

Warszawa, 24. czerwca 2019 r.

Pan Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Przewodniczący Komitetu do spraw
Pożytku Publicznego

Szanowny Panie Premierze,

w załączeniu przesyłamy opinię Związku Stowarzyszeń Polska Rada Organizacji Młodzieżowych do projektu ustawy z 29. maja 2019 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: "Ustawa").

Z poważaniem

(-) Mateusz Czerniga
Przewodniczący Zarządu
Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych

(-) Aleksandra Sawa
Wiceprzewodnicząca Zarządu
Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych

**Opinia Związku Stowarzyszeń Polska Rada Organizacji Młodzieżowych
do projektu ustawy z 29. maja 2019 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku
publicznego i wolontariacie**

Polska Rada Organizacji Młodzieżowych pozytywnie odebrała podjętą przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego inicjatywę powołania Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem i zapewnienia młodym ludziom dedykowanej platformy dialogu obywatelskiego z decydentami na poziomie centralnym. Jako Zarząd organizacji reprezentującej interesy ponad 250 tys. młodych ludzi w Polsce, zawsze pozytywnie postrzegamy zainteresowanie decydentów włączaniem młodych ludzi w procesy decyzyjne.

Niemniej, w naszej ocenie, przedstawiany projekt Ustawy wymaga wprowadzenia licznych zmian, a idealnie, przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych z różnymi środowiskami młodzieży w Polsce, tak, aby Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem faktycznie odpowiadała na oczekiwania polskiej młodzieży.

W niektórych przypadkach, bazując na wieloletnim doświadczeniu i stałej współpracy nie tylko z naszymi organizacjami członkowskimi, ale także innymi środowiskami młodzieżowymi, jak choćby młodzieżowi radni gmin, zdecydowaliśmy się zaproponować konkretne rozwiązania. Stoimy jednak na stanowisku, że jest wiele kwestii, które jawią nam się w tym projekcie Ustawy jako wymagające doprecyzowania lub zmiany, a które wymagają przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych ze środowiskiem młodzieżowym. W wielu przypadkach powinny zostać znalezione rozwiązania, które będą stanowić konsensus dla różnych stron środowiska młodzieżowego – „*nic o nas bez nas*”...

Jedynie taka droga postępowania pozwoli finalnie na utworzenie organu, który będzie się cieszył wysokim zaufaniem i legitymizacją społeczną wśród osób, które ma reprezentować.

Art. 41² ust. 1 Ustawy nie określa maksymalnej liczby członków Rady, przez co zakładana liczba przedstawicieli młodzieży w Radzie pozostaje nieznana. Jest to tym bardziej znaczące, że liczba przedstawicieli po stronie rządowej i samorządowej może być przybliżona (tylko przy przedstawicielach Przewodniczącego Komitetu mamy do czynienia z liczbą mnogą, pozostałe jednostki mają po jednym przedstawicielu). Niedookreślenie maksymalnej liczby członków Rady jest niekorzystne ponieważ może spowodować rozrośnięcie się tego organu do rozmiarów uniemożliwiających jego efektywne funkcjonowanie. Dla środowiska młodzieżowego jest to dodatkowo niekorzystne, ponieważ w momencie podejmowania decyzji o kandydowaniu i zawiązywania się porozumień o poparciu kandydatur strona ta nie ma pełnych informacji odnośnie procesu, w którym bierze udział.

Sugerujemy dookreślenie maksymalnej liczby członków Rady.

Dalej, w Art. 41² ust. 1 Ustawy postulujemy rozszerzenie grupy przedstawicieli co najmniej o:

- 1) **przedstawiciela ministra właściwego ds. pracy, rodziny i polityki społecznej**, jako, że katalog zadań i działań tego ministra obejmuje wiele kluczowych obszarów życia młodych ludzi,
- 2) **przedstawiciela Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych**, aby rozszerzyć zakres wiedzy Pełnomocnika o potrzebach i opiniach młodych ludzi oraz umożliwić Radzie podejmowanie świadomych działań na rzecz włączania młodzieży z niepełnosprawnościami w życie społeczno-polityczne,
- 3) **przedstawiciela Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania**, aby rozszerzyć zakres wiedzy Pełnomocnika o potrzebach i opiniach młodych ludzi z różnych, w tym marginalizowanych lub zagrożonych marginalizacją środowisk oraz umożliwić Radzie podejmowanie świadomych działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji poszczególnych grup młodzieży,
- 4) **przedstawiciela Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych**, jako jedyne polskiego związku stowarzyszeń zrzeszonego w Europejskim Forum Młodzieży i co za tym idzie, pełniącego na poziomie międzynarodowym funkcję Krajowej Rady Młodzieży.

Postulujemy także o rozszerzenie reprezentacji strony samorządowej w Radzie co najmniej, o:

- jednego przedstawiciela reprezentującego samorząd gminny,
- jednego przedstawiciela nominowanego przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego,
- jednego przedstawiciela nominowanego przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.

Wymaga to wprowadzenia odpowiednich zmian w Art. 41² ust. 1 pkt. 8. i dalej Art. 41² ust. 3 pkt. 2.

Ponadto sugerujemy, żeby „katalog” przedstawicieli „strony rządowo-samorządowej” poddać szerszej dyskusji ze środowiskiem młodzieżowym, tak, aby to ono wskazało Ministerstwa (lub inne organy, instytucje), co do których uważa obecność ich przedstawiciela(i) w Radzie za korzystną lub konieczną. Docelowo idealnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie „stronie młodzieżowej” Rady przedstawianie, każdorazowo na kolejną rozpoczynającą się kadencję Rady, rekomendacji w zakresie preferowanego składu Rady po „stronie rządowo-samorządowej”, tak, aby skład ten odpowiadał na zmieniające się potrzeby i priorytety polskiej młodzieży.

Art. 41² ust. 1 pkt. 9 Ustawy wskazuje: „przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.”

W obecnym brzmieniu punkt ten nie determinuje, że osoby zgłoszone jako przedstawiciele będą faktycznie osobami reprezentującymi młodzieżowe organizacje pozarządowe, ani nawet, że będą to osoby faktycznie młode. Stwarza to realne ryzyko, że przedstawicielami po stronie młodzieży w tej Radzie, wyłonionymi w kategorii pkt. 9., staną się osoby, które nie są młodzieżą i nie mają nic wspólnego ze środowiskiem młodzieżowych organizacji pozarządowych.

Obecny kształt tego przepisu jest zapewne spowodowany faktem, że w polskim ustawodawstwie nie występuje pojęcie „młodzieżowej organizacji pozarządowej”, ani jednoznaczna definicja „młodzieży”, która określałaby dolną i górną granicę wieku dla tej grupy. **Niemniej, oba te pojęcia (“organizacja młodzieżowa” i “młodzież”) wymagają pilnego usystematyzowania w polskim prawie – dopiero ich zdefiniowanie umożliwi przeformułowanie brzmienia Art. 41² ust. 1 pkt. 9, tak, aby gwarantował on reprezentację w Radzie jedynie kandydatom faktycznie reprezentującym młodzież.**

Alternatywnym rozwiązaniem jest oczywiście wskazanie dolnej i górnej granicy wieku kandydata – rozwiązanie to nie jest jednak wystarczające samo w sobie, ponieważ dalej istniałoby ryzyko, że osoba młoda będzie nominowana przez organizacje pozarządowe, które nie są zarządzane przez młodzież i nie zrzeszają młodzieży, a zatem, niezależnie od swojego wieku, faktycznie reprezentowałyby interesy grupy innej niż młodzież.

Polska Rada Organizacji Młodzieżowych jest obecnie jedynym związkiem organizacji młodzieżowych i zrzeszających młodzież, i, jako taki, w swoim Statucie¹ jednoznacznie zdefiniował pojęcia „organizacji młodzieżowej” i „organizacji zrzeszającej młodzież”. Mając na uwadze te dwie definicje, które zostały wypracowane drogą konsensusu w procesie

¹ Za Statutem Związku Stowarzyszeń Polska Rada Organizacji Młodzieżowych - tekst jednolity po zmianach z dn. 25 marca 2017 r., dostępny online: <https://prom.info.pl/wp-content/uploads/2018/02/statut-ze-zmianami-25.03.2017.pdf>

powstawania Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych, postulujemy usystematyzowanie w polskim prawie pojęcia „organizacji młodzieżowej” jako:

„organizacji pozarządowej, w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, z późn. zm.)), współzarządzanej przez osoby do 35 roku życia, której co najmniej 2/3 członków jest wieku do 35 lat i organizacji pozarządowej, w rozumieniu art. 3 ust. 2 wymienionej ustawy, która posiada wyodrębnione w statucie struktury organizacyjne, w których co najmniej 2/3 członków jest w wieku do 35 lat lub fundacji, działającej na podstawie ustawy Prawo o Fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r. (Dz.U. 1984 Nr 21 poz. 97, z późn. zm.)), współzarządzanej przez osoby do 35 roku życia, która jako jeden ze swych głównych celów statutowych wskazuje prowadzenie działań na rzecz młodzieży.”

Proponujemy wprowadzić analogiczne przepisy w zakresie innych podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego, wskazanych w Art. 3. ust. 3 Ustawy, tak, aby za „młodzieżowe” uznawano wyłącznie te, które są współzarządzane przez osoby do 35 roku życia.

Takie zdefiniowanie organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w Art 3. ust. 3 pozwoli na wprowadzenie odpowiednich zmian w Art. 41² ust. 1 pkt. 9), Art. 41² ust. 2, Art. 41² ust. 3 pkt. 3), tak, aby wszędzie tam, gdzie obecnie występuje fraza: „organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w Art. 3 ust. 3” po zmianach występowało: „młodzieżowych organizacji pozarządowych, związków i porozumień młodzieżowych organizacji pozarządowych, młodzieżowych podmiotów wymienionych w Art. 3 ust. 3”.

Jednocześnie, wraz z powyższym, konieczne wydaje się także wskazanie górnej granicy wieku kandydata na poziomie 35 lat (tj. 32 lat w momencie obejmowania mandatu). Zabezpieczy to przed sytuacją, w której faktycznym reprezentantem organizacji młodzieżowej mogłaby stać się osoba, która sama nie zalicza się już do grupy młodzieży.

W Art. 41² ust. 3 projektodawca nie bierze pod uwagę kwestii zróżnicowanych rozmiarów organizacji, które mogą nominować kandydatów. W efekcie może dojść do sytuacji, w której do Rady zostanie powołany kandydat mający poparcie 10 organizacji, z których każda zrzesza tysiące lub dziesiątki tysięcy osób, efektywnie reprezentujący przykładowo 100 tysięcy młodych ludzi, a na równi z nim w Radzie znajdzie się kandydat, którego poparło 10 stowarzyszeń zrzeszających po 7 członków każde, efektywnie reprezentujący 70 osób. Po wejściu do Rady, przy obecnym kształcie Ustawy, osoby te będą dysponowały równymi głosami.

Stoi to w sprzeczności z procesem zrzeszania się i wybieralności władz w organizacjach pozarządowych oraz generalnym kierunkiem, w jakim przez ostatnich 30 lat rozwijało się społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Może prowadzić do sytuacji, w której, niejako na

korzyść kandydata popieranego przez mniejsze organizacje, całkowicie pominięty w tym procesie zostanie znacząco większy mandat społeczny kandydata, który przez lata rozwijał się w strukturach dużej organizacji i której członkowie powierzali mu stopniowo coraz większy zakres odpowiedzialności, aż do momentu, w którym został wybrany np. członkiem zarządu organizacji zrzeszającej 100 tys. osób.

Brak odpowiedniej kwantyfikacji wagi głosów kandydatów o różnym „ciężarze” poparcia lub mechanizmu równoważenia ich (np. poprzez wprowadzenie systemu dwuizbowego) powoduje arbitralne zrównanie pozycji kandydatów, którzy w rzeczywistości dysponują zupełnie innym mandatem społecznym czy polem wpływu w środowisku. Sytuacja taka będzie w naszej ocenie prowadziła do radykalnego zmniejszenia społecznej legitymizacji Rady wśród środowiska, które ma ona reprezentować i w efekcie do marginalizacji znaczenia Rady.

W naszej ocenie konieczne jest wprowadzenie minimalnego progu poparcia kandydata, określonego minimalną wymaganą sumaryczną liczbą członków wszystkich popierających go organizacji. Nie postulujemy natomiast konkretnej propozycji, ponieważ stoimy na stanowisku, że zarówno ta kwestia, jak i wcześniej opisane ryzyko wystąpienia dysproporcji pomiędzy „ciężarami” poparcia, wymagają wypracowania konsensualnych propozycji rozwiązań na drodze dyskusji ze środowiskiem młodzieżowym.

Nie jest jasne na jakiej podstawie w Art. 41² ust. 3 została zdeterminowana liczba organizacji, które wspólnie mogą nominować kandydata i liczba młodzieżowych rad gmin, które wspólnie mogą nominować kandydata. Biorąc pod uwagę:

- 1) rozmiar, a co za tym idzie złożoność struktur i procesu decyzyjnego niektórych młodzieżowych organizacji pozarządowych,
- 2) doświadczenie długiego i żmudnego procesu powstawania pierwszego porozumienia takich organizacji, które w 2011 roku doprowadziło do powstania związku stowarzyszeń Polska Rada Organizacji Młodzieżowych,
- 3) fakt, że młodzieżowe rady gmin tworzą środowisko dużo bardziej zsieciovane niż młodzieżowe organizacje pozarządowe, ponieważ zrzeszają one osoby młodsze i bardziej mobilne (ze względu chociażby na ich status osób uczących się, a nie pracujących), dzięki czemu częściej dochodzi do spotkań ich przedstawicieli,

uważamy, że zdecydowanie łatwiej jest porozumieć się trzem młodzieżowym radom gmin niż dziesięciu organizacjom młodzieżowym, w związku z czym proponowana kwantyfikacja (3 do 10) może w efekcie doprowadzić do niesprawiedliwego uprzywilejowania reprezentacji środowiska młodzieżowych rad gmin w stosunku do reszty środowisk młodzieżowych. Ponadto należy zauważyć fakt, że obecnie obserwujemy duże tempo wzrostu liczby

młodzieżowych rad gmin w Polsce (między 2016 a 2019 rokiem nastąpił wzrost aż o 157%²). Przy jego utrzymaniu już za 3 lata będziemy mieli 1321 takich rad, co tylko pogłębi tę dysproporcję, jako, że nie ma w naszej ocenie żadnych przesłanek żeby przewidywać w najbliższym czasie gwałtowny wzrost liczby młodzieżowych organizacji pozarządowych.

W związku z powyższym postulujemy zrównanie liczby młodzieżowych organizacji i liczby młodzieżowych rad gmin, które wspólnie mogą nominować kandydata do Rady do 10, tj. zmianę brzmienia Art. 41² ust. 3, pkt. 4) na następujący: „młodzieżowe rady gmin, następuje spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 10 młodzieżowych rad gmin”.

Projektodawca nie określił zakładanych proporcji pomiędzy przedstawicielami „strony młodzieżowej”, tj. stosunku miejsc w Radzie pomiędzy przedstawicielami organizacji młodzieżowych, przedstawicielami młodzieżowych rad gmin, a przedstawicielami Parlamentu Studentów RP. Może to prowadzić do niesprawiedliwej i szkodliwej nadreprezentacji lub, odwrotnie, niewystarczającej reprezentacji jednego z w/w środowisk w składzie Rady.

Postulujemy uszczegółowienie przepisów Ustawy o informację ile miejsc zakłada się dla każdej z tych stron. Po raz kolejny, nie postulujemy jednak konkretnej propozycji, ponieważ stoimy na stanowisku, że opracowanie propozycji liczbowej powinno należeć do środowiska młodzieżowego i zostać zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane strony.

Projektodawca nie przewidział w Radzie reprezentacji młodzieży zrzeszonej w Młodzieżowych Sejmikach Wojewódzkich i Młodzieżowych Radach Powiatów. Jest to zapewne spowodowane faktem, że obecnie proces powoływania i konstituowania się takich ciał jest nie jest usystematyzowany w polskim prawie, w związku z czym przybierają one bardzo różnorodne formy. Niemniej, **młodzież zrzeszająca się i działająca na szczeblach powiatowym i wojewódzkim powinna mieć równe szanse na reprezentację w Radzie Dialogu z Młodym Pokoleniem** i nie ma żadnych przesłanek, aby inne grupy młodzieży – czy to zrzeszone w młodzieżowych radach gmin, czy w młodzieżowych organizacjach pozarządowych, były względem nich uprzywilejowane.

W związku z tym postulujemy podjęcie szerokich konsultacji ze środowiskiem młodzieżowych radnych poziomu powiatowego i wojewódzkiego, celem wypracowania propozycji nowelizacji Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.) i nowelizacji Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o

² Dane za lata 2016-2019 (2016 – 200, 2019 – 514) za statystykami prowadzonymi przez Radę Dzieci i Młodzieży RP przy Ministrze Edukacji Narodowej.

samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm) w zakresie systematyzującym kwestie powoływania i zakresu działania Młodzieżowych Sejmików Wojewódzkich i Młodzieżowych Rad Powiatów.

Polska Rada Organizacji Młodzieżowych służy w tym obszarze wsparciem i ekspertyzą – przeprowadziliśmy już z sukcesem analogiczny proces konsultacji społecznych reformy prawa samorządowego na poziomie gminnym, który zakończył się przedstawieniem kompleksowej propozycji nowelizacji art. 5b. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w styczniu tego roku.

Dopiero usystematyzowanie w/w struktur pozwoli na sprawiedliwe włączenie ich reprezentacji w skład Rady.

Projektodawca nie precyzuje dostatecznie trybu popierania danego kandydata do Rady przez organizacje młodzieżowe i młodzieżowe rady gmin. Konieczne jest dookreślenie, ilu kandydatów może popierać pojedyncza organizacja lub młodzieżowa rada gminy. Niezакreślenie maksymalnej liczby kandydatów, którą może poprzeć jedna organizacja lub młodzieżowa rada rodzi następujące konsekwencje:

1. dewaluuje znaczenie poparcia danego kandydata i będzie prowadzić do utraty znaczenia nominacji,
2. w efekcie może prowadzić do paraliżu mechanizmów wyborczych do Rady w sytuacji, w której organizacje mogą łącznie popierać znaczną (w rozumieniu ustawy nieograniczoną) liczbę kandydatów (np. w formie koalicji), spełniając wymogi formalne,
3. w sytuacji opisanej w pkt 2), będzie budzić zastrzeżenia co do procesu "selekcji" kandydatów, zmniejszając poziom społecznej legitymizacji Rady, stwarza także kolejne ryzyko nadreprezentacji określonych środowisk młodzieżowych w Radzie.

Niepokojące jest, że projektodawca nie przewiduje zabezpieczeń formalnych w procesie nominacji kandydatów. W obecnym kształcie ustawy możliwe jest chociażby zarejestrowanie 10 organizacji o minimalnym rozmiarze i podobnym składzie członków i/lub zarządu w krótkim czasie przed okresem nominacji do Rady i zapewnienie kandydatowi formalnie wymaganego poparcia uchwałami organizacji powołanych de facto tylko w tym celu. **W związku z powyższym postulujemy wprowadzenie do projektu ustawy wymogu, aby każdy podmiot, któremu formalnie przysługuje prawo poparcia kandydata do Rady, musiał istnieć od co najmniej roku względem daty rozpoczęcia procesu nominacji kandydatów.**

Art. 41¹ ust. 3 Ustawy - długość kadencji. Jako, że środowisko młodzieżowe jest dynamiczne, i, ze względu na charakter jego uczestników, zdecydowanie bardziej mobilne od środowiska osób nie będących już młodzieżą, postulujemy zmianę proponowanej 3-letniej kadencji Rady na kadencję 4-letnią z 2-letnim okresem rotacyjności.

W przeciągu 3 lat znacząco mogą zmieniać się opinie i potrzeby środowiska młodzieży. Z naszych obserwacji wynika, że obecnie „nieformalni liderzy” w tym środowisku rzadko są nimi przez tak długi okres – do „wymiany” warstwy przywódczej dochodzi zwykle częściej. Także dla młodych osób mających reprezentować środowisko młodzieży w Radzie okres 3 lat jest znaczną długością czasu (w tym okresie życia w przeciągu trzech lat można z ucznia stać się studentem, ze studenta osobą pracującą, być może rodzicem...) – w naszej opinii istnieje duże ryzyko, że tak długi okres kadencji może zniechęcać wartościowych kandydatów.

Proponujemy zatem 4-letnią kadencję, ale z 2-letnim okresem rotacyjnym (rotacja wyłącznie połowy członków „strony młodzieżowej” Rady co 2 lata), który zapewni temu organowi stabilność i ciągłość prac.

Ponadto proponujemy wprowadzenie do projektu Ustawy przepisów o limicie kadencji, które ograniczą członkom „strony młodzieżowej” Rady prawo wybieralności do maksymalnie dwóch kadencji.

Niepokojące jest, że projektodawca nie określa na jakich zasadach czy też przy zastosowaniu jakich kryteriów następować ma wybór (za 41² ust. 3 Ustawy - powołanie przez Przewodniczącego Komitetu) członków Rady spośród nominowanych kandydatów. Nieokreślenie tych kryteriów na etapie konsultowania projektu przez społeczeństwo obywatelskie oceniamy jako rażący przejaw braku transparentności ze strony projektodawcy.

Można tylko przypuszczać, że kryteria te, jak i wiele innych kwestii dot. funkcjonowania Rady, zostaną rozstrzygnięte w rozporządzeniu, o którym mowa w Art. 41.⁴ Ustawy, a którego projekt jest nieznany. Wobec takiej sytuacji brak jest możliwości dokonania całościowej oceny proponowanych regulacji. Jeśli taki stan rzeczy zostanie utrzymany do momentu rozpoczęcia sejmowych prac, to należy zauważyć, że taka praktyka legislacyjna będzie stać w sprzeczności z art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu, który nakłada na projektodawcę obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych oraz - biorąc pod uwagę, że jest to projekt rządowy - art. 34 ust 4. tego Regulaminu, zobowiązujący Radę Ministrów do dołączenia do projektu ustawy projektów podstawowych aktów wykonawczych.