



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 740)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy, w świetle uzasadnienia projektu, jest stworzenie warunków do efektywniejszego współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej przez wzmocnienie instytucji, zasad i form dialogu obywatelskiego, oraz zwiększenie racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji zadań publicznych.

Najistotniejsze zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obejmują:

- 1) rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego o spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z o. o. oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 1 pkt 3 lit. b);
- 2) rozszerzenie katalogu zadań publicznych, w sferze których może być prowadzona działalność pożytku publicznego (art. 1 pkt 4);
- 3) rozbudowanie form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego poprzez dodanie do katalogu takich form umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, a także umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 1 pkt 5);
- 4) wprowadzenie możliwości uchwalania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego; możliwość

- przyjęcia programu współpracy na okres od roku do 5 lat przyznana została również organom administracji rządowej (art. 1 pkt 6);
- 5) zmiany w zakresie definicji pojęcia działalności pożytku publicznego w szczególności w odniesieniu do cechy jej odpłatności lub nieodpłatności (art. 1 pkt 7);
 - 6) podwyższeniu ulega określony w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizowanej limit wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego do 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw; wprowadzona została również sankcja z tytułu naruszenia wymogów ustawowych w zakresie wysokości wynagrodzenia – organ, który w trakcie kontroli stwierdzi taką okoliczność wezwie organizację do złożenia wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców w terminie 30 dni, a po upływie tego terminu organ poinformuje sąd rejestrowy o prowadzeniu przez tę organizację działalności gospodarczej (art. 1 pkt 8);
 - 7) umożliwienie zlecenia realizacji zadań publicznych z pominięciem trybu otwartego konkursu ofert w uzasadnionych przypadkach, w szczególności:
 - w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej organy administracji publicznej mogą zlecać wykonywanie zadań, z pominięciem tego trybu, organizacjom pozarządowym lub podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego (art. 1 pkt 11, art. 11a),
 - jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny Prezes Rady Ministrów może zlecać wykonywanie zadań, z pominięciem tego trybu, organizacjom pozarządowym lub podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego (art. 1 pkt 11, art. 11b),
 - w przypadku zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa minister właściwy do spraw wewnętrznych może zlecać wykonywanie zadań, z pominięciem tego trybu, specjalistycznym stowarzyszeniom o zasięgu ogólnokrajowym, jednostkom ochrony przeciwpożarowej oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi (art. 1 pkt 11, art. 11c);
 - 8) umożliwienie realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym przez organizację pozarządową lub podmiot uprawniony do prowadzenia działalności pożytku publicznego, z pominięciem otwartego konkursu ofert, w przypadku, gdy wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł i jednocześnie zadanie takie ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni (art. 1 pkt 20);

- 9) wprowadzenie instytucji inicjatywy lokalnej, jako formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami, w ramach której mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego uzyskają możliwość realizacji zadań publicznych w szczególności w zakresie: działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (obejmującej budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, promocji i organizacji wolontariatu, działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 10) zmianę w kryteriach nabywania statusu organizacji pożytku publicznego; status taki będzie mogła uzyskać organizacja spełniająca ustawowe wymogi, która prowadzi działalność pożytku publicznego nieprzerwanie przez okres co najmniej 2 lat (art. 1 pkt 22 i 24);
- 11) wprowadzenie obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o sposobie wykorzystania 1% podatku naliczonego od osób fizycznych (art. 1 pkt 25), a także zasady, zgodnie z którą środki finansowe pochodzące z 1% podatku będą mogły zostać wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 1 pkt 26);
- 12) wprowadzenie regulacji przewidującej odpowiedzialność członka organu zarządzającego, organu kontroli lub nadzoru organizacji pożytku publicznego wobec takiej organizacji za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu organizacji pożytku publicznego (art. 1 pkt 28);
- 13) zmianę zakresu nadzoru nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego (art. 1 pkt 29);
- 14) uszczegółowienie przepisów dotyczących kontroli organizacji pożytku publicznego (art. 1 pkt 30 - 32);
- 15) uszczegółowienie zasad tworzenia i funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego; ustawa umożliwi ponadto tworzenie Wojewódzkich, Powiatowych i Gminnych Rad Działalności Pożytku Publicznego - organów konsultacyjnych i opiniodawczych, w których skład wejdą przedstawiciele organizacji pozarządowych, organów wykonawczych i stanowiących odpowiednio gminy i powiatu, a w przypadku Rad Wojewódzkich – przedstawiciele marszałka województwa, sejmiku województwa oraz przedstawiciel wojewody;

- 16) wyeliminowanie z aktualnie obowiązującej ustawy sformułowania charakteryzującego świadczenie wolontariusza jako świadczenie "odpowiadające świadczeniu pracy" (art. 1 pkt 39 lit. a);
- 17) rozszerzenie zakresu świadczeń przysługujących wolontariuszowi w przypadku wykonywania wolontariatu na terytorium innego państwa (art. 1 pkt 41);
- 18) nałożenie na Radę Ministrów obowiązku przedstawiania co 2 lata Sejmowi i Senatowi sprawozdania ze stosowania ustawy w terminie do dnia 30 września roku następującego po upływie okresu sprawozdawczego (art. 1 pkt 43, art. 50a);
- 19) wprowadzenie przepisu karnego przewidującego karę grzywny nakładanej w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia w przypadku udzielenia nieprawdziwej informacji organowi administracji publicznej, osobie fizycznej lub osobie prawnej, o tym, że organizacja lub podmiot posiada status organizacji pożytku publicznego (art. 1 pkt 43, art. 50b).

Opiniowana ustawa zmienia ponadto ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zmiany w wymienionych powyżej ustawach polegają w szczególności na:

- 1) przyznaniu stowarzyszeniu zwykłemu podmiotowości prawnej (art. 2);
- 2) uzupełnieniu katalogu spraw w dziale należącym do kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o nadzór nad całą sferą działalności pożytku publicznego, a także koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego (art. 9);

- 3) modyfikacji przepisów podatkowych związanych z przekazywaniem 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego (art. 4 i art. 12);
- 4) zmianie charakteru przepisu upoważniającego Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu informowania o nieodpłatnej działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego; upoważnieniu nadany został charakter obligatoryjny (art. 5);
- 5) ujednoczeniu trybu zlecenia realizacji zadań publicznych oraz wyraźnym wskazaniu zadań, które nie mogą być zlecane organizacjom pozarządowym (art. 13 i art. 14);
- 6) doprecyzowaniu, iż wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz spółdzielni socjalnej tylko w zakresie prowadzonej przez tę spółdzielnię działalności pożytku publicznego (art. 18).

W przepisach przejściowych postanowiono między innymi, że przepisy dotychczasowe znajdują zastosowanie: do spraw o wpisy do Krajowego Rejestru Sądowego wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia ustawy w życie, w odniesieniu do konkursów ofert ogłoszonych przed dniem wejścia ustawy w życie, a także w przypadku kontroli rozpoczętych przed dniem wejścia ustawy w życie. Przewidziano również, że organizacje pożytku publicznego dostosują postanowienia swoich statutów do wymogów nowelizacji w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy. Przesądzono ponadto, że stowarzyszenia zwykle działające w dniu wejścia ustawy w życie będą mogły we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy, pochodzący z przedłożenia rządowego, stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Na etapie drugiego czytania zgłoszone zostały poprawki zmierzające w szczególności do modyfikacji katalogu zadań zaliczonych na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do sfery zadań publicznych oraz do umożliwienia organom administracji publicznej nie tylko tworzenia, ale również prowadzenia jednostek organizacyjnych działających na rzecz organizacji pozarządowych i podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 56. posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2009 r. z większością poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu.

III. Uwagi szczegółowe

1. W przepisie art. 1 pkt 3 lit. b w zdaniu końcowym należy skorygować błąd.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w zdaniu końcowym wyraz "nieprzeznaczają" zastępuje się wyrazami "nie przeznaczają";

2. W przepisie art. 1 pkt 7, art. 8 ust. 1 pkt 2, ustawodawca posłużył się określeniem "osoby podlegające wykluczeniu społecznemu". Jednocześnie w art. 1 pkt 4, art. 4 ust. 1 pkt 2 zastosowano formułę "osoby zagrożone wykluczeniem społecznym". Wydaje się, że oba przepisy odnoszą się do tej samej kategorii osób. Dążąc do ujednolicenia terminologii w ramach ustawy, mając przy tym na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym dla oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, proponuje się wprowadzenie poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 7, w art. 8 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy "podlegających wykluczeniu społecznemu" zastępuje się wyrazami "zagrożonych wykluczeniem społecznym";

3. W przepisie art. 1 pkt 10 lit. c, w art. 11 ust. 3 ustawodawca określił katalog podmiotów uprawnionych do udziału w otwartym konkursie ofert na realizację zadań publicznych, eliminując z tego katalogu jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane. Konsekwencją tej modyfikacji były zmiany w art. 15 ust. 1 i w art. 16 ust. 1. Wydaje się, że analogicznej korekty wymaga art. 13 ust. 1 pkt 7 (stanowi on w szczególności, że w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert powinna się znaleźć również informacja o wysokości dotacji przekazanych jednostkom organizacyjnym podległym organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanym) oraz art. 16 ust. 5 (stanowi on w szczególności, że jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy zawartej po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert). Skoro jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane nie biorą udziału w konkursie ofert należałoby skorygować wszystkie przepisy w zakresie konkursu ofert, które odwołują się do tych jednostek.

Propozycja poprawki:

- w art. 1:

a) w pkt 13 w lit. b:

- w zdaniu wstępnym wyrazy "pkt 6 otrzymuje" zastępuje się wyrazami "pkt 6 i 7 otrzymują",

- po pkt 6 dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

"7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.",

b) w pkt 16 w lit. b:

- w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 3 i 4" zastępuje się wyrazami "ust. 3 – 5",

- po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

"5. Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, o której mowa w ust. 1. Przepis art. 10 ust. 1 stosuje się odpowiednio.";

4. W przepisie art. 1 pkt 14, art. 14 ust. 4 ustawodawca posługuje się określeniem "umowa na realizację zadania". Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że pod pojęciem tym należy rozumieć umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego oraz umowę o powierzenie realizacji zadania publicznego. Takimi określeniami posługuje się ustawodawca w art. 15 ust. 4, art. 16, art. 19 ust. 5 ustawy nowelizowanej. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z § 10 Zasad techniki prawodawczej, dla tych samych pojęć należy używać tych samych określeń we wszystkich przypadkach, w których pojęcia te powinny wystąpić. Zastosowanie określenia "umowa na realizację zadania" może sugerować, że przepis art. 14 ust. 4 stanowi o innym rodzaju umowy niż umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Dążąc do wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie proponuje się wprowadzenie poprawki ujednocniającej terminologię w ramach ustawy poprzez sformułowanie przepisu analogicznie do wymienionych powyżej art. 15 ust. 4, art. 16 i art. 19 ust. 5.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 14, w art. 14 w ust. 4 wyrazy "umowy na realizację zadania" zastępuje się wyrazami "umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania";
5. Przepis art. 1 pkt 20, art. 19a ust. 3 przewiduje obowiązek zamieszczenia oferty realizacji zadania o charakterze lokalnym lub regionalnym w: 1) Biuletynie Informacji Publicznej, 2) w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, 3) na stronie internetowej organu tej jednostki. Nie jest jasne czy intencją ustawodawcy było sformułowanie obowiązku zamieszczania ogłoszenia w każdy wymieniony w przepisie sposób, czy też wystarczającym byłoby zamieszczenie ogłoszenia tylko w jeden wskazany w ustawie sposób. Wykładnia art. 19a ust. 3 wskazywałaby na obowiązek umieszczenia ogłoszenia w każdy sposób. Wątpliwości mogą jednak powstać w szczególności jeśli weźmiemy pod uwagę brzmienie art. 13 ust. 3, który dotyczy obowiązku ogłaszania otwartego konkursu ofert. W art. 13 ust. 3 ustawodawca przesądził, że ogłoszenie o otwartym konkursie ofert musi być zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej oraz na jego stronie internetowej, poprzez użycie spójników "oraz". Zasadnym wydaje się ujednolicenie treści wyliczenia poprzez wykreślenie spójników "oraz" w art. 13 ust. 3 albo przez dodanie odpowiednich spójników w art. 19a ust. 3.

Propozycja poprawki (*lepszé rozwiązanie*):

- w art. 1 w pkt 13 w lit. c, w ust. 3:
 - a) w pkt 1 wyraz "oraz" zastępuje się średnikiem,
 - b) w pkt 2 wyraz "oraz" zastępuje się średnikiem;

albo

Propozycja poprawki (*gorsze rozwiązanie*):

- w art. 1 w pkt 20, w art. 19a w ust. 3:
 - a) w pkt 1 średnik zastępuje się wyrazem "oraz",
 - b) w pkt 2 średnik zastępuje się wyrazem "oraz";
6. W przepisie art. 1 pkt 20, dotyczącym zlecenia realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert, przewidziano możliwość zgłaszania uwag dotyczących oferty (art. 19a ust. 4). Przepis ten określając 7-

dniowy termin na zgłaszanie uwag odsyła do ust. 3. Przepis ust. 3 stanowi, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia wpłynięcia oferty zamieszcza ofertę na okres 7 dni w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu i na stronie internetowej. W przepisie ust. 3, do którego ustawodawca odsyła w celu ustalenia terminu początkowego na składanie uwag, określone są dwa terminy 7-dniowe. W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych co do terminu na zgłaszanie uwag dotyczących oferty proponuje się wprowadzenie poprawki, która jednoznacznie przesądzi o tym, że uwagi można będzie zgłosić w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia oferty, w sposób, o którym mowa w ust. 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w art. 19a w ust. 4 po wyrazach "7 dni" dodaje się wyrazy "od dnia zamieszczenia oferty w sposób";

7. W wątpliwość należy poddać celowość zamieszczenia w ustawie przepisu art. 19a ust. 6 (art. 1 pkt 20). Przepis art. 19a ust. 6 przewiduje obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym. Obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego wynika z art. 18 ust. 1. Przepis ten znajdzie zastosowanie do umów na realizację zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym na mocy art. 19a ust. 9, który przewiduje odpowiednie stosowanie do tych umów art. 16-19, w tym również art. 18 ust.1. W związku z powyższym proponuje się wykreślenie art. 19a ust. 6, który nie wnosi do ustawy nowych treści normatywnych.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w art. 19a skreśla się ust. 6;

8. W przepisie art. 1 pkt 26, art. 27 ust. 3 należy skorygować błąd w zakresie nazwy własnej "Krajowy Rejestr Sądowy".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 26, w art. 27 w ust. 3 wyrazy "krajowego rejestru sądowego" zastępuje się wyrazami "Krajowego Rejestru Sądowego";

9. W przepisie art. 1 pkt 27, art. 27a ust. 2 pkt 1 należy dokonać korekty językowej.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 27, w art. 27a w ust. 2 w pkt 1 użyte po raz drugi wyrazy "o którym" zastępuje się wyrazami "o których";

10. W przepisie art. 1 pkt 27, art. 27a ust. 11 sformułowane zostało upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz Ministrem Sprawiedliwości, do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu tworzenia wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku. Rozporządzenie ma na celu określenie trybów, terminów oraz formatów wymiany danych między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi. Należy zauważyć, iż pomimo zastosowania formuły charakterystycznej dla wytycznych tj. "rozporządzenie ma na celu określenie (...)", art. 27a ust. 11 nie zawiera wytycznych. Cele rozporządzenia określone w art. 27a ust. 11 należy raczej zakwalifikować jako zakres spraw przekazanych do uregulowania. Konstytucja w art. 92 ust. 1 jako obligatoryjne elementy przepisu upoważniającego wymienia określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych dotyczących treści aktu. Konstytucja przesądza więc o tym, że upoważnienie musi zawierać wytyczne, nie przewidując w tym zakresie żadnych wyjątków. Ustawodawca nie może zatem zrezygnować z ich umieszczenia w przepisie upoważniającym. Ma on jednakże pewną swobodę w zakresie kształtowania stopnia szczegółowości wytycznych. Stopień ten powinien być dostosowany do rodzaju spraw, które przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu.

Mając powyższe na względzie należałoby uzupełnić przepis upoważniający o wytyczne.

11. Art.1 pkt 29, art. 28 ust. 1;

Biorąc pod uwagę Zasady techniki prawodawczej w zakresie powoływania w tekście ustawy poszczególnych jednostek redakcyjnych (§ 57 ust. 1), mając jednocześnie na względzie, iż nazwa "art." jest fragmentem indywidualizującym podstawową jednostkę redakcyjną w obrębie całej ustawy, przyjmuje się, że przy wyliczeniu numerów artykułów nazwa "art." powinna być powtórzona. Przedstawiona poniżej propozycja poprawki ma na celu uwzględnienie tej zasady.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 29 w lit. a, w ust. 1 wyrazy "20, 21, 23, 24-27, 42-48" zastępuje się wyrazami "art. 20, art. 21, art. 23, art. 24-27 oraz art. 42-48";

12. Art. 1 pkt 38;

W art. 41h (określającym zadania Powiatowych i Gminnych Rad Działalności Pożytku Publicznego) w ust. 1 należałoby skorelować wprowadzenie do wyliczenia z treścią wyliczenia. Ponadto należy wyjaśnić czy intencją ustawodawcy było przyznanie Powiatowym i Gminnym Radom możliwości opiniowania "**strategii** rozwoju powiatów lub gmin" (ust. 1 pkt 1), czy też "**projektów strategii** rozwoju powiatów lub gmin" (co może wynikać z ust. 2).

Niezależnie od powyższego w art. 41h ust. 2, określającym termin na wyrażenie opinii w sprawie programu współpracy i projektu strategii rozwoju, stwierdzono, że opinię będzie wyrażała Rada Wojewódzka. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było wyznaczenie terminu na wyrażenie opinii przez Radę Powiatową i Radę Gminną, a nie Radę Wojewódzką. Wynika to z treści ust. 1, który określa zadania Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej. Konsekwentnie Rada Powiatowa i Rada Gminna są właściwe do opiniowania projektów strategii rozwoju powiatu lub gminy, a nie strategii rozwoju województwa. Przepis ust. 2 wymaga zatem przereformowania tak, aby w sposób adekwatny wyrażał wolę ustawodawcy.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 38, w art. 41h w ust. 1:
 - a) we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyraz "opiniowanie",
 - b) w pkt 1 wyraz "strategii" zastępuje się wyrazami "opiniowanie projektów strategii",
 - c) w pkt 2 wyraz "projektów" zastępuje się wyrazami "opiniowanie projektów";
- w art. 1 w pkt 38, w art. 41h w ust. 2:
 - a) wyrazy "Radę Wojewódzką" zastępuje się wyrazami "Radę Powiatową lub Radę Gminną",
 - b) wyraz "województwa" zastępuje się wyrazami "powiatu lub gminy";

13. Pewne wątpliwości może budzić charakter zmiany wprowadzanej w art. 21 ust. 1 pkt 113 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 4 pkt 1). Powstaje pytanie czy zmiana polegająca na ogólnym sformułowaniu, iż wartość świadczeń otrzymanych przez

wolontariuszy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest zwolniona od podatku, nie będzie powodować trudności w ustaleniu katalogu świadczeń wolnych od podatku. Przepis art. 21 ust. 1 pkt 113 w dotychczasowym brzmieniu wskazywał wyraźnie świadczenia, których wartość podlega zwolnieniu od podatku dochodowego.

14. Przepis art. 7, wprowadzający zmianę w ustawie o gospodarce nieruchomościami, został sformułowany w sposób, który może budzić wątpliwości interpretacyjne. W art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidziano zasadę, zgodnie z którą nieruchomości są sprzedawane i oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Przepis ust. 4 tego artykułu stanowi, że zasada ta ma zastosowanie również do umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. W dalszej części przepisu przyznano wojewodzie, radzie i sejmikowi możliwość wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. W dodawanym opiniowaną ustawą przepisie ust. 4a postanowiono zaś, że ust. 4 nie znajdzie zastosowania do organizacji pożytku publicznego. Sformułowanie odesłania w taki sposób znacznie utrudnia odkodowanie normy. Nie jest bowiem jasne w jakim zakresie przepis ust. 4 nie znajdzie zastosowania do organizacji pożytku publicznego. Z uzasadnienia projektu (druk sejmowy nr 1727) wynika, że intencją było umożliwienie organizacjom pożytku publicznego zawierania umów najmu, dzierżawy i użytkowania nieruchomości na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego w drodze bezprzetargowej na okres dłuższy niż trzy lata, bez konieczności uzyskania zgody wojewody albo odpowiedniej rady lub sejmiku. Trudno jest jednak wyinterpretować taką normę z treści dodawanego przepisu ust. 4a.

Mając na względzie zasadę, iż przepisy należy redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 Zasad techniki prawodawczej), proponuje się wprowadzenie poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 7, ust. 4a otrzymuje brzmienie:

"4a. Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.";

15. Odesłanie do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sformułowane w art. 14 ustawy o spółdzielniach socjalnych (w brzmieniu nadanym przez art. 18 opiniowanej ustawy), jest kolejnym odesłaniem do tego aktu normatywnego w związku z tym, zgodnie z § 158 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, nie jest konieczne przytaczanie oznaczenia rocznika, numeru i pozycji dziennika urzędowego.

Propozycja poprawki:

- w art. 18, w art. 14 skreśla się wyrazy "(Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.)";

16. Należałoby doprecyzować brzmienie art. 23, tak aby jednoznacznie wynikało z niego, że organizacje pożytku publicznego mają w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy dostosować postanowienia swoich statutów do wymogów określonych **w art. 20** ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, **w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą.**

Propozycja poprawki:

- w art. 23 po wyrazach "w art. 1" dodaje się wyrazy "w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą";

17. Doprecyzowania wymaga art. 26, który stanowi, że art. 4 i art. 12 opiniowanej ustawy znajdą zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2010 r. Art. 4 i art. 12 są przepisami, które wprowadzają zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 4) oraz w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 12). W związku z tym, nie art. 4 i art. 12, lecz przepisy ustaw zmienianych w art. 4 i art. 12, w brzmieniu wynikającym z nowelizacji, będą miały zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2010 r.

Propozycja poprawki:

- art. 26 otrzymuje brzmienie:

"Art. 26. Przepisy art. 21 ust. 1 pkt 113 i art. 45c ustawy zmienianej w art. 4 oraz art. 21b ustawy zmienianej w art. 12, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do uzyskanych dochodów (przychodów) od dnia 1 stycznia 2010 r.";

18. Wydaje się, że art. 27, mający charakter przepisu przejściowego, dotyczący wykazu organizacji pożytku publicznego, na rzecz których można przekazać 1% podatku, wprowadzony został do ustawy przy założeniu, iż wejdzie ona w życie przed dniem 1 stycznia 2010 r. W związku z tym, że taka data wejścia w życie stała się nieaktualna należałoby rozważyć rezygnację z omawianego przepisu. Konsekwencją wyeliminowania art. 27 będzie skreślenie pkt 4 w art. 28 dotyczącym wejścia w życie art. 27.

Propozycje poprawek:

- skreśla się art. 27;
- w art. 28 skreśla się pkt 4;

19. Niezbędne jest dokonanie zmian w przepisie o wejściu ustawy w życie (art. 28). Należy zmienić datę wejścia w życie całej ustawy tj. 2 stycznia 2010 r. (zdanie wstępne w art. 28) oraz datę wejścia w życie art. 4 pkt 1 tj. 1 stycznia 2010 r. (art. 28 pkt 2), w kierunku wskazanym przez ustawodawcę.

Iwona Kozera

młodszy legislator