

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Departament Pożytku Publicznego

Marta Żołędowska

USTAWA
o działalności pożytku publicznego
i o wolontariacie

Praktyczny Komentarz

Stan prawny:
30 maja 2011 r.

Warszawa, 2011

Spis treści

Słowo wstępne	5
Dział I. <i>Przepisy ogólne</i>	7
Dział II. <i>Działalność pożytku publicznego</i>	26
Dział III. <i>Wolontariat</i>	91
Bibliografia	101
Orzecznictwo	102

Słowo wstępne

Uchwalenie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) – UoDPPiW – położyło podwaliny pod rozwój instytucjonalnej współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem. Był to kolejny krok ustawodawcy w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego od czasu przemian ustrojowych, kiedy to wprowadzono m.in. wolność zrzeszania się, która ostatecznie znalazła potwierdzenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przede wszystkim zapewniła ramy prawne dotowania ze środków publicznych działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Przyczyniła się także do rozpowszechniania swoistej kultury współpracy – poprzez propagowanie także innych, pozafinansowych jej form – takich jak wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Wprowadzone ustawą obligatoryjne tworzenie programów współpracy z sektorem pozarządowym niejako wymuszało refleksję administracji nad potrzebą prowadzenia tej współpracy. Nie bez znaczenia był także prowadzony cyklicznie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej monitoring stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Badanie to, w ramach którego urzędy administracji publicznej odpowiadały na pytania o stosowanie poszczególnych przepisów, prócz pozyskiwania cennych danych statystycznych, pozwalało poszerzać znajomość ustawy wśród urzędników, a w konsekwencji także – popularyzować jej idee.

Nie można nie wspomnieć o ustanowionym niniejszą ustawą statusie organizacji pożytku publicznego (OPP), oraz wprowadzeniu możliwości przekazywania na ich rzecz 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Mechanizm ten na trwałe zagościł w świadomości Polaków. Dało się obserwować jak z roku na rok coraz więcej osób decyduje się wspierać w ten sposób organizacje. W ślad za tym znacząco wzrastała ilość środków przez nie pozyskiwanych.

Od chwili wejścia w życie aż do 2010 r., ustawa nie była poddawana istotnym nowelizacjom. Dynamika zmian społecznych (rozwój trzeciego sektora, ale także technologii informatycznych) oraz spojrzenie na praktykę stosowania poszczególnych instytucji ustawowych z perspektywy czasu – stały się impulsem do pierwszej obszernej nowelizacji. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146), poprzedzona była szerokimi

konsultacjami społecznymi wszystkich zainteresowanych środowisk. W ich rezultacie zakresem nowelizacji objęto w zasadzie wszystkie instytucje regulowane przez UoDPPiW. Zmiany dotyczyły nie tyle ich istoty (jako że instytucje te jako zakorzenione już w obrocie prawnym nie budziły większych kontrowersji), co pragmatycznych aspektów ich stosowania.

Przede wszystkim usprawniono mechanizmy zlecenia zadań publicznych (pozakonkursowe tryby wyłaniania ofert, rezygnacja z anachronicznego wymogu zamieszczania ofert w prasie). Wzmocniono także mechanizmy dialogu obywatelskiego (obowiązkowe konsultacje społeczne aktów prawa miejscowego i programów współpracy, uchwały o sposobie prowadzenia tych konsultacji, tworzenie rad działalności pożytku publicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego). W związku ze znaczącym rozwojem statusu OPP doprecyzowano kryteria jego przyznawania, oraz położono nacisk na transparentność działania tych organizacji (powiązanie wypełniania obowiązku sprawozdawczego z uprawnieniem do otrzymywania 1% podatku).

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce ma na celu wyjaśnienie niuansów znowelizowanej ustawy, w odniesieniu do najczęściej podnoszonych pytań dotyczących stosowania UoDPPiW, w sposób spójny z wykładnią dotychczas stosowaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Krzysztof Więckiewicz

Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Dział I

Przepisy ogólne

Art. 1.

1. Ustawa reguluje zasady:
 - 1) prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi;
 - 2) uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego;
 - 3) sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego;
 - 4) tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego.
2. Ustawa reguluje również warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń.

Przepis określa zakres przedmiotowy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UoDPPiW), wprowadzając jednocześnie kluczowe dla tego aktu prawnego pojęcia: „organizacji pozarządowej”, „działalności pożytku publicznego”, „statusu organizacji pożytku publicznego”, „rad działalności pożytku publicznego” oraz „wolontariuszy”. Niektóre z nich zostały zaadaptowane z powszechnie stosowanego nazewnictwa odnoszącego się do instytucji dużo starszych niż sama ustawa („organizacja pozarządowa”, „wolontariusz”). Inne pojęcia zostały wprowadzone samą ustawą i odnoszą się do swoistych wprowadzonych przez nią instytucji (działalność pożytku publicznego, organizacja pożytku publicznego, rady działalności pożytku publicznego).

Niektóre wprowadzone ustawą terminy, takie jak np. „działalność pożytku publicznego”, z czasem wyszły poza ramy języka prawnego, stając się częścią języka potocznego, jako synonimy powszechnie znanych określeń. Np. „działalność pożytku publicznego” utożsamiana bywa z działalnością „społeczną”, „społecznie użyteczną”, „społecznie zaangażowaną” czy nawet „charytatywną”. Część z tych synonimów trafnie oddaje sens pojęcia, część ma charakter zawężający. Stosując ustawę należy natomiast pamiętać o regułach wykładni aktów prawnych i posługiwać się jej nomenklaturą zgodnie z definicjami ustawowymi. Jest to szczególnie istotne uwagi na fakt, że kluczowe dla UoDPPiW pojęcia stanowią spójny system i odwołują się do siebie wzajemnie (patrz art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 4, art. 5 ust. 1).

UoDPPiW nie reguluje wszystkich kwestii związanych ze statusem prawnym podmiotów należących do tzw. trzeciego sektora. Poza zakresem przedmiotowym UoDPPiW znalazły się m.in. przepisy ustrojowe dotyczące tworzenia poszczególnych form organizacji pozarządowych oraz kwestie wynikające z przepisów odrębnych (np. ulgi i zwolnienia podatkowe, udział organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych).

UoDPPiW ustanawia zasady prowadzenia przez nie działalności pożytku publicznego (wraz z kwestią nadzoru nad prowadzeniem tej działalności), oraz współpracy pomiędzy nimi a organami administracji publicznej. Regulowana przez UoDPPiW współpraca dotyczy *de facto* sfery prowadzonej działalności pożytku publicznego, nie zaś innego rodzaju działalności organizacji pozarządowych (patrz art. 5 ust. 1, art. 4). Ponadto ustawa reguluje szczególną instytucję statusu organizacji pożytku publicznego (OPP), w tym wynikające z niej prawa i obowiązki. Reguluje także tworzenie i funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego oraz tworzy ramy prawne dla wolontariatu.

Warto podkreślić, że wymienione w art. 1 problematyki składające się na zakres przedmiotowy ustawy zostały uregulowane w różnym stopniu szczegółowości. Co więcej, jak się wydaje, tworzenie rad działalności pożytku publicznego (art. 1 ust 1 pkt 4) mieści się w pojęciu współpracy, o którym mowa w art. 1. ust. 1 pkt 1. Zostało jednak wymienione przez ustawodawcę oddzielnie, zapewne w celu podkreślenia wagi partycypacyjnych form współpracy.

Art. 2.

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) **dotacji** – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240);
- 2) **„środkach publicznych”** – rozumie się przez to środki publiczne, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, przeznaczone na wydatki publiczne w rozumieniu tej ustawy;
- 3) **wolontariuszu** – rozumie się przez to osobę fizyczną, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie;
- 4) **inicjatywie lokalnej** – rozumie się przez to formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej.

Na uwagę zasługuje definicja „dotacji”. Jest ona węższa niż na gruncie ustawy o finansach publicznych i obejmuje jedynie dotacje celowe, o których mowa

w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240). Wszelkie inne dotacje znajdują się poza zakresem tej definicji. A zatem ilekroć ustawa posługuje się pojęciem dotacji, należy przez to rozumieć nie każdy jej rodzaj, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych, a jedynie dotacje celowe o których mowa we wskazanych przepisach. Ma to znaczenie w szczególności w kontekście brzmienia art. 19a ust. 7.

Art. 3.

- 1. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.**
- 2. Organizacjami pozarządowymi są:**
 - 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,**
 - 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku**

– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.
- 3. Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:**
 - 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) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;**
 - 3) spółdzielnie socjalne;**
 - 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 członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.
- 3a. Przepisów art. 7 oraz art. 19b–41i nie stosuje się do spółdzielni socjalnych.**
- 4. Przepisów działu II nie stosuje się do:**
 - 1) partii politycznych;**

- 2) związków zawodowych i organizacji pracodawców;
 - 3) samorządów zawodowych;
 - 4) (uchylony);
 - 5) fundacji utworzonych przez partie polityczne;
 - 6) (uchylony).
5. Przepisów rozdziału 2 działu II nie stosuje się do zlecenia realizacji zadań w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą finansowanych ze środków budżetu państwa w części, której dysponentem jest Szef Kancelarii Senatu.
6. (uchylony).

1. Art. 3 ust. 1 stanowi, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Do zakresu definicji działalności pożytku publicznego należy zatem:

- podmiot, który ją wykonuje (organizacja pozarządowa);
- przesłanka społecznej użyteczności;
- zakres przedmiotowy – określony poprzez odwołanie do sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Działalność pożytku publicznego stanowi rodzaj działalności statutowej (szereżej – komentarz do art. 6).

2. W świetle art. 3 ust. 2 organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku

– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Oznacza to, że w zakres definicji organizacji pozarządowej wchodzi trzy przesłanki. Po pierwsze – nienależenie do sektora finansów publicznych, który został zdefiniowany poprzez wyliczenie zawarte w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240). Po drugie przesłanka niedziałania w celu osiągnięcia zysku, po trzecie – posiadanie zdolności prawnej (osobowości prawnej lub tzw. ułomnej osobowości prawnej). Zdolność prawna, tzn. zdolność stawania się podmiotem stosunków prawnych musi wyraźnie wynikać z ustaw regulujących funkcjonowanie danej jednostki organizacyjnej. Podmioty nie posiadające zdolności prawnej nie mogą być uzna-

ne za organizacje pozarządowe, nawet jeśli nie działają w celu osiągnięcia zysku i nie należą do sektora finansów publicznych. W świetle UoDPPiW organizacjami pozarządowymi nie są więc np. stowarzyszenia zwykle oraz komitety, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. z 1933 r., Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).

3. Na zasadzie wyjątku od reguły, że działalność pożytku publicznego prowadzona jest przez organizacje pozarządowe, art. 3 ust 3 stanowi, może być ona prowadzona także przez:

- 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) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) 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 oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Podmioty dopuszczone obok organizacji pozarządowych do możliwości prowadzenia działalności pożytku publicznego (podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3), to podmioty zbliżone do nich w swej konstrukcji, choć jednocześnie formalnie wyłączone z zakresu definicji organizacji pozarządowej. Z wyjątkiem spółdzielni socjalnych są one podmiotami *non-profit*, tzn. podmiotami nienastawionymi na osiągnięcie zysku. Co istotne, żaden z nich nie należy do sektora finansów publicznych. Konstrukcja działalności pożytku publicznego powstała bowiem w celu zdefiniowania działalności społecznej, nienastawionej na zysk, prowadzonej przez podmioty prawa prywatnego. W odniesieniu do sektora finansów publicznych działalność niegospodarczą regulują bowiem przepisy prawa materialnego dotyczące tych jednostek organizacyjnych (np. zadania własne gminy, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Brzmienie art. 3 ust. 3 wskazuje na to, że działalność podmiotów innych niż organizacje pozarządowe i podmioty o których mowa w art. 3 ust. 3 tym przepisie nie może być uznana za działalność pożytku publicznego, nawet jeśli ma charakter społecznie użyteczny a jej zakres przedmiotowy odpowiada sferze

zadań publicznych (np. działalność osób fizycznych, spółek osobowych, jednostek samorządu terytorialnego).

4. Art. 3 ust. 3 pkt 1 wymienia wśród podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego tzw. podmioty wyznaniowe – 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.

W świetle ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155) tworzenie wspólnot religijnych – kościołów i innych związków wyznaniowych podlega zasadzie wolności sumienia i wyznania (art. 2). Jednocześnie, w świetle art. 10 tej ustawy Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań, a państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyjątki od tej zasady regulują ustawy lub przepisy wydane na ich podstawie. Wyznaniowe osoby prawne zostały na gruncie UoDPPiW zrównane z organizacjami pozarządowymi, jednak, co istotne – wtedy, kiedy prowadzą działalność pożytku publicznego i w zakresie tej działalności. Zrównanie to dotyczy zatem tych podmiotów wyznaniowych, których działalność statutowa wykracza poza sferę kultu religijnego i jest prowadzona w sferze zadań publicznych.

5. W myśl art. 84 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Do utworzenia takiego stowarzyszenia potrzeba co najmniej 3 założycieli. Przepisy Prawa o stowarzyszeniach stosuje się odpowiednio.

6. W katalogu podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 szczególnym charakterem wyróżniają się spółdzielnie socjalne. W świetle ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651), spółdzielnia socjalna jest podmiotem nastawionym na zysk – art. 2 ust. 1 wyraźnie wskazuje, że przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Działalność społecznie użyteczna w sferze zadań publicznych określonych w UoDPPiW (działalność pożytku publicznego) ma natomiast charakter

dotatkowy i fakultatywny w stosunku do działalności gospodarczej (art. 2 ust. 3).

Art. 3 ust 3a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyłącza w stosunku do spółdzielni socjalnych przepisy dotyczące organizacji pożytku publicznego, działalności nieodpłatnej pożytku publicznego, inicjatywy lokalnej oraz rad działalności pożytku publicznego. Dlatego też, w przeciwieństwie do podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt. 1, 2 i 4, spółdzielni socjalnych nie należy uznawać za podmioty zrównane z organizacjami pozarządowymi. Jest to o tyle istotne, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146), która wprowadziła art. 3 ust. 3 pkt 3, rozpowszechnione było określanie podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 mianem „podmiotów zrównanych z organizacjami pozarządowymi”. Na gruncie ówczesnych przepisów było to określenie w pełni uzasadnione¹. Włączenie spółdzielni socjalnych do tego katalogu powoduje, że powyższe określenia nie mogą już być stosowane zamiennie. Obecnie bardziej adekwatne wydaje się mówienie o organizacjach pozarządowych i „innych podmiotach prowadzących działalność pożytku publicznego” – jako zbiorczym określeniu podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3.

7. Omówienia wymaga art. 3 ust. 3 pkt 4, odnoszący się do spółek prawa handlowego, który został wprowadzony ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146). Przepis ten odnosi się do szczególnego typu podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku, tzw. spółek *non-profit*, które zostały zrównane z organizacjami pozarządowymi. Odrębna regulacja tych podmiotów jest odpowiedzią ustawodawcy na orzecznictwo sądów, w świetle którego spółka kapitałowa może działać w celu innym niż osiągnięcie zysku, a zatem w konkretnym przypadku może spełniać przesłanki ustawowej definicji organizacji pozarządowej².

W wyniku nowelizacji z dnia 22 stycznia 2010, spółki *non-profit* zostały jednak wyłączone z zakresu definicji organizacji pozarządowej. Przyczyną tego był zapewne fakt, że spółki jako forma prawna co do zasady wykorzystywane są do prowadzenia działalności *for-profit*. Ustawodawca uznał więc za zasadne doprecyzowanie kryteriów pozwalających stwierdzić, że w konkretnym przypadku jest

¹ H. Izdebski, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Warszawa 2003, str. 33.

² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, *OSNC 2006/12/200*.

inaczej – tzn. mamy do czynienia ze spółką *non-profit*. Prócz przesłanek niedziałania dla osiągnięcia zysku oraz nienależenia do sektora finansów publicznych, ustawodawca ustanowił w odniesieniu do spółek *non-profit* dodatkowe wymogi: przeznaczania całości dochodu na realizację celów statutowych oraz zakazu podziału zysku między członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Doprecyzowanie tych przesłanek w odniesieniu do spółek *non-profit* ma więc istotne uzasadnienie praktyczne – jako że dotyczy podmiotów których forma prawna wynikająca z ustawy w żaden sposób nie gwarantuje działania *non-profit* (tak jak to ma miejsce np. w przypadku stowarzyszeń i fundacji). W przypadku spółek *non-profit* fakt niedziałania w celu osiągnięcia zysku nie ma podstawy w przepisach regulujących tę formę prawną, lecz w postanowieniach aktów wewnętrznych – statutu lub umowy spółki.

Wprowadzenie art. 3 ust. 3 pkt. 4 ma ponadto tę istotną konsekwencję, że spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z o sporcie, które spełniają przesłanki, o których mowa w art. 3 ust. 2 (odpowiadają definicji organizacji pozarządowej) lecz nie spełniają dodatkowych przesłanek uznania za spółki *non-profit* (tzn. przeznaczania całości dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczania zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników) nie są organizacjami pozarządowymi w rozumieniu UoDPPiW.

Określając kryteria definicyjne spółki *non-profit*, ustawodawca użył pojęć „zysku” oraz „dochodu”. Pojęcie zysku stosowane na gruncie kodeksu spółek handlowych zostało użyte w przesłance zakazu podziału. Jeśli natomiast chodzi o pojęcie „dochód”, użyte w omawianym przepisie, to zostało ono przejęte z ustawodawstwa regulującego działalność organizacji pozarządowych – tj. Prawa o stowarzyszeniach. W myśl art. 34 tej ustawy, dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Nie może być rozumiany na sposób cywilistyczny – jako wszelka korzyść i używany zamiennie z przychodem³. W świetle wykładni Sądu Najwyższego: „wydaje się oczywiste, że dochód z działalności gospodarczej w rozumieniu powołanego przepisu (art. 34 Prawa o stowarzyszeniach) stanowi tzw. czysty dochód z tej działalności po uiszczeniu wszelkich zobowiązań podatkowych i kosztów działalności gospodarczej, a w ramach tych kosztów także wpłaty na tworzone fundusze (np. rezerwy, na cele

³ Patrz np. Komentarz do art. 53 kodeksu cywilnego [w:] M. Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego, Zakamycze, 1997, Lex 2010; Komentarz do art. 53 kodeksu cywilnego (Dz.U.64.16.93), [w:] A. Kidyba (red.), K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, T. Sokołowski, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, Lex 2010.

statutowe, zachęt materialnych) przewidziane w powszechnie obowiązujących przepisach płacowych i finansowych”⁴. Czysty dochód określany jest zaś na gruncie prawa podatkowego jako nadwyżka przychodów nad kosztami (co jest spójne z art. 20 ust. 1 UoDPPiW, w myśl którego, organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa oraz podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4, która m.in.: nadwyżkę przychodów nad kosztami, czyli tzw. czysty dochód, przeznacza na działalność na rzecz ogółu społeczności).

Użycie w jednym przepisie pojęcia „dochód” („całość dochodu na realizację celów statutowych”) oraz pojęcia „zysk” („nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników”) wynika ze szczególnego charakteru spółek *non-profit* – jako podmiotów nie nastawionych na osiąganie zysku, które działają w ramach formy prawnej zazwyczaj służącej prowadzeniu działalności nastawionej na jego osiągnięcie.

8. Art. 3 ust. 4 należy interpretować w ten sposób, że choć wymienione w ust. 4 podmioty formalnie spełniają przesłanki uznania ich za organizacje pozarządowe, a więc mogą nimi być w sensie prawnym (nie należą do sektora finansów publicznych, mogą działać w celu innym niż osiąganie zysku), to jednak nie przysługują im pewne (określone w dziale II) uprawnienia.

Art. 4.

1. **Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie:**
 - 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
 - 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
 - 3) działalności charytatywnej;
 - 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
 - 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
 - 6) ochrony i promocji zdrowia;
 - 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
 - 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1990 r., III PZP 59/89, Lex 2010.

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

możliwością ich wykonywania przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1, w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych.

Sfera zadań publicznych to jedno z kluczowych pojęć ustawy. Katalog wymieniony w art. 4 ust. 1 służy m.in. dookreśleniu pojęcia działalności pożytku publicznego (art. 3 ust. 1, patrz też komentarz do art. 6) oraz zakreśla obszar merytoryczny współpracy pomiędzy administracją publiczną a sektorem pozarządowym (patrz. art. 5 ust. 1).

Art. 5.

- 1. Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.**
- 2. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach:**
 - 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;**
 - 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;**
 - 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;**
 - 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;**
 - 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;**
 - 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;**
 - 7) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241).**

3. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocności, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.
4. Zlecenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), może mieć formy:
 - 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
 - 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.
5. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
6. Organ administracji publicznej może po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tworzyć i prowadzić jednostki organizacyjne, których celem jest działalność, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 33.
7. Podmiotem prowadzącym jednostkę, o której mowa w ust. 6, może być także organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.
8. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

1. Katalog form współpracy, określony w art. 5 ust. 2 ma charakter otwarty. Przepis ten wymienia zarówno te formy, których procedurę przeprowadzania regulują odrębne przepisy (np. zlecenie zadań publicznych) jak i takie, których stosowanie może być bardziej elastyczne (wzajemne informowanie, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym). Można wyróżnić współpracę o charakterze finansowym (w wyniku której dokonywane są przepływy finansowe – udzielana jest dotacja) i pozafinansowym (pozostałe formy). Podjęcie współpracy, w której nie pojawia się element przepływów finansowych, nie wymaga co do zasady zastosowania szczególnych procedur (tym bardziej, że ich katalog nie jest zamknięty). Wyjątek stanowią tu instytucje, co do których ustawa przewiduje istnienie szczególnego trybu, tj.: inicjaty-

wa lokalna, konsultacje aktów prawa miejscowego oraz konsultacje i tworzenie programów współpracy, powoływanie rad działalności pożytku publicznego. Co do współpracy o charakterze finansowym, w wyniku której przekazywana jest dotacja, to zawsze musi się ona odbywać ściśle w ramach przewidzianych prawem procedur.

2. Zasada pomocniczości (subsydiarności) przenika zarówno system prawa polskiego jak i wspólnotowego. Wynika z wywodzonej z szeregu przepisów Konstytucji zasady społeczeństwa obywatelskiego, w świetle której obywatel ma być podmiotem procesów decyzyjnych w państwie⁵. Zasada pomocniczości polega na tym, iż decyzje powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu organizacyjnym tak, aby osoby, których to dotyczy mogły mieć na nie jak największy wpływ.⁶ Początków zasady pomocniczości niektórzy dopatrują się już u Arystotelesa. Podkreśla się udział Alexisa de Tocqueville w rozwinięciu tej idei poprzez sformułowanie postulatu zwiększenia kompetencji jednostek i ich dobrowolnych zrzeczeń, które powinno iść w parze z decentralizacją i zmniejszeniem roli państwa.⁷ Zasada pomocniczości nie tylko ukształtowała szereg postanowień materialno-prawnych UoDPPiW (w szczególności wzmocnienie mechanizmów konsultacji społecznych, idea zlecania zadań publicznych), ale także stanowi ważną dyrektywę postępowania kształtującą ducha współpracy pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym.

3. Zasada partnerstwa jako narzędzie wzmocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego została rozwinięta w polityce funduszy strukturalnych UE.⁸ Na gruncie UoDPPiW należy rozumieć ją jako dążenie do ściślejszej współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami III sektora. Realizacja tej zasady oznacza szerokie, aktywne i przejrzyste włączenie odpowiednich partnerów w uczestnictwo w różnych formach współpracy.

4. Zasada suwerenności stron polega na wzajemnym poszanowaniu autonomii współpracujących podmiotów i jest powiązana ściśle z zasadą partnerstwa. Wiąże się także z zakazem władczej ingerencji – za wyjątkiem sytuacji, gdy jest to wy-

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 2001, str. 68.

⁶ A. Gajda, *Zasada pomocniczości*, [w:] red. J. Barcz, Unia Europejska. *System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, KSAP, Warszawa 2009, str. 168.

⁷ Tamże, str. 167.

⁸ P. Dąbrowska, *Nowe rządy w Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, Unia Europejska. *System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, KSAP, Warszawa 2009, str. 278.

rażnie przewidziane w przepisach prawa (np. wynikające z ustaw uprawnienia kontrolne i nadzorcze organów administracji).

5. Zasada efektywności ma znaczenie szczególnie w sytuacjach, w których dla osiągnięcia zamierzonych efektów ponosi się określone nakłady. Na gruncie UoDPPiW jej stosowanie jest istotne zwłaszcza z związku ze zlecaniem zadań publicznych.

Efektywność, która w myśl poglądów doktryny powinna cechować dokonywanie wydatków publicznych⁹ polega na racjonalnym – tj. dokonywanym w sposób celowy, oszczędny i terminowy wydatkowaniu środków publicznych.¹⁰ Za efektywne uznaje się takie dokonywanie wydatków publicznych, które jest celowe. Celowość jako wyraz szerszej rozumianej efektywności oznacza zgodność działań jednostki w zakresie dokonywania wydatków z jej celami statutowymi, optymalizację zastosowanych metod i środków, a także ich adekwatność dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny ich realizacji. Polega więc na wyborze takiego sposobu finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi¹¹. Zasada celowości wiąże się ponadto z dyrektywą gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych jedynie dla osiągnięcia określonego celu¹².

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240) nawiązuje do zasady efektywności w art. 44 ust. 3, który nakazuje dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Powyższy przepis nakazuje ponadto realizować zadania terminowo oraz dokonywać wydatki w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada efektywności ma zastosowanie także do podmiotów wnioskujących o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania, które mają obowiązek przedstawić ofertę gwarantującą wykonanie zadania

⁹ L. Lipiec, *Komentarz do art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U.05.249.2104)*, LEX/el. 2008.

¹⁰ J. Stankiewicz, *Prawo zamówień publicznych jak instrument racjonalizacji wydatków (w:) Ekonomiczne i prawne aspekty racjonalizacji wydatków publicznych*, t. I, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005, s. 231.

¹¹ J. Głumińska-Pawic, *Wydatki i rozchody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego (w:) Finanse samorządowe 2005. 395 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 264.

¹² C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, 2008, str. 80.

w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (patrz art. 47 ustawy o finansach publicznych).

6. Do zasad uczciwej konkurencji prócz UoDPPiW odwołują się w prawie polskim przede wszystkim ustawa o finansach publicznych i prawo zamówień publicznych. Pośrednio zasada ta uregulowana jest na gruncie tzw. prawa konkurencji – w szczególności ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 nr 50 poz. 331). Regulacje te koncentrują się na określeniu czym jest nieuczciwa konkurencja, a więc wskazują jakie czyny naruszają powyższą zasadę. Można wyróżnić dwa główne aspekty zasady uczciwej konkurencji – po pierwsze można rozumieć ją jako dyrektywę skierowaną do podmiotów konkurujących ze sobą¹³; po drugie zaś – jako zakaz zakłócania konkurencji przez organy władzy publicznej¹⁴. Oba te aspekty znajdują odzwierciedlenie na gruncie UoDPPiW, w szczególności w zakresie procedur zlecenia realizacji zadań publicznych.

7. Zasada jawności, obejmująca dochody i wydatki publiczne oznacza, iż nie mogą one być tajne (por. art. 33 ust. 1 i art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240) i stanowi jedną z cech demokratyzmu. Za jej rozwinięcie uważa się zasadę przejrzystości (jawności materialnej)¹⁵, którą określa się także jako transparentność. Zasadę przejrzystości łączy się ze wzrostem roli społeczeństwa obywatelskiego, a jej wyrazem jest w szczególności wzrost znaczenia konsultacji społecznych¹⁶.

Zasada jawności w systemie prawa polskiego akcentowana jest szczególnie tam, gdzie regulowane są stosunki, w których sytuacja stron nie jest równorzędna – w szczególności ustawodawstwo z zakresu prawa administracyjnego, a także np. problematyka stosowania wzorców umownych na gruncie kodeksu cywilnego. W odniesieniu do dokumentów oznacza ona nie tylko jawność formalną, ale także transparentność – sformułowanie ich w sposób jednoznaczny i zrozumiały¹⁷. Należy w związku z tym przyjąć, że w odniesieniu do cało-

¹³ Patrz np. art. 47 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego podmiot wnoszący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

¹⁴ Patrz np. art. 29 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, w świetle którego: przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

¹⁵ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe...*, str. 81.

¹⁶ P. Dąbrowska, *Nowe rządy w Unii Europejskiej*, str. 278.

¹⁷ M. Jagielska, *Nowelizacja Kodeksu cywilnego: kontrola umów i wzorców umownych*, Monitor Prawniczy, Nr 11/2000.

kształtu procedur „transparentność” oznacza nie tylko jawność, ale również sformułowanie ich w sposób wyczerpujący, tak aby poszczególne stadia postępowania były dostatecznie jasno opisane, a reguły postępowania na każdym etapie zrozumiałe. Takie rozumienie transparentności odpowiada ponadto zasadzie partnerstwa.

W sprzeczności z zasadą transparentności (przejrzystości) postępowania stoi, jak się wydaje, w szczególności taka sytuacja, gdy z regulujących to postępowanie procedur nie wynika jakie działania należy podjąć lub jaki podmiot jest za określone działanie odpowiedzialny.

Transparentności finansów publicznych (w rozumieniu przejrzystości formalnej i materialnej) poświęcony jest Rozdział 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240) – „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”.

8. Opisane powyżej zasady należy traktować jako wartości, dyrektywy postępowania, przyświecające realizacji celów ustawy. Zasady, w przeciwieństwie do norm prawnych wypełniane są zawsze tylko w pewnym stopniu¹⁸, przy czym należy dążyć do tego, aby realizować je jak najpełniej. Warto o tym pamiętać, zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy nie jest możliwe zadośćuczynienie wszystkim powyższym zasadom w równym stopniu.

9. Zgodnie z art. 5 ust. 5 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Jednocześnie, zgodnie z art. 5a ust. 1 program współpracy musi być uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu, po Konsultacjach z przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 (zgodnie z art. 5a ust. 1). Uchwała, o której mowa w art. 5 ust. 5 powinna zatem wejść w życie w terminie pozwalającym na przyjęcie programu współpracy w terminie ustawowym przy uwzględnieniu konieczności przeprowadzenia konsultacji zgodnie z zawartym w niej trybie. Jej brak uniemożliwia zatem prawidłowe uchwalenie programu.

UoDPPiW nie wskazuje wprost, czy uchwała o szczegółowym sposobie konsultowania aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalno-

¹⁸ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, 2008.

ści statutowej tych organizacji stanowi akt prawa miejscowego. Wydaje się, że od organu administracji publicznej zależy, jaką rangę zdecyduje się jej nadać. Jednakże warto wziąć pod uwagę poglądy doktryny w tym względzie. Przyjmuje się, że waga materii jaką stanowią konsultacje społeczne powinna prowadzić do realizowania przez organy administracji publicznej delegacji do wydawania uchwał o sposobie prowadzenia tych konsultacji poprzez wydawanie aktów prawnych powszechnie obowiązujących, nie zaś wewnętrznych¹⁹.

10. W świetle wprowadzonego ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146) art. 5 ust. 8 UoDPPiW, jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przepis ten został wprowadzony między innymi w celu wzmocnienia pewności realizacji zadań w przypadku ubiegania się przez organizacje pozarządowe o środki ze źródeł innych niż samorządowe. Do wspomnianych w art. 5 ust. 8 przepisów odrębnych należy zaliczyć w szczególności: ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) oraz ustawę z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2003 r., Nr 174, poz. 1689 z późn. zm.). W świetle art. 94 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów tej ustawy, przy czym łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej. Poręczenia i gwarancje te są terminowe i udzielane do określonej kwoty.

Art. 5a.

- 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.**

¹⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, ST.1997.1–2.103, Lex 2010. Artykuł odnoszący się do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

2. **Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.**
3. **Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.**
4. **Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:**
 - 1) **cel główny i cele szczegółowe programu;**
 - 2) **zasady współpracy;**
 - 3) **zakres przedmiotowy;**
 - 4) **formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;**
 - 5) **priorytetowe zadania publiczne;**
 - 6) **okres realizacji programu;**
 - 7) **sposób realizacji programu;**
 - 8) **wysokość środków przeznaczanych na realizację programu;**
 - 9) **sposób oceny realizacji programu;**
 - 10) **informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;**
 - 11) **tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.**

1. Zgodnie z art. 5a ust. 1 uchwalanie rocznego programu współpracy musi nastąpić po konsultacjach z przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Celem ustawodawcy było przede wszystkim zapewnienie, że program współpracy będzie konsultowany, a konsultacje te zostaną przeprowadzone w jawnym (patrz – komentarz do art. 5 ust. 5), przewidywalnym trybie. Wprowadzenie terminu było natomiast podyktowane potrzebą ustalenia ram czasowych umożliwiających zapoznanie się przez organizacje pozarządowe z zamierzeniami organu dotyczącymi współpracy z trzecim sektorem w nadchodzącym roku.

2. Dyspozycja art. 5a ust. 1, tj. nakaz konsultowania rocznych programów współpracy, w sposób określony w art. 5 ust. 5 wskazuje na to, że nie stanowią one aktów prawa miejscowego.

3. Użycie w art. 5a ust. 1 trybu oznajmującego „uchwała” wskazuje na obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy. Jednocześnie, ust. 2 oma-

wianego przepisu stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego „może uchwalić”, w sposób określony w ust. 1, wieloletni program współpracy. W odniesieniu do programów wieloletnich ustawodawca wprowadził zatem możliwość uchwalania, nie zaś obowiązek. Jednocześnie treść cytowanych przepisów nie wskazuje, że uchwalenie wieloletniego programu współpracy zastępuje obowiązek przyjmowania przez organ stanowiący j.s.t. rocznego programu współpracy. Programy wieloletnie mogą być tworzone dodatkowo, obok rocznych, nie mogą ich w żadnym razie zastępować.

4. Art. 5a ust. 4 ustanawia niezbędne elementy, które muszą być przedmiotem ustaleń zawartych w rocznym programie współpracy. Jest to katalog otwarty. (Co do obowiązku zamieszczania w programie współpracy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych – patrz: komentarz do art. 15).

5. Wysokość środków przeznaczonych na realizację programu, o której mowa w art. 5a ust 4 pkt. 8 to wysokość planowana na etapie tworzenia programu współpracy. Wielkość ta może być inna niż wysokość dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, o której mowa w art. 19a ust. 4. Program współpracy obejmuje bowiem różne przewidziane przez ustawę formy współpracy, nie tylko przekazywanie dotacji.

Aby zminimalizować ryzyko konieczności zmian w programie warto powiązać wysokość środków przeznaczonych na realizację programu z projektem budżetu. Ponadto, wysokość ta może być wyrażona np. w formie kwoty minimalnej.

Art. 5b.

- 1. Organ administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, przyjąć, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres od roku do 5 lat.**
- 2. Przepisy art. 5a ust. 1 zdanie 2 i ust. 4 stosuje się odpowiednio.**
- 3. Organ administracji rządowej nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.**

W przypadku organów administracji rządowej przyjmowanie zarówno rocznych jak i wieloletnich programów współpracy jest fakultatywne.

Dział II Działalność pożytku publicznego

Rozdział I Działalność odpłatna i nieodpłatna pożytku publicznego

Art. 6.

Działalność pożytku publicznego nie jest, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, działalnością gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna.

1. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyłączyła (na zasadzie wyjątku od reguły) działalność odpłatną pożytku publicznego z zakresu regulacji prawno gospodarczych (w szczególności ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) – poprzez wyraźne wskazanie, że nie stanowi ona działalności gospodarczej. Wyjątek ten nie może być rozumiany rozszerzająco.

2. Działalność pożytku publicznego mieści się w pojęciu działalności statutowej²⁰. Świadczy o tym chociażby pierwotne brzmienie art. 6, które rozpoczynało się od słów: „Statutowa działalność organizacji pozarządowej oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w części obejmującej działalność pożytku publicznego (...)”. Działalność pożytku publicznego jest definiowana m.in. poprzez sferę zadań publicznych, określoną w art. 4 UoDPPiW (art. 3 ust. 1). Zakres tej sfery jest na tyle pojemny, że w związku z wprowadzeniem UoDPPiW, działalność statutowa organizacji pozarządowych w przeważającej mierze stanowi działalność pożytku publicznego.

Art. 7.

Działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, za które nie pobierają one wynagrodzenia.

²⁰ H. Izdebski, *Ustawa ...*, str. 39, J. Blicharz, A. Huchla, *Komentarz do art.6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.03.96.873)*, [w:] J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Oficyna, 2008, LEX 2010.

Definicję tę (podobnie jak definicję działalności odpłatnej określoną w art. 8) należy czytać łącznie z art. 3 ust. 1, który stanowi, iż działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

Art. 8.

1. Działalnością odpłatną pożytku publicznego jest:

- 1) działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, 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, a także sprzedaż przedmiotów darowizny.**

2. Przychód z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego.

1. UoDPPiW przewiduje, iż działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, w sferze zadań publicznych, za które pobierają one wynagrodzenie, a także 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, a także sprzedaż przedmiotów darowizny (art. 8 ust. 1).

2. Warto podkreślić, że wynagrodzenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 nie stanowią dotacje, nawiązki, darowizny ani środki uzyskane w trakcie zbiórek publicznych. Nie istnieje bowiem w tych przypadkach element wzajemności.

3. Osiągany w wyniku prowadzonej działalności odpłatnej pożytku publicznego przychód służyć ma wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego – nie może więc być przeznaczany na inne cele. Art. 8 ust. 2 nie stanowi jednak elementu definiującego działalność odpłatną pożytku publicznego. Za element definicji uznać należy za to postanowienia art. 9 ust. 1 (patrz – komentarz do tego przepisu).

Art. 9.

1. Działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 stanowi działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli:
 - 1) wynagrodzenie, o którym mowa w art. 8 ust. 1, 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 przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.
 - 1a. Organ administracji publicznej, który w trakcie kontroli stwierdzi okoliczność, o której mowa w ust. 1, wzywa organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 2–4 do złożenia wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców działalności danego rodzaju w terminie 30 dni od dnia wezwania.
 - 1b. Jeżeli w terminie, o którym mowa w ust. 1a, organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 2–4 nie wykaże organowi administracji publicznej, że złożyła wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców działalności danego rodzaju, organ administracji publicznej informuje sąd rejestrowy właściwy dla tej organizacji o prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej. Przepis art. 24 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.) stosuje się odpowiednio.
2. Przez wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, rozumie się wynagrodzenie z tytułu świadczenia pracy lub usług, niezależnie od sposobu nawiązania stosunku pracy lub rodzaju i treści umowy cywilnoprawnej z osobą fizyczną.
3. Nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.
 1. Ponieważ art. 9 ust. 1 służy dookreśleniu na gruncie ustawy pojęć odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej, nie znajduje on

zastosowania w odniesieniu do podmiotów prowadzących jedynie nieodpłatną działalność pożytku publicznego.

2. Interesująca jest relacja na gruncie UoDPPiW działalności odpłatnej pożytku publicznego i działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza nie została w UoDPPiW zdefiniowana, jednak jest ona rozumiana nieco inaczej, niż chociażby w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.). Świadczy o tym brzmienie art. 6 art. oraz art. 9. ust. 1 UoDPPiW. W myśl pierwszego z przepisów, działalność pożytku publicznego, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej i może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna. Art. 9 ust. 1 wskazuje natomiast na przesłanki, które powodują, że odpłatna działalność pożytku publicznego staje się działalnością gospodarczą. Wynagrodzenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 2 nie może być w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności a przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni. Aby odpłatna działalność pożytku publicznego stała się działalnością gospodarczą, wystarczy spełnienie jednej z tych przesłanek.

3. Wynagrodzenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 nie może być w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności. Oznacza to, że pobierane w ramach działalności odpłatnej pożytku publicznego wynagrodzenie może obejmować świadczenia pieniężne pokrywające część kosztu, jak i cały koszt, jednak nie przekraczające go. Innymi słowy nie może wystąpić zysk.

4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, nie może przekraczać 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni (art. 9 ust. 1 pkt 2). W przeciwnym wypadku działalność taka uznawana jest za działalność gospodarczą.

Limit 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego. Nie ma zastosowania do osób, których obowiązki dotyczą

wyłącznie wykonywania zadań wchodzących w zakres działalności nieodpłatnej pożytku publicznego lub działalności gospodarczej. Jednocześnie należy podkreślić, że norma wyrażona w art. 9 ust. 1 pkt 2 UoDPPiW odnosi się również do sytuacji, w których dana osoba jest zatrudniona przy wykonywaniu różnego rodzaju obowiązków, jeżeli zaliczają się do nich czynności związane wykonywaniem statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego (np. w zakres obowiązków danej osoby wchodzi zarówno działania związane z działalnością odpłatną pożytku publicznego, działalnością nieodpłatną pożytku publicznego oraz działalnością gospodarczą).

Wynagrodzenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 2, powinno być rozumiane szeroko, zgodnie ze znaczeniem słownikowym, jako „zapłata za coś”²¹. W odniesieniu do wynagrodzenia z tytułu stosunku pracy, należy brać pod uwagę wynagrodzenie, o którym mowa w art. 183c § 2, które obejmuje nie tylko wynagrodzenie zasadnicze, ale i wszystkie pozostałe składniki, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna (w szczególności, premie, nagrody, dodatki).

W przypadku, gdy osoba fizyczna, nieprowadząca działalności gospodarczej otrzymuje wynagrodzenie zarówno z tytułu stosunku pracy, jak i dodatkowej umowy (zlecenie dzieło), ustalając zgodność z limitem określonym w art. 9 ust. 1, należy te wynagrodzenia sumować. Warto zwrócić uwagę, że taka sytuacja może niekiedy świadczyć o naruszeniu przepisów kodeksu pracy. W świetle orzecznictwa, zatrudnianie pracowników poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy pracach tego samego rodzaju, co objęte stosunkiem pracy, narusza przepisy o czasie pracy w godzinach nadliczbowych²².

5. Jak zostało zasygnalizowane²³, UoDPPiW wyłączyła (na zasadzie wyjątku od reguły) działalność odpłatną pożytku publicznego z zakresu działalności gospodarczej, przy czym jak każdy wyjątek, także i ten nie może być rozumiany rozszerzająco. Odpłatna działalność statutowa może być jedynie odpłatną działalnością pożytku publicznego. W doktrynie powszechnie dokonuje się rozróżnienia pomiędzy działalnością statutową, nie przynoszącą zysku, a gospodarczą, nastą-

²¹ N. Kowal, *Komentarz do art. 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.03.96.873)*, [w:] N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Zakamycze, 2005, Lex 2010.

²² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PZP 13/94, OSNAPiUS 1994 Nr 3, poz. 139.

²³ Patrz – komentarz do art. 6.

wioną na jego osiągnięcie²⁴. Odpłatna działalność pożytku publicznego stanowi bowiem ustawowy wyjątek od reguły nieodpłatności działalności statutowej. Jak się wydaje, brzmienie tych przepisów oznacza, że działalność pożytku publicznego i działalność gospodarcza to dwa odrębne rodzaje działalności. Działalność odpłatna pożytku publicznego nie może być jednocześnie uważana za działalność gospodarczą i odwrotnie. Uznanie, iż dana działalność może być jednocześnie działalnością odpłatną pożytku publicznego i działalnością gospodarczą mogłoby w konsekwencji prowadzić do naruszenia szeregu innych przepisów ustawowych. Chodzi tu w szczególności o kwestie przekazywania dotacji na działalność gospodarczą, które podlega zupełnie innym, obciążonym dodatkowymi obostrzeniami, regulacjom, w szczególności z zakresu problematyki pomocy publicznej (Szerzej – komentarz do art. 11).

Zatem gdy złamano przesłanki, o których mowa w art. 9 ust. 1 w odniesieniu do działalności odpłatnej pożytku publicznego wykonywanej w ramach zleconego zadania publicznego, to działalność taka, jako działalność gospodarcza, nie może być uznana za realizację zleconego zadania publicznego. Organy administracji publicznej, zlecając realizację zadania publicznego mogą dofinansować bądź sfinansować wykonanie tego zadania w ramach prowadzonej działalności pożytku publicznego (odpłatnej bądź nieodpłatnej), nie zaś działalności gospodarczej. Prowadzenie działalności gospodarczej nie może być dotowane na podstawie UoDPPiW. Dlatego też działalność odpłatna wykonywana w ramach zleconego zadania, przy której zatrudniona była osoba wynagradzana ponad ustawowy limit lub pobierano opłaty przewyższające koszty, jest sprzeczna z treścią umowy zawartej z organem zlecającym, niezależnie od źródła finansowania tej działalności (czy jest to dotacja, czy też środki własne wykonującego zadanie).

Ponadto, UoDPPiW narzuca na podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego obowiązek rachunkowego wyodrębnienia prowadzonych form działalności (zarówno odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, jak i działalności gospodarczej) w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości (patrz. art. 10 ust. 1). Mając na uwadze te przepisy należy stwierdzić, że traktowanie działalności odpłatnej pożytku publicznego prowadzonej z naruszeniem art. 9 jako działalności stanowiącej jednocześnie działalność pożytku publicznego jak i działalność gospodarczą nie jest właściwe.

²⁴ Rozróżnienie to pod znakiem zapytania postawił jednak Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2009 r. (I PK 123/09) oraz wydany bezpośrednio po nim wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2009 r. (I PK 108/09), który przez działalność statutową rozumie każdą działalność prowadzoną zgodnie ze statutem, w tym działalność uboczną.

6. Pobieranie przez organizacje pozarządowe wynagrodzeń może odbywać się w ramach działalności gospodarczej lub w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego. W myśl art. 14. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorca nie będący osobą fizyczną może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Oznacza to, że przed uzyskaniem tego wpisu organizacja pozarządowa nie może prowadzić działalności gospodarczej. W związku z tym, organizacje pozarządowe nie wpisane do rejestru przedsiębiorców, figurujące jedynie w Rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej (który jest odrębnym od rejestru przedsiębiorców rejestrem KRS), mogą pobierać wynagrodzenia jedynie w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego, o ile ich statut przewiduje prowadzenie takiej działalności.

W przypadku podmiotów figurujących jedynie w Rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej (który jest odrębnym od rejestru przedsiębiorców rejestrem KRS) może być mowa tylko o prowadzeniu odpłatnej działalności pożytku publicznego, ponieważ podmioty te nie są przedsiębiorcami i nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Organizacje nie będące przedsiębiorcami mogą prowadzić odpłatną działalność pożytku publicznego jeżeli jest to zgodne z postanowieniami statutu i odpowiada przesłankom z art. 8 UoDPPiW.

6. Zgodnie z art. 9 ust. 1a organ administracji publicznej, który w trakcie kontroli (w tym także kontroli prawidłowości realizacji zadania publicznego) stwierdzi okoliczność, o której mowa w ust. 1, ma obowiązek wezwać organizację lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 2–4 do złożenia wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców działalności danego rodzaju w terminie 30 dni od dnia wezwania.

Jeżeli wezwana organizacja nie wykaże organowi administracji publicznej, że złożyła przedmiotowy wniosek, organ administracji publicznej ma obowiązek poinformować właściwy dla tej organizacji sąd rejestrowy o prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej.

7. Art. 9 ust. 3 ustanawia zakaz prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności. Nie istnieje natomiast podobny zakaz w stosunku do działalności odpłatnej i nieodpłatnej pożytku publicznego. Oznacza to, że brak jest przeszkód prawnych, aby organizacja pozarządowa posiadała w statucie postanowienie

o tym, że poszczególne działania (w ramach działalności pożytku publicznego) może prowadzić zarówno odpłatnie jak i nieodpłatnie.

Ustawa nie zawiera też zakazu prowadzenia statutowej działalności nieodpłatnej oraz działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności. Art. 10. ust. 1. przewiduje jedynie konieczność rachunkowego wyodrębnienia nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości (patrz – komentarz do art. 10).

Art. 10.

1. Prowadzenie przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 2–4:

- 1) nieodpłatnej działalności pożytku publicznego,**
- 2) odpłatnej działalności pożytku publicznego lub**
- 3) 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.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku organizacyjnego wyodrębnienia działalności pożytku publicznego.

3. Zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 określają w statucie lub w innym akcie wewnętrznym.

UoDPPiW narzuca na podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego obowiązek organizacyjnego i rachunkowego wyodrębnienia prowadzonych form działalności (zarówno odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, jak i działalności gospodarczej) w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości (art. 10 ust. 1 i 2). Ponadto, art. 10 ust. 3 stanowi, że organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mają obowiązek określać w statucie lub w innym akcie wewnętrznym zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego.

Jeśli organizacja pozarządowa zamierza w ramach działalności odpłatnej pożytku publicznego pobierać opłaty, to musi to być rachunkowo wyodrębnione w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jeżeli przyjęta polityka rachunkowości nie pozwala na wyodrębnienie prowadzonej działalności odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, w stopniu

umożliwiający określenie przychodów, kosztów i wyników, to prowadzenie działalności odpłatnej w sposób zgodny z ustawą nie jest możliwe.

Rozdział 2

Prowadzenie działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych

Art. 11.

1. **Organy administracji publicznej:**
 - 1) **wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie;**
 - 2) **powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.**
2. **Wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia.**
 - 2a. **Obsługa konkursu, o którym mowa w ust. 2, może być zlecona organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3.**
3. **W otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ust. 2, uczestniczą organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.**
4. **Wybór zlecenia realizacji zadań publicznych w trybie, o którym mowa w ust. 2, lub w innym trybie określonym w odrębnych przepisach, następuje w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania.**
5. **Wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa w ust. 1, może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych.**
 1. **W myśl art. 11 ust. 4 wybór zlecenia realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert lub w innym trybie, określonym w odrębnych przepisach, następuje w sposób zapewniający wysoką jakość wykonania danego zadania. Przez odrębne przepisy należy rozumieć procedury, zgodnie z którymi moż-**

liwe jest osiągnięcie analogicznego celu, co w przypadku zlecenia zadań w drodze otwartego konkursu ofert – tj. sfinansowania przez organ administracji publicznej wykonania działań, które mieszczą się w zakresie sfery zadań publicznych. Taki tryb odrębny przewiduje np. art. 11a, 11b, 11c i 19b UoDPPiW.

Podobne cele mogą być zrealizowane poprzez tryb ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759), jednakże należy zauważyć, że w ramach procedur przewidzianych tym aktem prawnym organy administracji publicznej, jako zamawiający, zawierają wykonawcami umowy odpłatne, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane (art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych). Przy tym krąg podmiotów, które w danym postępowaniu mogą się ubiegać o udzielenie zamówienia nie może być ograniczony do podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, gdyż Prawo zamówień publicznych nie przewiduje możliwości takiego sformułowania warunków zamówienia.

Warto podkreślić, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146), art. 11 ust. 4 miał następujące brzmienie: „Powierzenie, zadań publicznych, może nastąpić w innym trybie niż określony w ust. 2 (tryb otwartego konkursu ofert), jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania”. Tryb zamówień publicznych był więc uznawany za alternatywę w stosunku do tylko jednej formy zlecenia zadań – tj. do powierzenia zadań.

Obecnie ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie odwołuje się już do trybu zamówień publicznych. W dalszym ciągu jednak dopatrzeć się można analogii tej procedury z powierzaniem (finansowaniem) realizacji zadań publicznych, ze względu na wspomniany wyżej element odpłatności umów, o którym mowa w art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych. W przypadku formy wspierania, łączącej się z jedynie częściowym dofinansowaniem nie można mówić o pełnej odpłatności.

Pomimo tych podobieństw, tryb zamówień publicznych nie stanowi zlecenia zadań publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Inny jest bowiem katalog podmiotów, z którymi można zawierać umowę w ramach każdego z trybów. Inny jest również zakres działań, które można w ich ramach sfinansować (zamówienia publiczne nie są ograniczone do sfery zadań publicznych). Ponadto zleceniobiorcy w obu trybach realizują swoje zobowiązania w zakresie różnych form działalności: zleczone zadania pu-

bliczne – wyłącznie w ramach działalności pożytku publicznego, realizacja zamówień publicznych – co do zasady w ramach działalności gospodarczej. W ramach zlecenia zadania publicznego udzielana jest dotacja, natomiast w trybie zamówień publicznych wynagrodzenie o charakterze cywilnoprawnym.

Nie oznacza to jednak, że tych samych skutków nie można osiągnąć przy pomocy zlecenia zadań publicznych i procedury zamówień publicznych. W zależności od potrzeb organu administracji publicznej użyć można każdego z tych instrumentów. Podstawa prawną do dokonania tego wyboru nie jest jednak art. 11 ust. 4 UoDPPiW (który odnosi się do wyboru odpowiedniej procedury zlecenia zadań publicznych). Możliwość wyłonienia wykonawcy w trybie Prawa zamówień publicznych wynika z samej tej ustawy. Należy jednak mieć na względzie zasadnicze różnice pomiędzy tymi procedurami, w szczególności fakt, że zakup rzeczy lub usług w trybie zamówień publicznych nie jest zleceniem realizacji zadania publicznego. Organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego nie są bowiem jedynymi, ani nawet głównymi adresatami procedur przewidzianych w Prawie zamówień publicznych.

2. Działalność organizacji pozarządowych nie dofinansowana ze środków publicznych nie podlega ograniczeniom związanym z łączeniem działalności różnego rodzaju (odpłatnej, nieodpłatnej gospodarczej) w ramach jednego przedsięwzięcia (np. imprezy organizowanej w ramach działalności gospodarczej i połączonej z akcją charytatywną). Warto przypomnieć, że nie oznacza to braku jakichkolwiek ograniczeń w prowadzeniu poszczególnych form działalności (wynikają one chociażby z art. 9 i 10). Jednak sytuacja kształtuje się inaczej, w przypadku realizacji zadań zleczanych przez organy administracji publicznej w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt. 1 UoDPPiW. W przypadku, gdy działalność odpłatna pożytku publicznego wykonywana w ramach zleconego zadania publicznego narusza postanowienia art. 9 ust. 1, to jako działalność gospodarcza, nie może być uznana za realizację zleconego zadania publicznego. Organy administracji publicznej, zlecając realizację zadania publicznego mogą sfinansować bądź dofinansować wykonanie tego zadania w ramach prowadzonej działalności pożytku publicznego (odpłatnej bądź nieodpłatnej), nie zaś działalności gospodarczej. Prowadzenie działalności gospodarczej nie może być dotowane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dlatego też wszelka działalność odpłatna wykonywana w ramach zleconego zadania, musi być działalnością odpłatną pożytku publicznego. Zlecone zadanie publiczne traktowane jest jako całość – wszystko to, co jest przedmiotem oferty realizacji zadania publicznego a następnie umowy o zlecenie realizacji zadania publicznego musi być realizowane w ramach działalności pożytku publicznego (patrz też komentarz do art. 9).

3. Nie należy utożsamiać trybu (procedury) zlecenia zadań publicznych z przepisami o charakterze materialno prawnym. Z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), wynika, że w celu wykonywania zadań gmina może zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera przepisów proceduralnych dotyczących trybu zawierania tych umów, należy stosować procedury zawarte w przepisach odrębnych – w szczególności tryb otwartego konkursu ofert, w rozumieniu UoDPPiW, będący podstawowym trybem przekazywania dotacji celowych na realizację zadań publicznych (art. 11 ust. 2).

4. 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. UoDPPiW nie definiuje pojęcia „obsługa konkursu” ani też nie ustanawia procedur jej zlecenia. Jednakże wykładnia art. 11 ust. 2a powinna być dokonana w oparciu o całość kształtu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W szczególności nie może przeciwstawiać się nie budzącym wątpliwości postanowieniom tej ustawy. „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 (art. 13 ust. 1), powołanie komisji konkursowej (art. 15 ust. 2a), rozpatrzenie ofert i ich wybór (art. 15 ust. 1). Zatem kluczowe działania związane z przeprowadzeniem otwartego konkursu ofert nie mogą być przedmiotem zlecenia o którym mówi art. 11 ust. 2a.

Potoczne rozumienie słowa „obsługa” wiąże się w wykonywaniem czynności o charakterze technicznym, pomocniczym. Odpowiada to zakresowi czynności związanych z przeprowadzeniem konkursu, który pozostaje po wykluczeniu kompetencji zastrzeżonych w ustawie dla organu administracji publicznej. W grę mogą wchodzić np. takie działania jak: przygotowanie posiedzenia komisji, prowadzenie infolinii. Ich katalog nie jest określony w ustawie i zależy od specyfiki konkretnego danego konkursu.

Wydaje się jednak, że zlecenie czynności o charakterze usługowym nie zawsze będzie uzasadnione. Należy bowiem pamiętać, że UoDPPiW w art. 5 odwołuje się do efektywności jako jednej z zasad współpracy. Także ustawa o finansach publicznych w art. 44 ust. 3 odwołuje się do zasady efektywności, nakazując dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jeżeli zaś w celu dokonania wydatku publicznego (przekazania dotacji w trybie

otwartego konkursu ofert) dokonuje się innego wydatku publicznego (zlecenie obsługi konkursu), to należy w konkretnym przypadku rozważyć to punktu widzenia powyższej zasady.

Art. 11a.

W razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47, art. 151 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw określiła szczególne okoliczności umożliwiające zlecenie zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Do przepisów tych należy zaliczyć art. 11a, 11b i 11c UoDPPiW.

Pierwszy z wymienionych przepisów ma najszerszy zakres jeśli chodzi o organy, które mogą go stosować. W myśl art. 11a w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), zarówno w kraju jak i poza jego granicami, każdy organ administracji publicznej, może zlecić organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert – w celu zapobieżenia skutkom tych zdarzeń.

Art. 11b przyznaje odrębne uprawnienie Prezesowi Rady Ministrów, który również może pominąć procedurę otwartego konkursu ofert jeżeli zleca zadanie publiczne organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 – którego realizacja jest to niezbędna ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny. W tym przypadku nie musi nastąpić żadna z okoliczności, o których mowa w art. 11a. Ocena czy zaistniały przesłanki zastosowania tego przepisu należy do Premiera.

Trzecia możliwość opiera się na art. 11c, w myśl którego Minister właściwy do spraw wewnętrznych, może pominąć otwarty konkurs ofert, zlecając zadanie

z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, ale wyłącznie wtedy, gdy oferentem jest podmiot z określonego w ustawie katalogu, tzn:

- a) specjalistyczne stowarzyszenie o zasięgu ogólnokrajowym określonym w art. 40 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, lub
- b) jednostka ochrony przeciwpożarowej, o której mowa w art. 15 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380), lub
- c) Polski Czerwony Krzyż.

Przepis ten nie dotyczy więc wszystkich organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

Każdy z powyższych przepisów ma na celu przyspieszenie realizacji zadań, które ze względu na szczególny charakter muszą zostać zrealizowane niezwłocznie – np. w sytuacji wystąpienia powodzi.

Warto podkreślić, że mimo, iż organ zlecający zadanie nie ogłasza konkursu, to zastosowanie znajdują pozostałe przepisy dotyczące zlecenia zadań – w szczególności dotyczące wzoru oferty, umowy o realizacji zadania publicznego oraz sprawozdania z jego realizacji.

Art. 11b.

Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47 oraz art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

Patrz – komentarz do art. 11a.

Art. 11c.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać specjalistycznym stowarzyszeniom o zasięgu ogólnokrajowym określonym w art. 40 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, jednostkom ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 oraz z 2010 r. Nr 57, poz. 353), oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań

publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47 oraz art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

Patrz – komentarz do art. 11a.

Art. 12.

1. Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek zawiera w szczególności:
 - 1) opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji;
 - 2) szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, organ administracji publicznej, w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku:
 - 1) rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorąc pod uwagę:
 - a) stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym, określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3,
 - b) zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania,
 - c) środki dostępne na realizację zadań publicznych,
 - d) korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
 - 2) informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania publicznego informuje składającego wniosek o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2, oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

Wniosek, o którym mowa w art. 12 ust. 1 zastąpił ofertę składaną z inicjatywy organizacji, która funkcjonowała przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja zmniejszyła wymogi wobec zgłoszenia inicjatywy realizacji zadania publicznego zlecanego w drodze otwartego konkursu ofert. Wniosek może zawierać jedynie część informacji, które znajdują się w ofertach – tj. opis zadania publicznego przeznaczonego do

realizacji i szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego. Wymogi treściowe z art. 12 ust. 1 stanowią minimum. Wnosząc *a minori ad maius* – nie narusza przepisów ustawy bardziej szczegółowe opisanie zadania publicznego, w szczególności sporządzone według wzoru oferty określonego w rozporządzeniu wykonawczym do art. 19. W odróżnieniu od oferty, wnioski nie wiążą podmiotu, który go składa.

Po wpłynięciu wniosku, organ rozpatruje go uwzględniając kryteria, o których mowa w art. 12 pkt. 2. Należy podkreślić, że rozpatrywanie wniosku polega nie tylko na jego merytorycznej ocenie, ale także rozważeniu przesłanek niezależnych od wnioskodawcy, w szczególności – środków dostępnych na realizację zadań publicznych.

Art. 13.

- 1. Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3.**
- 2. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o:**
 - 1) rodzaju zadania;**
 - 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;**
 - 3) zasadach przyznawania dotacji;**
 - 4) terminach i warunkach realizacji zadania;**
 - 5) terminie składania ofert;**
 - 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert;**
 - 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.**
- 3. Otwarty konkurs ofert ogłasza się:**
 - 1) w Biuletynie Informacji Publicznej;**
 - 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń;**
 - 3) na stronie internetowej organu administracji publicznej.**

4. **Ogłoszenie otwartego konkursu ofert można także zamieścić w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.**
5. **Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.**

1. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.), współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym w zakresie zlecania realizacji zadań publicznych, powinna odbywać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Otwarty konkurs ofert stanowi rodzaj przetargu w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego. W przypadku ogłaszania konkursu z warunkowym przyznaniem dotacji, uzależnionym od przyznania odpowiednich środków budżetowych (co może mieć miejsce w przypadku konkursów wieloletnich lub konkursów ogłaszanych na podstawie projektu uchwały budżetowej), należy stosować odpowiednio przepisy k.c. o przetargu, w szczególności art. 701 § 3, stanowiący, że ogłoszenie, a także warunki aukcji albo przetargu mogą być zmienione lub odwołane tylko wtedy, gdy zastrzeżono to w ich treści. Przepisy k.c. mają zastosowanie w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z przepisami UoDPPiW.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informacje o: wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania (pkt 2), zasadach przyznawania dotacji (pkt 3) oraz o terminach i warunkach realizacji zadania (pkt 4). Tym samym, w odniesieniu do otwartych konkursów ofert ogłaszanych na podstawie projektu uchwały budżetowej, ogłoszenie z zastrzeżeniem, że zawarcie umowy i przyznanie dotacji nastąpi pod warunkiem przyznania stosownych środków w budżecie, musi uwzględniać wyżej wymienione postanowienia. Jak się wydaje, dokonanie takiego zastrzeżenia w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert nie stoi w sprzeczności z ustawą o finansach publicznych, która nie reguluje w kwestii technicznych związanych z ogłaszaniem otwartego konkursu ofert, koncentrując się na przyznawaniu, rozliczaniu i prawidłowości wykorzystania dotacji.

2. W myśl art. 16. ust. 3. UoDPPiW, umowa o wspieranie lub o powierzenie zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony.

Pierwotne brzmienie tego przepisu zawierało ograniczanie czasowe dla umów o powierzanie zadania (mogły być zawierane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata). Zatem już na etapie tworzenia ustawy intencją ustawodawcy było dopuszczenie zlecenia zadań publicznych, których czas realizacji przekraczałby okres 1 roku. Kolejna zmiana brzmienia art. 16 ust. 3 została wprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420). Zmiana ta uznana została za zniesienie ograniczenia czasowego²⁵, choć w praktyce zdarzały się wątpliwości, czy zlecenie zadań o charakterze wieloletnim było dopuszczalne.

Po wejściu w życie nowelizacji UoDPPiW z dnia 22 stycznia 2010 r. możliwość zlecenia zadań o charakterze wieloletnim została ponownie ograniczona terminem 5-letnim. Zostało to podyktowane m.in. włączeniem zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej w zakres regulacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na mocy art. 33 ust. 4. z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U., z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) umowę o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej zawierało się na czas określony, uzależniony od rodzaju zleconego zadania, nie dłuższy jednak niż 5 lat. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rozciągnęła tę regulację na wszystkie zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 UoDPPiW. Art. 16 ust. 3, uzyskał następujące brzmienie: „Umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat”. Przepis ma na celu wyraźne wskazanie, że zlecenie zadań o charakterze wieloletnim jest dozwolone.

Art. 14.

- 1. Oferta złożona w trybie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 lub w art. 19a ust. 1 zawiera w szczególności:**
 - 1) szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji;**
 - 2) termin i miejsce realizacji zadania publicznego;**
 - 3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego;**

²⁵ M. Bitner, A. Kozłowska, M. Kulesza, . Komentarz do art. 42 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.05.169.1420), [w:] M. Bitner, A. Kozłowska, M. Kulesza, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2006, Lex 2010).

- 4) informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne;
 - 5) informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł;
 - 6) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.
2. Dwie lub więcej organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 działające wspólnie mogą złożyć ofertę wspólną.
 3. Oferta wspólna wskazuje:
 - 1) jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać poszczególne organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
 - 2) sposób reprezentacji podmiotów, o których mowa w ust. 2, wobec organu administracji publicznej.
 4. Umowę zawartą między organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, określającą zakres ich świadczeń składających się na realizację zadania publicznego, załącza się do umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego.
 5. Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 składające ofertę wspólną ponoszą odpowiedzialność solidarną za zobowiązania, o których mowa w art. 16 ust. 1.

Ustawodawca posłużył się cywilnoprawną instytucją oferty, co ma swoje konsekwencje także na gruncie rozporządzenia 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, Nr 6, poz. 25). Wzór oferty przewiduje obowiązek wskazywania przez oferenta terminu związania ofertą.

W myśl art. 66 Kodeksu cywilnego, oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy. Jeżeli oferent nie oznaczył w ofercie terminu, w ciągu którego oczekiwać będzie odpowiedzi, oferta złożona w obecności drugiej strony albo za pomocą środka bezpośredniego porozumiewania się na odległość przestaje wiązać, gdy nie zostanie przyjęta niezwłocznie; złożona w inny sposób przestaje wiązać z upływem

czasu, w którym składający ofertę mógł w zwykłym toku czynności otrzymać odpowiedź wysłaną bez nieuzasadnionego opóźnienia.

Tryb otwartego konkursu ofert stanowi specyficzną procedurę, która umożliwia niezwłoczne udzielenie odpowiedzi na nadesłaną ofertę. Oferta, o której mowa w art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, choć ma szczególny charakter, to jednak jest oparta na konstrukcji cywilnoprawnej. Ponieważ z konstrukcji oferty jako takiej wynika, że jest ona dla składającego ją wiążąca, a przyjmujący ofertę w terminie ma co do zasady roszczenie o wykonanie zawartych w niej postanowień, prawo cywilne precyzyjnie reguluje zasady związania ofertą. Kwestie terminu związania ofertą uregulowane są różnie (w zależności od okoliczności, w jakich oferta jest składana, czy też stron potencjalnego stosunku prawnego, np.: obrót profesjonalny, stosunki pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem). Dlatego też w przypadku ofert, o których mowa ustawie w UoDPPiW, ustawodawca zdecydował się wprowadzić do wzoru oferty obligatoryjne określenie terminu związania ofertą. Niepożądana byłaby bowiem sytuacja, w której oferta przestaje wiązać przed rozstrzygnięciem konkursu (tak, zgodnie z k.c., byłoby w braku zastrzeżenia terminu), ani też gdyby organizacja była nią związana przez okres dłuższy niż wynikające z możliwości czy celowości wykonania danego zadania publicznego.

Warto nadmienić, że w myśl art. 13 ust. 2, pkt 4, 5 i 6 ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informacje o: terminach i warunkach realizacji zadania (pkt 4), terminie składania ofert (pkt 5), terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty (pkt 6). Należy zatem przyjąć, że organizacja powinna wskazać taki termin związania ofertą (o którym mowa we wzorze oferty), który będzie nie krótszy niż termin wyboru oferty wskazany w ogłoszeniu (o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6), i nie dłuższy niż taki, w którym wykonanie konkretnego zadania publicznego może zostać przez nią rozpoczęte, przy czym ta druga przesłanka zależy od swobodnego uznania organizacji.

Nie ma jednak przeszkód prawnych, aby w ogłoszeniu konkursu, organ administracji publicznej zawarł wymogi, lub chociaż rekomendacje dotyczące terminu związania ofertą, związane z przewidywanym czasem potrzebnym na wyłonienie oferty i zawarcie umowy.

Art. 15.

1. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;**

- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
 - 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
 - 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
 - 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
 - 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.
2. Przepis ust. 1 ma zastosowanie także, gdy w wyniku ogłoszenia otwartego konkursu ofert została zgłoszona jedna oferta.
- 2a. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.
 - 2b. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.
 - 2c. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu.
 - 2d. W skład komisji konkursowej wchodzi osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.
 - 2e. W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.
 - 2f. Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.
 - 2g. W otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta.

- 2h. Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności:**
- 1) nazwę oferenta;**
 - 2) nazwę zadania publicznego;**
 - 3) wysokość przyznanych środków publicznych.**
- 2i. Każdy może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty.**
- 2j. Wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3.**
- 3. (uchylony).**
- 4. Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.**

1. Art. 15 ust. 2d UoDPPiW wyraźnie stanowi, że w skład komisji konkursowej wchodzić mają osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 – z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.

Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, które w myśl art. 5a ust. 4 pkt 11 stanowią element rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, powinien uwzględniać potrzebę udziału przedstawicieli trzeciego sektora, którzy mają w takich komisjach zasiadać. Ustawa nie narzuca sposobu wyłonienia tych osób, zostawiając uregulowanie tych kwestii odpowiednim organom odpowiedzialnym za kształt programu współpracy.

Przez osoby reprezentujące organizacje należy rozumieć nie – w sposób wąski – osoby upoważnione do reprezentacji w związku z dokonywaniem czynności prawnych (członkowie organów statutowych, pełnomocnik, prokurent), lecz szerzej – osoby wskazane przez te organizacje do udziału w komisji konkursowej. Mogą być w różny sposób związane z organizacjami (członkowie, pracownicy, wolontariusze). Ważne aby posiadały swoisty „mandat” organizacji, która daną osobę wyznaczyła. Reprezentacja w związku z zawieraniem czynności prawnych jest w danym przypadku wymogiem niekoniecznym i nieadekwatnym, ponieważ udział w komisji konkursowej nie łączy się ze składaniem oświadczeń woli w imieniu organizacji.

Zauważyć należy, że nawet szersze rozumienie określenia „osoby reprezentujące” nie zmienia faktu, że przewidziany w ustawie obowiązek udziału repre-

zentantów III sektora w komisjach konkursowych może w wielu przypadkach rodzić istotne problemy praktyczne. Niemożność wyłonienia tych osób może stanowić przeszkodę w zleceniu zadań publicznych w drodze otwartych konkursów ofert. Należy bowiem pamiętać, że istniejącemu po stronie organu ogłaszającego otwarte konkursy ofert obowiązku włączenia osób reprezentujących w skład komisji konkursowych nie odpowiada obowiązek zgłaszania swoich reprezentantów przez organizacje (gdyż jego ustanowienie nie byłoby ani możliwe ani celowe). W związku z tym nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, że lepszym rozwiązaniem byłby fakultatywny udział tych osób w komisjach konkursowych lub uregulowanie sytuacji, w której, pomimo starań organu, nie jest możliwe włączenie w skład komisji konkursowej osób reprezentujących organizacje pozarządowe.

Obecność w składzie komisji konkursowych osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2d stanowi tzw. „udział czynnika społecznego” i opiera się na podobnych założeniach, co instytucja ławników w postępowaniach sądowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wprowadza obowiązku merytorycznego powiązania działalności prowadzonej przez organizację, której przedstawiciel zasiada w komisji konkursowej z przedmiotem otwartego konkursu ofert. Kompetencją przedstawiciela organizacji pozarządowej ma być przede wszystkim znajomość specyfiki działania trzeciego sektora. Należy pamiętać, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi także przedstawiciele tego organu, a zatem osoby co do zasady posiadające wiedzę merytoryczną w zakresie zadań zleczanych w drodze tego konkursu (art. 15 ust. 2c). Ponadto do uczestnictwa w komisji konkursowej z głosem doradczym można włączyć osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2e), co może dodatkowo wzmocnić merytorycznie skład komisji.

Organ administracji publicznej nie musi zatem (choć może) przyjmować takich zasad działania i trybu powoływania komisji konkursowej, w świetle których w skład komisji konkursowych powoływani są wyłącznie ci przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy posiadają wiedzę z zakresu konkretnej sfery zadań publicznych, której dany konkurs dotyczy.

2. W myśl art. 15 ust. 2f. do wszystkich członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert (także do osób reprezentujących organizacje pozarządowe) stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.

3. Art. 15. ust. 2i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) stanowi, że każdy może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty. Ponieważ przedmiotowa ustawa nie określa terminu udzielenia odpowiedzi, należy przyjąć, że zastosowanie znajdują ogólne regulacje zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego – tj. termin miesięczny.

4. Odrębną kwestią jest interpretacja art. 5a ust 4. pkt. 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i jego powiązania z procedurą ogłaszania otwartych konkursów ofert. Przepis ten wymienia tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych wśród obligatoryjnych elementów rocznego programu współpracy. Rozdział 2 UoDPPiW, dotyczący zlecenia realizacji zadań publicznych, w szczególności art. 15 regulujący kwestię ogłaszania konkursów ofert oraz powoływania komisji konkursowych nie odwołuje się natomiast do przepisów o programach współpracy.

W myśl art. 5b, w przypadku organów administracji rządowej, tworzenie tych programów jest fakultatywne. Jednocześnie, w świetle art. 5, obowiązkiem organów administracji publicznej (w tym rządowej) jest prowadzenie działalności w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w formach wymienionych w tym przepisie, do których należy w szczególności zlecenie realizacji zadań publicznych. Interpretacja prowadząca do stwierdzenia, iż warunkiem koniecznym zlecenia zadań w drodze otwartych konkursów ofert jest posiadanie programu współpracy, zawierającego tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, *de facto* przeczyłaby wyrażonemu w ustawie *explicite* fakultatywnemu charakterowi programów współpracy tworzonych przez organy administracji rządowej.

Dlatego też, jak się wydaje, art. 5a ust. 4. pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku organów, które uchwalają program współpracy, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych powinny znaleźć się w tym programie. Interpretację taką należy stosować niezależnie od tego, czy dany organ administracji publicznej ma obowiązek uchwalania programu współpracy (jak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego), czy też tworzy go na mocy przysługującego sobie uprawnienia (jak w przypadku organów administracji rządowej).

Natomiast w przypadku braku programu współpracy wynikającego z braku obowiązku jego uchwalenia, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych mogą wynikać z innych podstaw. Jak się zdaje, powinny to być akty ustanowione w formie właściwej dla programów współpracy. W przypadku organu administracji rządowej powinno to być zarządzenie.

W świetle art. 5 ust. 3, współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 w sferze zadań publicznych opiera się m.in. na zasadzie efektywności oraz zasadzie jawności. Uchwalenie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, zgodnego z treścią art. 15, lecz zawartego w akcie innym niż program współpracy, w sytuacji, kiedy uchwalenie tego programu nie jest obowiązkiem organu administracji publicznej i program taki nie został uchwalony, czyni zadość zasadzie efektywności (gdyż nie uniemożliwia zlecenia zadań publicznych), nie naruszając jednocześnie zasady jawności – o ile tryb ten jest udostępniony do publicznej wiadomości.

Art. 16.

- 1. Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji.**
- 2. Umowa, o której mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności.**
- 3. Umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat.**
- 4. 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.**
- 5. Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, o której mowa w ust. 1. Przepis art. 10 ust. 1 stosuje się odpowiednio.**
- 6. W przypadku zlecenia realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, które złożyły ofertę wspólną, w umowie o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego należy wskazać prawa i obowiązki każdej z organizacji lub podmiotów, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie.**

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 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 realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego.

1. Celem art. 16 ust. 7 było stworzenie możliwości wykorzystania w zleceniu zadań tzw. *regrantingu*. Koncepcja ta polega na przekazaniu otrzymanej przez organizację pozarządową dotacji (za wiedzą i zgodą organu, który tej dotacji udzielił) innym podmiotom, wyłonionym w transparentnej procedurze, w celu realizacji przez te podmioty określonych części zadania.

Art. 16 ust. 4 stanowi, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o zlecenie realizacji zadania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 7. Art. 16 ust. 7 stanowi zatem przepis szczególny w stosunku do art. 16 ust. 4. W jego świetle organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, o której mowa w ust. 1, 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 realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego.

Ponieważ jest to wyjątek od reguły, którą stanowi wymóg realizowania zadania publicznego przez podmiot będący stroną umowy zawartej z organem administracji publicznej, trzeba pamiętać, że nie należy go interpretować rozszerzająco.

W związku z tym, na gruncie art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie *regranting* podlega następującym zasadom:

- 1) Odpowiedzialność przed organem administracji publicznej za prawidłową realizację zadania publicznego ponosi podmiot, któremu ten organ zlecił zadanie (nie zaś organizacje, którym organizacja wykonująca zadanie przekazała środki w ramach *regrantingu*). Również ten podmiot składa sprawozdanie z realizacji zadania publicznego.
- 2) Intencja powierzenia części zadania innym organizacjom powinna być organowi znana na etapie składania oferty oraz, w konsekwencji, zostać określona w umowie. Interpretacja pozostawiająca decyzję o zastosowaniu *regrantingu* w wyłącznej gestii organizacji realizującej zleczone zadanie publiczne byłaby sprzeczna z zakazem rozszerzającego stosowania wyjątków oraz powodowałaby, że art. 16 ust. 4 byłby *de facto* przepisem pustym.

- 3) Określenie zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 należy do organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 będącej stroną umowy o realizację zadania publicznego. Aby organ administracji publicznej mógł prawidłowo ocenić ofertę realizacji zadania, przewidującą *regranting*, tryb dokonywania tego wyboru powinien być choć w zarysie wskazany w ofercie.

Decyzja o zleceniu zadania uwzględniającego mechanizm z art. 16 ust. 7 powinna być podejmowana odrębnie w każdej konkretnej sytuacji. Zgodnie z art. 5 ust. 3 współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 odbywa się m.in. na zasadach pomocniczości, efektywności i jawności. Stosowanie mechanizmu *regrantingu* może w wielu przypadkach sprzyjać realizacji zasady pomocniczości. Często może także odpowiadać wymogom efektywności. Ponadto, istotne jest, aby zlecając zadanie z wykorzystaniem art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czynić zadość zasadzie jawności, co w praktyce oznacza nie tylko zachowanie przez organ administracji publicznej ustawowych procedur zlecenia zadań publicznych, ale także wybór przez organizację, będącą stroną umowy z organem administracji publicznej, odpowiednio transparentnego (zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję) sposobu wyboru organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, niebędących stronami umowy z organem administracji publicznej.

2. Należy jednak rozróżnić, zlecenie realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 16 ust. 7 od zakupu usług polegających na wykonywaniu czynności o charakterze technicznym czy specjalistycznym, powiązanych z realizacją zadania, jednak nie stanowiących jego *meritum* (np. wydruk ulotek, usługi hotelowe, transportowe, księgowość). Usługi te nie są bowiem tożsame z realizacją tego zadania i mogą być nabywane nie tylko w trybie *regrantingu*. W obecnym stanie stosunków społecznych i gospodarczych, w związku z daleko idącą specjalizacją usług, nie jest możliwe ani celowe wymaganie od organizacji pozarządowej, aby dysponowała jako właściciel pełną infrastrukturą techniczną niezbędną do realizacji danego zadania (np. sprzęt poligraficzny, baza hotelowa). Potwierdza to 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, Nr 6, poz. 25), które we wzorze oferty w objaśnieniach do cz. IV pkt. 1 (Kalkulacja przewidywanych kosztów zadania publicznego) nakazuje uwzględnić wszystkie planowane koszty, w tym koszty zakupu usług.

Utożsamianie poszczególnych usług zakupywanych w związku z realizacją zadania z realizacją tego zadania stałoby w sprzeczności z zasadami pomocniczości i efektywności. Wiele zadań ze sfery zadań publicznych nie mogłoby bowiem być wykonywanych. Gdyby bowiem zakupywane usługi w każdym przypadku traktować na równi z realizacją zadania publicznego, to musiałyby być zawsze zlecane w trybie *regrantingu* ze wszystkimi tego konsekwencjami – w szczególności ich wykonawcami mogłyby być tylko podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego.

O tym, czy zlecenie danego działania podmiotowi zewnętrznemu stanowi zlecenie realizacji zadania publicznego czy też zakup usługi decyduje znaczenie konkretnego działania w stosunku do całokształtu złożonej oferty. Jeśli z treści tej oferty wynika, że dana czynność stanowi zasadniczą merytoryczną część oferty realizacji zadania publicznego, to należałoby uznać to za zlecenie przez organizację realizacji zadania publicznego. Natomiast jeżeli dana czynność, także ta niezbędna do wykonania zadania publicznego, ma charakter pomocniczy, to nie należy jej utożsamiać z samym zadaniem. Ocena powinna być dokonywana w konkretnym przypadku.

Art. 17.

Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- 1) stanu realizacji zadania;**
- 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania;**
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;**
- 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.**

Realizacja zleconego zadania publicznego podlega kontroli i ocenie organu zlecającego w szczególności pod kątem zgodności stanu realizacji zadania z treścią zawartej umowy, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania otrzymanych na jego realizację środków publicznych oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Art. 18.

- 1. Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.**

2. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy.
3. Organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania.

Ponieważ w myśl art. 18 ust. 2 okresem sprawozdawczym dla realizacji zadań publicznych jest rok budżetowy, zlecenie zadań o charakterze wieloletnim pociąga za sobą konieczność składania sprawozdań częściowych po zakończeniu każdego roku budżetowego, niezależnie od wezwań, o których mowa w art. 18 ust. 3.

Art. 18a.

1. Organ administracji publicznej unieważnia otwarty konkurs ofert, jeżeli:
 - 1) nie złożono żadnej oferty;
 - 2) żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 13 ust. 2.
2. Informację o unieważnieniu otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej podaje do publicznej wiadomości w sposób określony w art. 13 ust. 3.

Art. 18a ust. 1 ustanawia przesłanki unieważnienia otwartego konkursu ofert. Oznacza to, że konkurs nie może zostać unieważniony w oparciu o okoliczności inne, niż wymienione w tym przepisie.

Art. 19.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór oferty, o której mowa w art. 11 ust. 2,
 - 2) ramowy wzór umowy, o której mowa w art. 16 ust. 1,
 - 3) wzór sprawozdania, o którym mowa w art. 18 ust. 1
- uwzględniając konieczność zapewnienia pełnych informacji dotyczących wykonania zadania publicznego.

Na podstawie niniejszego przepisu wydane zostało rozporządzenie 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 zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 10 stycznia 2010 r. (Dz.U. z 2011, nr 6 poz. 25). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 18 stycznia 2011 r.

Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania zawarta w art. 19 stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ma obowiązek określić, w drodze rozporządzenia: wzór oferty, o której mowa w art. 11 ust. 2, ramowy wzór umowy, o której mowa w art. 16 ust. 1 oraz wzór sprawozdania, o którym mowa w art. 18 ust. 1. Określając te wzory musi uwzględnić konieczność zapewnienia pełnych informacji dotyczących wykonania zadania publicznego. Wytyczne zawarte w delegacji ustawowej stanowią ważną wskazówkę interpretacyjną dotyczącą samego rozporządzenia.

Na uwagę zasługuje charakter prawny wzorów, o których mowa w powyższym rozporządzeniu. Wzór umowy ma charakter ramowy. Oznacza to, że można go uzupełniać lub modyfikować, o ile uzupełnienia nie sprzeciwiają się wyraźnie określonym w rozporządzeniu zasadom, którym podlegać ma stosunek pomiędzy organem zlecającym a organizacją, będącą Zleceniobiorcą. Nie można natomiast zmieniać tych postanowień umowy, które wyraźnie wynikają z wzoru (zwłaszcza tych, u podstaw których leżą przepisy rangi ustawowej). Wzór oferty realizacji zadania publicznego, wzór sprawozdania z wykonania tego zadania nie mają charakteru ramowego, a więc nie można ich modyfikować i należy stosować je wprost. Zakaz ten dotyczy zarówno organu ogłaszającego konkurs na realizację zadania publicznego jak i organizacji, która składa ofertę. Oferty realizacji zadań publicznych powinny być przygotowywane zgodnie z urzędowym wzorem²⁶.

Jeśli chodzi o ofertę realizacji zadania publicznego, to w świetle art. 14 ust. 1 pkt 1 zawiera ona w szczególności szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji. Opis ten ma być wyczerpujący i nie powinien znajdować rozszerzenia w dokumentach innych niż sama oferta sporządzona według wzoru przewidzianego rozporządzeniem. Art. 19 UoDPPiW stanowi, że wzór oferty (a w konsekwencji także oferta złożona na formularzu wzoru) zawierać ma pełną informację dotyczącą wykonania zadania publicznego. W świetle postanowień kodeksu cywilnego, oferta musi określać istotne postanowienia umowy, tj. istotne elementy umowy (*essentialia negotii*), a więc te

²⁶ J. Blicharz, A. Huchla, *Komentarz do art. 14 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.03.96.873)*, [w:] *Ustawa (...)*.

postanowienia, które decydują o istocie danej umowy, indywidualizują ją pod względem prawnym spośród innych umów²⁷.

Art. 19a.

- 1. Na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu wymienionego w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego 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.**
- 2. Uznając celowość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zleca realizację zadania, o którym mowa w ust. 1, po złożeniu oferty przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3. Przepis art. 14 stosuje się odpowiednio.**
- 3. W terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpłynięcia oferty, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zamieszcza ofertę na okres 7 dni:**
 - 1) w Biuletynie Informacji Publicznej;**
 - 2) w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń;**
 - 3) na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego.**
- 4. Każdy, w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia oferty w sposób, o którym mowa w ust. 3, może zgłosić uwagi dotyczące oferty.**
- 5. Po upływie terminu, o którym mowa w ust. 4, oraz po rozpatrzeniu uwag, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie zawiera umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Oferta, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do umowy.**

²⁷ Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, *Komentarz do art. 66 kodeksu cywilnego* (Dz.U.64.16.93), [w:] A. Kidyba (red.), K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, T. Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, LEX, 2009.

- 6. Łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3, w trybie określonym w ust. 1, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 20.000 zł.**
- 7. Wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.**
- 8. Do umów zawartych na podstawie ust. 5 stosuje się odpowiednio art. 16–19.**

1. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146), która weszła w życie 13 marca 2010 r. wprowadziła do UoDPPiW możliwość zlecania zadań publicznych poza otwartym konkursem ofert – w trybie tzw. „małych grantów” (art. 19a).

Celem wprowadzenia uproszczonej procedury, o której mowa w art. 19a ust. 3–5 było zapewnienie minimalnego standardu transparentności w wydatkowaniu środków publicznych na zadania publiczne zlecane poza otwartym konkursem ofert. Postanowienia art. 19a ust. 3–5 gwarantują przejrzystość postępowania, w sytuacji, gdy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznaje celowość realizacji danego zadania publicznego i zamierza zlecić to zadanie oferentowi. Zamieszczenie oferty w BIPie oraz termin na składanie uwag, służyć mają jawności wydatkowania środków publicznych. Procedura ta ma więc zastosowanie wówczas, gdy po stronie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego istnieje zamiar zawarcia umowy.

Natomiast w przypadku, gdy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego od początku negatywnie ocenia celowość zlecenia realizacji danego zadania publicznego w trybie art. 19a, nie ma potrzeby stosowania procedury, o której mowa w art. 19a ust. 3–5. Zamieszczenie danej oferty w BIPie przy braku zamiaru zawarcia umowy mogłoby ponadto wprowadzać oferenta w błąd co do zamiaru organu.

2. Należy podkreślić, że skoro współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 3), to podejmując decyzję

o wyborze trybu zlecenia zadania organ powinien brać te wytyczne pod uwagę. Nie w każdym przypadku procedura „małych grantów” będzie najpełniej czyniła zadość powyższym zasadom współpracy. Organ może ocenić, że w konkretnym przypadku odpowiedniejsze będzie zlecenie zadania w trybie otwartego konkursu ofert.

3. Art. 19a ust. 7 ustanawia limit wysokości środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie tzw. małych grantów w danym roku. Nie może ona przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.

Na gruncie UoDPPiW (a więc także na gruncie art. 19a tej ustawy) poprzez dotację rozumieć należy włącznie dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (patrz art. 2).

Pierwszy z wymienionych przepisów wyróżnia wśród dotacji celowych środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Art. 221 ust. 1 stanowi natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

Przez dotacje planowane w roku budżetowym na realizację zadań publicznych należy zatem rozumieć zaplanowane w poszczególnych paragrafach budżetu organu administracji publicznej środki przeznaczone dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym oraz dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań organu, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku.

Rozdział 2a

Inicjatywa lokalna

Art. 19b.

- 1. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek**

o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie:

- 1) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
 - 2) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27;
 - 3) edukacji, oświaty i wychowania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14;
 - 4) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19;
 - 5) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18;
 - 6) porządku i bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20.
2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

1. Art. 19b ust. 1 stanowi na gruncie UoDPPiW wyłom od zasady, że reguluje ona współpracę pomiędzy organami administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Wnioskodawcami mogą być bowiem także obywatele – nie działający za pośrednictwem żadnej organizacji. Jeśli chodzi natomiast o adresatów wniosków, to regulacja UoDPPiW nie odnosi się do wszystkich organów administracji publicznej, a jedynie organów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Warto pamiętać, że inicjatywa lokalna nie stanowi trybu zlecenia zadania publicznego. Ma tu bowiem miejsce wspólna realizacja zadania przez strony umowy – nie zaś jego zlecenie. W ramach inicjatywy lokalnej nie dochodzi również do przekazania dotacji.

Wniosek może dotyczyć realizacji zadania publicznego w zakresie działalności:

1. wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (art. 4 ust. 1 pkt 13): w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność j.s.t.;
2. na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; a także kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27);
3. w zakresie edukacji, oświaty i wychowania (art. 4 ust. 1 pkt 14);
4. w sferze kultury fizycznej i turystyki (art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19);

5. w sferze ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach (art. 4 ust. 1 pkt 18);
6. porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 20).

Art. 19c.

1. **Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.**
2. **Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.**

Art. 19c *de facto* nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek podjęcia uchwały o trybie i szczegółowych kryteriach oceny potencjalnych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. UoDPPiW wskazuje najistotniejsze z punktu widzenia ustawodawcy kryterium, które należy zawrzeć w przedmiotowej uchwale, tj. wkład pracy społecznej oferentów.

Art. 19d.

Po uwzględnieniu wniosku, o którym mowa w art. 19b ust. 1, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą.

Art. 19e.

Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych.

Zakres świadczeń, do jakich w ramach inicjatywy lokalnej może się zobowiązać wnioskodawca jest szerszy niż w przypadku organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 19f.

Wnioskodawca może na podstawie umowy użyczenia otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej.

Można się zastanawiać, czy określenie „na podstawie 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. 19d. Czy jest to umowa odrębna? Umowa użyczenia jest umową o charakterze realnym²⁸, dochodzi więc do skutku poprzez wydanie rzeczy korzystającemu. Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej ma natomiast charakter konsensualny. Wynikać z tego może, że w ramach umowy o której mowa w art. 19d, strony zobowiązują się do zawarcia dodatkowej umowy użyczenia. Umowa użyczenia charakteryzuje się ponadto nieodpłatnością, co w niektórych sytuacjach kłócić się może z ideą inicjatywy lokalnej, w ramach której nie dochodzi co prawda 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.

Art. 19g.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej musi uwzględniać przepisy odrębne, w szczególności dotyczące kwalifikacji wymaganych do wykonywania czynności, które mają być w jej ramach wykonywane.

Art. 19h.

W zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

²⁸ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania, Zarys Wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, str. 473.

Rozdział 3 Organizacje pożytku publicznego

Art. 20.

1. Organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa oraz podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4, z zastrzeżeniem art. 21, która spełnia łącznie następujące wymagania:
 - 1) prowadzi działalność 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) może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego;
 - 3) nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczają na działalność, o której mowa w pkt 1;
 - 4) ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający 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;
 - 5) członkowie organu zarządzającego nie byli 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, 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 mał-

żeńskim, 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.

2. W przypadku stowarzyszeń działalność, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia.

1. Art. 20 ust. 1 stanowi, że organizacją pożytku publicznego (OPP) może być organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 (stowarzyszenie j.s.t. lub spółka *non-profit*), który spełnia łącznie wymagania, określone w pkt. 1–6. Organizacja pożytku publicznego (OPP), podobnie jak pozostałe osoby prawne lub tzw. „ułamne osoby prawne” (jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym na podstawie przepisów prawa przysługuje podmiotowość prawna) może działać wyłącznie w ramach określonych swoim statutem lub innym aktem wewnętrznym, określającym jej zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania. Art. 20 UoDPPiW określa minimalne wymogi, jakie spełniać musi statut OPP.

2. W świetle art. 20 ust. 1 pkt 2, działalność gospodarcza OPP może mieć wyłącznie charakter akcesoryjny w stosunku do działalności pożytku publicznego. W zakresie prowadzonej działalności gospodarczej OPP jest przedsiębiorcą, w rozumieniu ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej i podlega regulacjom właściwym dla prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności obowiązki wpisów do Rejestru Przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

3. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 OPP, przeznaczają nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznaczają na działalność, o której mowa w pkt 1, tj. na działalność 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.

4. Ustawa ustanawia limit wynagrodzenia w odniesieniu do członków organu kontroli. Co do wynagradzania członków zarządu, to należy zaznaczyć, że Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 7 kwietnia 1992 r.²⁹ stwierdził, że pracownikami stowarzyszeń mogą być również ich członkowie, w tym również członkowie zarządu danego stowarzyszenia. Argumentacja sądu oparła się na stwierdzeniu, że funkcja członka zarządu może się wiązać z koniecznością poświęcenia na sprawy związane z zarządzaniem takiej ilości czasu, że w praktyce może ona odpowiadać całodziennemu zatrudnieniu i przeszkadzać w wykonywaniu innej pracy zarobkowej.

Art. 21.

W przypadku podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4:

- 1) działalność pożytku publicznego określona w art. 20 ust. 1 pkt 1 podlega wyodrębnieniu w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym;
- 2) przepis art. 20 ust. 1 pkt 3 stosuje się do nadwyżki przychodu nad kosztami uzyskiwanej w wyniku prowadzenia działalności pożytku publicznego;
- 3) przepis art. 20 ust. 1 pkt 4 stosuje się odpowiednio, z uwzględnieniem szczegółowych zasad organizacji i działania tych jednostek, uregulowanych w przepisach dla nich właściwych, w tym w statutach lub innych aktach wewnętrznych.

Art. 22.

1. Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego pod warunkiem, iż działalność o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 prowadzona jest nieprzerwanie przez co najmniej 2 lata.
2. Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 4 podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskują status organizacji pożytku publicznego z chwilą wpisania

²⁹ I ACr 130/92, PS 1993, wkładka do Nr 11, poz. 9.

do tego Rejestru informacji o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 20, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

3. Organizacja pozarządowa inna niż wymieniona w ust. 2 oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1, uzyskują status organizacji pożytku publicznego z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego, na zasadach i w trybie określonych w ustawie, o której mowa w ust. 2.
4. Organizacja pozarządowa, oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 4 o których mowa w ust. 2, traci status organizacji pożytku publicznego z chwilą wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnianiu wymagań określonych w art. 20, a podmioty, o których mowa w ust. 3 – z chwilą ich wykreślenia z tego Rejestru.

1. Sąd nadaje status OPP poprzez wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) informacji o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U z 2003, Nr 96, poz. 873 z późn. zm.), na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Organizacje, które wcześniej nie były zarejestrowane w KRS podlegają jednocześnie wpisowi do tego rejestru (art. 22 ust. 2 i 3 UoDPPiW). Aby stać się organizacją pożytku publicznego, a co za tym idzie korzystać z przyznanych takim organizacjom uprawnień, konieczne jest zatem łączne spełnienie dwóch warunków: po pierwsze przesłanki materialnej – tzn. wypełnienia wymogów z art. 20 ustawy; po drugie przesłanki formalnej – tzn. odpowiedniego wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym. Samo figurowanie w rejestrze, ale bez wpisanej informacji o uzyskaniu statusu OPP nie wystarcza do korzystania z tego statusu, nawet gdyby organizacja pozarządowa spełniała wszystkie kryteria zawarte w art. 20 ustawy.

Status organizacji pożytku publicznego (status OPP) nadawany jest przez sądy rejestrowe, tj. sądy rejonowe (wydziały gospodarcze sądów rejonowych), obejmujące swoją właściwością obszar województwa lub jego część art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).

2. Sąd rejestrowy rozpatrując wniosek organizacji o przyznanie statusu OPP bierze pod uwagę dwie główne przesłanki:

- 1) Czy organizacja pozarządowa prowadziła działalność nieprzerwanie przez co najmniej 2 lata przed złożeniem wniosku (wymóg z art. 22 ust. 1 UoDPPiW)?
- 2) Czy organizacja spełnia wymogi, o których mowa w art. 20 UoDPPiW?

Ponadto, sąd rejestrowy, oceniając kryteria o których mowa w art. 20, powinien wziąć pod uwagę, czy działalność, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 jest prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami – w szczególności, czy organizacja czyni zadość art. 10 UoDPPiW. Przepis ten ustanawia konieczność rachunkowego wyodrębnienia prowadzonych form działalności (zarówno odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, jak i działalności gospodarczej) w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości (art. 10 ust. 1 i 2). Ponadto, wprowadzony ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, art. 10 ust. 3 stanowi, że organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mają obowiązek określać w statucie lub w innym akcie wewnętrznym zakres prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego.

3. Przesłanki statusu OPP co do zasady jest w stanie spełnić jedynie organizacja zarejestrowana i działająca w Polsce, co do której istnieje możliwość weryfikacji powyższych wymogów na gruncie prawa polskiego. Jeśli chodzi o działalność zagranicznych osób prawnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, to jest ona uregulowana w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Rozdział 6 – Oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.). Zasady te, podobnie jak unijne zasady swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług dotyczą jednak zasadniczo sfery działalności gospodarczej, nie zaś działalności *non-profit*, do której odnosi się regulacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Założenie przez zagraniczną osobę prawną oddziału, o którym mowa w art. 85 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie byłoby zatem przesłanką umożliwiającą uzyskanie statusu OPP.

Działalność stowarzyszeń zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie została w żaden sposób uregulowana w przepisach prawa polskiego. W odniesieniu do sektora pozarządowego kwestię podmiotów zagranicznych reguluje jedynie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.). Art. 19 przewiduje, że fundacje zagraniczne mające siedzibę za granicą mogą tworzyć przedstawicielstwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po uzyskaniu zezwolenia ministra właściwego ze względu na zakres działania oraz cele utworzenia przedstawicielstwa. Jednocześnie w myśl poglądów doktryny, przedstawicielstwo fundacji nie ma charakteru samoistnego pod-

miotu prawa (nie uzyskuje przymiotu podmiotowości prawnej)³⁰. Ustanowiony przez zagraniczną fundację przedstawiciel działa w jej imieniu i na jej rachunek (art. 95 § 2 k.c.) oraz w granicach upoważnienia. Samo przedstawicielstwo, nie mogłoby uzyskać statusu OPP, ponieważ nie jest organizacją pozarządową (art. 3 ust. 2 UoDPPiW wyraźnie stanowi, że za organizacje pozarządowe uważa się jedynie jednostki organizacyjne posiadające podmiotowość prawną). Jednocześnie uznaje się, że przedstawicielstwo jest jedyną formą w jakiej fundacje zagraniczne mające siedzibę za granicą mogą działać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, iż ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) nie zawiera podobnych regulacji ustanawiających ramy prawne dla działalności stowarzyszeń zagranicznych, istnieje wątpliwość na jakich zasadach mogą one działać na terytorium RP.

Należy zaznaczyć, że zarówno ustawa o fundacjach, jak i Prawo o stowarzyszeniach zostały ustanowione na długo przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, kiedy to wszelka działalność ponadgraniczna zarówno osób fizycznych jak i prawnych z oczywistych przyczyn nie była tak rozpowszechniona, a trend znoszenia jej ograniczeń tak wyraźny.

Art. 23.

1. **Organizacja pożytku publicznego sporządza roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych.**
 - 1a. **Podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1, posiadające status organizacji pożytku publicznego, sporządzają sprawozdanie merytoryczne jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego oraz podają je do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty.**
2. **Organizacja pożytku publicznego sporządza roczne sprawozdanie finansowe, na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości.**
 - 2a. **Organizacja pożytku publicznego podaje sprawozdania, o których mowa w ust. 1 i 2, do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty, w tym poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej.**
 - 2b. **Podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1, posiadające status organizacji pożytku publicznego, sporządzają sprawozdanie finansowe jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego.**

³⁰ Cioch H., Kidyba A., *Komentarz do art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach* (Dz.U.91.46.203), [w:] A. Kidyba, H. Cioch, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, LEX, 2007.

3. (uchylony).
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.
5. W odniesieniu do organizacji pożytku publicznego, których sprawozdanie finansowe nie podlega obowiązkowi badania zgodnie z przepisami o rachunkowości, minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego może w drodze rozporządzenia wprowadzić taki obowiązek, biorąc pod uwagę:
 - 1) wysokość otrzymanych dotacji;
 - 2) wielkość osiągniętych przychodów;
 - 3) potrzebę zapewnienia kontroli prawidłowości prowadzonej ewidencji.
6. Organizacja pożytku publicznego zamieszcza sprawozdanie finansowe i merytoryczne, w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
7. Do ogłaszania rocznych sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego przepisy o rachunkowości stosuje się odpowiednio.
8. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego w okresie sprawozdawczym oraz o wydatkowaniu środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wzór tego sprawozdania, pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez organizację pożytku publicznego jej celów statutowych.

1. W wyniku nowelizacji z dnia 22 stycznia 2010 r. forma udostępnienia sprawozdania do publicznej wiadomości została doprecyzowana – sprawozdanie musi być zamieszczane na stronie internetowej Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie danej OPP. Ustawa nie ustanawia ograniczenia czasowego dla tego obowiązku. Należy w związku z tym stwierdzić, że trwa on nie krócej, niż okres posiadania statusu OPP. Obowiązek upubliczniania sprawozdań ma na celu zagwarantowanie odpowiedniego poziomu transparentności działania OPP i polepszenia mechanizmów kontroli społecznej.

2. Korzystanie z większości uprawnień związanych ze statusem OPP nie jest zamknięte w cyklu rocznym (np. wydatkowanie środków otrzymanych w ramach mechanizmu 1% nie musi nastąpić w roku ich uzyskania). Analiza sprawozdań merytorycznych sporządzanych z poszczególnych lat może być przydatna, a niekiedy niezbędna, dla oceny działalności prowadzonej przez daną OPP.

3. W przypadku wystąpienia ryzyka naruszenia przepisów o ochronie danych z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), sprawozdanie powinno być upubliczniane z pominięciem chronionych danych.

Art. 24. 1.

Organizacji pożytku publicznego przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, zwolnienie od:

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

– w odniesieniu do prowadzonej przez nią działalności pożytku publicznego.

2. Organizacja pożytku publicznego może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, nabywać na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.
3. Organizacja pozarządowa, która uzyskała status organizacji pożytku publicznego, jest obowiązana wypełnić zobowiązania wynikające ze zwolnień podatkowych, z których korzystała przed dniem uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.
4. W przypadku utraty przez organizację pozarządową statusu organizacji pożytku publicznego traci ona prawo do korzystania ze zwolnień wynikających z posiadania tego statusu.
5. Użytkowanie, o którym mowa w ust. 2, wygasa z mocy prawa w przypadku utraty statusu organizacji pożytku publicznego.

1. W myśl art. 24. ust. 1 pkt 5 UoDPPiW organizacji pożytku publicznego przysługuje, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, m.in. zwolnienie od opłat sądowych w odniesieniu do prowadzonej przez nią działalności pożytku publicznego.

Przepisem odrębnym jest w tym przypadku art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2005, Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.). Nie mają obowiązku uiszczania opłat OPP działające na podstawie przepisów UoDPPiW, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej.

2. W myśl art. 24 ust. 2 organizacja pożytku publicznego może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, nabywać na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Za odrębne przepisy, o których mowa w tym artykule należy uznać przede wszystkim ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Art. 59 ust. 1 tej ustawy stanowi, że Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może dokonać darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa m.in. na rzecz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność pożytku publicznego, charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną (o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2) na cele statutowe tej organizacji. Przy tym w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana, darowizna zostaje odwołana lub minister Skarbu Państwa wyraża zgodę na zbycie nieruchomości (art. 59 ust. 2). Należy jednocześnie zaznaczyć, że nieważne są wszelkie czynności prawne dokonywane przez obdarowany podmiot z naruszeniem powyższego przepisu.

Kolejnym ułatwieniem dla organizacji pozarządowych przewidzianym w omawianej ustawie jest postanowienie art. 37 ust. 2. Przepis ten ustanawia w określonych przypadkach wyjątek od sprzedawania lub oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wśród obligatoryjnych wyłączeń znalazło się m.in. zbywanie nieruchomości na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2, tj. osób fizycznych i prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacji pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego (art. 37 ust. 2 pkt 3).

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3), jednakże na mocy art. 68. ust. 1. właściwy organ może (za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku) udzielić bonifikaty od tak ustalonej ceny, co również może być istotne z punktu widzenia OPP poszukującej sposobu pozyskania nierucho-

mości na cele statutowe. Bonifikata ta wynosi co do zasady 50% ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jednak właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć ją lub obniżyć.

Należy podkreślić, że decyzja o celowości samego zbycia (sprzedaży, darowizny) czy też udostępnienia w inny sposób nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego należy do właściwego organu administracji. Po stronie podmiotów, którym można przekazać nieruchomość na preferencyjnych zasadach (w drodze bezprzetargowej, z bonifikatą) nie ma roszczenia względem organu administracji publicznej.

Art. 25.

W organizacji pożytku publicznego mogą wykonywać pracę osoby skierowane do odbycia służby zastępczej, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.

W związku z likwidacją obowiązkowej służby wojskowej, regulacja służby zastępczej staje się bezprzedmiotowa.

Art. 26.

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają organizacjom pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Art. 27.

- 1. Podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, przekazać 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego.**
- 2. Otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego.**
- 3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych zamieszcza w terminie do dnia 30 września każdego roku, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra wykaz organizacji pożytku publicznego, zawierający: nazwę i numer wpisu organizacji pożytku publicznego do Krajowego Rejestru Sądowego, oraz wysokość środków otrzymanych przez tę organizację, pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za rok poprzedzający.**

1. Art. 27 ust. 2 projektu stanowi, że otrzymane przez organizację pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego.

Warto podkreślić, że choć brzmienie UoDPPiW sprzed nowelizacji z dnia 22 stycznia 2010 r. nie przewidywało wprost zakazu przekazywania środków z 1% na działalność gospodarczą, to jednak powszechnie stosowana wykładnia systemowa wskazywała na nieprawidłowość takich działań. W tym sensie omawiane postanowienie nie stanowi *de facto* obostrzenia, lecz doprecyzowanie już wcześniej obowiązujących przepisów. W opinii doktryny³¹ mechanizm przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych służy podniesieniu efektywności finansowania niektórych zadań państwa (zadań ze sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) poprzez wspieranie organizacji, których działalność jest wysoko oceniana przez podatników. W związku ze znaczną częstokroć wysokością środków otrzymywanych przez organizacje w ramach mechanizmu 1% dopuszczenie możliwości wykorzystywania ich na działalność inną niż statutowa działalność pożytku publicznego, tzn. działalność gospodarczą stałaby w sprzeczności z ideą wspierania przez podatników działalności pożytku publicznego. Podatnicy przekazujący 1% z myślą o wsparciu realizacji celów społecznych, nie zaś indywidualnych celów gospodarczych konkretnej OPP, byłiby bowiem wprowadzani w błąd co do rzeczywistego przeznaczenia przekazanego podatku. W konsekwencji wpłynęłoby to na obniżenie zaufania obywateli zarówno do mechanizmu 1% jak i do samych OPP.

2. W myśl art. 27. 5 UoDPPiW podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych przekazują 1% podatku obliczonego zgodnie przepisami podatkowymi na rzecz wybranych przez siebie organizacji pożytku publicznego. Środki te stanowią zatem bez wątplenia własność OPP. Jednocześnie wskazania zawarte w zeznaniach podatkowych osób przekazujących 1%, dotyczące wsparcia konkretnej osoby, jednostki terenowej lub innego celu szczegółowego, nie mają charakteru wiążącego, lecz instrukcyjny. Przekazywanie środków z 1% na konkretny, wskazany przez podatnika cel nie jest prawnym obowiązkiem OPP. Nie oznacza to jednak, że może ona wykorzystywać środki z 1% w sposób dowolny. W myśl art. 27 ust. 2 UoDPPiW, OPP muszą przeznaczać wpływy ze środków z 1% podatku na działalność pożytku publicznego. Zatem niezależnie od dodat-

³¹ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, CH Beck, Warszawa, 2005, Lex 2010.

kowych wskazań zawartych w zeznaniach podatkowych, środki z 1% podatku muszą być wykorzystywane na działalność statutową OPP.

3. Wykorzystywanie środków OPP na działalność pożytku publicznego może następować pod różnymi tytułami, może to być np.: pokrywanie kosztów poszczególnych działań, zakupu sprzętu, wynagrodzenia pracowników (którymi mogą być także członkowie stowarzyszeń, na co wyraźnie wskazuje orzecznictwo sądów)³².

4. W obecnym stanie prawnym nie ma obowiązku prowadzenia odrębnego rachunku bankowego dla środków pochodzących z 1% podatku.

Art. 27a.

1. **Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego prowadzi w formie elektronicznej i nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego zamieszcza na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej wykaz organizacji mających status organizacji pożytku publicznego na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1% podatku z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy.**
2. **W wykazie, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia się organizacji pożytku publicznego:**
 - 1) **które nie przekazały ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 4, sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz sprawozdania finansowego, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2, w roku za który składane jest zeznanie podatkowe, lub**
 - 2) **w stosunku do których wpisano do Krajowego Rejestru Sądowego informację o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości.**
3. **Wykaz, o którym mowa w ust. 1, w odniesieniu do każdej organizacji pożytku publicznego, na dzień:**
 - 1) **15 grudnia roku podatkowego zawiera nazwę i siedzibę oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego,**
 - 2) **15 marca roku następującego po roku podatkowym, za który składane jest zeznanie podatkowe – oprócz danych wymienionych w pkt 1, zawiera numer rachunku bankowego właściwy do przekazania 1% podatku z tego zeznania.**

³² Patrz. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1992 r., I ACr 130/92.

4. Minister Sprawiedliwości dostarcza dane, o których mowa w ust. 3 pkt 1.
5. W terminie do dnia 31 grudnia roku podatkowego organizacja pożytku publicznego może ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego złożyć pisemne zastrzeżenia, co do poprawności danych wymienionych w ust. 3 pkt 1.
6. Minister 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.
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 do spraw finansów publicznych numery rachunków bankowych zgłoszone przez organizacje pożytku publicznego w latach ubiegłych jako właściwe do przekazania 1% podatku.
8. W przypadku, gdy na dzień 15 stycznia roku następującego po roku podatkowym, wykaz, o którym mowa w ust. 1, nie zawiera numeru rachunku bankowego lub numer ten jest błędny, w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku podatkowym, organizacja pożytku publicznego jest obowiązana w formie pisemnego oświadczenia zawiadomić naczelnika urzędu skarbowego właściwego według siedziby organizacji o numerze rachunku bankowego właściwym do przekazania 1% podatku.
9. Na dzień 15 lutego roku następującego po roku podatkowym, wykaz, o którym mowa w ust. 1, zawiera numery rachunków bankowych uzupełnione o numery rachunków, o których mowa w ust. 8. W terminie do końca lutego roku następującego po roku podatkowym, organizacje pożytku publicznego mogą naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu według siedziby organizacji zgłosić pisemne zastrzeżenie co do poprawności numerów rachunków bankowych zamieszczonych w wykazie na dzień 15 lutego roku następującego po roku podatkowym.
10. Numery rachunków bankowych, o których mowa w ust. 3 pkt 2, w terminie od dnia 15 marca do dnia 31 lipca roku następującego po roku podatkowym, nie podlegają zmianie, chyba że zmiana numeru rachunku nastąpiła z przyczyn niezależnych od organizacji pożytku publicznego.
11. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz Ministrem Sprawiedliwości, określi, w drodze rozporządzenia, tryby, terminy oraz formaty wymiany danych między ministrem właściwym do spraw

zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi, mając na względzie potrzebę zapewnienia sprawnej realizacji zadań związanych z tworzeniem wykazu, o którym mowa w ust. 1, oraz z przekazywaniem organizacjom pożytku publicznego środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Należy zwrócić uwagę, że do skorzystania z mechanizmu przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych są nie uprawnione wszystkie organizacje pożytku publicznego, a jedynie te, które znalazły się w wykazie prowadzonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Nowelizacja z dnia 22 stycznia 2010 r. wprowadziła nowe brzmienie art. 27a, dotyczącego wykazu organizacji uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Zgodnie z art. 27a ust. 2, w wykazie organizacji pożytku publicznego na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1% podatku z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy nie uwzględnia się organizacji pożytku publicznego, które nie przekazały ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 4, sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz sprawozdania finansowego, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2, w roku za który składane jest zeznanie podatkowe. Niewpisanie organizacji do wykazu powoduje, że na daną organizację nie można przekazywać 1% podatku. W związku z tym, że obowiązek sprawozdawczy jest głównym obowiązkiem każdej OPP, został on funkcjonalnie powiązany z najistotniejszym z punktu widzenia większości OPP uprawnieniem, jakim jest możliwość uzyskania środków z przekazywanego przez podatników 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Art. 27b.

- 1. Członek organu zarządzającego, organu kontroli lub nadzoru organizacji pożytku publicznego oraz likwidator organizacji pożytku publicznego odpowiada wobec tej organizacji za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu organizacji pożytku publicznego, chyba że nie ponosi winy.**
- 2. Członek organu zarządzającego, organu kontroli lub nadzoru oraz likwidator organizacji pożytku publicznego powinien przy wykonywaniu obowiązków dolożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności.**

3. Członek organu zarządzającego, organu kontroli lub nadzoru organizacji pożytku publicznego, wykonujący swoje obowiązki społecznie, jest obowiązany dokładać przy tym należytej staranności.
4. Jeżeli szkodę, o której mowa w ust. 1, wyrządziło kilka osób wspólnie, osoby te ponoszą odpowiedzialność solidarną.

Art. 27b ust. 2 wskazuje na miernik staranności wynikający z zawodowego charakteru działalności członka organu zarządzającego, organu kontroli lub nadzoru oraz likwidator. Co istotne miernik ten obowiązuje niezależnie od tego, czy dana osoba sprawuje funkcję w organizacji pożytku publicznego odpłatnie (np. na podstawie stosunku pracy), czy też nieodpłatnie.

Rozdział 4

Nadzór

Art. 28.

1. Nadzór nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego, w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów wynikających z art. 8–10, art. 20, art. 21, art. 23, art. 24–27 oraz art. 42–48, sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.
2. (uchylony).

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego sprawuje nadzór wyłącznie nad organizacjami pożytku publicznego (nie zaś innymi organizacjami pozarządowymi), jedynie w zakresie korzystania z uprawnień oraz wypełniania obowiązków i wymogów określonych w art. 28 ust. 1.

Art. 29.

1. Organizacja pożytku publicznego podlega kontroli ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie określonym w art. 28 ust. 1.
2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może zarządzić kontrolę z urzędu, a także na wniosek organu administracji publicznej, organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.
3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może powierzyć przeprowadzenie kontroli:
 - 1) w porozumieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działalności organizacji pożytku publicznego, temu ministrowi;

- 2) wojewodzie.
4. Kontrolę przeprowadzają osoby posiadające imienne upoważnienie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określające kontrolowaną organizację pożytku publicznego i podstawę prawną do podjęcia kontroli. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli jednemu z organów, o których mowa w ust. 3, pisemne upoważnienie wydaje ten organ.

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, minister mógł powierzać przeprowadzenie kontroli marszałkowi województwa.

Art. 30.

1. Osoby upoważnione do dokonywania kontroli są uprawnione do wstępu na teren nieruchomości lub jej części, na którym jest prowadzona działalność organizacji pożytku publicznego, oraz żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji, a także udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli.
2. Czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 1, dokonuje się w obecności członka organu zarządzającego lub jego przedstawiciela albo pracownika kontrolowanej organizacji pożytku publicznego, a w razie nieobecności tych osób – w obecności przywołanego świadka.

Zgodnie z art. 30 ust. 2, czynności kontrolnych, o których mowa w art. 30 ust. 1 dokonuje się zawsze w obecności świadków – członka organu zarządzającego lub jego przedstawiciela albo pracownika kontrolowanej OPP, a w razie nieobecności tych osób – innego przywołanego świadka.

Art. 31.

1. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby przeprowadzające kontrolę i członek organu zarządzającego uprawniony do reprezentowania kontrolowanej organizacji pożytku publicznego lub osoba przez niego upoważniona. Odmowa podpisu protokołu przez członka organu zarządzającego organizacji pożytku publicznego lub osobę przez niego upoważnioną wymaga podania przyczyny. W przypadku odmowy podpisu protokół uznaje się za podpisany w dniu odmowy.

2. Członek organu zarządzającego uprawniony do reprezentowania kontrolowanej organizacji pożytku publicznego lub osoba przez niego upoważniona może, w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu, złożyć na piśmie wyjaśnienia albo zgłosić zastrzeżenia do treści protokołu.
3. Osoby przeprowadzające kontrolę, w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń, o których mowa w ust. 2, przekazują na piśmie stanowisko członkowi organu zarządzającego kontrolowanej organizacji pożytku publicznego uprawnionemu do reprezentowania tej organizacji lub osobie przez niego upoważnionej w terminie 14 dni.
4. Po zakończeniu kontroli, z uwzględnieniem terminu, o którym mowa w ust. 3, osoby przeprowadzające kontrolę sporządzają wystąpienie pokontrolne.

Procedury kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej uregulowane są w aktach prawnych różnego rzędu, odnoszących się do różnych materii. Standardem jest sporządzanie protokołu kontroli jako opisu przebiegu czynności kontrolnych oraz wystąpienia pokontrolnego, zawierającego ustalenia i wnioski (Patrz art. 32).

Art. 32.

Wystąpienie pokontrolne zawiera ocenę stanu faktycznego wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli, w tym opis ustalonych uchybień, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także termin usunięcia uchybień, nie krótszy niż 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego.

Art. 33.

1. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po zakończeniu postępowania kontrolnego, w terminie 14 dni, przekazuje organizacji pożytku publicznego wystąpienie pokontrolne. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli, organy, o których mowa w art. 29 ust. 3, przekazują wystąpienie pokontrolne organizacji pożytku publicznego oraz ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.
2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, lub o wykreślenie organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3, z Krajowego Rejestru Sądowego, w przypadku:

- 1) nieusunięcia uchybień określonych w wystąpieniu pokontrolnym lub uchylania się od poddania się kontroli przez organizację pożytku publicznego;
 - 2) rażącego naruszenia przepisów prawa stwierdzonego w wyniku kontroli, o której mowa w art. 29.
3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, lub organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3, z Krajowego Rejestru Sądowego, w przypadku niespełniania wymogów, określonych odpowiednio w art. 20 oraz w art. 21, przez organizację pożytku publicznego, stwierdzonych w wyniku kontroli.
 4. W przypadku wykreślenia organizacji pożytku publicznego lub informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, z Krajowego Rejestru Sądowego, organizacja ta jest obowiązana, w terminie 3 miesięcy od dnia utraty statusu organizacji pożytku publicznego, wykorzystać na realizację celów statutowych środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, o których mowa w art. 27 ust. 1.
 5. Środki finansowe niewykorzystane w sposób i w terminie określonych w ust. 4 organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 są obowiązane przekazać niezwłocznie na rzecz, prowadzącej działalność statutową w tym samym lub zbliżonym zakresie, organizacji pożytku publicznego wskazanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, po uzyskaniu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego. Przekazanie środków nie stanowi w takim przypadku darowizny w rozumieniu odrębnych przepisów.

Art. 33 opisuje uprawnienia nadzorcze ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, przysługujące mu w związku z kontrolą OPP. Sankcją za nieusunięcie uchybień określonych w wystąpieniu pokontrolnym lub uchylanie się przez OPP od poddania się kontroli może być wystąpienie do sądu rejestrowego do sądu rejestrowego z wnioskiem o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, lub o wykreślenie organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3, z Krajowego Rejestru Sądowego a więc *de facto* – o odebranie statusu OPP. W przypadku gdy stwierdzono rażące naruszenie przepisów prawa, minister może wystąpić do sądu niezależnie od tego, czy naruszenia te zostały usunięte. Jeśli w toku kontroli stwierdzono, że OPP nie spełnia wymogów, określonych odpowiednio w art. 20 oraz w art. 21 (przesłanek posiadania statusu OPP) minister ma obowiązek wystąpić do sądu.

Wnioski, o których mowa w art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 33a ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz nieuwzględnienie w wykazie, o którym mowa w art. 27a to (w zależności od zaistniałej przesłanki) jedyne sankcje, jakie minister właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego może samodzielnie zastosować wobec OPP.

Art. 33a.

- 1. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego:**
 - 1) w przypadku naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 23, w szczególności niezłożenia lub nieopublikowania w terminie sprawozdania finansowego lub merytorycznego, lub złożenia sprawozdań niekompletnych, lub budzących wątpliwości co do prawidłowości działalności organizacji pożytku publicznego, wzywa organizację pożytku publicznego do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień;**
 - 2) w przypadku niezastosowania się organizacji do wezwania w terminie 30 dni od jego otrzymania, występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, lub organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3.**
- 2. Przepis ust. 1 ma zastosowanie również w przypadkach:**
 - 1) nienadesłania do organu, który udzielił pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej, sprawozdania z wyników zbiórki publicznej i ze sposobu zużytkowania zebranych ofiar lub nieogłoszenia w prasie, w rozumieniu przepisów prawa prasowego, o zasięgu obejmującym co najmniej obszar, na którym zbiórka została przeprowadzona, wyników zbiórki publicznej i sposobu zużytkowania zebranych ofiar;**
 - 2) nienadesłania informacji o rozliczeniu środków pochodzących ze zbiórki publicznej lub informacji o otrzymanych darowiznach, o których mowa w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.);**
 - 3) prowadzenia:**
 - a) placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, centrum integracji społecznej, domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, Nr 202, poz. 1551, Nr 219, poz. 1706 i Nr 221,**

- poz. 1738) oraz szkół lub placówek publicznych określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), bez zezwolenia,
- b) niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej bez uzyskania wpisu do rejestru określonego w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.).
3. W przypadku powtarzającego się wykorzystywania otrzymanych dotacji niezgodnie z przeznaczeniem stwierdzonego decyzją organów administracji publicznej lub prawomocnym orzeczeniem sądu, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2, lub organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3.

Art. 33a wskazuje na inne niż wynikające z przeprowadzonej kontroli przesłanki wystąpienia przez ministra do sądu z wnioskiem o pozbawienie statusu OPP.

Art. 33b.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki, sposób i tryb przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, w tym wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, uwzględniając konieczność zapewnienia jej sprawnego i skutecznego przebiegu.

Na podstawie niniejszej delegacji wydane zostało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz.U. z 2010 r., Nr 173, poz. 1172).

Art. 34.

1. W zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą, do nadzoru i kontroli wydatkowania środków publicznych stosuje się odpowiednio przepisy o finansach publicznych.
2. Przepisy ust. 1, art. 28 i art. 30–33b nie wyłączają stosowania odrębnych przepisów dotyczących kontroli, a także uprawnień nadzorczych innych organów.

Rozdział 5 Rada Działalności Pożytku Publicznego

Art. 35.

1. Tworzy się Radę Działalności Pożytku Publicznego, zwaną dalej „Radą”, jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
2. Do zadań Rady należy w szczególności:
 - 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy;
 - 2) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu;
 - 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, związanych z działalnością pożytku publicznego;
 - 4) zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach;
 - 5) wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
 - 6) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów;
 - 7) wskazywanie kandydatów na członka Rady Narodowego Funduszu Zdrowia oraz rady oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia powoływanych na zasadach i w trybie określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
3. Kadencja Rady trwa 3 lata, przy czym członek Rady nie może pełnić funkcji dłużej niż 2 kolejne kadencje.
4. Termin wyrażenia przez Radę opinii wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektów aktów prawnych lub programów rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) stanowi nie tylko organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ale także forum dialogu obywatelskiego³³. Katalog kompetencji RDPP zawarty w art. 35 ust. 2 ma charakter otwarty.

Art. 36.

1. Rada składa się z:

- 1) pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych;
- 2) pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

2. Członków Rady powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, z tym że powołanie członków Rady, reprezentujących:

- 1) organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, następuje spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 20 organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3, lub co najmniej 3 związków stowarzyszeń zrzeszających organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3;
- 2) organy administracji rządowej i jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane, następuje spośród osób zgłoszonych przez te organy i kierowników takich jednostek;
- 3) jednostki samorządu terytorialnego, następuje spośród osób zgłoszonych przez stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego odwołuje członka Rady przed upływem kadencji:

- 1) na jego wniosek;
- 2) na wniosek podmiotu, o którym mowa w ust. 2, reprezentowanego przez tego członka;
- 3) w przypadku skazania członka Rady prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;

³³ H. Izdebski, *Komentarz*, str. 97.

- 4) jeżeli stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków członka Rady z powodu choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
- 5) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady.

Skład RDPP ma w założeniu zapewniać udział przedstawicieli wszystkich środowisk, do których adresowane są normy UoDPPiW dotyczące współpracy, o której mowa w art. 5 ust. 1. Są to przede wszystkim osoby reprezentujące trzeci sektor (organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3), ale także administrację rządową oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 37.

Posiedzenia Rady są zwoływane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego lub na wniosek co najmniej jednej czwartej liczby członków Rady.

Art. 38.

Rada może:

- 1) powoływać ekspertów;
- 2) zapraszać do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 niereprezentowanych w Radzie, a także przedstawicieli rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- 3) zlecać przeprowadzanie badań i opracowanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań.

Postanowienia te służą prawidłowej realizacji zadań RDPP, określonych w art. 35 ust. 2.

Art. 39.

1. **Koszty funkcjonowania Rady związane z obsługą, przeprowadzaniem badań i opracowywaniem ekspertyz, a także z uczestnictwem w jej posiedzeniach ekspertów, członków Rady i osób niebędących jej członkami, pokrywa się z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.**

2. **Za udział w pracach Rady przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 775 § 2 Kodeksu pracy.**
3. **Pracodawca jest obowiązany zwolnić pracownika będącego członkiem Rady od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach Rady. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, pokrywanego z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.**

Art. 40.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) **tryb powoływania członków Rady, uwzględniając potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, różnorodność rodzajów działalności pożytku publicznego oraz terminy zgłaszania kandydatów na członków Rady;**
- 2) **organizację i tryb działania Rady oraz zasady uczestnictwa w jej pracach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 niereprezentowanych w Radzie.**

Na podstawie powyższej delegacji wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.U. z 2003 r, Nr 147, poz. 1431).

Art. 40a.

Rada przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, na koniec kadencji, sprawozdanie ze swojej działalności.

Art. 41.

Obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Rozdział 6
Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne
Rady Działalności Pożytku Publicznego

Art. 41a.

- 1. Marszałek województwa na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa, może utworzyć Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy, zwaną dalej „Radą Wojewódzką”.**
- 2. Do zadań Rady Wojewódzkiej należy w szczególności:**
 - 1) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w tym w zakresie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;**
 - 2) wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4;**
 - 3) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;**
 - 4) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;**
 - 5) wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa.**
- 3. Termin wyrażenia przez Radę Wojewódzką opinii wynosi 30 dni od dnia doręczenia odpowiednio projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju województwa. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.**
- 4. Kadencja Rady Wojewódzkiej trwa 2 lata.**

Wojewódzkie, Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego, wprowadzone ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146), zostały skonstruowane na wzór Rady, o której mowa w art. 35 ust. 1. Jednakże ich tworzenie jest zawsze fakultatywne i następuje na wniosek. Tworzenie Rad Działalności Pożytku Publicznego następuje więc na skutek inicjatywy sektora pozarządowego. W przypadku rad wojewódzkich wymagany jest wniosek 50 organizacji pozarządowych oraz

podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa. Na uwagę zasługuje fakt, że legitymacja organizacji do złożenia wniosku (art. 41a ust. 1) oraz wyznaczenia przedstawiciela do Rady opiera się nie na przesłance posiadania siedziby, lecz prowadzenia działalności na terenie danego województwa.

Wymóg co do liczby wnioskodawców podyktowany jest potrzebą zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie form prawnych i rodzajów działalności pożytku publicznego tych organizacji i podmiotów, a także terminy i sposób zgłaszania kandydatów na członków (patrz art. 41b ust. 4). Szerokie grono wnioskodawców, zainteresowanych utworzeniem Rady Wojewódzkiej ułatwia osiągnięcie tego celu.

Art. 41b.

- 1. Rada Wojewódzka składa się z:**
 - 1) przedstawiciela wojewody;**
 - 2) przedstawicieli marszałka województwa;**
 - 3) przedstawicieli sejmiku województwa;**
 - 4) przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa.**
- 2. Przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa, stanowią co najmniej połowę składu Rady Wojewódzkiej.**
- 3. Członków Rady Wojewódzkiej powołuje i odwołuje marszałek województwa, z tym że powołanie członków Rady Wojewódzkiej, reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, następuje spośród kandydatów zgłoszonych przez te organizacje lub podmioty.**
- 4. Zarząd województwa określi, w drodze uchwały, tryb powoływania członków Rady Wojewódzkiej, uwzględniając potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie form prawnych i rodzajów działalności pożytku publicznego tych organizacji i podmiotów, a także terminy i sposób zgłaszania kandydatów na członków Rady Wojewódzkiej.**
- 5. Marszałek województwa odwołuje członka Rady Wojewódzkiej przed upływem kadencji:**
 - 1) na jego wniosek;**
 - 2) na wniosek podmiotu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 4;**

- 3) w przypadku skazania członka Rady Wojewódzkiej prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
 - 4) jeżeli stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków członka Rady Wojewódzkiej z powodu choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
 - 5) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady Wojewódzkiej.
6. Zarząd województwa określi, w drodze uchwały, organizację i tryb działania Rady Wojewódzkiej, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania Rady Wojewódzkiej.
 7. Zarząd województwa pokrywa koszty przejazdów członków Rady Wojewódzkiej na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 775 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy i koszty ekspertyz związanych z realizacją zadań Rady Wojewódzkiej.

Podobnie, jak RDPP na poziomie centralnym, Rada Wojewódzka składa się z przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz trzeciego sektora. W przypadku Rady Wojewódzkiej nie mniej niż połowę jej składu, którzy stanowią przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa (patrz też komentarz do art. 41a).

Art. 41c.

1. Rada Wojewódzka obraduje na posiedzeniach.
2. Uchwały Rady Wojewódzkiej są podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków Rady Wojewódzkiej.

Art. 41d.

Do Rady Wojewódzkiej stosuje się odpowiednio przepisy art. 37 i 38, przy czym uprawnienia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego przysługują marszałkowi województwa.

Posiedzenia Rady Wojewódzkiej są zwoływane przez marszałka województwa lub na wniosek co najmniej jednej czwartej liczby członków.

Rada Wojewódzka może:

- powoływać ekspertów;
- zapraszać do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych oraz podmiotów

wymienionych w art. 3 ust. 3 niereprezentowanych w Radzie, a także przedstawiciele rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych;

- zlecać przeprowadzanie badań i opracowanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań.

Art. 41e.

- 1. W powiecie lub w gminie może być utworzona odpowiednio Powiatowa lub Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy, zwana dalej odpowiednio „Radą Powiatową” lub „Radą Gminną”.**
- 2. Radę Powiatową lub Radę Gminną może utworzyć organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego na wniosek organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność odpowiednio na terenie powiatu lub gminy.**
- 3. Kadencja Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej trwa 2 lata.**

W przypadku Rad Powiatowych i Gminnych nie ma określonej minimalnej liczby organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uprawnionych do złożenia wniosku o utworzenie.

Art. 41f.

Rada Powiatowa oraz Rada Gminna składa się z:

- 1) przedstawicieli organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy;**
- 2) przedstawicieli organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy;**
- 3) przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiących co najmniej połowę członków.**

Art. 41g.

Organ stanowiący odpowiednio powiatu lub gminy określi, w drodze uchwały, tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania odpowiednio Rady Powiatowej lub Rady Gminnej, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej lub Rady Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tych Rad.

Art. 41h.

Rada Wojewódzka, Rada Powiatowa oraz Rada Gminna współpracują ze sobą na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań.

Przepis ten wskazuje na istotne zewnętrzne funkcje Rad Działalności Pożytku Publicznego, działających na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej. Rady mają w tym zakresie mandat do samodzielnego działania. Ich rola wykracza zatem poza funkcje doradcze w stosunku do organów, które je tworzą.

Art. 41i.

- 1. Do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy w szczególności:**
 - 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin;**
 - 2) opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;**
 - 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3;**
 - 4) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3;**
 - 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.**
- 2. Termin wyrażenia przez Radę Powiatową lub Radę Gminną opinii wynosi 14 dni od dnia doręczenia odpowiednio projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju powiatu lub gminy. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.**

Rola rad w procesie konsultacji została podkreślona także na gruncie art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 1.

Dział III Wolontariat

Rozdział 1 Przepisy ogólne

Art. 42.

1. **Wolontariusze mogą wykonywać, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, świadczenia na rzecz:**
 - 1) **organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w zakresie ich działalności statutowej, w szczególności w zakresie działalności pożytku publicznego, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej,**
 - 2) **organów administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej,**
 - 3) **jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej**

– zwanych dalej „korzystającymi”.
2. **Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do wolontariuszy wykonujących na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej świadczenia na rzecz organizacji międzynarodowych, jeżeli postanowienia umów międzynarodowych nie stanowią inaczej.**
3. **Członek stowarzyszenia może również wykonywać świadczenia, jako wolontariusz, na rzecz stowarzyszenia, którego jest członkiem.**

1. W rozumieniu UoDPPiW wolontariatem są jedynie świadczenia na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 42 ust. 1, co istotne – z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej³⁴. Dopuszczenie udziału wolontariuszy w prowadzeniu przez te podmioty działalności gospodarczej byłoby nieuzasadnione i mogłoby prowadzić do naruszeń konkurencji. Wyraźne określenie sfer działalności, w których dozwolone jest korzystanie ze świadczeń wolontariuszy jest zgodne z samą ideą wolontariatu, którego celem nie jest maksymalizacja zysków przedsiębiorców, ale raczej zapewnienie udziału ochotników w realizo-

³⁴ Inaczej w tej kwestii wypowiedział się niedawno Sąd Najwyższy – patrz – Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2009 r. (I PK 123/09) oraz wydany bezpośrednio po nim wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2009 r. (I PK 108/09). W niniejszej publikacji prezentujemy jednak dotychczasową wykładnię stosowaną przez MPiPS i utrwaloną w doktrynie – patrz. np. H. Izdebski, *Komentarz...*, str. 92.

waniu działań społecznie użytecznych. Regulacja ma również zapobiegać sytuacji, w której omijane przepisy prawa pracy.

Powyższe ograniczenie jest zasadą, od której jednak przepisy odrębne przewidują wyjątki. Zakłady opieki zdrowotnej mają możliwość korzystania ze świadczeń wolontariuszy na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 z późn. zm.). Art. 10 ww. ustawy stanowi, że świadczenia zdrowotne mogą być udzielane w ramach wolontariatu przez osoby wykonujące zawód medyczny, na zasadach określonych w porozumieniu, o którym mowa w art. 44 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.), zawartym między zakładem opieki zdrowotnej a wolontariuszem. Przepis ten rozszerza w stosunku do UoDPPiW katalog podmiotów uprawnionych do korzystania ze świadczeń wolontariuszy. Zakład opieki zdrowotnej nie musi bowiem należeć (i w praktyce przeważnie nie należy) do katalogu, o którym mowa w art. 41 ust. 1. Jednocześnie należy podkreślić, że świadczenia te mogą być udzielane wyłącznie przez osoby wykonujące zawód medyczny oraz spełniające wymagania zdrowotne, określone w odrębnych przepisach. W świetle ustawy o zakładach opieki zdrowotnej do świadczeń tych stosuje się przepisy działu III UoDPPiW. Jeżeli natomiast chodzi o wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń innych niż świadczenia medyczne, to może ono mieć miejsce wyłącznie na rzecz ZOZów spełniających kryteria art. 42 ust. 1.

Podobną regulację szczególnie zawiera art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.08.69.415). Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia w zakresie realizacji usług rynku pracy na rzecz podmiotów określonych w ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podmioty te to: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką rynku pracy, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. W tym jednak przypadku wszystkie wymienione w ustawie podmioty mieszczą się w katalogu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 UoDPPiW. Tym co różni tę regulację zawartą w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest natomiast zakres działalności, w której mogą brać udział wolontariusze – tj. usługi rynku pracy. Brak jest wyraźnego wyłączenia działalności gospodarczej, prowadzonej przez te podmioty. Skoro jednak ustawodawca ograniczył możliwość korzystania z wolontariuszy przy świadczeniu usług rynku pracy do podmiotów, które nie są co od zasady nastawione na zysk (pominął zaś np. agencje zatrudnienia) to można przyjąć, że chodzi głównie o usługi rynku pracy świadczone poza prowadzoną działalnością gospodarczą. Nie da się jednak wykluczyć, że w tym przypadku wolontariusz może wykonywać świad-

czenia także w związku z wykonywaną przez korzystającego działalnością gospodarczą, polegającą na świadczeniu usług rynku pracy.

2. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 2 UoDPPiW wolontariat może być świadczony na rzecz organów administracji publicznej. Warto zauważyć, że chodzi tu o organy administracji publicznej, a nie wszystkie organy państwowe. W tym kontekście pojawia się pytanie np. o sądy powszechne. Art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), którego zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego i została potwierdzona wyrokiem z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygnatura: K 45/07) stanowi, iż Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że sądy powszechne mieszczą się raczej w zakresie podmiotowym art. 42 ust. 1 pkt 3) niż pkt 2) UoDPPiW, a co za tym idzie mogą zawierać porozumienia o wykonywanie świadczeń wolontariackich.

Art. 43.

Wolontariusz powinien posiadać kwalifikacje i spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanych świadczeń, jeżeli obowiązek posiadania takich kwalifikacji i spełniania stosownych wymagań wynika z odrębnych przepisów.

Należy podkreślić, że w świetle art. 43 wolontariusz powinien posiadać kwalifikacje i spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanych świadczeń, jeżeli obowiązek posiadania takich kwalifikacji i spełniania stosownych wymagań wynika z odrębnych przepisów. A zatem UoDPPiW nie narusza w tym zakresie postanowień innych ustaw.

Art. 44.

- 1. Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym. Porozumienie powinno zawierać postanowienie o możliwości jego rozwiązania.**
- 2. Na żądanie wolontariusza korzystający jest obowiązany potwierdzić na piśmie treść porozumienia, o którym mowa w ust. 1, a także wydać pisemne zaświadczenie o wykonaniu świadczeń przez wolontariusza, w tym o zakresie wykonywanych świadczeń.**
- 3. Na prośbę wolontariusza korzystający może przedłożyć pisemną opinię o wykonaniu świadczeń przez wolontariusza.**

- 4. Jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie.**
- 5. Do porozumień zawieranych między korzystającym a wolontariuszem w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.**

1. Regulacje dotyczące wolontariatu są (z kilkoma wyjątkami) całkowicie niezależne od regulacji prawa pracy. Wyrazem tej odrębności jest m.in. postanowienie art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415), które stanowi, że wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń nie stanowi przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego, jeżeli wolontariusz przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy porozumienie z korzystającym.

2. Ponadto, w myśl art. 44 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) do porozumień zawieranych między korzystającym a wolontariuszem, w zakresie nieuregulowanym UoDPPiW, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Stanowi to ważną wskazówkę interpretacyjną, podporządkowującą te stosunki prawne (w zakresie nieuregulowanym ustawowo) cywilnoprawnej zasadzie swobody umów, nie zaś służącej innym celom (funkcja ochronna) regulacji z zakresu prawa pracy. Wolontariat należy uznać zatem za instytucję cywilnoprawną, należącą do sfery prawa zobowiązań.

3. Warto również zwrócić uwagę na wolontariat w aspekcie międzynarodowym (patrz. też art. 48). Może się zdarzyć, że jedna ze stron porozumienia jest cudzoziemcem lub, że świadczenia wykonywane są na terytorium innego państwa. W myśl art. 25 § 1 ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 1965 r. Nr 46, poz. 290), strony mogą poddać swe stosunki w zakresie zobowiązań umownych wybranemu przez siebie prawu, jeżeli pozostaje ono w związku ze zobowiązaniem. Jeżeli strony nie dokonały wyboru prawa, zobowiązanie podlega prawu państwa, w którym strony w chwili zawarcia umowy mają siedzibę albo miejsce zamieszkania (art. 26 PPM). Zgodnie z art. 29 PPM do zobowiązań z umów innych niż wymienione w art. 27 i art. 28 tej ustawy (a więc także do umów, na podstawie których świadczony jest wolontariat), jeżeli strony nie dokonały wyboru prawa oraz nie mają siedziby albo miejsca zamieszkania w tym samym państwie, stosuje się prawo państwa, w którym umowa została zawarta.

Rozdział 2 Przepisy szczególne

Art. 45.

1. **Korzystający ma obowiązek:**
 - 1) informować wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami;
 - 2) zapewnić wolontariuszowi, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, bezpieczne i higieniczne warunki wykonywania przez niego świadczeń, w tym – w zależności od rodzaju świadczeń i zagrożeń związanych z ich wykonywaniem – odpowiednie środki ochrony indywidualnej;
 - 3) pokrywać, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, koszty podróży służbowych i diet.
2. **Korzystający może pokrywać, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, także inne niezbędne koszty ponoszone przez wolontariusza, związane z wykonywaniem świadczeń na rzecz korzystającego.**
3. **Korzystający może pokrywać koszty szkoleń wolontariuszy w zakresie wykonywanych przez nich świadczeń określonych w porozumieniu, o którym mowa w art. 44 ust. 1.**
4. **Wolontariusz może, w formie pisemnej pod rygorem nieważności, zwolnić korzystającego w całości lub w części z obowiązków wymienionych w ust. 1 pkt 3.**

Art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 określa niezbywalne uprawnienia wolontariusza, którym po stronie korzystającego odpowiadają określone obowiązki. Z obowiązku, o którym mowa w art. 45 ust. 1 pkt 3 wolontariusz może korzystającego zwolnić. Zwolnienie to musi nastąpić w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Art. 45 ust. 2 i 3 wskazują na fakultatywne po stronie korzystającego świadczenia na rzecz wolontariusza.

Art. 46.

1. **Wolontariuszowi mogą przysługiwać świadczenia zdrowotne na zasadach przewidzianych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.**

2. **Wolontariuszowi przysługuje zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu świadczeń, o których mowa w art. 42, na podstawie odrębnych przepisów, z zastrzeżeniem ust. 3.**
3. **Wolontariuszowi, który wykonuje świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni, korzystający zobowiązany jest zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków.**
4. **Jeżeli porozumienie zawarte między korzystającym a wolontariuszem dotyczy delegowania wolontariusza do wykonywania świadczeń na terytorium innego państwa, na obszarze którego trwa konflikt zbrojny, wystąpiła klęska żywiołowa lub katastrofa naturalna, korzystający jest obowiązany zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenie kosztów leczenia podczas pobytu za granicą, jeżeli kosztów tych nie pokrywa się z innego tytułu, w szczególności na podstawie przepisów o koordynacji, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepisu ust. 2 i 3 nie stosuje się.**
5. **Jeżeli delegowanie wolontariusza do wykonywania świadczeń na terytorium innego państwa ma miejsce w warunkach innych niż wskazane w ust. 4, korzystający może zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenie kosztów leczenia podczas pobytu za granicą, jeżeli kosztów tych nie pokrywa się z innego tytułu, w szczególności na podstawie przepisów o koordynacji, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepisu ust. 2 nie stosuje się.**
6. **Korzystający może zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, w zakresie wykonywanych świadczeń.**

Przepisy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, o których mowa w art. 46 ust. 1 to przede wszystkim art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.), w świetle którego korzystający może zgłosić wolontariusza do ubezpieczenia zdrowotnego, jeżeli nie jest on objęty ubezpieczeniem zdrowotnym z innego tytułu (art. 68 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej). Podstawę wymiaru składki opłacanej przez korzystającego, o którym mowa w ust. 2, stanowi kwota odpowiadająca minimalnemu wynagrodzeniu (art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej). Wolontariusz zostaje objęty ubezpieczeniem zdrowot-

nym z dniem określonym w umowie zawartej przez korzystającego z Funduszem, a przestaje być nim objęty z dniem rozwiązania umowy lub po upływie miesiąca nieprzerwanej zaległości w opłacaniu składek (art. 68 ust. 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej). Prawo wolontariusza do świadczeń opieki zdrowotnej, przysługuje od dnia objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i wygasa po upływie 30 dni od dnia ustania ubezpieczenia zdrowotnego w Funduszu (art. 68 ust. 12 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej).

Zgodnie z art. 46 ust. 3 korzystający zobowiązany jest zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków wolontariuszowi, który wykonuje świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni. W przepisie tym jest mowa o okresie, w którym porozumienie przewiduje wykonywanie takich świadczeń (przy czym nie jest istotna ani częstotliwość wykonywanych czynności, ani czas jaki wolontariusz na nie poświęca). Korzystający ma obowiązek zapewniania wolontariuszom ubezpieczenia od momentu rozpoczęcia wykonywania świadczeń przewidzianego w porozumieniu. O obowiązku ubezpieczenia lub jego braku decyduje okres wynikający z treści porozumienia, a zatem okoliczności znane w momencie zawarcia porozumienia.

Jeśli chodzi o świadczenia wykonywane przez okres dłuższy niż 30 dni, to nie są one objęte obowiązkiem, o którym mowa w art. 46 ust. 3, w związku z tym, iż art. 46 ust. 2 zapewnia wolontariuszom świadczenie zaopatrzenie z tytułu wypadku przy wykonywaniu świadczeń. Art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1674) – tzw. ustawy wypadkowej, odwołujący się do art. 46 ust. 2 UoDPPiW stanowi, że za wypadek uzasadniający przyznanie świadczeń uważa się nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło przy wykonywaniu przez wolontariusza świadczeń.

W przypadku porozumienia zawartego na czas nieokreślony obie strony nie są w stanie określić, jak długo będzie trwała ich współpraca. Nie są w stanie wykluczyć, że nie będzie to okres krótszy niż 30 dni. Dlatego też, wydaje się, że korzystający powinien zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków także w przypadku porozumienia na czas nieokreślony – w okresie pierwszych 30 dni. Takie rozumienie przepisów pozwala na uniknięcie sytuacji, w której wolontariusze przyjmowani są na czas nieokreślony, ale wykonują świadczenia przez czas krótszy niż 30 dni, bez żadnego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków następuje na drodze zawarcia cywilnoprawnej umowy ubezpieczenia przez ubezpieczającego (podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego) z ubezpieczycielem (zakła-

dem ubezpieczeń). W myśl art. 805 § 1 kodeksu cywilnego ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę. Zdarzenie, o którym mowa może być różnie określone, tak więc nie każde ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków musi pociągać za sobą obowiązek spełnienia przez ubezpieczyciela świadczenia w razie zaistnienia wypadku związanego z wykonywaniem czynności na rzecz organizacji pozarządowej w ramach wolontariatu. Dlatego też w świetle ustawy istotne jest zapewnienie tego ubezpieczenia przez korzystającego, niezależnie od tego, czy wolontariusz posiada ubezpieczenie NW z innego tytułu.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie dopuszcza możliwości zwolnienia organizacji przez wolontariusza z obowiązku ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, tak jak to jest w przypadku pokrywania kosztów podróży służbowych i diet.

Jeśli porozumienie zostało zawarte na okres dłuższy niż 30 dni, przyjmuje się domniemanie, że świadczenia wolontariusza będą faktycznie wykonywane w tym okresie. Dlatego też nie wymaga się od korzystających zawierających porozumienie na okres dłuższy niż 30 dni zapewniania ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków.

W przypadku umów na czas nieokreślony przyjmowana jest odmienna interpretacja, ponieważ w takim przypadku nie można domniemywać, czy świadczenie będzie wykonywane przez okres przekraczający, czy też nie przekraczający 30 dni.

Należy zatem przyjąć, że przy porozumieniach zawieranych na okres powyżej 30 dni obowiązek nie istnieje po stronie korzystającego obowiązek zapewnienia ubezpieczenia do n/w.

Art. 47.

Korzystający ma obowiązek poinformować wolontariusza o przysługujących mu prawach i ciężących obowiązkach oraz zapewnić dostępność tych informacji.

Art. 48.

Jeżeli porozumienie zawarte między korzystającym, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 2 i 3, a wolontariuszem dotyczy wydelegowania wolontariusza w celu wykonywania przez niego świadczeń na terytorium innego państwa, na podstawie umowy międzynarodowej wiążącej Rzeczpospolitą Polską, wolontariuszowi przysługuje prawo do świadczeń i pokrycia kosztów

ogólnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej.

Art. 49.

Wydatki na cele, o których mowa w art. 45 ust. 1 i 3 oraz w art. 46 ust. 3 i 6 stanowią:

- 1) koszty prowadzenia działalności statutowej organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 jako korzystających;**
- 2) koszty korzystających, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 2 i 3.**

1. W zależności od statusu korzystającego, świadczenia na rzecz wolontariuszy określone w art. 49 stanowią koszty prowadzenia działalności statutowej organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w zakresie ich działalności statutowej, albo koszty organów administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych.

Warto zauważyć, że zakresem tego przepisu objęte są nie wszystkie przewidziane w ustawie świadczenia korzystających na rzecz wolontariuszy, ale jedynie:

- informowanie wolontariusza o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami,
- zapewnianie wolontariuszowi odpowiednich środków ochrony indywidualnej, na dotyczących pracowników zasadach określonych w odrębnych przepisach, bezpieczne i higieniczne warunki wykonywania przez niego świadczeń,
- pokrywanie kosztów podróży służbowych i diet,
- pokrywanie kosztów szkoleń wolontariuszy w zakresie wykonywanych przez nich świadczeń,
- zapewnienie ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków wolontariuszowi, który wykonuje świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni,
- ubezpieczenie wolontariusza od odpowiedzialności cywilnej, w zakresie wykonywanych świadczeń.

Art. 50.

Wartość świadczenia wolontariusza nie stanowi darowizny na rzecz korzystającego w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego oraz przepisów podatkowych.

1. W myśl art. 12. ust. 4, pkt 16) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm.)

do przychodów nie zalicza się m.in. wartości świadczeń wolontariuszy, udzielanych na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

2. Warto także wspomnieć, że zgodnie z art. 21 ust. 1, ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 z późn. zm.) od podatku dochodowego wolna jest także wartość świadczeń otrzymanych przez wolontariuszy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego (pkt 113) oraz wartość otrzymanych świadczeń od wolontariuszy, udzielanych na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego (pkt 117).

Art. 50a.

Rada Ministrów, na podstawie informacji uzyskanych od organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, przedstawia co dwa lata Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej, sprawozdanie ze stosowania ustawy w terminie do dnia 30 września roku następującego po upływie okresu sprawozdawczego.

Art. 50b.

1. Kto, działając w imieniu organizacji pozarządowej, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 lub innych podmiotów, które nie są organizacjami pożytku publicznego, informuje organ administracji publicznej, osobę fizyczną lub prawną, że organizacja lub podmiot status taki posiada, podlega karze grzywny.
2. Orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, z późn. zm.).

Art. 51.

Pierwsza kadencja Rady, o której mowa w art. 35 ust. 1, trwa 2 lata.

Art. 52.

Rada Ministrów przedstawi Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w terminie do dnia 30 czerwca 2005 r. sprawozdanie z działania ustawy za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 r.

Art. 53.

Ustawa wchodzi w życie na zasadach określonych w odrębnej ustawie.

Bibliografia

- Barcz J. (red.) *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, KSAP, Warszawa 2009.
- Bitner M., Kozłowska A., Kulesza M., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, 2006, Lex 2010.
- Blicharz J., A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Oficyna, 2008, LEX 2010.
- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania, Zarys Wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Bednarek M., *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Zakamycze, 1997, Lex 2010.
- Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LIBER, Warszawa 2001.
- Glumińska-Pawic J., *Wydatki i rozchody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego* (w:), C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2005. 395 pytań i odpowiedzi*. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, Warszawa 2005.
- Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne aspekty racjonalizacji wydatków publicznych*, tom I, Lublin 2005.
- Kosikowski C. (red.), *Finanse samorządowe 2005. 395 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Warszawa 2003.
- Jagielska M., *Nowelizacja Kodeksu cywilnego: kontrola umów i wzorców umownych*, Monitor Prawniczy, Nr 11/2000.
- Kidyba A. (red.), Kopaczyńska-Pieczniak K., Niezbecka E., Gawlik Z., Janiak A., Jedliński A., Sokołowski T., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, LEX, 2009.
- Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, CH Beck, Warszawa, 2005.
- Kosikowski C. *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, 2008.
- Kowal N., *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Zakamycze, 2005.
- Lipiec L. *Komentarz do art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 05.249.2104)*, LEX/el. 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, ST.1997.1–2.103, Lex 2010.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa, 2008.

Orzecznictwo

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, *OSNC 2006/12/200*
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1990 r., III PZP 59/89, LEX 2010
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PZP 13/94, *OSNAPiUS 1994 Nr 3, poz. 139*
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2009 r., I PK 123/09, LEX
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2009 r., I PK 108/09, LEX
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1992 r. I ACr 130/92, PS 1993, wkładka do Nr 11, poz. 9
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1992 r., I ACr 130/92, LEX.