



Druk nr 3902

Warszawa, 3 lutego 2011 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
PSR-020-5-2011

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja Polityki Społecznej i Rodziny wnosi projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Tadeusz Tomaszewski.

Łączę wyrazy szacunku

Przewodniczący Komisji

(-) Sławomir Piechota

USTAWA
z dnia 2011 r.

o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Art. 1.

W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 w ust. 3 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.”;

2) w art. 5a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.”;

3) w art. 5a w ust. 4 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) wysokość środków planowanych na realizację programu;”;

4) w art. 8 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji

oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.”;

5) w art. 11 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. Obsługa konkursu, o której mowa w ust. 2a nie obejmuje:

- 1) ogłoszenia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 13 ust. 3,
- 2) powołania komisji konkursowej, o którym mowa w art. 15 ust. 2a,
- 3) wyboru ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2 g,
- 4) ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 15 ust. 2h,
- 5) zawieranie umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3,
- 6) unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 18a.”;

6) w art. 14 w ust. 1 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

„1. Oferta złożona w trybie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 lub w art. 19a ust. 1, zawiera w szczególności:”;

7) w art. 15:

a) ust. 2d otrzymuje brzmienie:

„2d. W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.”;

b) po ust. 2d dodaje się ust. 2da w brzmieniu:

„2da. Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej, lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub

3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f.”,

c) ust. 2i otrzymuje brzmienie:

„2i. Każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty.”;

8) w art. 16 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, o której mowa w ust. 1, mogą, za zgodą tego organu wyrażoną w tej umowie, zlecić realizację zadania publicznego podmiotom niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego. Przepisy art. 43, art. 47, art. 151 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.”;

9) w art. 19a:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki:

1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10.000 zł;

2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.”,

b) uchyla się ust. 2;

10) art. 19f otrzymuje brzmienie:

„Wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej.”;

11) w art. 21 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

„W przypadku podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1:”;

12) w art. 23:

a) ust.4 otrzymuje brzmienie:

„4) Organizacja pożytku publicznego, niezależnie od obowiązków wynikających z przepisów odrębnych, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego sprawozdanie finansowe i merytoryczne w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej.”,

b) po ust. 4 dodaje się ustępy 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. Organizacja pożytku publicznego, która w roku poprzedzającym rok złożenia sprawozdania, osiągnęła przychód nieprzekraczający 100,000,00 zł przekazuje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, w terminie o którym mowa w ust. 4, uproszczone sprawozdanie merytoryczne.

4b. Organizacja pożytku publicznego, która nie przekazała ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, w terminie określonym w ust. 4, sprawozdania finansowego oraz sprawozdania merytorycznego, o którym mowa w ust. 4 albo w ust. 4a, nie zostaje uwzględniona w wykazie organizacji pożytku publicznego, o którym mowa w art. 27a.”.

c) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 i 1a, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności organizacji pożytku publicznego w okresie sprawozdawczym, w szczególności działalności pożytku publicznego oraz o wydatkowaniu środków finansowych pochodzących z 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych, oraz:

a) wzór tego sprawozdania,

b) wzór uproszczonego sprawozdania merytorycznego, uwzględniając wysokość osiągniętych przychodów w roku poprzedzającym rok, za który składane jest sprawozdanie,

- pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez organizację pożytku publicznego jej celów statutowych.”;

13) w art. 27a :

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw finansów publicznych dostarcza dane dotyczące numerów rachunków bankowych, o których mowa w ust. 3 pkt 2, na podstawie informacji zebranych przez naczelników urzędów skarbowych właściwych według siedziby organizacji.”,

b) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. W terminie do dnia 15 stycznia roku następującego po roku podatkowym minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego zamieszcza w wykazie, o którym mowa w ust. 1, dostarczone przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych numery rachunków bankowych zgłoszone przez organizacje pożytku publicznego w latach ubiegłych jako właściwe do przekazania 1 % podatku.”;

14) w art. 41a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Marszałek województwa, na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa, tworzy Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy, zwany dalej „Radą Wojewódzką”.”

15) w art. 45 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Korzystający może pokrywać koszty szkoleń wolontariuszy w zakresie wykonywanych przez nich świadczeń określonych w porozumieniu, o którym mowa w art. 44 ust. 1.”.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie 30 dni od jej ogłoszenia z wyjątkiem art. 1 pkt 12, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

UZASADNIENIE

Potrzeba nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zwanej dalej ustawą) wynika z pojawiających się w praktyce stosowania ustawy problemów natury interpretacyjnej wynikających z niedookreśloności lub niedoprecyzowania przepisów ustawy. Z uwagi na konieczność przeprowadzenia w ustawie zmian o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym przygotowano propozycję nowelizacji niektórych przepisów. Przedmiotowe zmiany umożliwią prawidłowe stosowanie ustawy. Uzasadnienie proponowanych zmian przedstawiono poniżej.

Z obecnie obowiązującego sposobu zredagowania przepisu art. 3 ust. 3 ustawy wynika, że przesłanki wskazane po treści pkt 4 dotyczą wszystkich podmiotów wymienionych w ust. 3 przedmiotowego przepisu, a dotyczyć powinny jedynie spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będącymi spółkami, działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz.857, z póź. zm.).

Treść art. 5a ust. 3 ustawy uzupełniono o obowiązek opublikowania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni na stronach BIP. Natomiast w art. 5a ust. 4 pkt 8 doprecyzowano przepis tak, aby oczywiste było, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy zawiera m.in. informację na temat wysokości środków na realizację programu, planowanych na podstawie uchwały budżetowej. Obecnie obowiązująca treść pkt 8 („wysokość środków przeznaczanych na realizację programu”) może sugerować, że środki te są zagwarantowane w uchwale budżetowej, a ze względu na termin przyjmowania programu współpracy mogą one być jedynie prognozowane.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w sferze zadań publicznych, za którą nie pobierają one wynagrodzenia. Stosownie zaś do brzmienia art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy działalność odpłatna staje się działalnością gospodarczą m.in. w przypadku, gdy wynagrodzenie jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z

kosztów tej działalności. W związku z powyższym, skoro przy sprzedaży przedmiotów darowizny z zasady nie pojawia się koszt dla organizacji, a jedynie przychód, to nie można jej uznać z definicji za działalność odpłatną.

W świetle art. 11 ust 2a obsługa otwartego konkursu ofert, może być zlecona organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3. Brzmienie tego przepisu jest nieprecyzyjne. Ustawa nie definiuje pojęcia „obsługa konkursu” ani też nie ustanawia trybu jej zlecenia. „Obsługa” nie może więc obejmować czynności, co do których ustawa wyraźnie przewiduje kompetencję organu administracji publicznej. Do tych wyłącznych kompetencji należy: ogłoszenie otwartego konkursu ofert, powołanie komisji konkursowej, rozpatrzenie ofert, ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert, zawarcie umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego czy też unieważnienie otwartego konkursu ofert. W związku z powyższym, doprecyzowano przepis wyraźnie wskazując jakie czynności nie mogą być zlecane w ramach obsługi konkursu.

Zmiana 6 ma charakter porządkowy. Dotychczasowe brzmienie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 2d nakłada na organ administracji publicznej obowiązek powołania do komisji konkursowych oceniających oferty złożone w trybie otwartego konkursu ofert przedstawiciela/i organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3 ustawy. Z uwagi na szeroki zakres tematyczny zleczanych zadań - 33 punktowa sfera zadań publicznych, jak również, z zasady, bezpłatny udział przedstawicieli środowiska pozarządowego w pracach komisji oraz zakaz udziału w pracach komisji osób reprezentujących organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie, zapewnienie realizacji ustawowego obowiązku jest bardzo utrudnione. Trudności w powołaniu przedstawicieli organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy posiadających doświadczenie w obszarze, w ramach którego zlecane są zadania publiczne, zgłaszane są również przez jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, proponuje się, w celu zapewnienia możliwości działania komisji konkursowej, wprowadzenie trzech przesłanek, po wystąpieniu których prace komisji będą mogły się odbywać bez udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych. Dodatkowo zmieniono wyrażenie „przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3” na „osoby wskazane przez organizacje pozarządowe (...)” w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych.

Nowe brzmienie zaś art. 15 ust. 2i wprowadza termin, dotychczas nieokreślony w przepisach ustawy, w którym można żądać od organów administracji publicznej uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty.

Z treści obecnie obowiązującego art. 16 ust. 4 wynika, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 7. Z kolei ust. 7 art. 16 mówi, że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, mogą zlecić realizację zadania publicznego wybranym, w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego. Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że zleczone zadanie może być realizowane, co do zasady, jedynie przez podmiot, który jest stroną umowy. Jedyny dopuszczalny wyjątek to możliwość dalszego zlecenia, przez podmiot będący stroną umowy, realizacji zadania innej organizacji lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 ustawy. Przepisy te uniemożliwiają więc zlecenie jakichkolwiek usług (np. ksero, druk, transport, usługi hotelowe) innym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, gdyż nie mieszczą się one w katalogu podmiotów wymienionych w ust. 7. Tym samym zmiana treści ust. 7 umożliwi organizacji pozarządowej lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 ustawy, zlecenie realizacji zadania publicznego innym organizacjom lub podmiotom prywatnym, w szczególności przedsiębiorcom, niebędącym stronami umowy. Ponadto, podzlecenie realizacji zadania publicznego będzie dopuszczalne wyłącznie za zgodą organu administracji publicznej wyrażoną w umowie, co zapewni wpływ organu na sposób realizowanego zadania. Organ administracji publicznej jest bowiem odpowiedzialny za realizację zadań publicznych i zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej jakości usług publicznych.

Przeredagowanie art. 19a wynika z konieczności jasnego określenia, że zlecenie realizacji zadania publicznego może nastąpić na podstawie oferty złożonej przez organizację lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 i nie musi być poprzedzone wnioskiem w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Zmiana art. 19f podyktowana jest wątpliwościami czy odniesienie do umowy użyczenia jest adekwatne do celów inicjatywy lokalnej. Nasuwa się pytanie, jaki jest stosunek tej umowy do samej umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 19 d. Umowa użyczenia jest umową o charakterze realnym, dochodzi więc do skutku poprzez wydanie rzeczy korzystającemu. Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej ma natomiast charakter konsensualny. Czy jest to zatem umowa odrębna? Wynikać z tego może, że w ramach umowy o której mowa w art. 19 d, strony zobowiązują się do zawarcia dodatkowej umowy użyczenia. Umowa użyczenia charakteryzuje się ponadto nieodpłatnością. W niektórych sytuacjach kłócić się może z ideą inicjatywy lokalnej, w ramach której nie dochodzi wprawdzie do zapłaty wynagrodzenia, jednak po pierwsze, wnioskodawca zobowiązuje się do określonych świadczeń, którymi mogą być także świadczenia pieniężne. Po drugie, wnioskodawcy w ramach swoich świadczeń uczestniczą w realizacji zadań publicznych, należących do kompetencji organu administracji publicznej. Co więcej, w ramach inicjatywy lokalnej wnioskodawcy mogą zobowiązywać się do pracy społecznej i przekazywania środków w celu wykonania zadania związanego z szczególności budową, rozbudową lub remontem obiektów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 21 ustawy w zdaniu wstępnym omyłkowo przywołano podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 czyli spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kluby sportowe, które działają w formie spółki. Przepis dotyczący wyodrębnienia działalności pożytku publicznego umożliwiającą należytą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym, jak również treść następujących punktów dotyczy jedynie tzw. podmiotów kościelnych.

Zgodnie z zaproponowaną zmianą art. 23 ust. 4, organizacje pożytku publicznego będą miały obowiązek składania sprawozdania zarówno finansowego jak i merytorycznego ze swojej działalności za pomocą środków komunikacji elektronicznej, docelowo po bezpłatnym założeniu konta użytkownika, w formie elektronicznej za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Wprowadzenie przedmiotowej zmiany usprawni i ułatwi organizacjom składanie sprawozdań, obniży koszty związane przesyłaniem sprawozdań jak również z kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Ponadto, stanowi realizację założeń Strategii Kierunkowej Rozwoju Informatyzacji Polski. Wprowadzono także, dla organizacji pożytku publicznego, możliwość złożenia

uproszczonego sprawozdania merytorycznego, jeżeli przychód osiągnięty w roku poprzedzającym złożenie sprawozdania nie przekroczy 100,000,00 zł (art. 23 ust. 4a)

Wprowadzenie art. 23 ust. 4b ma na celu wyraźne wskazanie powiązania obowiązku sprawozdawczego organizacji pożytku publicznego z uprawnieniem do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych poprzez legislacyjne uporządkowanie istniejących obecnie postanowień ustawy.

Zmiana, dotycząca art. 23 ust. 8 wprowadza nową delegację dla ministra ds. zabezpieczenia społecznego do zróżnicowania zakresu przedmiotowego obowiązku sprawozdawczego organizacji pożytku publicznego, ze względu na wysokość osiąganych w danym roku przychodów. Nie jest bowiem uzasadnione, aby organizacje osiągające nieznaczne wysokości przychodów w roku obrotowym, miały obowiązek przedkładania informacji o prowadzonej działalności w pełnym wymiarze.

Ponadto wprowadza się obligatoryjne powoływanie przez marszałków województwa Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego, w przypadku wpłynięcia wspólnego wniosku co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa.

Zmiany 13 i 15 mają charakter porządkowy.

Ocena Skutków Regulacji (OSR)

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projekt nowelizacji ustawy swoim zakresem wywiera wpływ na organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego.

Konsultacje społeczne

Projekt został skonsultowany z Radą Działalności Pożytku Publicznego.

Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu oraz sektora publicznego

Projektowana regulacja może mieć wpływ na wydatki budżetu jednostek samorządu województwa, w zakresie wynikającym z obligatoryjnego tworzenia Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego na wniosek 50 organizacji pozarządowych. Koszty działania RDPP wiązać się będą z ponoszonymi przez urzędy marszałkowskie wydatkami na organizację spotkań rad oraz zwrot kosztów dojazdu jej członków.

Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność wewnętrzną gospodarki.

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionów.

Wpływ projektu na rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Wpływ projektu na realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Warszawa, 17 lutego 2011 r.

BAS-WAPEiM-314/11

Pan Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tadeusz Tomaszewski) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje zmiany w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Wprowadzane modyfikacje dotyczą wykonywania obowiązków sprawozdawczych z realizacji programu współpracy prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pożytku publicznego (art. 2 projektu ustawy). Odnoszą się też do zasad organizacji konkursu, w którym zlecane jest wykonywanie zadań publicznych (art. 5, art. 7 projektu ustawy). Zmiany zmierzają również do możliwości zlecenia - przez organizacje pozarządowe i inne jednostki organizacyjne, wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy - realizacji zadań publicznych (art. 8 projektu ustawy). Przepisy projektu ustawy nakładają na organizacje pożytku publicznego obowiązki sprawozdawcze oraz ustalają skutki naruszenia tych obowiązków (art. 12 projektu ustawy). Projekt ustawy wprowadza też rozwiązania organizacyjne, mające ułatwić przekazywanie organizacjom pożytku publicznego 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Część z wprowadzanych zmian ma charakter redakcyjny i wynika z trudności powstających na gruncie stosowania przepisów nowelizowanej ustawy. Wprowadzane modyfikacje mają uprościć i ujedynolicić wykładnię przepisów tej ustawy (art. 1, art. 3, art. 4, art. 6, art. 9, art. 10, art. 11 projektu ustawy).

Ustawa ma wejść w życie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu ustawy).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot opiniowanego projektu ustawy należy zwrócić uwagę na:

- art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postanawiający, że Unia przyjmuje środki w celu ustanowienia i zapewniania funkcjonowania rynku wewnętrznego, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób,

usługi i kapitału na zasadach określonych w traktatach oraz w przepisach przyjętych na jego podstawie, oraz

- dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.4.2004, str. 114, PWS rozdz. 6, t. 7, s. 132), zwanej dyrektywą 2004/18/WE. Na szczególną uwagę zasługują przepisy tej dyrektywy dotyczące:
 - 1) zakresu jej zastosowania, wynikające m.in. z definicji pojęcia zamówienia publicznego (art. 1 ust. 2a), wykonawcy (art. 1 ust. 8), instytucji zamawiającej (art. 1 ust. 9), a także przepisów o udzielaniu subsydiowanych zamówień publicznych (art. 8) i przypadków, w których dyrektywa nie jest stosowana (art. 10-18) oraz
 - 2) podwykonawstwa (art. 25 i art. 48 ust. 2 lit. i art. 60).

Ad 1) Zakres zastosowania dyrektywy 2004/18/WE wymaga analizy kilku przepisów. Artykuł 1 ust. 2a dyrektywy postanawia, że zamówieniem publicznym jest umowa o charakterze odpłatnym, zawierana na piśmie pomiędzy instytucjami zamawiającymi a wykonawcami, których przedmiotem jest wykonywanie robót budowlanych, dostaw produktów lub świadczenie usług. Instytucja zamawiająca, stosownie do art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE, to państwo, jednostka samorządu terytorialnego, podmiot prawa publicznego i związki złożone z ww. podmiotów. Natomiast wykonawca zamówienia publicznego, stosownie do art. 1 ust. 8 dyrektywy 2004/18/WE, to każda osoba, fizyczna, prawna, podmiot publiczny lub grupa takich osób lub podmiotów, które oferują na rynku wykonanie robót, obiektów budowlanych, produktów lub usług.

Artykuł 8 stanowi, że dyrektywa 2004/18/WE jest stosowana do udzielania zamówień publicznych, które są bezpośrednio subsydiowane, w ponad 50%, przez instytucje zamawiające. Przepis ten ustala również pułapy finansowe determinujące stosowanie dyrektywy w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zamówień publicznych. Pułap ten wynosi 4.845.000 euro w przypadku czynności z inżynierii lądowej i wodnej określonych w załączniku do dyrektywy oraz 193.000 euro wobec zamówień na usługi oraz zamówień na roboty budowlane. Państwa członkowskie zostały zobowiązane po podejmowaniu niezbędnych środków w celu zapewnienia, by instytucje zamawiające przyznające subsydia zapewniły przestrzeganie dyrektywy 2004/18/WE, w przypadku, gdy zamówienia udziela co najmniej jednej podmiot, inny niż one same. Państwa członkowskie mają też same przestrzegać postanowień dyrektywy, gdy to one udzielają takiego zamówienia w imieniu, na rzecz innych podmiotów.

Kolejna grupa przepisów wyznaczająca zakres stosowania dyrektywy 2004/18/WE została uwzględniona w art. 10-18 i ustala przypadki, w których dyrektywa ta nie musi być stosowana. Obejmują one dokonywanie zakupów za pośrednictwem centralnej jednostki zakupowej oraz zamówienia publiczne realizowane w dziedzinie obronności, bezpieczeństwa, gospodarki wodnej,

energetyki, transportu, usług pocztowych, telekomunikacji, zamówień tajnych i wymagających stosowania szczególnych środków bezpieczeństwa, zamówień udzielanych na podstawie procedur międzynarodowych. Dyrektywa nie jest również stosowana do usług mających na celu nabycie lub dzierżawę nieruchomości, materiałów przeznaczonych do transmisji, usług arbitrażowych, usług finansowych dotyczących papierów wartościowych, umów o pracę oraz określonych usług badawczych i rozwojowych.

Ad 2) Do podwykonawstwa odnoszą się dwie grupy przepisów dyrektywy 2004/18/WE. Pierwsza dotyczy zamówień publicznych na usługi. Zgodnie z art. 25 oferent (wykonawca zamówienia publicznego) może być zobowiązany do wskazania w ofercie tej części zamówienia, której wykonanie zamierza zlecić stronom trzecim w ramach podwykonawstwa oraz do wskazania proponowanych podwykonawców. Przez pryzmat zamówienia realizowanego przez podwykonawcę mogą być też oceniane możliwości techniczne wykonawcy (art. 48 ust. 2 lit. i dyrektywy 2004/18/WE). Druga grupa przepisów odnosząca się do podwykonawstwa dotyczy koncesji na roboty budowlane i uwzględniona jest w art. 60 dyrektywy 2004/18/WE. Przepisy te uprawniają instytucję zamawiającą do wymagania od koncesjonariusza udzielenia stronom trzecim zamówień o wartości stanowiącej co najmniej 30% całkowitej wartości robót budowlanych będących przedmiotem koncesji. Podmiot zamawiający może również wezwać kandydatów ubiegających się o koncesję do określenia udziału robót, jakie zamierzają zlecić stronom trzecim.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Ad 1) Analiza zakresu regulacji dyrektywy 2004/18/WE, w tym przepisów przewidujących jej stosowanie do udzielania zamówień publicznych subsydiowanych przez instytucje zamawiające w ponad 50% oraz katalogu wyłączeń wykluczających konieczność jej stosowania prowadzi do wniosku, że co do zasady jej postanowienia powinny mieć zastosowanie do udzielania dotacji na realizację zadań publicznych, zleczanych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa ta powinna być zatem zgodna z postanowieniami dyrektywy.

Ad. 2). Z punktu widzenia materii regulowanej w nowelizowanej ustawie, na uwagę zasługują przepisy projektu ustawy dotyczące podwykonawstwa. Umożliwić one mają organizacjom pozarządowym i innym podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 ustawy zlecenie podmiotom trzecim wykonywanie zadań publicznych, realizowanych zgodnie z umowami o wsparcie realizacji zadań publicznych lub o powierzenie zadań publicznych. Umowy takie, zawierane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z

organami administracji publicznej, określają zadania publiczne wykonywane przez organizacje i ww. podmioty oraz dotację udzielaną w związku z tym przez organ administracji publicznej (art. 16 ust. 1 ustawy). Nowelizacja przewiduje, że zlecenie podmiotom trzecim zadań publicznych będzie wymagało uzyskania zgody organu administracji publicznej, wyrażonej w drodze umowy. W obecnym stanie prawnym organizacje pozarządowe i inne podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy również mogą zlecać realizację zadań publicznych, ale wyłącznie innym organizacjom pozarządowym i innym podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 ustawy.

Przedstawione przepisy dyrektywy 2004/18/WE o podwykonawstwie przewidują możliwość powierzania przez podmioty wykonujące zamówienia publiczne realizacji części tych zamówień innym podmiotom. Dyrektywa nie ustala ograniczeń odnoszących się do jednostek, które mogą, lub też nie mogą być podwykonawcami. *Ratio legis* unijnego reżimu zamówień publicznych, zmierzające do zapewnienia konkurującym ze sobą podmiotom równych warunków konkurencji na rynku wewnętrznym zapewniają przepisy art. 11 i 13 ustawy. Przepisy te przewidują, że wspieranie i powierzanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej odbywa się w drodze otwartego konkursu ofert chyba, że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Stąd też można uznać, że przepisy o podwykonawstwie są zgodne z dyrektywą.

IV. Konkluzje

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej

Autor:

Justyna Łacny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, 17 lutego 2011 r.

BAS-WAPEiM-315/11

Pan Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
dotycząca możliwości uznania komisijnego projektu ustawy
o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tadeusz Tomaszewski)
za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej
w rozumieniu art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje zmiany w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Wprowadzane modyfikacje dotyczą wykonywania obowiązków sprawozdawczych z realizacji programu współpracy prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pożytku publicznego (art. 2 projektu ustawy). Odnoszą się one też do zasad organizacji konkursu, w którym zlecane jest wykonywanie zadań publicznych (art. 5 i art. 7 projektu ustawy). Zmiany zmierzają również do możliwości zlecenia - przez organizacje pozarządowe i inne jednostki organizacyjne, wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy - realizacji zadań publicznych (art. 8 projektu ustawy). Przepisy projektu ustawy nakładają na organizacje pożytku publicznego obowiązki sprawozdawcze oraz ustalają skutki naruszenia tych obowiązków (art. 12 projektu ustawy). Projekt ustawy wprowadza też rozwiązania organizacyjne, mające ułatwić przekazywanie organizacjom pożytku publicznego 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Część z wprowadzanych zmian ma charakter redakcyjny i wynika z trudności powstających na gruncie stosowania przepisów nowelizowanej ustawy. Wprowadzane modyfikacje mają uprościć i ujednoczyć wykładnię przepisów tej ustawy (art. 1, art. 3, art. 4, art. 6, art. 9, art. 10, art. 11 projektu ustawy).

Opiniowany projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Justyna Łacny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski