

W literaturze zwrócono także uwagę, iż organizacje pozarządowe mają istotne znaczenie przy realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności). M. Kurleto³ podkreśliła, iż zasada ta zakłada zorganizowanie państwa, w którym kompetencje i zdolność do działania są przypisane w pierwszej kolejności zorganizowanym grupom społecznym, zaś w przypadku gdy ich działania okazują się niewystarczające – w drugiej kolejności kompetencje przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe (samorządowe), by wreszcie – jeżeli żadna instancja społeczna lub samorządowa nie jest skuteczna – przejść w ręce państwa. Aspekt ten podkreślił także H. Izdebski⁴, uznając, iż pomocy powinna udzielić ta komórka czy instytucja, która znajduje się najbliżej potrzebującego, a zarazem zdolna do rozwiązania określonych problemów. Cytowany autor zaznaczył przy tym, że jeżeli przekracza to możliwości podstawowej komórki społecznej – rodziny, to właściwe stają się odpowiednie szczeble organizacji obywatelskiej – szczeble pozarządowe, chyba że i one nie są zdolne do rozwiązywania problemów, które mają już charakter społeczny. Dopiero wówczas, zdaniem H. Izdebskiego, pojawia się obowiązek odpowiedniej interwencji władz publicznych.

1.1.2. „Organizacja pozarządowa” – definicja legalna

Ustawa o działalności pożytku publicznego zawiera legalną definicję pojęcia „organizacja pozarządowa”. Według art. 3 ust. 2 u.d.p.p. **organizacje pozarządowe to osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych⁵, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a także nie działają w celu osiągnięcia zysku.**

³ M. Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, s. 36–37. Podobnie J. Blacharz (w:) J. Blacharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, s. 14–18.

⁴ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003, s. 8.

⁵ Jednostkami finansów publicznych, zgodnie z art. 9 u.f.p., są natomiast: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż ustawodawca enumeratywnie wymienił dwie najczęściej występujące formy organizacyjne działania organizacji pozarządowych – stowarzyszenia i fundacje (art. 3 ust. 2 *in fine* u.d.p.p.).

W ramach przytoczonej definicji ustawodawca sformułował więc dwa kryteria:

- 1) formy organizacyjnej;
- 2) działania o charakterze *non profit*.

Mając na uwadze powyższe, do organizacji pozarządowych można zaliczyć w szczególności:

- 1) stowarzyszenia;
- 2) związki stowarzyszeń;
- 3) fundacje;
- 4) organizacje samorządu zawodowego;
- 5) organizacje samorządu gospodarczego;
- 6) związki zawodowe;
- 7) organizacje pracodawców;
- 8) organizacje kościelne;
- 9) instytucje społeczne mające osobowość prawną i działające na podstawie ustaw szczególnych, na przykład Polski Czerwony Krzyż;
- 10) partie polityczne⁶.

towe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁶ Szerzej zob. między innymi: M. Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, s. 50; R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla samorządów*, s. 13–14; A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 15–16; A. Gluźniński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 13–14; por. J. Janowski, P. Taracha, *Ważniejsze formy organizacyjno-prawne działania w obszarze „trzeciego sektora” w Polsce* (w:) M. Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000, s. 283–348.

Ustawa wprowadza natomiast wyłączenia podmiotowe w odniesieniu do organizacji, które spełniałyby dwa wymienione wyżej kryteria. Artykuł 3 ust. 2 w zw. z ust. 4 u.d.p.p. wymienia następujące podmioty, które w rozumieniu ustawy nie mogą prowadzić działalności pożytku publicznego, co jednak nie uniemożliwia klasyfikowania ich jako organizacji pozarządowych:

- 1) partie polityczne;
- 2) związki zawodowe i organizacje pracodawców;
- 3) samorządy zawodowe;
- 4) fundacje utworzone przez partie polityczne.

1.2. Organizacje pożytku publicznego

1.2.1. Działalność pożytku publicznego

Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a więc obejmująca zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 3) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 4) działalności charytatywnej;
- 5) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 6) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 7) ochrony i promocji zdrowia;
- 8) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 9) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 10) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 11) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;

- 12) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- 13) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 14) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- 15) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- 16) wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 17) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 18) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- 19) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 20) turystyki i krajoznawstwa;
- 21) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 22) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 23) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 24) ratownictwa i ochrony ludności;
- 25) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 26) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- 27) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- 28) promocji i organizacji wolontariatu;
- 29) pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- 30) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- 31) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- 32) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- 33) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- 34) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., w zakresie określonym w pkt 1–32.

Powyższa działalność pożytku publicznego może być realizowana przez wszystkie rodzaje organizacji pozarządowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza natomiast specjalną

kategorię organizacji pozarządowych, które mogą liczyć na pewne przywileje, ale spoczywają na nich także liczne obowiązki. Są to organizacje pożytku publicznego.

1.2.2. Organizacja pożytku publicznego – definicja

Organizacja pożytku publicznego to organizacja pozarządowa, która uzyskała status organizacji pożytku publicznego na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa umożliwia jednakże uzyskanie omawianego statusu także podmiotom innym niż organizacje pozarządowe. Artykuł 20 u.d.p.p. odsyła do art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p., a więc wprowadza zamknięty katalog takich organizacji, wymieniając:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników⁷.

1.2.3. Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego

Organizacja pozarządowa, chcąc uzyskać status organizacji pożytku publicznego, musi spełnić wiele warunków, w tym dokonać rejestra-

⁷ Szerzej zob. A. Ceglarski, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako organizacja pożytku publicznego*, Rejent 2006, nr 6, s. 32–52; J. Kopyta, *Spółki kapitałowe, niedziałające w celu osiągnięcia zysku jako organizacje pozarządowe – status, działalność oraz treść umowy spółki*, Rejent 2006, nr 6, s. 53–74.

cji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania poniżej zostaną omówione wyłącznie najistotniejsze kwestie dotyczące tworzenia i rejestracji organizacji pożytku publicznego, zaś informacje szczegółowe znaleźć można w bogatej literaturze przedmiotu⁸.

Artykuł 20 u.d.p.p. obliguje organizacje do spełnienia łącznie następujących warunków:

- 1) prowadzenia działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;
- 2) prowadzenia działalności gospodarczej wyłącznie jako dodatkowej w stosunku do działalności pożytku publicznego;
- 3) przeznaczania nadwyżki przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego;
- 4) posiadania statutowego kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, odrębnego od organu zarządzającego i niepodlegającego mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli lub nadzoru:
 - a) nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej,
 - b) nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe,
 - c) mogą otrzymywać z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni;

⁸ Szerzej zob. między innymi: N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005; A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*; A. Gluźniński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*; M. Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*; H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*; R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poradnik dla organizacji pozarządowych*; J. Blacharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*; J. Ruszewski, *Organizacja pożytku publicznego*, Państwo i Prawo 2005, z. 7, s. 81–94.

- 5) członkowie organu zarządzającego nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 6) statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p. zabraniają:
 - a) udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osób, z którymi członkowie, członkowie organów oraz pracownicy organizacji pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, zwanych dalej „osobami bliskimi”,
 - b) przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach,
 - c) wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu statutowego,
 - d) zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

Warto jednocześnie dodać, iż w 2010 r. wprowadzono przepis art. 20 ust. 2 u.d.p.p., który zakłada, że w przypadku stowarzyszeń działalność pożytku publicznego nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia⁹. Od powyższej regulacji nie przewiduje się już wyłączeń podmiotowych obejmujących kluby sportowe, które mogły prowadzić działalność wyłącznie na rzecz swoich członków (zob. art. 20 pkt 3 u.d.p.p. w brzmieniu pierwotnym). Z pewnością przepis ten ma na celu zmobilizowanie organizacji, które prowadzą działalność tylko i wyłącznie na rzecz

⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

swoich członków. Rodzi to jednak zasadnicze wątpliwości w praktyce, w kontekście stwierdzenia owego stanu rzeczy. Nie przewidywałbym bowiem trudności w wykazaniu choćby pojedynczych działań na rzecz osób niebędących członkami stowarzyszenia. Przykładowo w odniesieniu do klubów sportowych – działania promujące (upowszechniające kulturę fizyczną) wśród osób oglądających rywalizację sportową.

Przytoczona powyżej nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 r. przyniosła także kolejne zmiany mające na celu ograniczenie powoływania nowych organizacji pożytku publicznego. Mam tutaj na myśli wprowadzenie konieczności wykazania, iż organizacja nieprzerwanie przez okres dwóch lat prowadziła działalność pożytku publicznego (art. 22 ust. 1 u.d.p.p.). Przed nowelizacją możliwa była natomiast sytuacja, iż organizacja przy tworzeniu od razu składała wniosek o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego.

Mając na uwadze powyższe, należy wyróżnić dwa sposoby tworzenia organizacji pożytku publicznego, co będzie równoznaczne z nadaniem omawianego statusu funkcjonującej już organizacji pozarządowej:

- 1) zmiana wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez złożenie druku KRS-Z20 i załącznika KRS-W-OPP – w odniesieniu do organizacji pozarządowych już zarejestrowanych w KRS;
- 2) rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym poprzez złożenie druku KRS-W21 i załączników: KRS-W-OPP oraz KRS-WK – w odniesieniu do organizacji pozarządowych, które nie mają obowiązku wpisu do KRS (na przykład uczniowskie kluby sportowe, kluby sportowe zarejestrowane u właściwego starosty).

Komplet dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego będzie przedstawiał się następująco:

- 1) formularze KRS-Z20 lub KRS-W21 wraz z załącznikami KRS-W-OPP i ewentualnie innymi załącznikami w zależności od sytuacji (na przykład dotyczącymi organów podmiotu);
- 2) dokumenty poświadczające prowadzenie działalności pożytku publicznego przez okres co najmniej dwóch lat przed dniem złożenia wniosku; dokumenty te będą charakterystyczne dla profilu prowadzonej działalności; będą to na przykład komunikaty, zdjęcia z zawodów sportowych, wystaw, listy przyjęć interesantów w zakresie porad prawnych, obywatelskich, lekarskich itp.;

- 3) oświadczenie o przeznaczaniu nadwyżki przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego;
- 4) oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej wyłącznie jako dodatkowej w stosunku do działalności pożytku publicznego (dotyczy organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą);
- 5) oświadczenia członków organu kontroli lub nadzoru¹⁰ o tym, że:
 - a) nie pozostają z członkami organu zarządzającego w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej,
 - b) nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe,
 - c) nie otrzymują żadnego wynagrodzenia lub otrzymują z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni;
- 6) oświadczenie członków organu zarządzającego, że nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 7) jednolity tekst statutu, protokół i lista obecności z walnego zebrania, na którym dokonano zmian w statucie określonych w art. 20 ust. 7 u.d.p.p. – dotyczy organizacji, które dokonywały zmian w statutach;
- 8) statut organizacji – dotyczy podmiotów niezarejestrowanych dotychczas w KRS;
- 9) dowód wpłaty opłaty stałej w kwocie 250 zł¹¹ – opłata sądowa za dokonanie zmiany wpisu oraz 250 zł za ogłoszenie zmiany w Monitorze Sądowym i Gospodarczym – dotyczy organizacji, które są jednocześnie wpisane do rejestru przedsiębiorców (prowadzą działalność gospodarczą);
- 10) dowód wpłaty opłaty stałej w kwocie 150 zł¹² – opłata sądowa za dokonanie zmiany wpisu – dotyczy organizacji, które są wpisane w rejestr

¹⁰ Znanie mi są także przypadki dopuszczenia oświadczenia organu zarządzającego podmiotu o spełnianiu poniższych wymogów przez członków organu kontroli/nadzoru w dniu składania wniosku o wpis.

¹¹ Art. 55 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 z późn. zm.).

¹² Art. 56 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, lecz nie są wpisane do rejestru przedsiębiorców¹³; organizacje, które nie podlegają wpisowi do KRS, nie uiszczają wymienionych wyżej opłat.

1.2.4. Prawa i obowiązki organizacji pożytku publicznego

Katalog praw i obowiązków organizacji pożytku publicznego określa rozdział 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wśród praw organizacji pożytku publicznego najistotniejszą grupę stanowią przywileje o charakterze fiskalnym. Do grupy tej zaliczyć można:

- 1) zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych;
- 2) zwolnienie od podatku od nieruchomości;
- 3) zwolnienie od podatku od czynności cywilnoprawnych;
- 4) zwolnienie od opłaty skarbowej;
- 5) zwolnienie od opłat sądowych.

Warto jednocześnie zaznaczyć, iż powyższe przywileje odnoszą się tylko do prowadzonej działalności pożytku publicznego, nie zaś do działalności gospodarczej prowadzonej przez daną organizację (art. 24 ust. 1 u.d.p.p.).

Do innych, istotnych praw organizacji pożytku publicznego można zaliczyć:

- 1) możliwość otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 27 u.d.p.p.);
- 2) możliwość nabywania na szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 23 ust. 2 u.d.p.p.);

¹³ Warto zwrócić uwagę, iż w świetle zmian dokonanych ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 146) zniesiono obowiązek ujawniania w Monitorze Sądowym i Gospodarczym informacji związanych ze statusem organizacji pożytku publicznego (zob. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).

- 3) możliwość nieodpłatnego informowania o swojej działalności w publicznym radiu i telewizji (art. 26 u.d.p.p.)¹⁴;
- 4) możliwość wykonywania w organizacjach pożytku publicznego pracy przez osoby skierowane do odbycia służby zastępczej (art. 25 u.d.p.p.)¹⁵.

Na organizacjach pożytku publicznego spoczywają także obowiązki, które mają przede wszystkim charakter sprawozdawczy. Wymienić w tym względzie należy:

- 1) sporządzanie rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności (art. 23 ust. 1 u.d.p.p.)¹⁶;
- 2) sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego (art. 23 ust. 2 u.d.p.p.)¹⁷;

¹⁴ Należy w tym miejscu zauważyć, iż dopiero w 2011 r. ukazały się przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.). Szerzej zob. rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (Dz. U. Nr 109, poz. 638).

¹⁵ Szerzej zob. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217 z późn. zm.).

¹⁶ Od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 80, poz. 434), które określa elementy składowe oraz wzór sprawozdania merytorycznego, które opracowują organizacje pożytku publicznego. Przed wejściem w życie owych przepisów stosowano wzór sprawozdania z działalności fundacji. Szerzej zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz. U. Nr 50, poz. 529 z późn. zm.). Od 1 stycznia 2013 r. wejdą w życie przepisy zakładające sporządzanie uproszczonego sprawozdania merytorycznego dla organizacji pożytku publicznego, która ze swojej działalności osiągnęła przychód nieprzekraczający 100 000 zł (szerzej zob. art. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 209, poz. 1244).

¹⁷ Warto także pamiętać, iż niektóre organizacje pożytku publicznego mają obowiązek badania i ogłaszania sprawozdania finansowego według przepisów art. 64 i n. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dotyczy to organizacji, które w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdania finansowe, spełniły co najmniej dwa z następujących warunków: a) średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób; b) suma aktywów bilansu

- 3) publikacja sprawozdania merytorycznego i finansowego na stronach internetowych organizacji (art. 23 ust. 2a u.d.p.p.);
- 4) publikacja sprawozdania merytorycznego i finansowego na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego – www.pozytek.gov.pl, w terminie do dnia 15 lipca roku następującego po roku, za który składane jest sprawozdanie finansowe i merytoryczne (art. 23 ust. 6 u.d.p.p.)¹⁸;
- 5) złożenie w Krajowym Rejestrze Sądowym zatwierdzonego rocznego sprawozdania finansowego – dotyczy organizacji pożytku publicznego, które są do tego zobowiązane na podstawie ustawy o rachunkowości (zob. art. 69 ust. 1 u.r.);
- 6) wpis do Krajowego Rejestru Sądowego – dotyczy organizacji, które z innych tytułów nie podlegają wpisowi do KRS;
- 7) dodatkowy nadzór nad realizacją uprawnień i obowiązków wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sprawowany przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2 500 000 euro; c) przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5 000 000 euro. Artykuł 23 ust. 5 u.d.p.p. upoważnia natomiast ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzenia, które nakłada obowiązek badania rocznego sprawozdania finansowego organizacji pożytku publicznego, nawet jeśli sprawozdanie finansowe nie podlega obowiązkowi badania zgodnie z przepisami o rachunkowości. Szerzej zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852). W przytoczonym rozporządzeniu wymieniono trzy przesłanki, które muszą być spełnione łącznie: 1) realizacja zadań publicznych zleconych, jako powierzone do wykonywania lub do wspierania zadania publicznego; 2) otrzymanie w roku obrotowym łącznej kwoty dotacji na realizację powyższych zadań w wysokości co najmniej 50 000 zł; 3) osiąganie w roku obrotowym przychodów w wysokości co najmniej 3 000 000 zł.

¹⁸ Od 1 stycznia 2012 r. uchylony został obowiązek przekazania sprawozdania finansowego i merytorycznego ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego (szerzej zob. art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 209, poz. 1244).

1.2.5. Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pożytku publicznego

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza rozróżnienie na odpłatną i nieodpłatną działalność pożytku publicznego. W tym względzie należy krótko scharakteryzować przytoczone pojęcia, a także zestawzić je z działalnością gospodarczą, którą przecież mogą prowadzić organizacje pozarządowe.

Działalność nieodpłatna pożytku publicznego to działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 u.d.p.p., za które nie pobierają one wynagrodzenia.

Działalność odpłatna pożytku publicznego to:

- 1) działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 u.d.p.p., za które pobierają one wynagrodzenie;
- 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.

Ustawa wprowadza jednak ograniczenie, iż przychód z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego (art. 8 ust. 2 u.d.p.p.).

Działalność gospodarcza

Charakterystyczne z perspektywy funkcjonowania organizacji pożytku publicznego jest to, iż mogą one prowadzić działalność gospodarczą. Przy czym nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności. Oznacza to więc, iż w zakresie tego samego przedmiotu działalności organizacja może prowadzić działalność gospodarczą oraz nieodpłatną działalność pożytku publicznego (nie pobierając wynagrodzenia za nią), co będzie wymagało rachunkowego ich wyodrębnienia.

Wykonywanie odpłatnej działalności pożytku publicznego upodabnia ją do działalności gospodarczej, niezależnie od tego, iż w obydwu przypadkach organizacje te przeznaczają zysk na realizację celów statutowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadza jednak kolejny przywilej dla organizacji pożytku publicznego, polegający na tym, iż w pewnych sytuacjach prowadzona odpłatna działalność pożytku publicznego nie będzie stanowiła działalności gospodarczej, a co za tym idzie – nie będzie istniała konieczność rejestracji jako przedsiębiorca w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Artykuł 9 ust. 1 u.d.p.p. stanowi, iż działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli:

- 1) pobierane przez organizację wynagrodzenie jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności, lub
- 2) przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia (umowa o pracę, a także umowy cywilnoprawne) przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich trzech miesięcy, przekracza trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

Wyodrębnienie form działalności

Prowadzenie przez organizacje pozarządowe nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości. Warto w tym miejscu dodać, iż na gruncie zmian ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dokonanych w 2010 r., zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego organizacje pozarządowe określają w statucie lub w innym akcie wewnętrznym¹⁹.

¹⁹ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

PODSTAWY PRAWNE, ZASADY ORAZ FORMY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

2.1. Podstawy prawne współpracy

Zasadniczym aktem prawnym określającym sferę zadań publicznych i przede wszystkim regulującym sferę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest **ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**. Przed jej wejściem w życie stosowano w tym zakresie wiele ustaw szczególnych, jak na przykład prawo o stowarzyszeniach czy też ustawę o fundacjach. Słusznie jednak wskazano w piśmiennictwie, iż pracom nad ustawą towarzyszyła chęć systemowego uregulowania relacji pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym²⁰. Uchwalenie omawianej ustawy należy więc uznać za znaczący krok w zakresie współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Drugim aktem prawnym, który będzie miał istotne znaczenie dla prowadzenia owej współpracy, jest **ustawa o finansach publicznych**, która określa zasady dotowania zadań zleconym organizacjom pozarządowym.

Do ustaw szczególnych regulujących sferę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi zaliczyć można w szczególności:

²⁰ K. Puchacz, *Nowe zasady udzielania i rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych przez jednostki sektora publicznego przy realizacji zadań publicznych*, Gdańsk 2011, s. 9. Szerzej zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, druk sejmowy nr 263, s. 19.

1) ustawę z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.)²¹;

Ustawa ta stanowi odrębną podstawę prawną do:

- określania w drodze uchwały celu publicznego z zakresu sportu, który jednostka samorządu terytorialnego ma zamiar realizować (art. 27 ust. 2 u.s.);
- udzielania dotacji klubom sportowym, działającym na obszarze danej jednostki i nie działającym w celu osiągnięcia zysku (art. 28 u.s.); nie dotyczy to tylko dotacji dla organizacji pozarządowych, lecz między innymi także dla spółek;
- powoływania rad sportu jako organu opiniodawczego (art. 30 u.s.);
- ustanawiania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień ze środków jednostki samorządu terytorialnego (art. 31 u.s.);

2) ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.);

Zgodnie z art. 81 ust. 1 te same ustawy w trybie określonym odrębnymi przepisami (na przykład w ustawie o finansach publicznych) dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Dotację taką może otrzymać osoba fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie. Uprawnioną mogła będzie być również organizacja pozarządowa;

3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);

W trybie art. 221 u.f.p. może być przyznana dotacja celowa na inne zadania niż określone w art. 4 u.d.p.p. Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa wówczas, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenie (art. 221 ust. 4 u.f.p.);

²¹ Przed wejściem w życie ustawy o sporcie podstawę taką stanowiła ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).

- 4) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.);
Ustawa ta stanowi podstawę do przekazywania ochotniczym strażom pożarnym środków pieniężnych w formie dotacji na koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej (art. 32 ust. 3b ustawy);
- 5) ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);
Przepisy ustawy o systemie oświaty określają zasady przyznawania dotacji oświatowej niepublicznym szkołom i przedszkolom, które mogą być prowadzone także przez organizacje pozarządowe (zob. między innymi art. 80 ustawy). Tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 4 ustawy);
- 6) ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).
Ustawa przewiduje możliwość finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowanych przez organizacje pozarządowe (art. 36 ustawy). Do zlecania zadań stosuje się natomiast odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Do 12 marca 2010 r. jako samodzielną podstawę prawną współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się sprawami pomocy społecznej można było wymienić **ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej** (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.). Rozdział drugi ustawy określał bowiem odrębną procedurę zlecania realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej uchwalona w dniu 22 stycznia 2010 r.²² wprowadziła natomiast przepis art. 25 ust. 5, który zakłada, iż do zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej stosuje się

²² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Spowodowało to także uchylene art. 26–35 ustawy o pomocy społecznej, które określały tryb zlecania zadań. W świetle obecnie obowiązujących przepisów mamy natomiast utrzymany jeden wyjątek w zakresie trybu zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 25a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej realizację zadania, którego przedmiotem jest prowadzenie całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej, utworzonej przed dniem 1 stycznia 2005 r., organ zleca z pominięciem trybów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy jednak zauważyć, iż nawet przed zniesieniem dualizmu w zakresie zlecania zadań (tj. przed 12 marca 2010 r.) art. 25a wyłączał w tym zakresie stosowanie trybu zlecania zadań określonego w rozdziale 2 ustawy o pomocy społecznej.

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi to także akty rangi podustawowej. Wśród najistotniejszych wymienić należy:

- 1) rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431);
- 2) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852);
- 3) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172);
- 4) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25);
- 5) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie trybów, terminów oraz formatu wymiany danych między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi w związku z prowadzonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazem organizacji mających status organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 86, poz. 474);