



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1271)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa, jak wskazano w uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 3902), ma na celu wyeliminowanie problemów natury interpretacyjnej pojawiających się w praktyce stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zmiany wprowadzane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie polegają w szczególności na:

- doprecyzowaniu, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez spółki akcyjne, spółki z o.o. oraz kluby sportowe będące spółkami, jeżeli nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ust. 3 pkt 4),
- nałożeniu na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązku opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdania z realizacji rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (art. 5a ust. 3),
- wskazaniu, iż program współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego określa wysokość środków planowanych na realizację takiego programu, a nie, jak przewiduje aktualnie obowiązująca ustawa - wysokość środków przeznaczanych na jego realizację (art. 5a ust. 4 pkt 8),
- dodaniu przepisu, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, będzie mógł opracować resortowe oraz rządowe programy wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, a także finansowo wspierać te programy (art. 5c),

- wyeliminowaniu części przepisu art. 8 ust. 1 pkt 2, który stanowi, że sprzedaż przedmiotów darowizny jest działalnością odpłatną pożytku publicznego,
- wskazaniu jakie czynności w ramach obsługi otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych nie mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe lub podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (art. 11 ust. 2b),
- uzupełnieniu przepisów poprzez wskazanie przypadków, w których komisja konkursowa do rozpatrywania ofert w otwartym konkursie ofert może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (art. 15 ust. 2da),
- uzupełnieniu przepisu przewidującego możliwość żądania uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty w otwartym konkursie ofert, poprzez wskazanie, iż taka możliwość przysługuje w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu (art. 15 ust. 2i),
- zmodyfikowaniu zasad zlecania organizacjom pozarządowym i podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizacji zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym; zadania takie będą mogły być realizowane na podstawie oferty złożonej przez organizację, z pominięciem otwartego konkursu ofert, przy spełnieniu przesłanek określonych w ustawie, jeżeli organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uzna celowość realizacji określonych zadań (art. 19a ust. 1),
- umożliwieniu przekazania przez jednostkę samorządu terytorialnego rzeczy koniecznych do wykonywania inicjatywy lokalnej na innej podstawie niż umowa użyczenia (art. 19f),
- dodaniu przepisu wskazującego warunki ponownego uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (art. 22a),
- zmodyfikowaniu przepisów w zakresie obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego; zgodnie ze znowelizowanymi przepisami zatwierdzone sprawozdania merytoryczne i finansowe mają być zamieszczane przez organizacje pożytku publicznego na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, za który składane są sprawozdania, zaś organizacje pożytku publicznego, których rok obrotowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym mają zamieszczać zatwierdzone sprawozdania w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego; niezamieszczenie sprawozdań w terminie skutkować będzie wyłączeniem możliwości umieszczenia takich organizacji w wykazie organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku (art. 23 ust. 6 - 6b); nowela przewiduje ponadto, że organizacje pożytku

publicznego, które w roku obrotowym osiągnęły przychód nieprzekraczający 100 000 zł będą składały uproszczone sprawozdania merytoryczne (art. 23 ust. 6c),

- nałożenie na marszałka województwa obowiązku utworzenia Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w przypadku jeżeli z wnioskiem w tej sprawie wystąpi co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na terenie województwa (art. 41a ust. 1).

Opiniowana ustawa nowelizuje ponadto ustawę o podatkach i opłatach lokalnych stanowiąc, iż nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego są zwolnione od podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych); w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zwolnieniu od podatku podlegają wyłącznie nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego.

Zmiany w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych mają charakter redakcyjny.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów modyfikujących zasady publikowania sprawozdań finansowych i merytorycznych przez organizacje pożytku publicznego (art. 23 ust. 6 - 6b), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a także przepisów przewidujących uproszczone sprawozdania merytoryczne, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3902) został przedłożony przez sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny i był przedmiotem jej prac. Na etapie prac sejmowych w szczególności:

- dodano przepis, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, będzie mógł opracować resortowe oraz rządowe programy wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz finansowo wspierać te programy (art. 5c),
- dodano przepis wskazujący warunki ponownego uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (art. 22a),
- zmodyfikowano przepisy w zakresie obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego, w tym określające terminy zamieszczania sprawozdań na stronie

internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 23 ust. 6 – 6b),

- wprowadzono przepisy określające elementy sprawozdania merytorycznego oraz uproszczonego sprawozdania merytorycznego (art. 23 ust. 6d i 6e),
- dodano przepisy nowelizujące ustawę o podatkach i opłatach lokalnych (art. 2 noweli) oraz ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 3 noweli),
- zmodyfikowano datę wejścia ustawy w życie przewidując, iż przepisy dotyczące uproszczonych sprawozdań merytorycznych sporządzanych przez organizacje pożytku publicznego wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

W związku z uzupełnieniem projektu o zmianę w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (art. 2 noweli), przewidującą zwolnienie nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego od podatku od nieruchomości, Minister Spraw Zagranicznych w opinii z dnia 2 czerwca 2011 r. (druk sejmowy nr 4239) stwierdził, iż istnieje ryzyko, że przewidziane w tym przepisie zwolnienie spełnia przesłanki niezgodnej ze wspólnym rynkiem pomocy publicznej określone w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W opinii tej podniesiono, że zwolnienie z podatku od nieruchomości uniezależnione od prowadzenia statutowej nieodpłatnej działalności pożytku publicznego stanowić może korzyść selektywną przyznaną niektórym przedsiębiorcom, którzy oprócz działalności pożytku publicznego mogą prowadzić działalność gospodarczą jako działalność dodatkową.

Sejm uchwalił ustawę na 95. posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2011 r. w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji (druk sejmowy nr 4239).

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 23 ust. 6 (art. 1 pkt 12 lit. b noweli) wprowadza zasadę, zgodnie z którą organizacja pożytku publicznego zamieszcza zatwierdzone sprawozdanie finansowe i sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności w terminie do dnia 15 lipca roku następującego po roku, za który składane jest sprawozdanie finansowe i merytoryczne, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wyjątek od tej zasady został sformułowany w art. 23 ust. 6b. Zgodnie z tym przepisem organizacja pożytku publicznego, której rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym, zamieszcza na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, zatwierdzone sprawozdanie finansowe

i sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego. Jak wynika z art. 23 ust. 6a sankcją za naruszenie obowiązku zamieszczenia sprawozdań na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra w terminie określonym w art. 23 ust. 6 (tj. do dnia 15 lipca roku następującego po roku, za który składane jest sprawozdanie finansowe i merytoryczne) jest brak możliwości uwzględnienia takiej organizacji w wykazie organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku. Przepis art. 23 ust. 6 nie uwzględnia wyjątku z art. 23 ust. 6b w zakresie terminu zamieszczania sprawozdań na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra przez organizacje pożytku publicznego, których rok obrotowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Wydaje się, że przepis art. 23 ust. 6a powinien odsyłać nie tylko do ust. 6 tego artykułu (przewidującego zasadę zamieszczania sprawozdań do dnia 15 lipca), ale również do ust. 6b (przewidującego, że organizacje, których rok obrotowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, zamieszczają sprawozdania w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego).

Niezależnie od powyższego należałoby wyjaśnić relację pomiędzy art. 23 ust. 6a i art. 27a ust. 2 (art. 1 pkt 13 lit. a noweli). Wydaje się, że przepis art. 23 ust. 6a, który przewiduje, że organizacja pożytku publicznego, która nie zmieściła sprawozdań na stronie internetowej ministra w terminie do dnia 15 lipca, nie zostaje uwzględniona w wykazie organizacji, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku, jest powtórzeniem normy wynikającej z art. 27a ust. 2. Przepis ten stanowi bowiem, iż w wykazie organizacji, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku uwzględnia się organizacje:

- 1) które zamieściły na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 6, sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz sprawozdanie finansowe, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2, w roku, za który składane jest zeznanie podatkowe;
- 2) w stosunku do których nie wpisano do Krajowego Rejestru Sądowego informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości.

Mając na uwadze powyższe należałoby rozważyć czy nie należy zrezygnować z wprowadzania do ustawy przepisu art. 23 ust. 6a. Ponadto zasadne wydaje się

przeredagowanie art. 27a ust. 2 poprzez uzupełnienie odesłania (do art. 23 ust. 6 i 6b) albo jego wyeliminowanie tak, aby w wykazie organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1 % podatku, uwzględniane były organizacje, które zamieściły sprawozdania w terminie do 15 lipca, a także organizacje, które zamieściły sprawozdania w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego. Z uwagi na zróżnicowane terminy wejścia w życie przepisów zmieniających odpowiednio art. 23 (art. 1 pkt 12 lit. a, b i c, w zakresie dodawanych do art. 23 ust. 6a i 6b, noweli) i art. 27a ust. 2 (art. 1 pkt 13 lit. a noweli) lepszym rozwiązaniem wydaje się wyeliminowanie odesłania do art. 23 w art. 27a ust. 2.

Propozycje poprawek:

- w art. 1:
 - a) w pkt 12 w lit c:
 - we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy "ust. 6a-6e" zastępuje się wyrazami "ust. 6a-6d",
 - skreśla się ust. 6a;
 - b) w pkt 13 w lit. a, w ust. 2 w pkt 1 po wyrazie "które" dodaje się wyrazy "w terminie" oraz skreśla się wyrazy ", w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 6,";
 - w art. 5 w pkt 1 skreśla się wyrazy "6a i";
2. Przepis art. 23 ust. 8 w aktualnie obowiązującym brzmieniu upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego, obejmującego w szczególności najważniejsze informacje o działalności pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego w okresie sprawozdawczym oraz o wydatkowaniu środków finansowych pochodzących z 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wzoru tego sprawozdania. Zgodnie z opiniowaną ustawą elementy sprawozdania merytorycznego oraz uproszczonego sprawozdania merytorycznego zostały sformułowane wprost w ustawie (art. 23 ust. 6d i 6e), zaś na podstawie art. 23 ust. 8, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego zostanie upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia jedynie wzoru sprawozdania merytorycznego oraz wzoru uproszczonego sprawozdania merytorycznego. Zgodnie z art. 4 noweli dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mają być czasowo utrzymane w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na

podstawie art. 23 ust. 8 w brzmieniu nadanym nowelą. Przepis o wejściu ustawy w życie (art. 5 pkt 2) stanowi, iż przepisy ustawy dotyczące uproszczonych sprawozdań merytorycznych, a także przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, w którym zostanie określony wzór sprawozdania merytorycznego oraz uproszczonego sprawozdania merytorycznego, wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Mając na uwadze powyższe nasuwa się pytanie czy zasadnym jest czasowe utrzymywanie w mocy aktu wykonawczego, wydanego na podstawie przepisu art. 23 ust. 8 w dotychczasowym brzmieniu, po dniu 1 stycznia 2013 r. Należy zauważyć, że rozwiązanie polegające na czasowym zachowaniu w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego może być stosowane wyjątkowo, tylko w przypadku jeżeli akt taki nie jest niezgodny z ustawą znowelizowaną. Celem takiego rozwiązania jest to, aby zapewnić szybkie funkcjonowanie nowej ustawy, ale zarazem, by akty wykonawcze zachować w mocy wyłącznie na określony czas, i to możliwie najkrótszy. Ponadto ustawodawca zachowując w mocy akt wykonawczy powinien jednoznacznie stwierdzić czy nie jest on niezgodny z ustawą znowelizowaną i jedynie wobec braku niezgodności "przedłużyć" jego obowiązywanie. W analizowanym przypadku powstaje wątpliwość co do zgodności aktu zachowanego czasowo w mocy z ustawą znowelizowaną. Biorąc pod uwagę fakt, że przepis art. 23 ust. 8 w nowym brzmieniu wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2013 r. wydaje się, że jest to wystarczający czas na przygotowania nowego aktu wykonawczego. Należałoby zatem rozważyć wyeliminowanie przepisu art. 4 noweli przewidującego czasowe zachowanie aktu wykonawczego w mocy. Zgodnie z obowiązującymi regułami walidacyjnymi akt ten utraci moc z dniem 1 stycznia 2013 r. tj. w dniu wejścia w życie przepisu zmieniającego art. 23 ust. 8. Data wejścia w życie nowego aktu wykonawczego powinna być skorelowana z datą wejścia w życie przepisów merytorycznych ustawy (art. 23 ust. 6c-6e), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Propozycja poprawki:

- skreśla się art. 4.

Iwona Kozera-Rytel

Legislator