach wymagających niezwłocznego działania. Powoduje to konieczność każdorazowego stosowania standardowych procedur konkursowych również w przypadkach, w których charakter zadań i warunki ich wykonywania przemawiają za zastosowaniem szybkich i skutecznych rozwiązań.

Kolejnym elementem zidentyfikowanego problemu jest brak ustawowych gwarancji finansowania kosztów związanych z realizacją omawianych zadań. Wnioskodawcy wychodzą z założenia, że skuteczne wykonywanie działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą wymaga nie tylko finansowania poszczególnych konkursów, lecz także zapewnienia środków na utrzymanie zaplecza organizacyjnego, kadrowego i technicznego podmiotu, który je realizuje.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują wprowadzenie do ustawy nowego art. 4e ustanawiającego szczególny mechanizm realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz Polonii i Polaków za granicą, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy. Projektowane przepisy przewidują przyznanie ministrowi kompetencji do zlecania realizacji tych zadań Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego (dalej: „Fundacja”), z pominięciem konkursu ofert, jeżeli ze względu na szczególne warunki panujące w państwach, w których zadania te mają być wykonywane, zastosowanie procedury konkursowej byłoby niecelowe lub istotnie utrudnione.

Projekt ustawy zakłada również ustanowienie ustawowych gwarancji finansowania działalności Fundacji poprzez zobowiązanie ministra do przekazywania corocznej dotacji celowej z części budżetu państwa pozostającej w jego dyspozycji w wysokości co najmniej 30 mln zł. Jednocześnie przewidziano, że w 2026 r. dotacja ta ma wynosić co najmniej 10 mln zł. Środki te miałyby być przeznaczane nie tylko na realizację powierzonych zadań, lecz również na pokrycie kosztów funkcjonowania Fundacji pozostających w bezpośrednim związku z ich wykonywaniem.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań. Uzasadnili to wieloletnim doświadczeniem Fundacji w realizacji zadań na rzecz Polonii i Polaków za granicą.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projekt dotyczy specyficznego dla polskiego systemu instytucjonalnego mechanizmu powierzania zadań publicznych imiennie wskazanej fundacji oraz zapewnienia jej minimalnego poziomu finansowania z budżetu państwa. Z tego względu odstępiono od przygotowania analizy rozwiązań stosowanych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Podstawowym skutkiem prawnym wejścia w życie opiniowanego projektu będzie nadanie Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego⁴, w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyjątkowo korzystnej pozycji prawnej w porównaniu do innych podmiotów zabiegających o uzyskanie środków finansowych w reżimie ustawy. Wskazane uprzywilejowanie Fundacji wyraża się w możliwości zlecenia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych zadań określonych w art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy ze względu na szczególne warunki w państwach, w których te zadania mają być wykonywane (zob. projektowany art. 4e ust. 1 ustawy), przy czym na realizację zadań, o których mowa w ust. 1 Fundacja otrzymuje „dotację celową z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zagranicznych w wysokości co najmniej 30 000 000 złotych rocznie” (projektowany art. 4e ust. 2 ustawy). Ponadto, w świetle projektu w 2026 r. minister właściwy do spraw zagranicznych przekaze „Fundacji dotację, o której mowa w ust. 2 w wysokości co najmniej 10 000 000 złotych” (projektowany art. 4e ust. 4 ustawy). W projekcie nie wskazano wprost, że zlecenie zadań Fundacji odbywa się z wyłączeniem otwartego konkursu ofert⁵, jednak wniosek ten w sposób oczywisty wynika z brzmienia projektowanych przepisów. Co więcej, Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu wskazali, że „[c]elem

⁴ Dalej „Fundacji”.

⁵ Należy podkreślić, że art. 11 ust. 1 i 2 ustawy stanowi:

„Art. 11. 1. Organy administracji publicznej:

- 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie;
- 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.

2. Wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a”.

projektowanej regulacji jest [...] odejście od corocznego modelu organizowania procedur konkursowych w sytuacjach wymagających szybkiego i ciągłego działania ze strony Państwa Polskiego [...]. Wskazanie w ustawie trybu z pominięciem otwartego konkursu ofert usuwa wątpliwości interpretacyjne co do relacji projektowanego przepisu do standardowych procedur konkursowych przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

W odniesieniu do projektowanej regulacji w pełni aktualna pozostaje jedna z tez, oparta na analizie brzmienia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz poglądów doktryny i orzecznictwa, wyrażona w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu (obecnie: Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu) z 25 października 2022 r.⁶ (dalej: opinia prawna BAS). Zgodnie z tą tezą „[o] ile wprowadzenie [do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – dopisek P.M.W.] regulacji zakładającej pominięcie trybu konkursowego jest dopuszczalne, to zastrzeżenia może budzić sposób sformułowania przesłanek, po spełnieniu których możliwe będzie jej zastosowanie. Biorąc pod uwagę, że co do zasady zlecanie zadań publicznych powinno odbywać się w trybie otwartego konkursu ofert, określenie okoliczności, w których dopuszczalne będzie zastosowanie wyjątków nie powinno budzić wątpliwości”⁷. Przenosząc tę uwagę na grunt opiniowanego projektu należy stwierdzić, że zamieszczona w projektowanym art. 4e ust. 1 ustawy przesłanka istnienia „szczególnych warunków [podkreślenie P.M.W.] w państwach, w których mają być realizowane zadania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 28 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, nie spełnia warunku „niebudzenia wątpliwości” z uwagi na jej wysoki stopień ogólności⁸.

Za mającą zastosowanie w odniesieniu do opiniowanego projektu należy również uznać kolejną tezę, popartą poglądami doktryny, zamieszczoną w opinii prawnej BAS: „Możliwość zlecania przez określone podmioty realizacji zadań publicznych fundacji powołanej przez Skarb Państwa poza otwartym konkursem ofert „ogranicza [...] ustawową zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, wynikającą z art. 43 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z samej treści tego przepisu, wyłączenie stosowania zasady dostępności do środków publicznych możliwe jest w przypadkach określonych przepisami odrębnych ustaw”⁹. Wspomniany wyżej art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ stanowi: „Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej”. Jednocześnie w doktrynie prawa finansowego podkreśla się, że zasada wyrażona w art. 43 ustawy o finansach publicznych musi

⁶ *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk nr 2695)*, opinia BAS z 25 X 2022 r., autorka opinii: Agnieszka Tomaszewska, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2695>.

⁷ *Opinia prawna BAS*, s. 1.

⁸ Zob. też podobną ocenę wyrażoną w opinii prawnej BAS, dotyczącą przesłanek warunkujących odstąpienie od trybu konkursowego, ujętych w opiniowanym w niej rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk nr 2695) (*opinia prawna BAS*, s. 7–8).

⁹ *Opinia prawna BAS*, s. 1.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

być rozpatrywana łącznie z zasadą ujętą w art. 47 ustawy o finansach publicznych¹¹. Ten ostatni przepis stanowi: „Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy”. W piśmiennictwie wskazuje się, że jeśli „w art. 47 [ustawy o finansach publicznych – dopisek P.M.W.] określono wymagania, jakie powinien spełniać podmiot ubiegający się o przyznanie środków na realizację zadania finansowanego ze środków publicznych, to organ udzielający tych środków powinien sprawdzić, czy ubiegający się faktycznie spełnia te wymagania, a jeśli ubiegających się jest kilku, to wybrać najlepszego z nich. Jednakże przepisy dotyczące np. udzielania dotacji budżetowych najczęściej nie nakładają takiego obowiązku na organ udzielający dotacji, ograniczając się do sformułowania jedynie warunków przyznawania dotacji. Nie zawsze zaś oznacza to wymagania, o których mowa w art. 47”¹². Przenosząc powyższe ustalenia na grunt opiniowanego projektu należy stwierdzić, że proponowany art. 4e ustawy nie zawiera żadnych zapisów, które zapewniłyby realizację wspomnianych w tym przepisie zadań w sposób przewidziany w art. 47 ustawy o finansach publicznych, a więc „zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji” i „w sposób efektywny, oszczędny i terminowy”.

Powyższe zastrzeżenia dotyczące projektu zostały też zasygnalizowane w komentarzach do projektu wyrażonych w ramach konsultacji społecznych (zob. pkt VI opinii).

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹³. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁴.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego jako podmiot uzyskujący szczególny status w zakresie realizacji polityki polonijnej państwa poprzez zagwarantowanie finansowania ze środków

¹¹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 206.

¹² C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 175.

¹³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk)*, opinia BEOS z 15 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1683/26.

¹⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 15 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1684/26.

- budżetowych pozostających w dyspozycji Ministra Spraw Zagranicznych oraz nadanie roli „strategicznego operatora” realizującego zadania powierzone w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych;
2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) jako wiodący podmiot w zakresie polityki polonijnej państwa i dysponent części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne obejmującej środki na dotacje dla organizacji wspierających Polonię; projekt nakłada na ministerstwo ustawowe ograniczenie w zakresie dysponowania środkami i ustanawia Fundację jako podmiot będący narzędziem prowadzenia polityki;
 3. Organizacje pozarządowe prowadzące projekty i działania na rzecz wspierania Polonii, w trybie konkursowym aplikujące o środki publiczne na te cele m.in. w MSZ; grupę tę stanowi przynajmniej kilkadziesiąt organizacji, a ich liczba może się zmieniać – przykładowo w jednym z konkursów dotacyjnych na 2026 r. brało udział 27 organizacji (przedstawiono 63 projekty), a dofinansowanie otrzymało 12 organizacji (w sumie 26 projektów)¹⁵; przyznanie jednemu podmiotowi ustawowych gwarancji finansowania może skutkować ograniczeniem puli środków dostępnych w trybie konkursowym dla pozostałych organizacji;
 4. Osoby i środowiska polonijne, na rzecz których prowadzona jest polityka polonijna państwa, w szczególności te zamieszkujące państwa wskazane w uzasadnieniu projektu, tj. Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, państwa Kaukazu, Azji Środkowej oraz państwa bałtyckie; liczebność osób polskiego pochodzenia w wybranych państwach regionu wynosi około: Białoruś – 500 tys., Ukraina – 440 tys., Rosja – 300 tys., Litwa – 185 tys., Łotwa – 50 tys., Kazachstan – 30 tys., Mołdawia – 5 tys.¹⁶; Polonia ma swoje organizacje w tych państwach; według bazy organizacji polonijnych ich liczba kształtuje się następująco: Ukraina – 1 137, Litwa – 556, Białoruś – 284; Rosja – 263; Łotwa – 72; Mołdawia – 69¹⁷.

Pośrednio projekt, jako ingerujący w zasady realizacji polityki polonijnej państwa, może mieć znaczenie także dla innych podmiotów uczestniczących w jej prowadzeniu. Ramy instytucjonalne prowadzenia polityki polonijnej, w tym jej finansowania, są złożone¹⁸. W strukturze administracji rządowej funkcjonuje np. Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą, będący organem pomocniczym Rady Ministrów¹⁹. Ponadto Fundacja, której opiniowany

¹⁵ Zob. Konkurs „Wsparcie organizacji działających na rzecz Polaków w kryzysie na świecie 2026”, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/konkurs-wsparcie-organizacji-dzialajacych-na-rzecz-polakow-w-kryzysie-na-swiecie-2026>.

¹⁶ Atlas Polonii i Polaków za granicą, <https://dashboard-polonia.stat.gov.pl/Polonia>.

¹⁷ Rozmieszczenie organizacji polskich i polonijnych za Granicą, GUS, 2024, <https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5735/3/1/1/rozmieszczenie-organizacji-polskich-i-polonijnych-za-granica.pdf>.

¹⁸ Instytucje dysponujące środkami na współpracę z Polonią i wsparcie Polaków za granicą – Informator, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/instytucje-dysponujace-srodkami-na-wspolprace-z-polonia-i-wsparcie-polakow-za-granica-informator>.

¹⁹ Zarządzenie nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 października 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą (M.P. 2024 poz. 887).

projekt nadaje szczególny status, obecnie korzysta już ze środków pochodzących z różnych źródeł publicznych. W 2025 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych było drugim – po Senacie RP – źródłem finansowania jej działalności, a do pozostałych instytucji przekazujących środki należały Instytut Rozwoju Języka Polskiego, Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą POLONIKA oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁰. Nie jest jasne, w jakim zakresie przyznanie Fundacji gwarantowanego finansowania z funduszy MSZ wpłynie na możliwość pozyskiwania przez nią środków publicznych z innych źródeł.

B) Wpływ na społeczeństwo

W świetle DSR projekt ma wywołać pozytywne skutki społeczne poprzez zapewnienie ciągłości realizacji programów edukacyjnych, kulturalnych i społecznych, wzmacnianie więzi Polonii z Rzeczpospolitą Polską, ochronę polskiego dziedzictwa narodowego i języka polskiego. Wnioskodawcy zakładają, że nadanie Fundacji szczególnego statusu przyczyni się do zwiększenia skuteczności realizacji polityki polonijnej państwa.

Skutki społeczne projektu w powyższym rozumieniu będą zależały od ewentualnego zwiększenia efektywności i skali długofalowych działań Fundacji na rzecz Polaków w wybranych państwach, co nie wynika automatycznie z gwarancji stabilnego, relatywnie wysokiego finansowania. Należy przyjąć, że ocena potencjału i działania Fundacji należy do MSZ, dla którego ma ona stać się „strategicznym operatorem”. W świetle uzasadnienia szczególna rola Fundacji wynika m.in. z faktu, że zajmuje się ona zarządzaniem nieruchomościami, jakie kupowała z dotacji na rzecz Skarbu Państwa RP na terenie Ukrainy i Litwy. Uzasadnienie nie zawiera bliższych informacji o innych projektach Fundacji.

Społeczny wpływ regulacji będzie również zależny od stopnia, w jakim działania Fundacji będą wpisywać się w realizację polityki państwa. Kierunki tej polityki zostały określone m.in. w Rządowej strategii współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2025-2030 (dalej: Strategia). W dokumencie wskazano, że państwo polskie corocznie przeznaczają na politykę polonijną blisko 600 mln zł, rozproszonych pomiędzy różne resorty i polityki sektorowe. Za nadrzędny cel Strategii uznano zwiększenie efektywności wydatkowania tych środków oraz ich koncentrację na działaniach priorytetowych, do których zaliczono m.in. wprowadzenie innowacyjnych form finansowania oraz zapewnienie przejrzystych zasad dostępu do wsparcia i finansowania projektów²¹.

Założenia Strategii są zbieżne z wnioskami Najwyższej Izby Kontroli, która w 2024 r. wskazywała na potrzebę zmian systemowych, w tym kierowania środków dotacyjnych na cele rzeczywiście związane z pomocą Polonii i Polakom za granicą.

²⁰ Zob. Działalność Fundacji „Pomoce Polakom na Wschodzie im. Jana Olszewskiego w 2025 r. https://www.senat.gov.pl/qfx/senat/userfiles/public/k11/komisje/2025-4/ksep/mat/raport2025_dzialalnosc_fppnw.pdf.

²¹ Rządowa strategia współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2025-2030, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rzadowa-strategia-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za-granica-na-lata-2025-2030>.

Jednocześnie należy zauważyć, że projekty Fundacji objęte kontrolą NIK nie dotyczyły bezpośrednio wsparcia Polaków za granicą²².

Na podstawie uzasadnienia projektu oraz bez znajomości stanowiska Ministerstwa Spraw Zagranicznych trudno jednoznacznie ocenić, w jakim stopniu proponowana koncepcja działań pozostaje zgodna z kierunkami polityki rządu. Tymczasem zgodność ta stanowi jeden z kluczowych warunków skuteczności projektowanych rozwiązań.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu wzbudziły małe zainteresowanie. W ich trakcie zgłoszono 3 ankiety, a autorzy dwóch ankiet zamieścili szersze komentarze do całości projektu. Wyrażono w nich krytyczny stosunek do proponowanych zmian. W ocenie jednego z komentujących Fundacja nie działa efektywnie, brakuje jej także finansowej przejrzystości, a co do zasady lepszym rozwiązaniem byłoby „zachęcenie Polonii do budowania struktur i fundacji na miejscu, przy działaniach wspierających przez MSZ”²³. Druga krytyczna wypowiedź dotyczyła m.in. tego, że nadanie jednej organizacji uprzywilejowanej pozycji oznacza odejście od zasady konkurencyjności, a jednocześnie „w projekcie nie uwzględniono możliwych skutków negatywnych, które również mogą wystąpić, np.: 1) ograniczenie dostępu do środków dla innych organizacji polonijnych, 2) centralizacja finansowania w jednym podmiocie, 3) zmniejszenie różnorodności inicjatyw społecznych, 4) większa zależność lokalnych środowisk od jednej Fundacji”²⁴.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, iż projektowana regulacja nie będzie wywierała bezpośredniego wpływu na poziom konkurencyjności gospodarki, funkcjonowanie rynku ani sytuację przedsiębiorców, w tym sektor MŚP. Jednocześnie wskazano, że projekt pośrednio będzie oddziaływał na podmioty współpracujące z Fundacją przy realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, w szczególności na wykonawców usług, dostawców towarów oraz organizacje pozarządowe realizujące wspólne przedsięwzięcia. Nie przedstawiono natomiast potencjalnych skutków dla tych podmiotów.

Wydaje się, że skutki projektowanej regulacji dla wskazanych podmiotów mogą mieć dwojaki charakter. Z jednej strony, w przypadku zwiększenia przychodów Fundacji, mogłyby wzrosnąć możliwości finansowania zadań zleczanych podmiotom gospodarczym (m.in. firmom świadczącym usługi szkoleniowe, remontowe czy medialne). Z drugiej strony, w przypadku gdyby część środków została wyłączona z otwartych konkursów ofert przeznaczonych dla organizacji pozarządowych, może

²² Projekty dotyczyły Panteonu Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej w Panteonie Wielkich Polaków (w Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie) i były realizowane w związku ze zleceniem Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci – Zob. Ibidem.

²³ ID ankiety: 182564.

²⁴ ID ankiety: 181452.

dojść do koncentracji środków finansowych w jednym podmiocie. W konsekwencji mogłoby to negatywnie oddziaływać na lokalnych wykonawców usług, których działalność byłaby w większym stopniu uzależniona od decyzji jednego operatora^[1]. Z ekonomicznego punktu taka sytuacja może również prowadzić do ograniczenia presji konkurencyjnej sprzyjającej efektywności kosztowej oraz wysokiej jakości realizowanych projektów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt zakłada wystąpienie skutków finansowych dla budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych. Projekt nie będzie wpływał na budżety samorządów terytorialnych ani inne jednostki sektora finansów publicznych.

W projekcie Wnioskodawcy zakładają, iż Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego, posiadająca status fundacji i niebędąca jednostką sektora finansów publicznych, będzie otrzymywać stałą, coroczną dotację z budżetu państwa w wysokości min. 30 mln zł. Podstawą finansowania ma być proponowana zmiana zapisów ustawy, w której wskazuje się „szczególne warunki w państwach, w których mają być realizowane zadania” Fundacji. Dotacja miałaby być przyznawana od 2027 roku, gdyż Wnioskodawcy zakładają również, iż w bieżącym roku Fundacja otrzyma dodatkowo min. 10 mln zł. Dotacja miałaby być wypłacana z budżetu państwa w części znajdującej się w dyspozycji ministra właściwego do spraw zagranicznych. Środki z dotacji mają być wydatkowane na zadania realizowane przez Fundację i bieżące koszty jej funkcjonowania. Głównym założeniem Wnioskodawców jest, aby Fundacja otrzymywała środki o charakterze stałym, przewidywalnym, czyli pozakonkursowym.

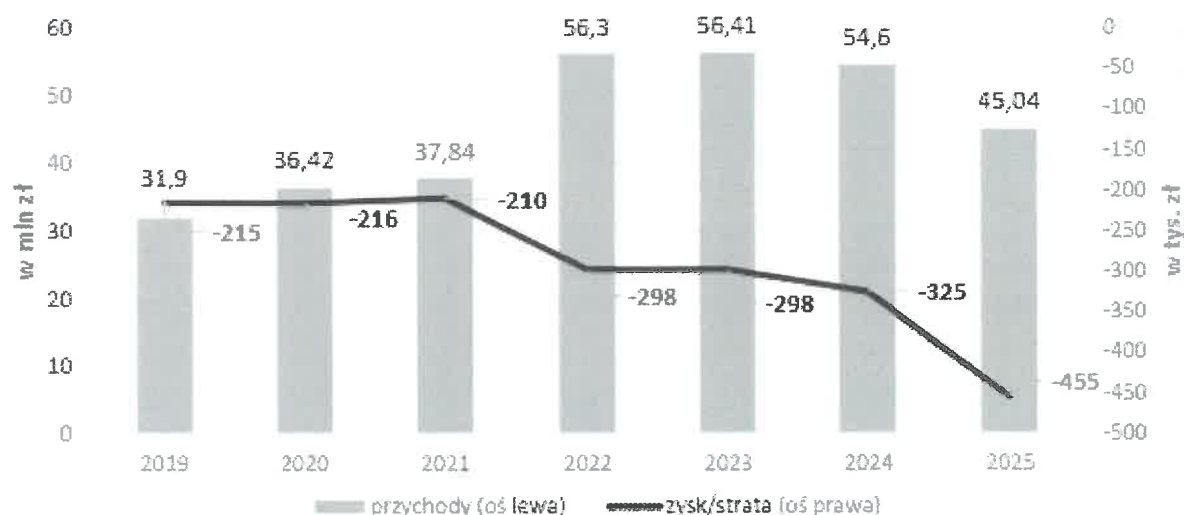
Wskazane wyżej propozycje będą zatem wywoływały skutki finansowe dla budżetu państwa w zakresie wydatków realizowanych przez ministra spraw zagranicznych. Zgodnie z danymi KRS za ostatnie 7 lat (2019-2025) średnie przychody Fundacji kształtowały się na poziomie 45,5 mln zł, z czego od 2022 r. uległy znacznemu zwiększeniu (zob. Tabela 1). Oznacza to, iż proponowana w projekcie kwota corocznej dotacji w wysokości min. 30 mln zł miałaby pokrywać większość dotychczasowych przychodów Fundacji. Niestety Wnioskodawcy nie wskazali uzasadnienia, dlaczego kwota 30 mln zł miałaby stanowić najniższy próg dotacji przyznawanej z budżetu państwa.

Ponadto należy zauważyć, iż Wnioskodawcy proponują również ustawowe wskazanie kwoty dotacji, która miałaby być wypłacona w bieżącym roku (2026 roku). Oznaczałoby to konieczność dokonania zmian w strukturze planowanych wydatków i limitów środków znajdujących się w dyspozycji przedmiotowego ministra. Zakładając, iż projekt ustawy wszedłby w życie w drugiej połowie roku, środki dotacji musiałyby być przekazane w ostatnich miesiącach bieżącego roku, co oznacza, iż powinny być także wydatkowane na zadania Fundacji w tym krótkim okresie.

Należy również zauważyć, iż Fundacja corocznie wykazywała straty finansowe (zob. Tabela 1). Nawet w okresie wzrostu przychodów od 2022 r. Fundacja kończyła corocznie swoją działalność wyższym ujemnym wynikiem aniżeli w pierwszych latach analizy (przykładowo -445 tys. zł w 2025 r. w relacji do -215 tys. zł w 2019 r.).

Ze względu na brak informacji, dotyczącej dotychczasowych wyników realizacji wszystkich zadań przez Fundację, należałoby zatem opracować zasady i mierniki oceny skuteczności i efektywności wydatkowania środków pozyskanych z dotacji budżetowej. W tym zakresie Wnioskodawcy proponują w uzasadnieniu, aby mechanizm rozliczalności działalności przedmiotowej Fundacji oprzeć o zasady opracowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dla Fundacji „Solidarności Międzynarodowej”.

Tabela 1. Roczne przychody oraz roczne straty Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego w okresie 2019-2025



Źródło: opracowanie na podstawie danych Raportu KRS: <https://www.bizraport.pl/krs/0000130056/fundacja-pomoc-polakom-na-wschodzie-im-jana-olszewskiego>

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu wskazują jedynie na miejsce wydatkowania środków budżetowych (część budżetowa w dyspozycji ministra spraw zagranicznych), tym samym nie podając przedmiotowego źródła finansowania tych wydatków. Założyć zatem należy, iż proponowana w projekcie dotacja wpłynęłaby na zmianę struktury dotychczasowych wydatków w części 45 – Sprawy zagraniczne lub powiększyłaby łączną kwotę wydatków, wpływając na wzrost deficytu budżetowego finansowanego długiem publicznym. W sytuacji wydatkowania środków budżetowych poza sektorem, środki przekazane do Fundacji mogą mieć również wpływ na wyniki sektora finansów publicznych (oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych), w tym wydatki, deficyt i dług. W uzasadnieniu do projektu Wnioskodawcy zakładają, iż Fundacja w ujęciu strategicznym otrzyma status „podmiotu Skarbu Państwa, czyli operatora państwowego”, jednak z punktu widzenia ustawowej struktury jednostek sektora finansów publicznych, trudno określić jaką zmianę formalnej podstawy działalności założono w projekcie.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie powinna wpłynąć na dodatkowe koszty administracyjne po stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Projekt spowoduje jednak wzrost zadań nadzorczych nad wydatkowaniem dotacji przeznaczonej dla Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja wywołuje wątpliwości w związku z przyznaniem Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego nadzwyczaj korzystnej pozycji prawnej w porównaniu do innych podmiotów ubiegających się o środki publiczne. Wynika to z posłużenia się w projektowanym art. 4e ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nadmiernie ogólną przesłanką „szczególnych warunków”²⁵, pozwalającą na zlecenie Fundacji realizacji określonych w ustawie zadań i w konsekwencji przekazywania wysokiej dotacji celowej bez wymogu przeprowadzania otwartego konkursu ofert. Powyższe rozwiązanie wywołuje wątpliwości co do spójności z dyspozycją art. 47 ustawy o finansach publicznych, wymagającą, aby podmiot starający się o środki publiczne na wykonanie danego zadania przedstawił ofertę jego wykonania nie tylko według zasad uczciwej konkurencji, ale także „w sposób efektywny, oszczędny i terminowy”. Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Społeczne skutki projektu, rozumiane jako poprawa wsparcia środowisk polonijnych w państwach, gdzie są one w szczególnie trudnej sytuacji, będą uzależnione od skali i efektywności działań Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” im. Jana Olszewskiego po uzyskaniu przez nią szczególnego statusu, a także od sposobu wykorzystania tego instrumentu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Na obecnym etapie trudno jednoznacznie ocenić i przewidzieć te skutki bez pogłębionej analizy potencjału instytucjonalnego Fundacji i stanowiska rządu w tej sprawie. Należy przy tym zauważyć, że stabilne i relatywnie wysokie finansowanie nie stanowi samo w sobie gwarancji skuteczności działań, a jednocześnie może generować ryzyko związane z ograniczeniem konkursowych mechanizmów oceny i selekcji projektów.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja może pośrednio oddziaływać na przedsiębiorców i organizacje pozarządowe współpracujące z Fundacją, przynosząc

²⁵ Należy przypomnieć, że zgodnie z powołaną wyżej tezą opinii prawnej BAS, uwzględniając fakt, iż „co do zasady zlecanie zadań publicznych powinno odbywać się w trybie otwartego konkursu ofert, określenie okoliczności, w których dopuszczalne będzie zastosowanie wyjątków nie powinno budzić wątpliwości” (opinia prawna BAS, s. 1).

z jednej strony korzyści w postaci większej liczby zlecanych usług i dostaw, a z drugiej strony ograniczając konkurencję o środki publiczne poprzez wyłączenie części finansowania z otwartych konkursów ofert, co może osłabiać efektywność kosztową oraz jakość realizowanych projektów.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa po stronie wydatkowej. Może też wpłynąć na wzrost deficytu i zadłużenia Skarbu Państwa oraz sektora finansów publicznych. Wnioskodawcy nie wskazali podstawy wyliczeń założonych w projekcie kwot minimalnych dotacji budżetowej ani szczegółowych zasad oceny wydatkowania środków budżetowych przez przedmiotową Fundację.

Autorzy:

dr hab. Justyna Łacny, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/