

**Oświadczenie złożone
przez senatora Kazimierza Kleinę
na 9. posiedzeniu Senatu
w dniu 30 stycznia 2016 r.**

Oświadczenie skierowane do minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbiety Rafalskiej

Szanowna Pani Minister!

Do mojego biura senatorskiego w ciągu ostatnich kilku miesięcy zgłosiło się wielu przedstawicieli organizacji posiadających status organizacji pożytku publicznego (OPP), którzy wyrazili zaniepokojenie w związku z brakiem jednoznacznych wytycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odnośnie do sposobu interpretacji przez organy administracji przepisów regulujących kwestie związane z wydatkowaniem przez OPP środków pieniężnych uzyskiwanych przez te organizacje, a pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranej przez siebie OPP. Jednak w ust. 2 stwierdza się, że otrzymane przez OPP środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Zgodnie z ust. 2c OPP wyodrębnia w ewidencji księgowej środki pochodzące z 1% podatku, w tym wysokość środków wydatkowanych na promocję 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, o której mowa w art. 27c ust. 1.

Art. 3 ust. 1 ustawy definiuje, co należy rozumieć jako działalność społecznie użyteczną.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej regulacje prawne należy postawić pytanie: w jaki sposób OPP powinny w praktyce interpretować normę prawną zawartą w treści art. 27 ust. 2 ustawy, w myśl której „otrzymane przez nie środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego”?

Podjmując próbę odpowiedzi na powyższe pytania, należy stwierdzić, że prawidłowa wykładnia normy prawnej umieszczonej w treści art. 27 ust. 2 ustawy prowadzi do konkluzji, że środki finansowe otrzymywane przez OPP z 1% podatku mogą być wydatkowane przez te organizacje zarówno na zakup towarów i usług, które służą bezpośrednio prowadzeniu działalności pożytku publicznego, jak również, w granicach uzasadnionych skalą działalności danej organizacji, na nabycie towarów i usług, które są niezbędne do prowadzenia przez nie tejże działalności pożytku publicznego (koszty ogólne).

Powyższa konkluzja oparta jest na następującej wykładni przepisów prawa. Po pierwsze, wskazać należy, że w myśl art. 27 ust. 2 ustawy środki finansowe pochodzące z 1% podatku mogą być wykorzystane na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 ustawy „działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”. Dalej ustawa wymienia sferę zadań publicznych, w tym między innymi wspieranie rodzin, pomoc rodzinom, działalność charytatywną, działalność na rzecz rodziny, działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego itp.

Opierając się na treści obowiązujących przepisów prawa, ocenić należy, że na tak postawione pytanie trzeba udzielić pozytywnej odpowiedzi. Pamiętać bowiem wypada, że przywołany przepis art. 27 ust. 2 ustawy nie stanowi o obowiązku wykorzystania tych środków na działalność pożytku publicznego, lecz na prowadzenie takiej działalności, co tym samym uznać należy za pojęcie znaczeniowo szersze. W zakresie pojęcia „prowadzenie działalności pożytku publicznego” bez wątplenia mieszczą się także wydatki nie będące stricte wydatkami na zakup towarów i usług, które są wprost wykorzystywane do tej działalności, lecz obejmują także zakup towarów i usług, które są konieczne, aby aktywność w tym obszarze prowadzić w sposób zgodny z powszechnie przyjętymi standardami (np. wydatki na cele lokalowe, kadrowe czy nawet niezbędne usługowe).

Oczywiście należy pamiętać bezwzględnie, że wydatki tego typu mogą być finansowane przez OPP z 1% podatku wyłącznie w racjonalnych granicach i dopóki są uzasadnione faktyczną przydatnością dla prowadzenia działalności pożytku publicznego. Przykładowo wskazać można na

następujące sytuacje:

– jeżeli dana OPP zajmuje się pomocą rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji z uwagi na problemy alkoholowe i w ramach tej aktywności organizuje spotkania z psychologami i terapeutami, to aby prawidłowo przeprowadzić takie konsultacje, niezbędne jest wynajęcie powierzchni biurowej – w takim przypadku bez wątpienia czynsz najmu powinien być traktowany jako wydatek, który może być finansowany ze środków pochodzących z 1% podatku;

– w przypadku, gdy OPP zajmuje się pomocą na rzecz dzieci z określonymi wadami rozwojowymi i w celu prawidłowego oraz sprawnego niesienia tej pomocy, musi między innymi: prowadzić ewidencję podopiecznych, ustalać zakres pomocy niezbędnej dla danej osoby, rozpatrywać wnioski, opracowywać i aktualizować dokumenty prawne wymagane przez obowiązujące przepisy prawa typu regulamin zbierania i wydatkowania środków finansowych pochodzących z 1% podatku, to w takim przypadku wydatki na zatrudnienie osoby zajmującej się czynnościami administracyjnymi, jak również honorarium prawnika (radcy prawnego, adwokata) za świadczenie pomocy prawnej w zakresie niezbędnym do prawidłowego działania danej organizacji powinny być uznane za wydatki, które mogą być pokrywane ze środków finansowych pochodzących z 1% podatku.

W tym miejscu wydaje się, że można przedstawić konkluzje o bardziej generalnym charakterze – OPP mogą pokrywać z zasobów pochodzących z 1% podatku wszelkie wydatki o charakterze bieżącym, niezbędne do ich prawidłowego funkcjonowania pod warunkiem, że wydatki te pozostają na adekwatnym poziomie w stosunku do skali aktywności prowadzonej przez daną organizację (koszty ogólne).

Po drugie, za opowiedzeniem się za taką wykładnią powyższej normy prawnej przemawia również analiza poglądów prezentowanych w doktrynie prawa. Przykładowo w publikacji autorstwa N. Kowala, „Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, [w:] „Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz”, Zakamycze 2005, zawarta została trafna uwaga, że z uwagi na to, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy cechuje się daleko posuniętą kazuistyką, przy jego wykładni należy mieć na względzie cele, jakie przyświecały ustawodawcy, gdy wprowadzał przedmiotowe regulacje, a nie ograniczać się wyłącznie do literalnej treści przepisu. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że rzeczywisty stan rzeczy jest taki, że niewiele podmiotów ubiegających się o status OPP wykonuje działalność literalnie zgodną z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy. W takiej sytuacji, rozważając, czy działania podejmowane przez te podmioty mieszczą się w sferze zadań publicznych, określonych w tym przepisie, należy zawsze stosować dyrektywy wykładni językowej i funkcjonalnej.

Przedstawiona w tym miejscu koncepcja wykładni przepisów omawianej ustawy prowadzi więc do spostrzeżenia, że jej przepisy należy zawsze interpretować z uwzględnieniem celów, jakie miał zamiar osiągnąć ustawodawca w sferze społecznej w momencie ich uchwalania. Przenosząc powyższe konkluzje na grunt opisanego stanu faktycznego, należy więc stwierdzić, że wolą racjonalnego ustawodawcy było, aby środki uzyskiwane przez OPP z 1% podatku dawały tym organizacjom możliwość trwałego i stabilnego prowadzenia przez nie aktywności w sferze publicznej, która to działalność jest uznawana przez prawodawcę za wsparcie aktywności państwa. Dokonując więc w tym duchu wykładni normy prawnej zawartej w art. 27 ust. 2 ustawy, należy przyjąć, że zamiarem oraz intencją ustawodawcy było, aby OPP mogły wykorzystać środki z 1% podatku także na zakup takich towarów i usług, które warunkują ich bieżące funkcjonowanie i prawidłowe wypełnianie zadań w sferze publicznej.

Kazimierz Kleina