



Warszawa, dnia 20 lipca 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie  
oraz ustawy o fundacjach**

**(druk nr 970)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy jest usystematyzowanie regulacji w zakresie współpracy finansowej organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, głównie w obszarze ogłaszania otwartych konkursów ofert, zlecenia realizacji zadań publicznych, w tym również z wykorzystaniem tzw. regrantingu, a także podzlecenia ich określonej części innym podmiotom. Ustawa zmienia także przepisy dotyczące współpracy pozafinansowej tj. w zakresie tworzenia rocznych i wieloletnich programów współpracy oraz tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego. Modyfikacji ulegną ponadto zasady korzystania przez organizacje pożytku publicznego ze środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

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

- 1) poszerzeniu katalogu zadań publicznych, w ramach których prowadzona może być działalność pożytku publicznego, o działalność na rzecz integracji cudzoziemców oraz działalność w zakresie udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 4 pkt 5a i 22a);
- 2) określeniu zasad udostępniania informacji publicznej przez organizacje pozarządowe (art. 4a–4c);
- 3) wydłużeniu z 30 kwietnia do 31 maja każdego roku terminu na przedłożenie i opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej przez organ wykonawczy jednostki

- samorządu terytorialnego sprawozdania z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5a ust. 3);
- 4) wskazaniu, że działalnością odpłatną pożytku publicznego jest również sprzedaż przedmiotów darowizny (art. 8 ust. 1 pkt 3);
  - 5) wskazaniu, że działalność odpłatna pożytku publicznego uznana będzie za działalność gospodarczą, jeżeli przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatniego roku obrotowego, przekraczać będzie 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw; aktualnie działalność odpłatną pożytku publicznego uznaje się za działalność gospodarczą jeśli wynagrodzenie z ostatnich 3 miesięcy przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (art. 9 ust. 1 pkt 2);
  - 6) przesądzeniu, że w umowie o realizację zadania publicznego będzie można ustalić, że określona część zadania zostanie realizowana przez podmiot niebędący stroną umowy (art. 16 ust. 4);
  - 7) uregulowaniu nowego trybu powierzania realizacji zadań w ramach działalności pożytku publicznego (z wykorzystaniem tzw. regrantingu); organizacja pozarządowa (tzw. operator projektu) będzie zlecał innym organizacjom pozarządowym (tzw. realizatorom projektu) wykonanie określonego zadania (projektu), przekazując tym organizacjom środki finansowe na realizację projektu w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy (art. 16a);
  - 8) przesądzeniu, że organizacja utraci status organizacji pożytku publicznego w przypadku otwarcia likwidacji, ogłoszenia upadłości albo oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości organizacji z uwagi na fakt, że jej majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania (art. 22 ust. 5);
  - 9) przesądzeniu, że w przypadku jeżeli organizacja utraci status organizacji pożytku publicznego, będzie obowiązana, w terminie 14 dni od uprawomocnienia się postanowienia sądu w sprawie wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego, przekazać niewydatkowane środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (art. 22 ust. 7);
  - 10) uregulowaniu zasad postępowania w przypadku wydatkowania przez organizację pożytku publicznego środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego

od osób fizycznych w sposób niezgodny z ustawą – w razie stwierdzenia nieprawidłowości minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wyda decyzję zobowiązującą organizację pożytku publicznego do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanej kwoty wraz z określeniem terminu, od którego będą naliczane odsetki; zwrócone środki zostaną przekazane na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (art. 27 ust. 2a i 2b);

- 11) nałożeniu na organizacje pożytku publicznego obowiązku wyodrębniania w ewidencji księgowej środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym środków przeznaczonych na promocję 1% (art. 27 ust. 2c);
- 12) wprowadzeniu zakazu przekazywania środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych przez organizacje pożytku publicznego umieszczone w wykazie organizacji, na które podatnik może przekazać 1% podatku, na rzecz organizacji, które w takim wykazie nie zostały uwzględnione, a także zakazu wzywania do przekazywania środków pochodzących z 1% podatku organizacji nieuwzględnionej w wykazie za pośrednictwem organizacji uwzględnionej w wykazie (art. 27aa ust. 1 i 2); sankcją za naruszenie wymienionych zakazów będzie kara grzywny (art. 50c), a także możliwość utraty przez organizację dopuszczającą się nieprawidłowości statusu organizacji pożytku publicznego (art. 27aa ust. 5);
- 13) utworzeniu Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (państwowego funduszu celowego, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego); celem utworzenia Funduszu ma być wzmocnienie potencjału organizacji pożytku publicznego poprzez wyrównywanie ich szans; przychodami Funduszu będą środki finansowe pochodzące z 1% podatku niewydatkowane przez organizacje, które utraciły status organizacji pożytku publicznego, wydatkowane albo uzyskane niezgodnie z ustawą (art. 27ab);
- 14) umożliwieniu przeznaczania środków finansowych pochodzących z 1% podatku na działalność promocyjną 1%, z tym, że organizacja będzie obowiązana poinformować o tym fakcie odbiorców kampanii promocyjnej (art. 27c ust. 1);
- 15) wskazaniu, że programy komputerowe, opracowane przez organizacje pożytku publicznego bądź na ich zlecenie, umożliwiające podatnikowi wypełnienie zeznania podatkowego, będą musiały zawierać informację czy zapewniają swobodną możliwość wyboru organizacji, na rzecz której podatnik może przekazać 1 % podatku, czy też nie (art. 27c ust. 2);

- 16) doprecyzowaniu zasad prowadzenia kontroli wobec organizacji pożytku publicznego poprzez wskazanie, że wobec tej samej organizacji nie można prowadzić równocześnie więcej niż jednej kontroli, zaś czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym nie będzie mógł przekraczać 24 dni roboczych; przedłużenie czasu trwania kontroli będzie wymagało pisemnego uzasadnienia, a w przypadku rażącego naruszenia przepisów stwierdzonego w wyniku kontroli, możliwe będzie przeprowadzenie powtórnej kontroli trwającej nie dłużej niż 7 dni (art. 29a);
- 17) rozszerzeniu katalogu przesłanek, które mogą stanowić podstawę pozbawienia organizacji statusu organizacji pożytku publicznego o następujące przesłanki: posiadanie zaległości podatkowych w wysokości przekraczającej wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, jeśli zaległość ta istnieje co najmniej 6 miesięcy; niewypełnianie obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, naruszanie przepisów związanych z korzystaniem z uprawnień wynikających z art. 24, niewykonanie wyroku sądu, posiadanie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w wysokości przekraczającej 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (art. 33a ust. 2 pkt 4-8);
- 18) wyeliminowaniu aktualnie obowiązującego ograniczenia, zgodnie z którym członek Rady Działalności Pożytku Publicznego nie może pełnić funkcji dłużej niż 2 kolejne kadencje (art. 35 ust. 3);
- 19) wprowadzeniu zasady, zgodnie z którą marszałek województwa będzie zobligowany utworzyć Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego w terminie 2 miesięcy od wypłynięcia wniosku co najmniej 50 organizacji pozarządowych (art. 41a ust.1); podobnie będzie w przypadku Powiatowych i Gminnych Rad Działalności Pożytku Publicznego – na wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych odpowiedni organ będzie obowiązany utworzyć Radę w terminie 2 miesięcy od wypłynięcia wniosku (art. 41e ust. 1);
- 20) wydłużeniu z 2 do 3 lat kadencji Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 41a ust. 4), a także Rad Powiatowych i Gminnych (art. 41e ust. 3).

Ustawa zmienia również ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach wskazując, że fundacja posiadająca status organizacji pożytku publicznego, która zamieści na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia

społecznego sprawozdanie merytoryczne z działalności i sprawozdanie finansowe, nie musi dodatkowo składać sprawozdania z działalności właściwemu ministrowi.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 60 dni od dnia jej ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 96. posiedzeniu w dniu 9 lipca 2015 r. Projekt ustawy pochodził z przedłożenia sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i był przedmiotem jej prac. Na etapie prac sejmowych w szczególności:

- 1) zrezygnowano z regulacji, w myśl której naczelnik urzędu skarbowego na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego miał wstrzymywać przekazanie 1% podatku organizacji pożytku publicznego, wobec której toczy się postępowanie w sprawie pozbawienia jej statusu organizacji pożytku publicznego;
- 2) wydłużono z 30 dni do 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez organizacje pozarządowe terminu na utworzenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego Powiatowej albo Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 41e ust. 1);
- 3) dokonano zmian o charakterze doprecyzowującym przepisy;
- 4) wydłużono *vacatio legis* ustawy z 30 do 60 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 6).

W II czytaniu zgłoszone zostały 2 poprawki. Pierwsza zmierzała do wyeliminowania przepisu, który stanowił, że umowa o realizację zadania publicznego oraz sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie mają podlegać udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Druga natomiast miała charakter ujednocwiający przepisy ustawy. Obie poprawki uzyskały poparcie Izby.

## **III. Uwagi szczególne**

- 1) W przepisie art. 2 pkt 5 (art. 1 pkt 1 noweli) sformułowano definicję określenia „informacja publiczna” wskazując, że jest to informacja publiczna w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Określenie „informacja publiczna” zastosowane zostało wyłącznie w dodawanych art. 4a–4c. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te odsyłają do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma

zatem wątpliwości, że chodzi o informację publiczną w rozumieniu ustawy dostępie do informacji publicznej. W związku z tym powstaje wątpliwość w zakresie celowości umieszczenia w ustawie definicji określenia „informacja publiczna”. Należy zwrócić uwagę, że w myśl § 146 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w ustawie formułuje się definicję danego określenia jeżeli jest ono wieloznaczne, nieostre, znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe albo ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. W związku z tym, że w analizowanym przypadku nie zachodzi żadna z przesłanek wynikających z § 146 ust. 1 ZTP należałoby rozważyć rezygnację z formułowania definicji określenia „informacja publiczna” w opiniowanej ustawie.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1:

- a) w pkt 1, skreśla się pkt 5,
- b) w pkt 4, w art. 4b w pkt 1 po wyrazach „do informacji publicznej” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2014 r. poz. 782 i 1662)”;
  - 2) W myśl definicji sformułowanej w art. 2 pkt 8 (art. 1 pkt 1 noweli) projektem jest zadanie realizowane przez realizatora projektu w sposób, o którym mowa w art. 16a. Należy zwrócić uwagę, że definicja pojęcia „projekt” została sformułowana w sposób nieprecyzyjny. Wskazuje bowiem, że projektem jest zadanie, bez bliższego sprecyzowania o jakie zadanie chodzi. Przepis ten może sugerować, że przedmiotem zlecenia wykonania określonego projektu z wykorzystaniem tzw. regrantingu może być jakiegokolwiek zadanie. Wydaje się, że nie taka była intencja ustawodawcy. Analiza przepisów ustawy wskazuje, że przepis art. 2 pkt 8 powinien odnosić się do katalogu zadań publicznych w sferze pożytku publicznego, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, a nie do jakichkolwiek zadań. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Definicja określenia „projekt” odnosi się do „zadań”, natomiast definicja określenia „realizator projektu” posługuje się określeniem „zadanie publiczne”. W celu ujednoczenia terminologii oraz

wyeliminowania wskazanych powyżej wątpliwości należałoby rozważyć przyjęcie poprawek w jednej z zaproponowanych poniżej wersji.

**Propozycje poprawek:**

w art. 1 w pkt 1, w pkt 6 po wyrazach „zadania publicznego” dodaje się wyrazy „ w zakresie, o którym mowa w art. 4,”;

w art. 1 w pkt 1, w pkt 8 po wyrazie „zadanie” dodaje się wyrazy „ publiczne w zakresie, o którym mowa w art. 4,”;

**albo**

w art. 1 w pkt 1, w pkt 8 po wyrazie „zadanie” dodaje się wyraz „publiczne”;

- 3) Nowelizowane w art. 14 ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia (art. 1 pkt 11 noweli) zostało sformułowane w sposób, który może budzić wątpliwości interpretacyjne. Przepis sugeruje, że ofertę realizacji zadania publicznego (zawierającą określone ustawowo elementy) można złożyć po zakończeniu otwartego konkursu ofert. Wydaje się to niezgodne z intencją ustawodawcy. Ofertę składa się bowiem po ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, w terminie wskazanym w tym ogłoszeniu. Należałoby w związku z tym rozważyć wprowadzenie poprawki eliminującej tę nieścisłość. W poprawce proponuje się również ujednoczenie terminologii ust. 1 i dodawanego ust. 1a.

**Propozycje poprawek:**

w art. 1 w pkt 11 w lit. a, w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia:

- a) po wyrazie „Oferta” dodaje się wyrazy „realizacji zadania publicznego”,
- b) wyrazy „po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert” zastępuje się wyrazami „w otwartym konkursie ofert”;

**albo**

w art. 1 w pkt 11 w lit. a, w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia:

- a) po wyrazie „Oferta” dodaje się wyrazy „realizacji zadania publicznego”,
- b) wyrazy „po przeprowadzeniu” zastępuje się wyrazami „w trybie”;

4) W dodawanym do ustawy art. 41g ust. 2 (art. 1 pkt 37 noweli) sformułowano katalog przesłanek umożliwiających odwołanie członka Powiatowej lub Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego przed upływem kadencji. Katalog ten w zakresie pkt 2 i 3 wydaje się niespójny. Z jednej strony w dodawanym pkt 2 przewiduje się, że z wnioskiem o odwołanie członka Rady może wystąpić podmiot, o którym mowa w art. 41f ust. 1 pkt 3 tj. organizacja pozarządowa, lecz jedynie w odniesieniu do członka reprezentującego ten podmiot. Z drugiej zaś strony w dodawanym pkt 3 stanowi się, że przedstawiciele organizacji pozarządowej mogą wystąpić z wnioskiem o odwołanie każdego członka Rady. W związku z powyższym należałoby wyjaśnić jaki był cel ustawodawcy w tym zakresie. Czy wolą jest, aby przedstawiciele organizacji pozarządowej uzyskali uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie członka Rady bez względu na to jaki reprezentuje podmiot (organ stanowiący gminy lub powiatu, organ wykonawczy, czy organizację pozarządową), czy też ustawodawca chciałby ograniczyć to uprawnienie i umożliwić organizacji pozarządowej złożenie wniosku o odwołanie wyłącznie przedstawiciela organizacji pozarządowej. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia i przyjęcia poprawki w jednym z zaproponowanych poniżej wariantów.

### **Propozycje poprawek:**

w art. 1 w pkt 37, w ust. 2 w pkt 2 po wyrazach „na wniosek” dodaje się wyraz „przedstawicieli” oraz skreśla się wyrazy „albo pkt 3”;

**albo**

w art. 1 w pkt 37, w ust. 2:

- a) w pkt 2 po wyrazach „na wniosek” dodaje się wyraz „przedstawicieli”,
- b) skreśla się pkt 3.

*Iwona Kozera-Rytel – Główny legislator*