

Stanowisko Rady Ministrów
do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego
i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3386)

W przedłożonym projekcie ustawy wnioskodawcy proponują dokonanie szeregu zasadniczych zmian w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.). Ponadto przedmiotowy projekt przewiduje dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw dotyczy kwestii związanych z otrzymywaniem i wydatkowaniem środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, dalej zwanych „1% podatku”, oraz nadzoru ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nad organizacjami pożytku publicznego w tym zakresie. Ponadto projekt odnosi się do kwestii zasad i trybu udostępniania przez organizacje pozarządowe informacji publicznej, współpracy finansowej organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (głównie w obszarze zlecenia zadań publicznych z wykorzystaniem tzw. regrantingu oraz podzlecenia określonej części zadania publicznego innym podmiotom), a także rozwoju dialogu obywatelskiego, w szczególności w zakresie tworzenia wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych rad działalności pożytku publicznego. Projekt zakłada również zmiany w zakresie obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego, w szczególności przewidujące likwidację tzw. podwójnego obowiązku sprawozdawczego fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego.

Rada Ministrów odnosząc się do przedłożonego projektu wyraża poniższe stanowisko:

1) do zmiany w zakresie otrzymywania i wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych:

Pozytywnie ocenia się zmianę przewidzianą w art. 1 pkt 24 lit. b projektu (dot. dodawanego art. 27 ust. 2c) wprowadzającą obowiązek wyodrębnienia środków uzyskanych

i wydatkowanych z 1% podatku w stopniu umożliwiającym określenie przychodów i kosztów. Zmiana wpłynie pozytywnie na rzetelność składanych przez te organizacje rocznych sprawozdań merytorycznych z działalności oraz sprawozdań finansowych, a także na skuteczność kontroli wydatkowania przez organizacje pożytku publicznego środków z 1% podatku, prowadzonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej lub na jego zlecenie przez wojewodów.

Za uzasadnioną należy uznać także propozycję wprowadzenia zakazu wzywania do przekazania i przekazywania środków pochodzących z 1% podatku na rzecz innych organizacji pożytku publicznego, które zostały wykluczone z wykazu Ministra Pracy i Polityki Społecznej (art. 1 pkt 25 projektu – dot. art. 27aa), a tym samym nie są organizacjami uprawnionymi do otrzymania tych środków. Niecelowe jest bowiem, aby środkami finansowymi przekazanymi przez podatnika na pewien z góry określony cel, dysponowała organizacja, która nie widnieje w wykazie organizacji uprawnionych do pozyskiwania 1% podatku, tj. nie spełniła wymogów informacyjnych dotyczących prowadzonej działalności (nie złożyła w ustawowym terminie sprawozdania merytorycznego z działalności oraz sprawozdania finansowego).

W art. 1 pkt 26 projektu (dot. art. 27c) przewiduje się, że promocja prowadzona przez organizację pożytku publicznego, polegająca na publicznym zachęcaniu do przekazania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, bez względu na formę dotarcia do podatnika, zawiera w szczególności informację o jej finansowaniu lub współfinansowaniu z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Mając na uwadze szczególny charakter środków pochodzących z 1% podatku oraz obowiązek ich przeznaczenia wyłącznie na działalność pożytku publicznego istotne wątpliwości budzi zezwolenie projektodawcy na wydatkowanie tych środków na działania promocyjne organizacji bez żadnego limitu. Należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli” przeprowadzonej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. w zakresie *sprawowania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych* wskazała na potrzebę wprowadzenia do ustawy ograniczenia lub zakazania finansowania działalności reklamowo-promocyjnej ze środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto, przygotowany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej projekt nowelizacji zawierał propozycje ograniczającą wydatkowanie środków z 1% podatku na tę działalność. Prowadzenie działalności reklamowo-promocyjnej nie mieści się w zakresie działalności

pożytku publicznego, która zgodnie z ustawą zmienianą jest działalnością społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 tej ustawy. Rada Ministrów wnosi więc o ponowne przeanalizowanie kwestii zasadności finansowania tej działalności ze środków z 1% podatku.

Pozytywnie należy natomiast ocenić propozycję uregulowania kwestii związanych z tworzonymi przez organizacje pożytku publicznego lub na ich zlecenie programami komputerowymi umożliwiającymi podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych wypełnienie zeznania podatkowego. Projekt nowelizacji w art. 1 pkt 26 przewiduje, że przedmiotowe programy komputerowe powinny dodatkowo zawierać informację skierowaną do podatnika, czy dany program umożliwia podatnikowi swobodny wybór i przekazanie 1% dowolnej wybranej przez niego organizacji pożytku publicznego, czy też wypełniając dany program 1% podatku zostanie przekazany zapisanej na tym programie konkretnej organizacji pożytku publicznego;

2) do zmiany w zakresie współpracy finansowej organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi:

Projektodawcy proponują (art. 1 pkt 14 projektu – dot. art. 16a) wprowadzenie do ustawy szczegółowych regulacji dotyczących zlecenia zadań publicznych z wykorzystaniem tzw. regrantingu, tj. formy zlecenia zadań polegającej na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy zmienianej tzw. operatora projektu, dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy zmienianej (tzw. realizatorom projektów) w celu realizacji przez nie zadania publicznego. Wprowadzenie do ustawy kompleksowej regulacji w zakresie zlecenia zadań publicznych w przedmiotowej formie należy uznać za uzasadnione. Stosowanie tej formy zlecenia zadań publicznych niesie bowiem ze sobą wiele korzyści nie tylko dla organizacji pozarządowych ale także dla organów administracji publicznej. Po pierwsze, zwalnia organ z obowiązku rozpatrywania, w ramach ogłoszonego konkursu, składanych ofert oraz zawierania umów na realizację poszczególnych projektów. Po drugie odformalizuje całą procedurę ubiegania się przez organizacje pozarządowe (realizatorów projektów) o środki na realizowane przez nie zadania publiczne.

Z uwagi na powstające niekiedy wątpliwości interpretacyjne związane z możliwością podzlecenia wykonania określonej części zadania publicznego podmiotowi niebędącemu stroną umowy o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego projektodawcy

proponują zmianę art. 16 ust. 4 ustawy zmienianej poprzez odwołanie się w tym zakresie do postanowień tej umowy (art. 1 pkt 13 lit. c projektu – dot. art. 16 ust. 4). Jeżeli organ wyrazi zgodę (w umowie) organizacja realizująca zadanie publiczne będzie mogła podzlecić realizację określonej części tego zadania innemu podmiotowi. W opinii Rady Ministrów zmiana jest zasadna. Organizacje pozarządowe wykonujące zadania publiczne zlecone przez organy administracji nie zawsze są bowiem w stanie we własnym zakresie wykonać pewne działania, czy usługi (np. transport, zakwaterowanie) związane z wykonywaniem tych zadań.

Zawarta w art. 1 pkt 20 projektu (dot. art. 19b ust. 1 pkt 1) zmiana zakładająca zniesienie ograniczeń w zakresie stosowania instytucji inicjatywy lokalnej poprzez rozszerzenie zakresu jej stosowania o budowę, rozbudowę lub remont budynków oraz obiektów małej architektury niestanowiących własności jednostki samorządu terytorialnego jest uzasadniona i wpłynie niewątpliwie na rozwój tego mechanizmu współpracy;

3) do zmiany w zakresie dialogu obywatelskiego:

Mając na względzie funkcje Rady Działalności Pożytku Publicznego, do której należy przede wszystkim wyrażanie opinii o projektach rządowych aktów prawnych lub programów dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu wprowadza się możliwość bardziej elastycznego kształtowania składu osobowego Rady, w tym zasiadania w składzie Rady Działalności Pożytku Publicznego większej niż dotychczas liczby przedstawicieli trzeciego sektora. Zmiana, która zapewni jednocześnie spójność regulacji dotyczących powoływania składu Rady Działalności Pożytku Publicznego jak i wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych rad działalności pożytku publicznego, jest zasadna.

Pozytywnie należy ocenić propozycję zawarte w art. 1 pkt 34 i 36 projektu dotyczące nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku tworzenia wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych rad działalności pożytku publicznego (w przypadku wniosku określonej liczby organizacji pozarządowych) oraz przeniesienia uprawnienia do powołania tych rad z organu wykonawczego na organ stanowiący. Zmiany doprowadzą do wzrostu znaczenia dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym i regionalnym oraz roli organizacji pozarządowych w procesie tworzenia lokalnych polityk publicznych władz samorządowych. Nie bez znaczenia dla osiągnięcia ww. celu jest także przeniesienie uprawnienia do powołania rad działalności pożytku publicznego na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego;

4) do zmiany w zakresie udostępniania przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy zmienianej informacji publicznej:

Projekt nowelizacji wprowadza nowe, odrębne zasady udostępniania przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy zmienianej informacji publicznych (art. 1 pkt 4 projektu). Jednocześnie zachowując obowiązujące rozwiązania wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, z późn. zm.), tj. udostępnianie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej i na wniosek, projekt umożliwia ww. organizacjom/podmiotom alternatywnie zamieszczanie informacji publicznych na własnych stronach internetowych. Przedstawiona w projekcie propozycja zmiany nie budzi wątpliwości i należy ją uznać za zasadną. Obecne regulacje zawarte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie uwzględniają specyfiki tych organizacji oraz charakteru prowadzonej przez nie działalności społecznej, traktując je na równi z organami władzy publicznej. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie umożliwia pełną realizację przez organizacje pozarządowe konstytucyjnej zasady jawności informacji o działalności podmiotów wykonujących zadania tej władzy i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa;

5) do zmiany w zakresie obowiązku sprawozdawczego organizacji pożytku publicznego:

Projekt, poprzez zmianę w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.) zakłada zniesienie tzw. podwójnego obowiązku sprawozdawczego fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego (art. 2 projektu). Fundacja, posiadająca status organizacji pożytku publicznego będzie zobowiązana do zamieszczenia sprawozdania merytorycznego na stronie obsługującej ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego i nie będzie miała obowiązku składania dodatkowo sprawozdania merytorycznego ministrowi właściwemu ze względu na zakres działania (zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy z o fundacjach). Z uwagi na pokrywające się zakresy przedmiotowe sprawozdania z działalności fundacji oraz sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego niecelowe jest, aby fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego zobowiązane były do sporządzania i składania obydwu sprawozdań. Jednocześnie zaproponowana w projekcie zmiana nie będzie miała wpływu na uprawnienia nadzorcze innych, niż minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, organów nadzoru. Dane zawarte w sprawozdaniach

merytorycznych fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego publikowanych na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego są ogólnie dostępne dla każdego, w tym dla organów administracji publicznej.

Projekt przewiduje wyraźne wskazanie, że organizacje pożytku publicznego zamieszczają po raz pierwszy sprawozdanie merytoryczne i finansowe za rok, w którym uzyskały status organizacji pożytku publicznego (art. 1 pkt 23 lit. a projektu – dot. art. 23 ust. 2c). Mając na uwadze zgłaszane niekiedy wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie zmianę należy uznać za zasadną.

Projekt zakłada również wprowadzenie jednego terminu na zamieszczenie, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, sprawozdań dla organizacji pożytku publicznego, których rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym (art. 1 pkt 23 lit. b projektu – dot. art. 23 ust. 6b). Z uwagi na fakt, iż dotychczasowa regulacja nie dawała Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej możliwości ustalenia dnia zatwierdzenia przez organizację sprawozdania finansowego (od którego liczyło się 15 dni na zamieszczenie sprawozdań na stronie internetowej Ministra Pracy i Polityki Społecznej) zmianę należy uznać za uzasadnioną. Ponadto, zaproponowany termin, tj. „30 listopada roku następującego po roku, za który składane jest sprawozdanie finansowe i merytoryczne” nie stanowić będzie przeszkody w prawidłowym tworzeniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wykazu organizacji uprawnionych do otrzymania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych;

6) do zmiany w zakresie utworzenia Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego:

Projekt zakłada utworzenie państwowego funduszu celowego pn.: „Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego”, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Przychodami Funduszu będą środki finansowe pochodzące z 1% podatku niewydatkowane przez organizacje, które utraciły status organizacji pożytku publicznego, środki z 1% podatku wydatkowane w sposób niezgodny z art. 27 ust. 2 ustawy oraz środki, które wbrew ustawowemu zakazowi zostały przekazane na rzecz organizacji pożytku publicznego, która nie została uwzględniona w wykazie organizacji uprawnionych do otrzymania środków z 1% podatku. Projekt przewiduje ponadto, że ze zgromadzonych na Funduszu środków minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego będzie udzielał organizacjom pożytku publicznego wsparcia w trybie otwartego

konkursu ofert. Biorąc pod uwagę dodatkowe, przewidziane w przedmiotowym projekcie, środki nadzoru Ministra Pracy i Polityki Społecznej uprawniające go do wydania decyzji określającej wysokość środków z 1% podatku wydatkowanych niezgodnie z ustawą, należy pozytywnie ocenić propozycję utworzenia Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, na który będą przekazywane ww. środki. Niecelowe jest, aby środki z 1% podatku, które zgodnie z wolą podatnika miały wesprzeć organizację pożytku publicznego przy prowadzeniu przez nią działalności pożytku publicznego, były przekazane na inny cel. Projekt przewiduje zmiany związane z nadzorem ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nad wydatkowaniem przez organizacje pożytku publicznego środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym propozycja obowiązku wyodrębnienia środków uzyskanych i wydatkowanych z 1% podatku w stopniu umożliwiającym określenie przychodów i kosztów. Powyższe zmiany pozwolą skutecznie weryfikować prawidłowość i celowość wydatkowania środków z 1% podatku, a także egzekwować obowiązek ich zwrotu w przypadku wykorzystania ich niezgodnie z ustawą (np. zwrot niewykorzystanych środków z 1% podatku przez organizację, która utraciła status organizacji pożytku publicznego).

Jednakże należy podnieść, że wyodrębnienie funduszu celowego wymagać będzie stworzenia struktury organizacyjnej związanej z jego obsługą finansową w zakresie: planowania budżetowego, prowadzenia rachunku bankowego, prowadzenia rachunkowości, w tym ewidencji księgowej, sprawozdawczości, prowadzenia ewentualnych postępowań egzekucyjnych. W związku z faktem, iż uzasadnienie projektu nie określa szacunkowej kwoty przychodów i kosztów Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, proponuje się uzupełnienie uzasadnienia o treść wskazującą, że utworzenie tego Funduszu wymagać będzie wzrostu zatrudnienia w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z tytułu jego obsługi administracyjno-finansowej, ze wskazaniem niezbędnego poziomu zatrudnienia, kalkulacji kosztów oraz źródła jego finansowania;

7) do zmiany w zakresie czasu trwania kontroli w organizacji pożytku publicznego:

Zgodnie ze zmianą określoną w art. 1 pkt 27 projektu (dot. art. 29a) czas trwania jednej kontroli prowadzonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej lub na jego zlecenie w organizacji pożytku publicznego, w jednym roku kalendarzowym, nie może trwać dłużej niż 24 dni robocze. Rozwiązanie to ma na celu ograniczenie nieuzasadnionego przedłużania dokonywanych przez organy kontroli czynności kontrolnych, które nierzadko uniemożliwiają normalne prowadzenie przez organizacje statutowej działalności. Wskazany termin 24 dni

roboczych jest wystarczający do podjęcia przez organ wszystkich niezbędnych czynności kontrolnych. Mając na uwadze powyższe oraz funkcjonowanie już podobnych regulacji w praktyce (np. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej) zmianę należy uznać za celową.

Przedstawiając powyższe, należy jednak zwrócić uwagę na znaczenie użytego w projekcie pojęcia „kontroli”. Istotne jest, aby odróżnić pojęcie kontroli, rozumianej jako proces obejmujący poszczególne etapy, tj.: czynności kontrolne w jednostce, przygotowanie dokumentu pokontrolnego, występowanie o wyjaśnienia związane z ustaleniami kontroli, rozpatrywanie zastrzeżeń wniesionych przez kontrolowaną jednostkę, wydanie zaleceń oraz monitorowanie stopnia ich realizacji, od samego pojęcia czynności kontrolnych, przez które rozumie się wszelkie czynności służące ustaleniu stanu faktycznego, przeprowadzane w jednostce i poza nią, w terminie wskazanym w upoważnieniu do kontroli. W związku z tym, iż regulacje zawarte w art. 29a ustawy zmienianej należy rozumieć jako odnoszące się do czynności kontrolnych, w celu uniknięcia nieporozumień, proponuje się zastąpienie, w miarę możliwości, zawartego w nim sformułowania „kontrola” sformułowaniem „czynności kontrolne”.

Pozostałe zmiany zawarte w projekcie o charakterze porządkowym i językowym nie budzą wątpliwości .

Rada Ministrów pozytywnie opiniuje komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3386), z zastrzeżeniem uwagi dotyczącej wydatkowania przez organizacje pożytku publicznego środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na prowadzenie działalności promocyjnej oraz finansowania Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego.