

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania aktu prawnego

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych ma na celu przede wszystkim uproszczenie i doprecyzowanie obowiązujących przepisów oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych w obszarze współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy¹ z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, z późn. zm.)², oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych przez organizacje pożytku publicznego. Dodatkowo projekt zakłada możliwość uhonorowania przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego osób szczególnie zasłużonych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przez przyznanie odznaki honorowej. Ustanawia również 24 kwietnia Dniem Społeczeństwa Obywatelskiego, w szczególności w celu popularyzacji roli sektora organizacji pozarządowych dla budowy społeczeństwa obywatelskiego. W projekcie zakłada się również likwidację Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego z jednoczesnym przesunięciem środków tego Funduszu na rachunek Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego utworzonego na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 595), którego dysponentem jest Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

2. Opis najważniejszych rozwiązań projektu ustawy

W zakresie zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym projekt przewiduje modyfikację ustawowej formy wspierania wykonywania zadań publicznych przez udzielenie dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4). Powyższa forma zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym skutkuje koniecznością zapewnienia przez te organizacje nie tylko odpowiednich wkładów rzeczowych i osobowych, ale również środków finansowych na realizację danego zadania (tzw. wkład własny). Stanowi to w praktyce istotne ograniczenie przysługującego ogółowi podmiotów, w tym organizacjom pozarządowym, prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych³, zwłaszcza dla mniejszych organizacji pozarządowych o lokalnym lub co najwyżej ponadlokalnym zasięgu działania. Podmioty te nierzadko mają trudności z zapewnieniem przede wszystkim finansowych środków własnych (tzw. wkładów finansowych) w postępowaniach konkursowych prowadzonych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego (szersza informacja o sytuacji finansowej sektora non-profit poniżej). Proponowana zmiana zakłada przy zlecaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych, w rozumieniu art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), w formie wspierania ich realizacji, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie lub dofinansowanie, możliwość zapewnienia przez organizacje pozarządowe wyłącznie wkładu osobowego (świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków) oraz rzeczowego (tzw.

¹ Zwane dalej „organizacjami pozarządowymi”;

² Zwana dalej „ustawą” lub „udppw”;

³ art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

wkład niefinansowy) gwarantujących prawidłowe wykonanie zadania publicznego (art. 5 ust. 4a udppw). Jednocześnie wyraźnie stwierdzono, że dopuszczalne jest zapewnienie przez organizację pozarządową dodatkowych środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego (art. 5 ust. 4b udppw). Projektowany przepis zakłada, że na etapie składania oferty realizacji zadania publicznego, organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, może dokonać w ofercie zastąpienia całości lub części wymaganych wkładów rzeczowych i osobowych, środkami finansowymi własnymi lub środkami finansowymi pochodzącymi z innych źródeł.

Przyjęte rozwiązanie wymaga także wprowadzenia odpowiednich zmian w art. 14 ustawy określającym zakres przedmiotowy oferty realizacji zadania publicznego.

W konsekwencji, proponuje się też odpowiednią modyfikację art. 5 ust. 4 pkt 2, który dotyczyć będzie zlecenia zadań publicznych, o których mowa w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w formie wspierania przez pozostałe organy administracji publicznej i w tym zakresie proponuje się pozostawienie funkcjonującego obecnie rozwiązania z koniecznością zapewnienia wkładu finansowego przez organizację pozarządową.

W przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2 tj. wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na ich dofinansowanie, oferta zawiera również informację nt. planowanej wysokości środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego (tzw. wkład finansowy). Natomiast przy wspieraniu wykonywania zadań publicznych, jako zadań zleconych, o których mowa w art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określonych w dodawanym art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy, oferta zawiera, poza innymi enumeratywnie wskazanymi elementami składowymi określonymi w art. 14 ust. 1 ustawy, informacje o posiadanych wkładach rzeczowych i osobowych zapewniających wykonanie zadania publicznego. Natomiast w przypadku podjęcia przez organizację decyzji o zastąpieniu wkładów rzeczowych i osobowych, środkami finansowymi, oferta zawierać będzie także informację o wysokości środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł przeznaczonych na realizację zadania publicznego. Z kolei organ administracji publicznej dokonując oceny oferty zgodnie z art. 15 udppw, w przypadku zlecenia realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 5 ust. 3 udppw, na dotychczasowych zasadach będzie oceniał m.in. możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową, przedstawioną kalkulację kosztów wykonania ww. zadania, proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób zaangażowanych do jego realizacji. Odnośnie do tzw. wkładu własnego organizacji ocenie podlegać będzie planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy i osobowy lub zakładany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego - jeśli organizacja postanowi o zastąpieniu całości lub części wkładu rzeczowego i osobowego tymi środkami finansowymi. Zatem w przypadku zapewnienia przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, o których mowa w art. 5 ust. 4b udppw, ocenie ww. organu będzie podlegać przedstawiona kalkulacja kosztów realizacji zadania publicznego finansowana także z tych środków. Propozycja nie obejmuje otrzymywanych przez organizacje pozarządowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

Proponowana zmiana przyczyni się do znacznego ograniczenia istniejącej bariery dostępu do środków publicznych na dofinansowanie zadań publicznych zlecanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla mniejszych podmiotów stanowiących większość sektora organizacji non-profit w Polsce.

Najnowsze badanie GUS z 2024 r. dotyczące sektora non-profit w Polsce w 2022 r.⁴ potwierdza zaobserwowane już we wcześniejszych badaniach zjawisko znaczącego rozwarstwienia ekonomicznego sektora organizacji pozarządowych. Wielkość tego zjawiska obrazują istotne różnice występujące pomiędzy średnią i medianą⁵ uzyskanych przychodów wśród podmiotów tworzących ten sektor - w 2022 r. przeciętne przychody organizacji non-profit były ponad 16-krotnie wyższe niż mediana. W skali kraju średnie roczne przychody badanych organizacji wyniosły 436,7 tys. zł, jednak dla połowy organizacji nie przekroczyły one 26,6 tys. zł. Niską średnią wartością przychodów cechowały się stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (350,3 tys. zł), będące najliczniejszą grupą wśród rejestrowych organizacji non-profit (68,9 tys.). Dodatkowo z omawianych badań wynika, że w 2022 r. 81,7% podmiotów objętych badaniem wykazało uzyskiwanie przychodów, co oznacza, że niemal 20% populacji organizacji non-profit nie uzyskiwało żadnych przychodów. Odsetek ten był wyższy niż w poprzednich latach, gdy oscylował wokół 10%.

Cyt. powyżej badania GUS z 2024 r. wskazują również na istotne znaczenie przychodów publicznych o charakterze nierynkowym, które dominowały w strukturze przychodów organizacji non-profit, stanowiąc niemal 41%, a wśród stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych prawie 45% przychodów ogółem. Jednocześnie środki pochodzące od administracji samorządowej to ponad 18%, a od administracji rządowej niecałe 11% przychodów organizacji non-profit w Polsce. Podkreśla to szczególną rolę środków przyznawanych organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji wagę proponowanych zmian w obszarze zasad wspierania realizacji przez organizacje pozarządowe zadań publicznych.

Ponadto proponuje się wprowadzenie stosowania uproszczonych ofert realizacji zadań publicznych i sprawozdań z ich wykonania – określonych już w obowiązujących przepisach ustawy (art. 19a ust. 7b i ust. 7c ustawy) - także w przypadku zlecania zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert albo trybów pozakonkursowych. Przyjęte rozwiązanie będzie miało zastosowanie w przypadku ofert realizacji zadania publicznego zakładających dofinansowanie lub finansowanie ze środków dotacji w wysokości nieprzekraczającej kwoty 60 000,00 zł. Proponowane rozwiązanie stanowiłoby odpowiedź na opisany powyżej problem dużego rozwarstwienia ekonomicznego sektora organizacji pozarządowych oraz przyczyniło się do ograniczenia istniejącej bariery dostępu do środków publicznych na dofinansowanie zadań publicznych zlecanych przez organy administracji publicznej. Jednocześnie podkreślić należy, że projektowany w art. 19a nowy ust. 7aa stanowić ma wyjątek od rozwiązania dotyczącego tzw. trybu „małych dotacji”, służący możliwości stosowania uproszczonych wzorów ofert i sprawozdań w ściśle określonych przypadkach wskazanych w treści projektowanej regulacji.

W powyższym obszarze proponuje się również podwyższenie dotychczas obowiązujących limitów kwotowych w trybie pozakonkursowym określonym w art. 19a ustawy dotyczącym zlecania zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym przez organy jednostek

⁴ „Sektor non-profit w 2022 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Kraków 2024;

⁵ Tj. wartość środkowa, wśród danych uporządkowanych od najmniejszej do największej.

samorządu terytorialnego (tzw. tryb „małych dotacji”). Zakładana zmiana wynika w dużym stopniu z utraty wartości pieniądza w czasie i konieczności dostosowania limitów kwotowych do obowiązujących cen. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez GUS wskaźnik skumulowanej inflacji w Polsce w okresie od 2015 r. do 2024 r. wyniósł niemal 47%⁶. W konsekwencji wprowadzonych zmian wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie mogłaby przekraczać kwoty 20 000 zł (obecnie jest to 10 000 zł). Jednocześnie łączna kwota środków finansowych przekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej w danym roku kalendarzowym nie mogłaby przekroczyć kwoty 40 000 zł (obecnie jest to 20 000 zł). Omawiana zmiana umożliwi zwiększenie skali zlecania zadań publicznych o charakterze przede wszystkim lokalnym, stosunkowo niewielkich pod względem wysokości finansowania środkami publicznymi, ale istotnych i celowych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Dodatkowo przyczyni się do osiągnięcia tego rezultatu podniesienie wysokości progu środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w ww. trybie z 20% do 30% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Z kolei w odniesieniu do tzw. współpracy pozafinansowej organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi zakłada się wprowadzenie zmian w zakresie tworzenia rocznych lub wieloletnich programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Proponowana zmiana ma charakter doprecyzowujący i przyczyni się do ujednolicenia dotychczasowej praktyki oraz wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących charakteru prawnego ww. programu. Zamierzony efekt ma zostać osiągnięty poprzez jednoznaczne wskazanie w nowelizowanym przepisie art. 5a ustawy, że roczne oraz wieloletnie programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi nie stanowią aktów prawa miejscowego. Należy podkreślić, że proponowana zmiana stanowi również realizację wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli⁷. NIK uznała analizowane programy za akty prawa miejscowego: „biorąc pod uwagę materię tych programów w objętych kontrolą jednostkach, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców (organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego), a także powszechność jego obowiązywania, zasadne wydaje się uznanie, że w takich przypadkach uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 udppw jest aktem prawa miejscowego”. Jednocześnie odnosząc się do praktyki orzeczniczej (stojącej w sprzeczności z opinią części doktryny) NIK stwierdziła, że „pogląd ten należy uznać za trafny pod warunkiem, że konkretny program faktycznie zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nie każdy zatem program jest z definicji aktem prawa miejscowego. Stąd też w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów pojawia się rozbieżność”. W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych należy ten problem rozwiązać interwencją ustawową poprzez jednoznaczne przesądzenie, że programy współpracy nie są aktami prawa miejscowego. Są to bowiem dokumenty o charakterze planistycznym.

⁶ Zgodnie z danymi GUS ceny towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2024 r. w porównaniu z analogicznym miesiącem ub. roku wzrosły o 4,7% (https://ssgk.stat.gov.pl/Ceny_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych.html); (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>);

⁷ Informacja o wynikach kontroli pn. „Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna”, (znak KAP.430.03.2024), czerwiec 2024 r.;

Przedstawione w projekcie nowelizacji ustawy zmiany zostały opracowane na podstawie uwag zgłaszanych zarówno przez administrację publiczną, w tym jednostki samorządu terytorialnego, jak i organizacje pozarządowe.

W zakresie obowiązków sprawozdawczych organizacji pożytku publicznego przedmiotowy projekt nowelizacji ustawy zakłada zmianę art. 23 ust. 6c ustawy poprzez aktualizację obowiązujących limitów kwotowych. Proponowana zmiana przewiduje podwyższenie progu rocznej kwoty przychodu organizacji pożytku publicznego uprawniającego do składania rocznych sprawozdań merytorycznych z działalności w formie uproszczonego sprawozdania z kwoty 100 tys. zł do 200 tys. zł. Obowiązujący limit kwotowy został wprowadzony w 2015 r. i wymaga aktualizacji. Wspomniane badania GUS z 2024 r. dotyczące sektora non-profit w Polsce wskazują, że średnia wartość przychodów organizacji pożytku publicznego w 2022 r. wynosiła 1 715,0 tys. zł. Jednocześnie biorąc pod uwagę badanie GUS z 2018 r. dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce, z których wynika, że średnia wartość przychodów tych organizacji w 2016 r. stanowiła jedynie 819 tys. zł, oznacza to wzrost na przestrzeni 6 lat średniej wartości przychodów ww. organizacji o prawie 110%. Z kolei według danych⁸ Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z siedzibą w Warszawie⁹ za lata 2020-2023 wynika, że pomimo zwiększającej się liczby organizacji pożytku publicznego, zmniejsza się liczba tych organizacji, które sporządzają uproszczone sprawozdanie merytoryczne z działalności (za 2020 r. 4786 organizacji złożyło ww. sprawozdanie, co stanowiło 50,6% ogółu podmiotów, które wypełniło obowiązek sprawozdawczy; natomiast za 2023 r. zaledwie 3 947 organizacji złożyło ww. sprawozdanie, co stanowi jedynie 40,76% ogółu podmiotów, które wypełniło obowiązek sprawozdawczy). Proponowane podniesienie ww. kwoty progu do wysokości 200 tys. zł, będzie skutkowało, zgodnie z danymi NIW-CRSO, zwiększeniem o 1 182 liczby organizacji pożytku publicznego uprawnionych do składania uproszczonego sprawozdania. W konsekwencji proponowanym rozwiązaniem zostałyby objętych niemal 53% organizacji posiadających status organizacji pożytku publicznego. Podsumowując proponowana zmiana przyczyni się do ograniczenia obciążeń administracyjnych dla ponad 12% organizacji pożytku publicznego poprzez zwiększenie liczby podmiotów mogących korzystać z możliwości sporządzania sprawozdania merytorycznego z działalności w formie uproszczonej.

W obszarze nadzoru Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego nad organizacjami pożytku publicznego proponuje się zmianę art. 31 ustawy polegającą na zastąpieniu obowiązku sporządzania protokołu kontroli, obowiązkiem opracowywania projektu wystąpienia pokontrolnego. Efektem postulowanej zmiany będzie unowocześnienie - na wzór innych regulacji w zakresie kontroli, w tym ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) - przepisów regulujących zasady przeprowadzania postępowania kontrolnego w organizacjach pożytku publicznego. Proponowane rozwiązanie przyczyni się do efektywniejszego przeprowadzania kontroli przy jednoczesnym ograniczeniu obciążeń administracyjnych kontrolowanych organizacji pożytku publicznego. Konsekwencją tej zmiany będzie zmiana brzmienia art. 32 ustawy, w którym wyrażenie „protokół kontroli” zostanie zastąpione wyrazami „projekt wystąpienia pokontrolnego”.

⁸ Dane na dzień 10 kwietnia 2025 r.

⁹ Zwany dalej „NIW-CRSO” albo „Narodowym Instytutem”;

Powyższe zmiany wynikają z doświadczeń własnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz podmiotów realizujących kontrole organizacji pożytku publicznego powierzone przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Nowelizacja ustawy zakłada również zmianę przepisów dotyczących organizacji i trybu działania Komitetu do spraw Pożytku Publicznego¹⁰. Przewiduje się rezygnację z obowiązku przyjmowania planu prac przez Komitet i przedstawiania go do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowania Komitetu wskazują, że zagadnienia podejmowane przez Komitet wynikały w dużej mierze z bieżących potrzeb lub okoliczności nie dających się przewidzieć. W konsekwencji plan pracy przyjmowany przez Komitet ma de facto charakter ramowy i ulega zmianom. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania Komitetu wykazała również ograniczoną zasadność i przydatność obowiązku przedstawiania planu pracy Komitetu do zatwierdzenia Radzie Ministrów. Tym samym rezygnacja z obowiązku przyjmowania planu pracy przez Komitet oraz jego zatwierdzania przez Radę Ministrów usprawni funkcjonowanie Komitetu.

Proponowane zmiany stanowią wynik z doświadczeń Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy zapewnia obsługę Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu.

Według posiadanej wiedzy w obecnej praktyce administracji rządowej tylko dwa komitety są zobowiązane na mocy ustawy do przedkładania Radzie Ministrów swych planów pracy: Komitet do spraw Pożytku Publicznego oraz Komitet do spraw Europejskich. W przypadku Komitetu do spraw Europejskich, ze względu na fakt cotygodniowych obrad, ilość i wagę dokumentów będących przedmiotem prac, konieczność bieżącego monitorowania harmonogramu prac, który angażuje wiele resortów i ma istotny wpływ na relacje z Komisją Europejską, rozwiązanie takie jest uzasadnione i ma bezpośredni związek z terminowym wywiązywaniem się z obowiązków wynikających z prawa UE oraz pracami Rady Ministrów. Zapisane obecnie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązanie do przedstawiania planu pracy Komitetu do zatwierdzenia Radzie Ministrów jest odwzorowaniem zapisów dotyczących Komitetu do spraw Europejskich.

Należy zauważyć, że mimo obowiązywania przepisu, obowiązek ten nigdy nie został zrealizowany. W latach 2017-2022 Komitet funkcjonował nie przyjmując Planu pracy i nie przedstawiając go do zatwierdzenia Radzie Ministrów. Od roku 2023 Komitet przyjmuje Plany pracy, jednak nie były one kierowane do zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Takie postępowanie podyktowane było charakterem Planu pracy Komitetu i przekonaniem, że przedkładanie go Radzie Ministrów byłoby zbędnym obciążeniem biurokratycznym nie mającym uzasadnienia merytorycznego.

Przyjmowane plany pracy Komitetu mają charakter ramowy i ograniczają się do wskazania problematyki, która będzie przedmiotem prac Komitetu w danym roku. Nie obejmują one precyzyjnego harmonogramu, ponieważ posiedzenia Komitetu dotyczą z reguły 3 kategorii zagadnień:

- 1) inicjatyw lub prac legislacyjnych podejmowanych przez Przewodniczącego Komitetu;
- 2) projektów aktów prawnych, które są aktualnie przedmiotem prac legislacyjnych, a dotyczą kwestii istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego;

¹⁰ Zwany dalej „Komitetem”.

- 3) kwestii bieżących wynikających z postulatów organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W związku z powyższym prace Komitetu tylko w pewnej części poddają się planowaniu.

Trzeba też zauważyć, że najczęściej problematyka podejmowana przez Komitet w sposób bezpośredni dotyczy kilku resortów, których działalność wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie III sektora. W związku z dynamicznym charakterem agend posiedzeń Komitetu, przedkładanie Radzie Ministrów kolejnych zmian Planu, które nie mają istotnego związku z pracami Rady Ministrów, jest pozbawione uzasadnienia merytorycznego.

Projekt zakłada (art. 5d udppw) ustanowienie dnia 24 kwietnia Dniem Społeczeństwa Obywatelskiego. Zaproponowana data 24 kwietnia związana jest z uchwaleniem tego dnia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uznano zatem, że będzie to dobra okazja do obchodzenia każdego roku w tym dniu Dnia Społeczeństwa Obywatelskiego, bowiem ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odgrywa istotną rolę z punktu widzenia rozwoju sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r., stworzenia prawnych podstaw współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej. Wejście w życie ww. ustawy zapoczątkowało proces upodmiotowienia tzw. III sektora i zwiększenia jego roli w realizacji polityk publicznych przez administrację publiczną. Przyczyniło się do tego szereg przyjętych w tej ustawie rozwiązań, a szczególnie ustalenie zasad i form współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w tym zagwarantowanie organizacjom pozarządowym udziału w konsultowaniu projektów aktów normatywnych oraz zlecaniu realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert. Nie bez znaczenia dla tej współpracy było wprowadzenie obowiązku przyjmowania najpierw przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a następnie także ministrów i wojewodów rocznych lub wieloletnich programów współpracy. Ponadto nie można pominąć powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego, której celem był rozwój dialogu obywatelskiego w Polsce z uwzględnieniem szczególnej roli organizacji pozarządowych. W końcu do popularyzacji sektora organizacji pozarządowych wśród ogółu społeczeństwa istotne znaczenie miało wprowadzenie mechanizmu 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Dzień ten będzie okazją do popularyzacji roli sektora organizacji pozarządowych w szczególności dla budowy społeczeństwa obywatelskiego, umacniania ustroju demokratycznego, w tym demokracji lokalnej, partycypacji społecznej oraz poszanowania praw i wolności obywatelskich. Dodatkowo może przyczyniać się do zwiększenia spójności i integracji środowiska organizacji obywatelskich w Polsce.

Projekt nowelizacji ustawy (art. 5e udppw) zakłada również wprowadzenie odznaki honorowej pn. „Z zasługi dla Społeczeństwa Obywatelskiego” przyznawanej przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego społecznikom, członkom organizacji pozarządowych, wolontariuszom oraz obywatelom RP za szczególne zasługi dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Zgodnie z projektowanymi przepisami, odznakę nadawać będzie Przewodniczący Komitetu z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego lub na pisemny wniosek Rady Działalności Pożytku Publicznego, w którym Rada wskaże m. in. dane osoby przedstawionej do wyróżnienia, uzasadnienie nadania odznaki ze szczególnym uwzględnieniem zasług. Przewodniczący Komitetu rozpatrywać będzie wniosek o nadanie odznaki w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Jednocześnie w przepisach doprecyzowano, że odznaka będzie mogła być nadana tej samej osobie tylko raz.

Celem wprowadzenia tej odznaki jest docenienie osób szczególnie zaangażowanych w rozwój sektora obywatelskiego w Polsce na przestrzeni ostatnich przeszło 30 lat od zainicjowania demokratycznych przemian w 1989 r. lub mających wybitne osiągnięcia dla jego rozwoju. Szczegółowy tryb postępowania w sprawie o nadanie odznaki, wzór odznaki oraz wzory odpowiednich dokumentów, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego określi w drodze rozporządzenia. W związku z tym, że Rada Działalności Pożytku Publicznego będzie wyrażać opinię w zakresie nadania odznaki lub wnioskować o nadanie takiej odznaki, zachodzi konieczność zmiany art. 35 ust. 2 udppw poprzez dodanie kolejnego zadania Rady polegającego na wyrażaniu takiej opinii lub złożeniu wniosku o nadanie odznaki (projektowany pkt 10 w art. 35 ust. 2 udppw). W projekcie uregulowano też kwestie związane z prowadzeniem ewidencji osób wyróżnionych odznaką, jak również dotyczące postępowania w przypadku utraty odznaki.

Ustanowienie odznaki honorowej bezpośrednio w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma na celu podkreślenie istotności tego odznaczenia dla całego społeczeństwa obywatelskiego.

Ponadto, przepisy dotyczące Dnia Społeczeństwa Obywatelskiego oraz odznaki honorowej pn. „Z zasługi dla Społeczeństwa Obywatelskiego”, jako wzajemnie komplementarne, powinny być ujęte w ramach tego samego (systemowego dla społeczeństwa obywatelskiego), aktu prawnego. Analogiczne rozwiązanie zastosowano między innymi w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej czy ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji.

W zakresie zmiany w art. 27 ust. 4 ustawy przesunięcie terminu sporządzenia informacji dotyczącej wydatkowania przez organizacje pożytku publicznego środków pochodzących z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych¹¹ wynika z przyczyn praktycznych. Organizacje, których rok obrotowy jest inny niż kalendarzowy, zamieszczają sprawozdania zgodnie z terminem ustawowym do 30 listopada, a część organizacji wywiązuje się z obowiązku sprawozdawczego po terminie. Poza tym Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego przygotowuje i publikuje do 15 grudnia wykaz organizacji uprawnionych do otrzymania 1,5% podatku, który będzie obowiązywał w kolejnym roku. Skumulowanie tych dwóch zadań – publikacji wykazu i sporządzenia informacji – w jednym miesiącu, który jest ostatnim miesiącem roku, powoduje, że Narodowy Instytut ma niewystarczającą ilość czasu na dokładne przeanalizowanie danych ze sprawozdań zamieszczonych przez organizacje w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego, a także na rzetelne opracowanie informacji. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że choć ustawa obecnie przewiduje zamieszczenie informacji na dzień 31 grudnia, to przesunięcie terminu opublikowania informacji o jeden miesiąc do 31 stycznia, w żaden sposób nie wpłynie negatywnie na działanie organizacji pożytku publicznego, natomiast pozwoli na sporządzenie informacji dokładniejszej i rzetelniejszej.

Zakłada się także zmianę sfery zadań publicznych, określonej w art. 4 ust. 1 ustawy poprzez modyfikację brzmienia pkt 23 i dodanie w nim nowego obszaru obrony cywilnej. Propozycja wynika z wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907). W myśl przedmiotowej ustawy obrona cywilna polega na realizacji zadań

¹¹ Zwany dalej „pdof” lub „podatkiem”;

mających na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw. Zadania te wynikają z art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056). Jednocześnie, co istotne dla celowości proponowanych zmian, omawiana ustawa przewiduje zawieranie porozumień o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wskazanymi w art. 3 ust. 3 ustawy, realizującymi zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej. Celem ww. porozumień jest zapewnienie wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej przez organy ochrony ludności.

Proponuje się uchylenie art. 27ab, którego celem było utworzenie Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego został utworzony w celu wzmocnienia potencjału organizacji pożytku publicznego poprzez wyrównywanie ich szans. Środki Funduszu przeznacza się na następujące zadania: 1) wyrównywanie szans rozwoju organizacji pożytku publicznego; 2) wzmocnienie organizacji pożytku publicznego działających lokalnie; 3) rozwój wolontariatu w organizacjach pożytku publicznego; 4) wzrost kompetencji organizacji pożytku publicznego, w szczególności przez podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności osób działających w organizacjach pożytku publicznego; 5) wzmocnienie infrastruktury organizacji pożytku publicznego. Dysponentem Funduszu jest Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Proponowana zmiana polega w istocie na likwidacji Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego z jednoczesnym przesunięciem środków tego Funduszu na rachunek Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego utworzonego na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, którego dysponentem jest Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Dotychczasowy cel likwidowanego Funduszu polegający na wzmocnieniu potencjału organizacji pożytku publicznego w drodze wyrównywania ich szans będzie mógł być realizowany poprzez wdrażanie stosownych działań finansowanych ze środków Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Celem Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest wspieranie społeczeństwa obywatelskiego na drodze do wszechstronnego rozwoju poprzez wdrażanie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podnoszeniu jakości działania całego sektora pozarządowego. Cel tego Funduszu jest więc szerzej określony w stosunku do Funduszu likwidowanego, bowiem polega na wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego, w tym wzmocnieniu i podnoszeniu jakości działania całego sektora pozarządowego, którego istotną część stanowi podsektor organizacji pożytku publicznego.

Wydatki Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego są przeznaczone na: 1) działania nastawione na przygotowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podniesieniu jakości działania całego sektora pozarządowego lub jego znaczących części (branż, środowisk); 2) wspieranie rozwoju porozumień organizacji, platform współpracy, reprezentacji środowisk organizacji sektora pozarządowego; 3) wspieranie działań statutowych organizacji sektora pozarządowego; 4) rozwój instytucjonalny organizacji, w tym: budowanie stabilnych podstaw ich dalszego funkcjonowania, tworzenie perspektywicznych planów działania i finansowania, podnoszenie standardów pracy i zarządzania organizacją.

Jak wynika z zestawienia zadań, na które przeznaczane są środki z ww. funduszy celowych, wydatki Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego przeznaczane są na szersze spectrum zadań wspierających działalność organizacji pozarządowych. Proponowana zmiana stanowi zatem jeden z elementów uporządkowania, przywrócenia przejrzystości oraz odpowiedzialnego zarządzania finansami publicznymi.

Proponuje się, aby likwidacja Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego nastąpiła z dniem 1 stycznia 2026 r. Jednocześnie, wobec uchylenia art. 27ab ustawy, straci moc akt wykonawczy wydany na podstawie art. 27ab ust. 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie gospodarki finansowej Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (Dz. U. poz. 2051).

Co istotne proponuje się, aby dotychczasowe przychody Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego stały się przychodami Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństw Obywatelskiego, co wymaga dokonania zmiany w art. 88a ustawy o grach hazardowych.

Proponuje się zatem dodanie art. 27ac w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiącego, iż obecne przychody Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, czyli środki finansowe:

- 1) pochodzące z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych niewydatkowane przez organizacje pożytku publicznego, które utraciły status organizacji pożytku publicznego,
- 2) pochodzące z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych wydatkowane niezgodnie z art. 27 ust. 2 wraz z odsetkami,
- 3) pochodzące z 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych przekazane na rzecz organizacji pożytku publicznego, która nie została uwzględniona w wykazie organizacji mających status organizacji pożytku publicznego, o których mowa w art. 27aa ust. 3, wraz z odsetkami,
- 4) stanowiące odsetki od wolnych środków finansowych przekazanych w zarządzanie na podstawie art. 78d ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
- stanowią przychody Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, o którym mowa art. 88a ustawy o grach hazardowych.

Jednocześnie art. 88a ust. 4 ustawy o grach hazardowych proponuje się nadać brzmienie, zgodnie z którym przychodami Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego staną się:

- 1) 4% wpływów z dopłat, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy o grach hazardowych;
- 2) środki finansowe, o których mowa w art. 27ab ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ponadto w projekcie uwzględniono niezbędne zmiany „wynikowe” związane z likwidacją Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego w art. 22 ust. 7, art. 27 ust. 2b, art. 27aa ust. 3 i 4. Należy w tym miejscu wskazać, że zmiana w art. 27aa ust. 4 spowoduje zmianę organu wydającego decyzje o zwrocie środków finansowych pochodzących z 1,5 % podatku dochodowego od osób fizycznych. Aktualnie organem tym jest Dyrektor Narodowego Instytutu będący dysponentem Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Natomiast na skutek proponowanej zmiany wydawanie tych decyzji znajdzie się w kompetencji dysponenta Funduszu Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego, którym będzie

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Jednocześnie zakłada się, iż zadanie określone w ust. 5 ww. art. 27aa nadal pozostanie w kompetencji Dyrektora Narodowego Instytutu. Art. 27aa ust. 5 zakłada bowiem, że Dyrektor Narodowego Instytutu, po stwierdzeniu nieprawidłowości przez niego lub inny organ, może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o posiadaniu przez organizację statutu organizacji pożytku publicznego. Zdecydowano się na pozostawienie aktualnego brzmienia tego przepisu z uwagi na fakt, iż jest to czynność o charakterze technicznym i dotychczasowe rozwiązanie zapewni ciągłość w prawidłowym wykonywaniu przez Dyrektora Narodowego Instytutu jego kompetencji dotyczących prowadzenia wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego, o którym mowa a art. 27a.

W przepisie przejściowym zakłada się również, że postępowania wszczęte, a niezakończone wydaniem decyzji ostatecznej albo prawomocnym postanowieniem sądu, w zakresie udzielonych dotacji z Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, z dniem wejścia w życie ustawy, prowadzone będą przez organ będący dysponentem Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, czyli przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Analogicznie, postępowania w zakresie udzielonych dotacji z Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy, prowadzone będą przez organ będący dysponentem Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego - Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Ponadto, celem zapewnienia prawidłowego rozliczenia środków Funduszu Organizacji Pożytku Publicznego w przepisie przejściowym zawarto też rozwiązanie, zgodnie z którym należności i zobowiązania Dyrektora Narodowego Instytutu związane z wykonywaniem jego kompetencji jako dysponenta Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego staną się należnościami i zobowiązaniami Przewodniczącego Komitetu z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Jednocześnie Przewodniczący Komitetu stanie się stroną umów i porozumień zawartych w celu wykonania kompetencji Dyrektora Narodowego Instytutu jako dysponenta Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego.

W przepisach przejściowych zakłada się ponadto stosowanie przepisów dotychczasowych:

- do rocznych i wieloletnich programów współpracy uchwalonych przed dniem wejścia w życie ustawy,
- w przypadku kontroli rozpoczętej przed dniem wejścia w życie ustawy,
- w przypadku otwartych konkursów ofert ogłoszonych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz do realizacji zadań zleczanych w ich trybie oraz składania sprawozdań z ich realizacji,
- do rocznych sprawozdań merytorycznych z działalności oraz sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 2024 r.

W przepisach przejściowych określa się też likwidację Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego z dniem 1 stycznia 2026 r.

Niniejszy projekt został uwzględniony w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów (**numer UD 240**).

3. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

4. Notyfikacja

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

5. Wpływ na mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Projekt nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

6. Wejście w życie

Niniejszy projekt zakłada, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 7, 9-12, art. 2 oraz art. 7, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

Ponadto projektowane przepisy nie będą miały bezpośredniego wpływu na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

Uchwalenie proponowanych regulacji nie powoduje skutków finansowych, a w szczególności nie powoduje zwiększenia wydatków z budżetu państwa.

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677).

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM PRAWNYM,
REDAKCYJNYM I LEGISLACYJNYM

Aleksandra Ziuzia

Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/- podpisano elektronicznie/