

V. Usprawnienie współpracy na linii JST – NGO – administracja centralna

System prawny jest niedostosowany do specyfiki działania organizacji pozarządowych i zasad współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym i publicznym. Stąd też wymagane jest ułatwienie dostępu organizacji społecznych do szerszej realizacji zadań publicznych.

Rekomendacje

5.1. Wprowadzenie w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i w towarzyszących aktach prawnych rozwiązań ułatwiających dostęp organizacjom społecznym do realizacji zadań publicznych i rzeczywiście wzmacniających potencjał tych organizacji jako instytucji życia społecznego dostarczających usług społecznościom lokalnym dynamicznie zmieniającym się w wyniku napływu uchodźców z Ukrainy, m.in. poprzez:

- wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających ciągłość i długoterminowość realizowanych zadań,
- wprowadzenie regulacji umożliwiających budowanie własności społecznej (dotacje instytucjonalne na poziomie samorządowym, powierzanie zadań publicznych wraz z odpowiednią infrastrukturą, wprowadzenie faktycznego rozliczania za rezultaty – ryczałt),
- wprowadzenie regulacji zapewniających rzeczywistą deinstytucjonalizację usług społecznych (przechodzenie od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym i społeczności lokalnej),

- wprowadzenie regulacji wzmacniających znaczenie ciał dialogu (m.in. RDPP).

Obecnie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie daje gwarancji ciągłości i długotrwałości realizowanych zadań publicznych. Ponadto nie określa, czy wydatki poniesione przez organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne przed podpisaniem umowy o dofinansowanie mogą być pokrywane z dotacji udzielonej na realizację tego zadania. Decyzja w tym zakresie należy więc do organów administracji publicznej zlecających realizację zadań. Skutkuje to brakiem pewności co do zasad rozliczania dotacji po stronie organizacji pozarządowych oraz utrudnia im efektywne realizowanie zadań publicznych.

Ważne wydaje się wprowadzenie dotacji instytucjonalnych na poziomie samorządowym na wzór modelu dotacji realizowanego w ramach Priorytet 1a Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich lub stworzenie w ustawie o pożytku możliwości organizacjom do tworzenia wewnętrznych funduszy na rzecz działalności pożytku publicznego, na które miałyby prawo robić odpisy w określonej wysokości z każdej otrzymanej na podstawie tej ustawy dotacji.

Kolejnym problemem jest to, że obecnie ustawa o działalności pożytku publicznego nie pozwala na faktyczne rozliczanie dotacji przez rezultaty. Jedną z podstaw rozliczenia są wciąż rozliczenia dokumentów finansowych. Tego typu logika działania powoduje, że organizacje nie budują własności społecznej – każdorazowa realizacja działania powoduje wyzerowanie budżetu podmiotu.

Należy zatem wprowadzić podobne mechanizmy, jak mechanizmy właściwe dla PZP (prawo zamówień publicznych), gdzie w istocie liczy się finalny rezultat realizowanego działania.

Warto oprzeć się na rozwiązaniach legislacyjnych z innych krajów europejskich (np. Niemiec), gdzie organizacje mogą liczyć na dużo większą stabilność działania – sprowadzającą się w praktyce do tego, iż realizowane zadania zlecone są im odbierane jedynie w przypadku wykazania braku osiągniętych rezultatów. W Polsce wciąż mamy do czynienia z modelem, w ramach którego los publicznego finansowania realizowanego zadania zależy od konkursu, często ogłaszanego na bardzo krótkie okresy¹⁵.

5.2. Wzmocnienie bezpieczeństwa prawnego organizacji pozarządowych oraz członków ich zarządów w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe oraz rozliczenie dotacji, jak i ochrony ich praw w relacji z organami administracji. Uregulowanie zasad kontroli w organizacjach pozarządowych, co wymaga zmian w:

- Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa,
- Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (art. 116 i 116a),
- Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 60–64, 207, 252).

Obecnie członkowie zarządów organizacji bez działalności gospodarczej nie mogą skorzystać z przesłanek egzoneracyjnych w zakresie swojej odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania publicznoprawne organizacji (dotyczy to zarówno zobowiązań podatkowych, jak niepodatkowych, jak zwroty dotacji), gdyż organizacje takie nie mają zdolności upadłościowej.

Otoczenie prawne rozliczania dotacji krajowych (głównie ustawy o pożytku), jak i ze środków unijnych nie respektuje zasady współpracy, partnerstwa i równości stron.

Ustawa o pożytku nie zawiera żadnych regulacji gwarantujących równość w związku ze składaniem ofert, rozstrzygnięciami konkursów czy kwestionowaniem sposobu realizacji projektu, w tym wydatków, przez organy administracji. W tym zakresie inspiracją mogłyby być choćby regulacje ustaw wdrożeniowych środków unijnych. Zwrócić też trzeba uwagę na potrzebę reakcji na wnioski z wyroku TK z 15.12.2020 r. (sygn. akt SK 12/20)¹⁶.

W aktualnym stanie prawnym (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) organizacje pozarządowe, które nie prowadzą działalności gospodarczej, nie mają regulacji o gwarancyjnej funkcji w zakresie ochrony ich pozycji, praw i interesów względem podmiotów kontrolujących porównywalnych co do kompleksowości i powszechności obowiązywania z regulacjami, które obowiązują organy względem przedsiębiorców na gruncie Prawa przedsiębiorców. Postulujemy wprowadzenie prawnych gwarancji ochrony organizacji względem władztwa administracyjnego partnerów publicznych.

5.3 Wprowadzenie zmian systemowo ułatwiających zrzeszanie się obywateli (przejście od ruchów nieformalnych do tworzenia rzeczywistych organizacji – instytucji) i zabezpieczających źródła finansowania organizacji społecznych oraz zapewniających bezpieczeństwo podatkowe, co wymaga zmian w:

- Ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych,
- Ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- Ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych,

¹⁵ Szerzej: <https://proste.ngo/tezy/teza-077/>* <https://proste.ngo/tezy/teza-077>.

¹⁶ Szerzej: <https://proste.ngo/tezy/teza-047>

- Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach,
- Ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym,
- Ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych

poprzez:

- deregulację mającą na celu zmniejszenie obciążeń i ilości obowiązków nakładanych na organizacje,
- umożliwienie rejestracji organizacji w ciągu 24 godzin (np. poprzez włączenie rejestracji stowarzyszeń rejestrowych w system S24),
- wprowadzenie bezpiecznych, wyższych i klarownych zarówno dla organizacji, jak i darczyńców zachęt podatkowych, ułatwiających crowdfunding (finansowanie społecznościowe),
- wypracowanie bezpiecznych i klarownych zasad opodatkowania organizacji społecznych,
- wprowadzenie możliwości prowadzenia zbiórki określonych darów rzeczowych z przeznaczeniem do dalszej sprzedaży,
- efektywne wykorzystanie Funduszy Europejskich z udziałem partnerów społecznych.

Konieczna jest deregulacja mająca na celu zmniejszenie obciążeń i ilości obowiązków nakładanych na organizacje – PPK. Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych jest dla wielu organizacji zbędnym utrudnieniem w ich działalności. A przecież ustawodawca przewidział w art. 13 wyłączenie niektórych podmiotów zatrudniających spod regulacji ustawowej, np. mikroprzedsiębiorców¹⁷.

¹⁷ Szerzej: <https://ofop.eu/petycja-na-rzecz-szybkiej-zmiany-ustawy-o-pracowniczych-planach-kapitalowych/>.

¹⁸ Szerzej: <https://proste.ngo/tezy/teza-001>.

¹⁹ Szerzej: <https://proste.ngo/tezy/teza-040>.

Konieczne wydaje się uproszczenie i przyspieszenie procedury rejestracji NGO. Zgodnie z art. 20a ust 1 Ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym sąd rejestrowy ma 7 dni na rozpoznanie wniosku o założenie stowarzyszenia. W rzeczywistości proces ten często trwa wiele tygodni. Niejednolite orzecznictwo powoduje również, że część sądów kwestionuje określone zapisy, co dodatkowo proces wydłuża. Z rozwiązania S24 korzystają m.in. spółki z o.o. i proste spółki akcyjne¹⁸.

W wyniku zmian podatkowych (tzw. Polski Ład) wprowadzono zachęty podatkowe dla podatników wspierających działalność sportową, kulturalną oraz szkolnictwo wyższe i naukę – przepisy skonstruowano jednak w ten sposób, że nie wszystkie NGO działające w tych sferach mogą z nich korzystać. Dodatkowo brak zachęt ułatwiających finansowanie społecznościowe dla osób wspierających działania w sferze dobroczynności czy pomocy społecznej.

Pilne staje się rozszerzenie i urealnienie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) dochodów organizacji pozarządowych. Występuje niekonstytucyjna nierówność wobec prawa organizacji pozarządowych nieposiadających statusu organizacji pożytku publicznego względem podmiotów, które na mocy ustawy o CIT korzystają ze zwolnień całości dochodu przeznaczanego na działalność statutową – mowa tutaj m.in. o partiach politycznych, związkach zawodowych, kołach gospodyń wiejskich, izbach gospodarczych, organizacjach pracodawców czy europejskich fundacjach politycznych¹⁹.

Organizacje pozarządowe mogą sprzedawać przedmioty darowizn rzeczowych – nie ma jednak regulacji dotyczących darów rzeczowych otrzymanych w ramach zbiorów publicznych. Powoduje to spore marnotrawstwo – możliwość sprzedaży rzeczy i otrzymania za to środków finansowych poprawiłaby kondycję NGO.

Wreszcie w chwili obecnej zasadne jest wprowadzenie stawki 0% VAT – na darowizny dla NGO na rzecz uchodźców. W tym trudnym czasie wiele organizacji pozarządowych zaangażowało się w pomoc uchodźcom. Ich rola jest niebagatelna, a co za tym idzie preferencyjne nieodpłatne wsparcie ich działań również, co m.in. dostrzeżono w projekcie Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Niestety w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 marca 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych organizacje pozarządowe zostały pominięte w katalogu odbiorców nieodpłatnych dostaw objętych 0% stawką VAT²⁰.

Te rekomendacje uznajemy za bardzo ważne. Sytuacja kryzysowa ukazała niedostosowanie systemu prawnego do specyfiki działania organizacji pozarządowych i zasad współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym a publicznym. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż zdecydowana większość zmian niekorzystnych dla samorządów w sposób mniej lub bardziej bezpośredni uderza też w organizacje społeczne, które najczęściej są szczeblem pośrednim pomiędzy JST a jego mieszkańcem, co w sposób naturalny powinno prowadzić do współpracy i partnerstwa. I tu jednak wymagana jest zmiana paradygmatu: relacje samorząd – organizacje pozarządowe

nie powinny opierać się na zasadzie paternalizmu, ale współpracy i partnerstwa. Poza samymi regulacjami ważna jest też bowiem praktyka ich stosowania. Zwraca się również uwagę na konieczność wzmocnienia modelu finansowania organizacji pozarządowych nie przez środki publiczne, a finansowe, rzeczowe i osobowe zaangażowanie obywateli.

20 Szerzej: <https://ofop.eu/stawka-0-vat-darowizny-dla-ngo-na-rzecz-uchodzcow-apef-da-premiera>.