

Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pożytku publicznego w Polsce

Legal Aspects of the Activities of Public Benefit Organizations in Poland

Public benefit organizations are civic organizations conducting socially useful activities. Their legal position within the Polish legal system is special. First of all, obtaining the status of a public benefit organization therefore their conceptions are subject to relatively strict legal rigors, which is to ensure the transparency of their operations and to guarantee effective and lawful performance of public tasks. Secondly, these organizations have been given many rights and privileges that are to facilitate their socially useful activities.

Marian Masternak

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego
w Bydgoszczy*

ORCID – 0000-0002-2671-9158

Słowa kluczowe:

organizacje pożytku publicznego,
organizacje obywatelskie, organizacje
pozarządowe, działalność pożytku
publicznego

Keywords:

public benefit organizations, civic
organizations, non-governmental
organizations, public benefit activities

<https://doi.org/10.36128/prw.vi34.122>

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych filarów, na którym opiera się demokratyczne państwo prawa, jest istnienie i funkcjonowanie organizacji obywatelskich prowadzących działalność na rzecz dobra wspólnego. Do takich organizacji należą niewątpliwie organizacje pożytku publicznego. Mają one w Polsce stosunkowo krótką tradycję, gdyż zaczęły działać dopiero od 1 stycznia 2004 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy z dnia o 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹ (dalej: ustawa lub u.d.p.p.w.). Uchwalenie tego aktu wynikało przede wszystkim z potrzeby uwzględnienia w polskim

1 T.j. Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.

ustawodawstwie roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w realizacji zadań publicznych². Określenie ram prawnych prowadzenia przez nie działalności w sferze publicznej miało w zamyśle ustawodawcy służyć realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości (subsydiarności), która nie tylko wyznacza zasady podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej, lecz stanowi też podstawę określania sposobu wykonywania tych zadań³. Z zasady subsydiarności wynika między innymi wymóg realizacji zadań publicznych przez organy władzy publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami pożytku publicznego.

Przepisy ustawy nie zawierają definicji tej kategorii organizacji, jednak na podstawie analizy unormowań określających zasady ich funkcjonowania można przyjąć, że są nimi organizacje pozarządowe prowadzące działalność społecznie użyteczną, które uzyskały taki status na zasadach i w trybie określonych w wymienionej ustawie. Organizacje pożytku publicznego stanowią szczególną kategorię jednostek pozarządowych zaliczanych do tzw. trzeciego sektora⁴. Od innych organizacji prowadzących działalność dla dobra ogółu różni je to, że z jednej strony muszą one spełniać szczególne wymagania warunkujące nabycie i zachowanie statusu takiej organizacji, z drugiej zaś, korzystają one z szeregu różnych przywilejów. Poddanie organizacji pożytku publicznego szczególnym rygorom prawnym miało na celu przede wszystkim zagwarantowanie transparentności ich działania, dzięki czemu mogą one cieszyć się zaufaniem społecznym, a z kolei przyznanie specjalnych uprawnień i przywilejów ma im ułatwić wypełnianie misji, dla której zostały powołane.

Celem tego artykułu jest analiza ram prawnych funkcjonowania tych organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem wspomnianych wyżej szczególnych rygorów prawnych, których spełnienie warunkuje uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, jak również przywilejów, z których mają one prawo korzystać oraz podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy między tymi

2 Uzasadnienie projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Druk sejmowy nr 263, 21. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/263>.

3 Ibidem, 20-21.

4 Na temat rozwoju tego sektora w Polsce po 1989 r. szerzej piszą m.in.: Joanna Dzwonczyk, „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r.”, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. Barbara Krauz-Mozer, Paweł Borowiec (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006), 161-183; Grzegorz Makowski, „Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.” *Studia BAS*, nr 4 (2015): 66-80. www.bas.sejm.gov.pl; Urszula Staśkiewicz, „Rola organizacji pozarządowych w Polsce w zaspokajaniu potrzeb społecznych” *Obronność. Zeszyty Naukowe*, nr 3 (2017): 166-167.

rygorami i przywilejami została zachowana niezbędna równowaga. Jest to niezmiernie istotne, gdyż nadmierny rygoryzm regulacji prawnej może hamować rozwój tej kategorii organizacji pozarządowych, a z kolei rozbudowanie przywilejów, bez ustanowienia szczególnych wymagań warunkujących nabycie statusu organizacji pożytku publicznego oraz zapewnienia należytej kontroli i nadzoru nad ich działalnością, może prowadzić do występowania w tym zakresie nieprawidłowości.

Za podjęciem tych zagadnień przemawia przede wszystkim rola, jaką ta kategoria organizacji obywatelskich odgrywa w życiu publicznym. Niewątpliwie bez ich działalności wiele dziedzin życia nie mogłoby prawidłowo funkcjonować. Rozwój organizacji pożytku publicznego jest zatem wielce pożądanym, a jednym z czynników, który o tym przesądza, jest prawidłowe ukształtowanie ram prawnych ich funkcjonowania.

2. Nabycie statusu organizacji pożytku publicznego

2.1. Warunki nabycia statusu organizacji pożytku publicznego

Status organizacji pożytku publicznego mogą uzyskać wyłącznie kategorie podmiotów, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w. Pierwszą z nich stanowią organizacje pozarządowe, którymi w myśl definicji zawartej w art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w. są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, spełniające kumulatywnie dwa warunki:

- a) nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- b) nie działają w celu osiągnięcia zysku.

Do drugiej grupy podmiotów, które mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, należą osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁶, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁷, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (zwane dalej „jednostkami organizacyjnymi kościoła lub związku wyznaniowego”). Podmioty te nie są organizacjami pozarządowymi,

5 T. j. Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.

6 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. Dz.U. 2019, poz. 1347 ze zm.).

7 Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1989 r. (t. j. Dz.U. 2017, poz. 1153 ze zm.).

jednak w zakresie działalności pożytku publicznego zostały zrównane z tymi organizacjami i mogą skutecznie ubiegać się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego⁸.

I wreszcie trzecia grupa podmiotów mogących nabyć status organizacji pożytku publicznego obejmuje spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁹, które spełniają kumulatywnie trzy przesłanki: 1) nie działają w celu osiągnięcia zysku, 2) przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, 3) nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Przedstawiony wyżej ustawowy katalog podmiotów mogących uzyskać status organizacji pożytku publicznego jest zamknięty. Wyłączona jest zatem możliwość nabycia tego statusu przez podmioty spoza tego katalogu. Na marginesie warto zauważyć, że nie ma w nim stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz spółdzielni socjalnych, które w myśl przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie mogą – podobnie jak organizacje pozarządowe – prowadzić działalność pożytku publicznego.

Należy zaznaczyć, że wskazane wyżej kategorie podmiotów posiadają zdolność do bycia organizacjami pożytku publicznego, co nie jest jeszcze równoznaczne z posiadaniem przez nie takiego statusu. Jego uzyskanie jest bowiem uzależnione od spełnienia wymagań określonych w ustawie oraz potwierdzenia tego odpowiednim wpisem w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Pierwszym wymogiem określonym w art. 20 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w. jest prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Z analizy powołanego przepisu wynika, że o spełnieniu tego wymogu decyduje rodzaj prowadzonej działalności oraz krąg adresatów, do których jest ona skierowana. Co do zasady, status organizacji pożytku publicznego może nabyć podmiot prowadzący wyłącznie działalność pożytku publicznego, którą według definicji ustawowej jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy¹⁰. Należy przy tym

8 Zob. Katarzyna Płonka-Bielenin, „Charakter prawny podmiotowości organizacji »non-profit«” *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka*, nr 4 (2010): 60 oraz powołaną tam literaturę.

9 T. j. Dz.U. 2019, poz. 1468 ze zm.

10 Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 u.d.p.p.w. katalog ten może zostać modyfikowany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

podzielić pogląd sformułowany w literaturze, według którego działalność statutowa tego podmiotu musi w całości mieścić się w sferze tych zadań¹¹.

Wyjątkowo nabycie statusu organizacji pożytku publicznego przez jednostki organizacyjne kościoła lub związku wyznaniowego nie jest uzależnione od prowadzenia przez nie wyłącznie wskazanej wyżej działalności pożytku publicznego. W przypadku tych podmiotów wymagane jest jedynie wyodrębnienie tej działalności w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym (art. 21 pkt 1 u.d.p.p.w.). W literaturze trafnie wskazuje się, że w praktyce obowiązek ten jest realizowany przez wyodrębnienie w ramach kościelnej osoby prawnej – jednostki zajmującej się taką działalnością¹².

Działalność pożytku publicznego powinna być co do zasady realizowana na rzecz ogółu społeczności, a jeśli jest kierowana tylko do określonej grupy podmiotów, to grupa ta musi być wyodrębniona na podstawie wskazanego w ustawie kryterium, jakim jest szczególnie trudna sytuacja życiowa lub materialna w stosunku do społeczeństwa. Jeśli chodzi o pojęcie społeczności, to nie zostało ono w ustawie zdefiniowane, stąd też może być ono rozmaicie rozumiane. Przykładowo Izabella Szaniawska definiuje to pojęcie jako zbiorowość ludzi mieszkającą na określonym obszarze (kraju, gminy, miasta, powiatu), powiązaną więzami społecznymi, wspólnotą warunków życia, tradycjami, kulturą itp.¹³. Z kolei, Joanna Blicharz dostrzega konieczność rozróżnienia pojęć „społeczeństwo” oraz „społeczność”. Jej zdaniem społeczeństwo to ogół ludzi pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z ich udziału w procesach produkcyjnych i w życiu kulturalnym, ogół obywateli danego kraju, okręgu, miasta, natomiast pojęcie społeczności obejmuje „zbiór jednostek identyfikujących się na zasadzie pewnych więzi o charakterze społecznym lub kulturowym, a zatem więzi typu wspólnotowego (społeczność lokalna, społeczność Romów w Polsce, społeczność akademicka Warszawy)”¹⁴. Trafne jest spostrzeżenie autorki, że „społeczność”, będące pojęciem węższym

11 Zob. Lidia Zacharko, Adrian Zacharko, „Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych” *Przeгляд Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 48.

12 Zob. Marek Plisiecki, „Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, t. XVI (2013): 165.

13 Zob. Izabella Szaniawska, „Organizacje pożytku publicznego” *Stużba Pracownicza*, nr 4 (2004): 33.

14 Joanna Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz* (Warszawa LEX 2012/ el.), komentarz do art. 20. Zob. też powołaną tam literaturę.

niż „społeczeństwo”, obejmuje zbiorowość ludzi powiązaną więzami społecznymi, wspólnotą warunków życia, tradycjami, kulturą itp.¹⁵.

Działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizację pożytku publicznego może być skierowana nie tylko do ogółu społeczności, lecz również do określonej grupy podmiotów wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa (np. do osób z niepełnosprawnościami). Wymóg prowadzenia działalności społecznie użytecznej na rzecz grupy podmiotów, wyodrębnionej na podstawie wskazanego wyżej kryterium, oznacza, że nie jest możliwe uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego przez organizację, której statut przewiduje kierowanie działalności do grupy osób wyodrębnionej w oparciu o inne niż wskazane w ustawie kryterium (np. przynależności do grupy religijnej¹⁶) lub wyłącznie do jej członków. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do stowarzyszeń przepis art. 20 ust. 2 u.d.p.p.w. *expressis verbis* wyklucza możliwość nabycia przez nie statusu organizacji pożytku publicznego w przypadku prowadzenia działalności wyłącznie na rzecz swoich członków.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w., organizacją pożytku publicznego może być podmiot, który „prowadzi” działalność pożytku publicznego. Z takiego sformułowania wynika, że nie wystarczy sam zapis w statucie danej organizacji o wykonywaniu takiej działalności, lecz – jak trafnie wskazuje się w literaturze – wymagane jest faktyczne prowadzenie działalności pożytku publicznego¹⁷. Dodać należy, że w myśl art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w. do nabycia statusu organizacji pożytku publicznego konieczne jest nie tylko rzeczywiste podjęcie takiej działalności, lecz prowadzenie jej nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat. Wymóg ten wprowadzono do wymienionego przepisu ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw¹⁸, usuwając w ten sposób wcześniej pojawiające się w literaturze oraz

15 Ibidem.

16 Jak trafnie pisze Katarzyna Płonka-Bielenin statusu organizacji pożytku publicznego nie powinny uzyskać jednostki organizacyjne kościelne i wyznaniowe w sytuacji, gdy prowadzą one działalność pożytku publicznego wyłącznie na rzecz podmiotów wyodrębnionych w oparciu o kryterium religijne bądź wyznaniowe. Zob. Katarzyna Płonka-Bielenin, „Zakres pojęcia »interes publiczny« a organizacje pożytku publicznego” *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka*, nr 4 (2007): 165.

17 Zob. m. in. Norbert Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz* (Kantor Wydawniczy Zakamycze, Legalis/el, 2005), komentarz do art. 20 oraz Jarosław Ruszewski, „Organizacja pożytku publicznego” *Państwo i Prawo*, nr 7 (2005): 83.

18 Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz.146. Przepis ten obowiązuje od 12 marca 2010 r.

w praktyce sądowej wątpliwości co do tego, jak długo organizacja pozarządowa powinna prowadzić działalność społecznie użyteczną, aby mogła uzyskać status organizacji pożytku publicznego¹⁹.

Drugi wymóg, którego spełnienie warunkuje uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, dotyczy zakresu prowadzonej przez daną organizację działalności gospodarczej²⁰. Mianowicie, w myśl art. 20 ust. 1 pkt 2 u.d.p.w. organizacja ubiegająca się o uzyskanie takiego statusu może prowadzić wspomnianą działalność wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego. Nie jest przy tym jasne, jak należy rozumieć pojęcie działalności „dodatkowej”, gdyż ustawa tego terminu nie definiuje. Opierając się na słownikowym znaczeniu tego słowa, można przyjąć, że jako „dodatkową” należy traktować działalność poboczną, uzupełniającą czy pomocniczą²¹, w stosunku do działalności głównej, którą jest działalność pożytku publicznego. Trudno jednak wskazać niebudzące wątpliwości kryteria decydujące o uznaniu działalności gospodarczej za dodatkową. Zdaniem Joanny Blicharz działalność gospodarczą prowadzoną przez organizację pożytku publicznego można uznać za dodatkową, jeśli przychody uzyskane z jej tytułu stanowią mniejszą część wszystkich przychodów uzyskanych przez organizację²². Zaproponowane przez autorkę kryterium jest stosunkowo czytelne i łatwe w zastosowaniu, jednak wydaje się, że w pewnych sytuacjach może budzić wątpliwości. Na przykład nie byłoby słuszne stanowisko, że działalność gospodarcza nie jest prowadzona jako uboczna tylko dlatego,

-
- 19 Zob. m.in. Henryk Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, 65-66; Katarzyna Kozioł, „Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 2 (2006): 44; Łukasz Sozański, Marcin Noskowski, „Niedostatki normatywnej regulacji statusu organizacji pożytku publicznego w świetle uwag praktyki sądowej” *Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie*, s. 279-280; <http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/34638/016.pdf>. [dostęp 19.06.2020]; Szaniawska, „Organizacje”, 34.
- 20 Na temat prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje pożytku publicznego zob. Roman Trzaskowski, „Działalność gospodarcza organizacji pożytku publicznego” *„Zeszyty Prawnicze”*, nr 7 (2007): 209-254.
- 21 W ujęciu słownikowym odpowiednikiem słowa „dodatkowy” są: „akcesoryjny; dodany; drugorzędny; kolejny; następujący; poboczny; pomocniczy; ponadplanowy; ponadprogramowy; posiłkowy; specjalny; uboczny; uzupełniający; wspierający; wspomagający”. Zob. DobrySłownik.pl. <https://dobryslownik.pl/slowo/dodatkowy/9135/>.
- 22 Zob. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego, komentarz do art. 20*.

że z tej działalności organizacja uzyskuje przychody wyższe niż z działalności podstawowej, mimo że dana organizacja koncentruje się prawie wyłącznie na działalności pożytku publicznego, angażując się w minimalnym stopniu w prowadzenie działalności gospodarczej. Wątpliwe byłoby też uznanie działalności gospodarczej za dodatkową w sytuacji, w której dana organizacja angażuje niemal wszystkie swoje siły i środki właśnie w tę działalność, ale osiąga z niej przychody mniejsze niż z innych form aktywności. W związku z powyższym wydaje się, że przy ocenie, czy prowadzoną przez daną organizację działalność gospodarczą należy uznać za dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, należałoby brać pod uwagę wszechstronne kryteria, w tym – oprócz wielkości uzyskiwanych przychodów – również takie okoliczności jak: skala podejmowanej aktywności, zaangażowanie sił i środków czy wielkość ponoszonych nakładów w każdej z tych sfer.

Trzecim warunkiem nabycia statusu organizacji pożytku publicznego jest to, aby nadwyżka przychodów nad kosztami była przeznaczana na działalność pożytku publicznego. Wymóg ten oznacza, że – co do zasady – cały dochód wypracowany przez organizację pożytku publicznego powinien służyć realizacji zadań statutowych, a nie może być przeznaczany na inne cele, np. wypłacany jej członkom. Jednak w przypadku jednostek organizacyjnych kościoła lub związku wyznaniowego prowadzących działalność pożytku publicznego obowiązek przeznaczenia dochodu na działalność pożytku publicznego nie obejmuje całej nadwyżki przychodu nad kosztami, lecz tylko tę jej część, która jest uzyskiwana w wyniku prowadzenia działalności pożytku publicznego. W celu zapewnienia możliwości ustalenia wysokości tej nadwyżki przepis art. 21 pkt 1 u.d.p.p.w. wymaga, aby działalność pożytku publicznego była przez te podmioty wyodrębniona w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i rachunkowym.

Kolejnym wymogiem jest posiadanie statutowego kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, odrębnego od organu zarządzającego i niepodlegającego mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru. Wobec członków organu kontroli lub nadzoru ustawa wprowadza trzy ograniczenia. Po pierwsze, nie mogą oni być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej. Po drugie, na członków tego organu nie mogą zostać powołane osoby, które były skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. I po trzecie, członkowie organu kontroli lub nadzoru 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. Wprowadzenie tego ostatniego ograniczenia miało zapewne na celu zapobieżenie sytuacjom, w których organizacja pożytku publicznego wypłacałaby członkom

organu kontroli lub nadzoru wysokie wynagrodzenie licząc na łagodne podejście przy wykonywaniu przez nich czynności kontrolnych i nadzorczych.

Należy zaznaczyć, że w przypadku jednostek organizacyjnych kościoła lub związku wyznaniowego prowadzących działalność pożytku publicznego przepis art. 20 ust. 1 pkt 4 u.d.p.p.w. normujący analizowany wyżej wymóg posiadania statutowego kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, 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.

Piątą przesłanką, od której spełnienia zależy uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego jest to, aby członkowie organu zarządzającego nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Wprowadzenie tego wymogu miało na celu zapobieżenie możliwości powoływania na członków organu zarządzającego osób, które nie dają rękojmi uczciwego i rzetelnego wykonywania funkcji członka organu zarządzającego.

Wreszcie ostatnim warunkiem uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego jest to, aby statut lub inne akty wewnętrzne danej organizacji zawierały postanowienia, które zabraniają:

- a) udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, do których ustawa zalicza osoby, z którymi członkowie, członkowie organów oraz pracownicy organizacji pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
- b) przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz wymienionych wyżej 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.

Przepis art. 20 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p.w. wymaga, aby powyższe postanowienia zawierał statut lub inne akty wewnętrzne danej organizacji. Na tle tego unormowania pojawił się w literaturze pogląd, że w organizacjach

posiadających statut (np. w stowarzyszeniach i fundacjach) obligatoryjne postanowienia mogą być zawarte zarówno w statucie, jak i aktach wewnętrznych²³. Stanowisko to zostało zakwestionowane przez Tomasza Palmirskiego, który uważa, że w przypadku organizacji pozarządowych, działających na podstawie statutu, to właśnie statut winien zawierać określone w ustawie, obligatoryjne postanowienia. Natomiast umieszczenie tych postanowień w „innych aktach wewnętrznych” wchodzi w rachubę w przypadku tych podmiotów, które nie posiadają statutu²⁴. Z tym poglądem należy się zgodzić.

Wymóg wprowadzenia do statutu lub innych aktów wewnętrznych organizacji pożytku publicznego wskazanych wyżej postanowień ma na celu uniemożliwienie czerpania korzyści majątkowych przez jej członków organizacji, członków jej organów lub pracowników oraz ich osób bliskich. Postanowienia te służą również zapewnieniu transparentności działania organizacji pożytku publicznego.

2.2. Tryb nabycia statusu organizacji pożytku publicznego

Podmiot spełniający wszystkie wskazane wyżej wymogi uzyskuje status organizacji pożytku publicznego z chwilą dokonania przez sąd rejestrowy odpowiedniego wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przewiduje w tym zakresie dwa reżimy prawne. Pierwszy z nich, mający zastosowanie do podmiotów podlegających obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, polega na tym, że podmiot ubiegający się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego nabywa ten status z chwilą wpisania do tego Rejestru informacji o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 20 u.d.p.p.w. Natomiast drugi reżim prawny dotyczy organizacji pozarządowych, które nie podlegają obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego oraz jednostek organizacyjnych kościoła lub związku wyznaniowego – podmioty te uzyskują status organizacji pożytku publicznego z chwilą wpisania ich do Krajowego Rejestru Sądowego, na zasadach i w trybie określonych w wyżej wymienionej ustawie.

W obu przypadkach stosowny wpis do Krajowego Rejestru Sądowego dokonywany jest przez sąd rejestrowy na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁵.

23 Zob. Andrzej Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego* (Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2005), 55-59.

24 Zob. Tomasz Palmirski, „A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005: recenzja” *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3 (2006): 175.

25 T. j. Dz.U. 2019, poz. 1500 ze zm.

3. Szczególne uprawnienia organizacji pożytku publicznego

3.1. Zwolnienia z należności publicznoprawnych

Wśród licznych przywilejów przyznanych przez ustawodawcę organizacjom pożytku publicznego na czoło wybijają się zwolnienia z niektórych ciężarów publicznoprawnych. W myśl art. 24 u.d.p.p.w. organizacje te w zakresie prowadzonej działalności pożytku publicznego są zwolnione z podatków: dochodowego od osób prawnych, od nieruchomości oraz od czynności cywilnoprawnych, a także z opłaty skarbowej i opłat sądowych. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że wszystkie inne, niewymienione w tym przepisie należności publicznoprawne, obciążają organizacje pożytku publicznego na zasadach ogólnych²⁶.

Powołany przepis art. 24 u.d.p.p.w. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej zwolnienia organizacji pożytku publicznego z wymienionych wyżej ciężarów publicznoprawnych. Przepis ten jedynie określa rodzaje należności, z których organizacje te są zwolnione, natomiast zasady korzystania tych zwolnień regulują przepisy normujące poszczególne podatki i opłaty.

Jeśli chodzi o zwolnienie z podatku dochodowego, to zasady tego zwolnienia określa art. 17 ust. 1 pkt 6c ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁷ (w skrócie: u.p.d.o.p.). Z treści tego przepisu wynika, że wolne od podatku są dochody organizacji pożytku publicznego, w części przeznaczonych na działalność statutową, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie, warunkiem skorzystania przez organizację pożytku publicznego z tego zwolnienia jest przeznaczenie i wydatkowanie osiągniętego dochodu na działalność statutową. Nie ma natomiast znaczenia, czy dochód został osiągnięty w związku z realizacją zadań pożytku publicznego, czy też z działalności gospodarczej prowadzonej w rozmiarach służących realizacji zadań statutowych²⁸.

Należy zaznaczyć, że problematykę zwolnień od podatku dochodowego działalności pożytku publicznego reguluje też art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p., który przewiduje zwolnienie od podatku dochody podatników, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi

26 Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego, komentarz do art. 24*.

27 T. j. Dz. U. 2019, poz. 865 ze zm.

28 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2017 r., I SA/Wr 139/17, CBOSA. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. [dostęp: 15.02.2020]; Zob. też Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy w z 6.11.2009 r., ITPB3/423-467/09/MK, www.mf.gov.pl.

oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego – w części przeznaczonych na te cele. Na tle tego przepisu pojawiła się w praktyce wątpliwość, czy przewidziane w nim zwolnienie ma zastosowanie do podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego, które przeznaczają osiągnięte dochody na cele statutowe wskazane w tym przepisie. Organy podatkowe stoją na stanowisku, że przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. nie ma zastosowania w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego, nawet jeśli przeznaczają one dochody na cele statutowe wymienione w tym przepisie. Ich zdaniem, przy ustalaniu prawa do zastosowania zwolnienia z opodatkowania dochodów organizacji pożytku publicznego stosuje się art. 17 ust. 1 pkt 6c u.p.d.o.p., który zawiera regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.²⁹

Kolejne zwolnienie organizacji pożytku publicznego od obciążeń publicznoprawnych obejmuje podatek od nieruchomości. Według art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁰ od tego podatku zwolnione są nieruchomości lub ich części zajęte przez organizacje pożytku publicznego na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego. Według definicji zawartej w art. 7 u.d.p.p.w. działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, za które nie pobierają one wynagrodzenia. Z treści powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że zwolnieniem, o którym mowa, nie są objęte nieruchomości lub ich części zajęte przez organizacje pożytku publicznego na prowadzenie działalności odpłatnej. W literaturze trafnie wskazuje się, że zwolnienie od podatku od nieruchomości nie przysługuje, gdy obok działalności nieodpłatnej wykonywana jest działalność odpłatna, chyba że zostaną wyraźnie wyodrębnione osobne pomieszczenia na prowadzenie każdego z tych rodzajów działalności³¹.

Warto zauważyć, że wprawdzie grunty i budynki przeznaczone na prowadzenie przez organizacje pożytku publicznego działalności odpłatnej nie są objęte zwolnieniem z podatku od nieruchomości, to jednak również w tym przypadku organizacje te korzystają z przywilejów podatkowych, bowiem grunty i budynki zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej

29 Zob. Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy w z 6.11.2009 r., ITPB3/423-467/09/MK, www.mf.gov.pl oraz Interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 21.7.2014 r., IPPB5/423-392/14-4/KS, www.mf.gov.pl.

30 T. j. Dz.U. 2019, poz. 1170 ze zm.

31 Zob. Rafał Dowgier, „Nowe regulacje o podatkach i opłatach lokalnych w 2004 r.” *Finanse Komunalne*, nr 2 (2004): 46.

działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego podlegają opodatkowaniu przy zastosowaniu niższych stawek, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. e wyżej wymienionej ustawy³².

Z kolei, jeśli chodzi o zwolnienie organizacji pożytku publicznego od podatku od czynności cywilnoprawnych, to w myśl art. 8 pkt 2a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych³³ (w skrócie: u.p.c.c.), organizacjom tym przysługuje takie zwolnienie, jeżeli dokonają one czynności cywilnoprawnych wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy podkreślić, że zwolnienie od podatku obejmuje czynności cywilnoprawne dokonywane przez organizacje pożytku publicznego „wyłącznie” w związku z działalnością nieodpłatną, natomiast nie ma ono zastosowania do czynności cywilnoprawnych związanych z działalnością odpłatną³⁴. To powoduje, że w praktyce zwolnienie, o którym mowa, nie znajduje szerokiego zastosowania³⁵. Ponadto, w literaturze trafnie wskazuje się, że z uwagi na niewielkie obciążenia z tytułu tego świadczenia, zwolnienie to nie zmniejsza w istotnym stopniu kosztów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego³⁶.

Kolejną należnością publicznoprawną, z której zwolnione są organizacje pożytku publicznego, jest opłata skarbową. W myśl art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁷ organizacje pożytku publicznego są zwolnione od tej opłaty, jeżeli dokonują zgłoszenia lub składają wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia – wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością

32 Zob. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego, komentarz do art. 24*.

33 T. j. Dz.U. z 2020, poz. 815.

34 Jak wskazał Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach w indywidualnej interpretacji z dnia 8 kwietnia 2009 r. (IBPBII/1/436-20/09/MZ, www.mf.gov.pl) sformułowanie „wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością” należy rozumieć w ten sposób, że jakikolwiek związek czynności z odpłatną działalnością pożytku publicznego wyłącza możliwość skorzystania przez organizację ze zwolnienia podatkowego.

35 Zob. Stanisław Bogucki, [w:] Stanisław Bogucki, Wojciech Stachurski, Roman Wiatrowski, Krzysztof Winiarski, Bartosz Wojciechowski, Marek Zirk-Sadowski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych a VAT* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 188-190.

36 Rafał Dowgier, „Prawnopodatkowe aspekty działalności organizacji pożytku publicznego” *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 7-8 (2004): 9.

37 T. j. Dz. U. z 2019, poz. 1000.

pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zwolnienie z opłaty skarbowej nie obejmuje natomiast opłaty skarbowej należnej w przypadku składania przez organizację wyżej wymienionych zgłoszeń i wniosków w związku z inną działalnością organizacji pożytku publicznego, taką jak działalność gospodarcza, działalność odpłatna czy też działalność niemieszcząca się w określonym w statucie zakresie przedmiotowym jej działania³⁸.

Ostatnim przywilejem o charakterze finansowym przysługującym organizacjom pożytku publicznego jest zwolnienie z kosztów sądowych. Na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁹ organizacje te zostały zwolnione z obowiązku uiszczania opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Organizacje pożytku publicznego korzystają ze zwolnień z kosztów sądowych również w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W myśl art. 239 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰ organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych w sprawach własnych z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Zwolnienie z opłat sądowych, o których tu mowa, następuje z mocy prawa i nie zależy od uznania sądu⁴¹.

3.2. Nabywanie na preferencyjnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości

Do przywilejów przyznanych organizacjom pożytku publicznego należy przewidziana w art. 24 ust. 2 u.d.p.p.w. możliwość nabywania na szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zasady korzystania z tego przywileju określają przepisy odrębne. Jako przykład takiego przepisu można wskazać art. 37 ust. 4a pkt 1 lit a) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴² (w skrócie: u.g.n.), który przewiduje preferencyjny, bezprzetargowy tryb zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja

38 Michał Kazek, *Opłata skarbowa. Komentarz* (Warszawa: Legalis/el 2017), komentarz do art. 7.

39 T. j. Dz.U. 2020, poz. 755.

40 T. j. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

41 Zob. Jan Olszanowski, „*Komentarz do art. 239, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Przemysław Szustakiewicz, Andrzej Skoczylas (Warszawa: Legalis/el., 2016).

42 T. j. Dz.U. 2020, poz. 65.

pożytku publicznego. Należy podzielić stanowisko wyrażone w literaturze, według którego zastosowanie trybu bezprzetargowego stanowi istotne ułatwienie i przyspieszenie zawierania wymienionych umów⁴³. Innym przepisem przyznającym przywileje organizacjom pożytku publicznego jest art. 73 ust. 3 pkt 3 wymienionej ustawy, który ustanawia preferencyjną stawkę procentową (0,3% ceny) opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za nieruchomości gruntowe przeznaczone na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową.

Warto zaznaczyć, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznają organizacjom pożytku publicznego przywileje wykraczające poza przewidziane w art. 24 ust. 2 u.d.p.p.w. prawo do nabywania na szczególnych warunkach „prawa użytkowania” nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Mianowicie przepisy te przywidują preferencyjne warunki nabywania przez organizacje pożytku publicznego prawa własności takich nieruchomości. Na podstawie art. 59 ust. 1 tej ustawy minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może dokonać darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., na jej cele statutowe. Na tych samych warunkach Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Mienia Wojskowego mogą dokonać na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości, w stosunku do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa. W tym przypadku konieczne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a w zakresie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na wskazany w ustawie cel darowizna zostaje odwołana.

Należy dodać, że na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. właściwy organ, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, może udzielać organizacjom pożytku publicznego bonifikaty od ceny sprzedaży ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość będzie wykorzystywana na cel prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego.

43 Piotr Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2013, LEX/el.), komentarz do art. 24.

3.3. Prawo do korzystania z pracy osób skierowanych do odbycia służby zastępczej

Następnym uprawnieniem organizacji pożytku publicznego jest możliwość korzystania z pracy osób skierowanych do odbycia służby zastępczej. Zasady i tryb odbywania takiej służby reguluje ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej⁴⁴. W myśl jej przepisów służba zastępcza stanowi formę spełniania powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie służby wojskowej przez osoby, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na pełnienie tej służby. Do odbycia służby zastępczej poborowi mogą być kierowani do podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 2 ust. 3 tej ustawy, w tym do organizacji pożytku publicznego⁴⁵. Zgodnie z art. 2 ust. 2 wspomnianej ustawy służba zastępcza polega na wykonywaniu prac na rzecz ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, opieki nad osobami niepełnosprawnymi albo bezdomnymi oraz na rzecz administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. Z tego wynika, że poborowi mogą być kierowani do odbycia służby zastępczej nie do dowolnej organizacji pożytku publicznego, lecz tylko do takiej, w której poborowy będzie mógł wykonywać którąś z wyżej wymienionych prac.

Należy zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym, pomimo istnienia podstaw prawnych do korzystania przez organizacje pożytku publicznego z pracy osób skierowanych do odbycia służby zastępczej, uprawnienie to nie może być realizowane, gdyż z dniem 1 stycznia 2010 r. został zawieszony obowiązek odbywania zasadniczej służby wojskowej, co jest równoznaczne z zawieszeniem odbywania służby zastępczej⁴⁶.

3.4. Prawo dostępu do mediów publicznych

Kolejnym uprawnieniem organizacji pożytku publicznego jest możliwość nieodpłatnego informowania o swojej działalności w publicznej radiofonii i telewizji. Zasady realizacji tego uprawnienia reguluje obecnie ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴⁷. W myśl art. 23a ust. 1 tej ustawy jednostki publicznej radiofonii i telewizji są zobowiązane stwarzać organizacjom pożytku publicznego możliwość nieodpłatnego informowania

44 T. j. Dz. U. 2018, poz. 885 ze zm.

45 Należy przy tym zaznaczyć, że w myśl art. 2 ust. 4. skierowanie do odbycia służby zastępczej w organizacji pożytku publicznego, którą jest jednostka organizacyjna kościoła lub związku wyznaniowego mająca osobowość prawną następuje wyłącznie za zgodą osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej.

46 Zob. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego, komentarz do art. 25*.

47 T. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 805.

o prowadzonej przez te organizacje działalności nieodpłatnej, co nie wyklucza prawa nadawcy do informowania o działalności organizacji pożytku publicznego w szerszym zakresie. Tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, w tym sposób przygotowania i emisji audycji oraz czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji reguluje rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego⁴⁸.

3.5. Prawo do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych

Bardzo istotnym przywilejem organizacji pożytku publicznego jest prawo do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. W myśl art. 27 ust. 1 u.d.p.p.w. 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. W celu zapewnienia realizacji tego prawa Dyrektor Narodowego Instytutu⁴⁹ został zobowiązany do prowadzenia w formie elektronicznej wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy oraz zamieszczenia tego wykazu na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej, nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego. Dyrektor Narodowego Instytutu prowadzi wykaz, o którym mowa, do dnia 31 grudnia roku następującego po roku podatkowym. Warunkiem uwzględnienia organizacji pożytku publicznego w powyższym wykazie jest zamieszczenie przez nią w ustawowym terminie na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności⁵⁰ oraz rocznego

48 T. j. Dz.U. 2014, poz. 283 ze zm.

49 W rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t. j. Dz.U. 2018, poz. 1813 ze zm.) jest to organ powołanego na mocy tej ustawy Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

50 Należy zaznaczyć, że w myśl art. 27a ust. 3a u.o.p.p.w. niezłożenie tych sprawozdań w ustawowym terminie nie stanowi przeszkody do uwzględnienia organizacji pożytku publicznego w wykazie, jeśli organizacja ta

sprawozdania finansowego w roku, za który składane jest zeznanie podatkowe, a także brak wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości. Prawo do otrzymywania środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mają wyłącznie organizacje pożytku publicznego uwzględnione w wykazie. Środki finansowe wpłacone na rzecz organizacji pożytku publicznego spoza wykazu są przekazywane na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego⁵¹.

Środki finansowe z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych są wpłacane na rachunek bankowy organizacji pożytku publicznego, którego numer organizacja ma obowiązek podać naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu według siedziby tej organizacji nie później niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku podatkowym, przez dokonanie zgłoszenia identyfikacyjnego albo zgłoszenia aktualizacyjnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁵². W przypadku gdy organizacja pożytku publicznego nie dopełni tego obowiązku, naczelnik urzędu skarbowego odstępuje od przekazania na jej rzecz 1% podatku⁵³.

Organizacja pożytku publicznego, która otrzymuje środki z 1% podatku dochodowego ma obowiązek wyodrębnienia ich w ewidencji księgowej. Wyodrębnieniu podlega też wysokość środków wydatkowanych na promocję 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych nie mogą być wydatkowane w sposób dowolny, lecz muszą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego⁵⁴. Sposób wydatkowania przez organizację pożytku publicznego tych środków podlega kontroli prowadzonej przez Przewodniczącego Komitetu do spraw

wykaże, że uchybienie terminowi nastąpiło to bez jej winy albo z przyczyn od niej niezależnych.

- 51 Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, który został utworzony w celu wzmocnienia potencjału organizacji pożytku publicznego poprzez wyrównywanie ich szans. Jego dysponentem jest Dyrektor Narodowego Instytutu.
- 52 T. j. Dz.U. 2020, poz. 170.
- 53 Zob. Blicharz, *Komentarz do art. 27*.
- 54 Jak trafnie zauważa Joanna Blicharz, wprowadzenie ograniczenia wydatkowania środków z 1% wyłącznie na działalność pożytku publicznego związane jest m.in. z pojawieniem się możliwości uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego przez spółki prawa handlowego. Zob. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego, komentarz do art. 27*.

Pożytku Publicznego oraz przez działającego z jego upoważnienia wojewodę lub Dyrektora Narodowego Instytutu, jak również przez inne organy kontroli państwowej, w tym naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celno-skarbowego. W przypadku stwierdzenia wydatkowania przez organizację pożytku publicznego środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych w sposób niezgodny z ustawą Dyrektor Narodowego Instytutu wydaje decyzję zobowiązującą organizację pożytku publicznego do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków, określając kwotę podlegającą zwrotowi i termin, od którego nalicza się odsetki. Zwrócone środki są przekazywane na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego.

Należy zaznaczyć, organizacja pożytku publicznego, która utraciła ten status jest zobowiązana do przekazania środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych niewydatkowanych na dzień wydania przez właściwy sąd rejestrowy stosownego postanowienia na rzecz Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia Dyrektor Narodowego Instytutu wzywa organizację pożytku publicznego do zwrotu tych środków finansowych lub przedstawienia niezbędnych wyjaśnień. W razie niezastosowania się organizacji pożytku publicznego do tego wezwania w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania Dyrektor Narodowego Instytutu w drodze decyzji określa kwotę niewydatkowanych środków finansowych podlegających zwrotowi i określa termin, od którego nalicza się odsetki.

4. Obowiązek składania sprawozdań

W celu zagwarantowania transparentności działania organizacje pożytku publicznego zostały zobligowane do udostępniania opinii publicznej i właściwym organom państwowym informacji o prowadzonej działalności oraz o swojej sytuacji finansowej w formie corocznych sprawozdań. Przepisy ustawy nakładają na te organizacje obowiązek sporządzania oraz podawania do wiadomości publicznej dwóch kategorii sprawozdań rocznych: merytorycznego oraz finansowego, przy czym jednostki organizacyjne kościoła oraz związku wyznaniowego sporządzają roczne sprawozdania nie z całej swojej działalności, lecz jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego.

Jeśli chodzi o sprawozdania merytoryczne, to muszą one być sporządzane przez organizacje pożytku publicznego z zachowaniem wszystkich wymagań określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W myśl art. 23 ust. 6e tej ustawy obligatoryjnymi elementami sprawozdania są: dane o organizacji pożytku publicznego, określenie jej celów statutowych, opis prowadzonej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej wraz z podaniem kodów PKD, szczegółowe informacje o zatrudnieniu i kwocie wynagrodzeń oraz o członkach i wolontariuszach,

a także informacje o: 1) poniesionych kosztach i uzyskanych przychodach, w tym z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, 2) sposobie wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, 3) działalności zleconej przez organy administracji publicznej, 4) korzystaniu z uprawnień, 5) zrealizowanych zamówieniach publicznych, 6) posiadanych udziałach lub akcjach w spółkach, 7) fundacjach, których organizacja pożytku publicznego jest fundatorem, 8) udzielonych pożyczkach, 9) przeprowadzonych kontrolach, 10) przeprowadzonych badaniach sprawozdań finansowych.

Należy zaznaczyć, że organizacje pożytku publicznego są zobowiązane do sporządzania sprawozdań merytorycznych według wzorów określonych w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego⁵⁵.

Z kolei sprawozdania finansowe organizacje pożytku publicznego sporządzają na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości. Sprawozdania te podlegają obowiązkowi badania w przypadkach i na zasadach określonych tych przepisach. Należy przy tym zaznaczyć, że na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego⁵⁶ obowiązek takiego badania został rozciągnięty na organizacje pożytku publicznego niepodlegające obowiązkowi badania zgodnie z przepisami o rachunkowości, które spełniają kryteria określone w tym akcie⁵⁷.

Organizacje pożytku publicznego mają obowiązek podawania swoich sprawozdań merytorycznych i finansowych do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty, w tym poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej. Obowiązek podawania sprawozdań do publicznej wiadomości spoczywa na wszystkich organizacjach pożytku publicznego, z tym że jednostki organizacyjne kościołów oraz związków wyznaniowych są zwolnione z publikowania swoich sprawozdań na stronach internetowych.

55 T. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2061.

56 T. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2148.

57 Obowiązek ten został rozciągnięty na organizacje pożytku publicznego spełniające kumulatywnie następujące trzy przesłanki: 1) realizują zadania publiczne zlecone, jako powierzone do wykonywania lub do wspierania zadania publicznego, 2) otrzymały w roku obrotowym łączną kwotę dotacji na realizację zadań określonych w pkt 1 w wysokości co najmniej 100 000 zł, 3) osiągnęły w roku obrotowym przychody w wysokości co najmniej 3 000 000 zł.

Organizacje pożytku publicznego mają ponadto obowiązek zamieszczać zatwierdzone sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem merytorycznym na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie do dnia 15 lipca, a w przypadku organizacji, dla której rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym – do 30 listopada, roku następującego po roku, za który składane są te sprawozdania. Jeśli jednak organizacja pożytku publicznego w roku obrotowym, za który sporządza sprawozdanie finansowe i merytoryczne ze swojej działalności, osiągnęła przychód nieprzekraczający 100 000 zł, wówczas zamieszcza na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej jedynie sprawozdanie merytoryczne w formie uproszczonej. Szczegółowe wymagania dotyczące treści takiego sprawozdania określa art. 27 ust. 6d u.o.p.p.w.⁵⁸

Sankcją za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych jest pominięcie danej organizacji w wykazie organizacji pożytku publicznego uprawnionych do uzyskiwania środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto, naruszenie tych obowiązków stanowi podstawę do zastosowania wobec danej organizacji środków nadzorczych, o których będzie mowa poniżej.

5. Kontrola i nadzór nad organizacjami pożytku publicznego

W celu zagwarantowania przestrzegania ustawowo określonych zasad prowadzenia działalności pożytku publicznego organizacje pożytku publicznego zostały poddane kontroli i nadzorowi sprawowanej przez wskazane w ustawie organy państwa.

Jeśli chodzi o pojęcia kontroli i nadzoru, to stanowią one przedmiot ożywionej dyskusji toczącej się od wielu w nauce prawa administracyjnego. Pomijając analizę prezentowanych w literaturze w tych kwestiach poglądów, dla potrzeb niniejszych rozważań można przyjąć dość powszechnie prezentowane stanowisko, według którego kontrola polega na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy i porównaniu go ze stanem pożądanym oraz sformułowaniu na tej podstawie oceny kontrolowanego podmiotu lub działań, a w przypadku stwierdzenia niepożądanych zjawisk – wskazaniu przyczyn oraz sposobów

58 Według tego przepisu uproszczone sprawozdanie merytoryczne musi zawierać: dane o organizacji pożytku publicznego, opis prowadzonej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej wraz z podaniem kodów PKD, ogólne informacje o uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach, podstawowe informacje o zatrudnieniu, o kwocie wynagrodzeń oraz o członkach i wolontariuszach, informacje o: uzyskanym przychodzie z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, sposobie wydatkowania tych środków, poniesionych kosztach administracyjnych, działalności zleconej przez organy administracji publicznej, korzystaniu z uprawnień oraz przeprowadzonych kontrolach.

usunięcia nieprawidłowości⁵⁹. Istotną cechą kontroli jest to, że jej celem nie jest rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach kontrolowanego podmiotu, lecz jedynie zbadanie stanu faktycznego i jego ocena z punktu widzenia zgodności o określonym wzorcem⁶⁰. Natomiast nadzór jest pojęciem szerszym, obejmującym kontrolę oraz możliwość stosowania wobec podmiotu nadzorowanego prawem przewidzianych środków władczych⁶¹. Istotą nadzoru jest prawna możliwość wywierania wpływu na działalność podmiotu nadzorowanego⁶². W literaturze nadzór ujmowany jest niekiedy jako instytucja administracyjnego prawa ustrojowego mająca zastosowanie w stosunkach nadzędności-podporządkowania o charakterze strukturalnym⁶³. Cechą tak rozumianego nadzoru jest to, że organ nadzorujący i nadzorowany należą do tego samego systemu organów, a ponadto – jak pisał Jerzy Starościek – „Organ wykonujący nadzór (...) w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wynik działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi”⁶⁴. Nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego ma inny charakter, gdyż organizacje te są samodzielnymi podmiotami prawa i nie występuje tu ani osobowa, ani służbowa zależność między podmiotem nadzorującym i nadzorowanym.

Kontrola i nadzór nad organizacjami pożytku publicznego sprawowane są przez Przewodniczącego Komitetu, przy czym przeprowadzenie kontroli może on powierzyć wojewodzie oraz Dyrektorowi Narodowego Instytutu. Ustawa nie przewiduje możliwości powierzenia tym organom realizacji

-
- 59 Szerzej na temat pojęcia kontroli: Jerzy Starościek, *Elementy nauki administracji* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1957), 187; ibidem, *Zarys nauki administracji* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1961), 212; Wacław Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970), 34; Stanisław Jędrzejewski, *Kontrola administracji (ogólne problemy teoretyczne i struktura systemu)* (Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 1979), 11 i nast.; Jacek Jagielski, *Kontrola administracji publicznej* (Warszawa: LexisNexis, 2012), 17.
- 60 Zob. Marian Masternak, *Czynności materialno-techniczne administracji publicznej* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2018), 356 oraz powołaną tam literaturę.
- 61 Zob. Eugeniusz Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2013), 237.
- 62 Zob. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, 35.
- 63 Zob. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, 18.
- 64 Jerzy Starościek, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1975), 346.

kompetencji nadzorczych, co należy uznać za rozwiązanie prawidłowe, gdyż nadzór będący władczą ingerencją w działalność podmiotu nadzorowanego powinien być wykonywany przez organ bezpośrednio wskazany w ustawie.

Do organów posiadających kompetencje służące zapewnieniu przestrzegania przez organizacje pożytku publicznego ustawowo określonych zasad prowadzenia działalności pożytku publicznego należy też sąd rejestrowy, który dysponuje prawem do pozbawienia danego podmiotu statusu organizacji pożytku publicznego.

Jeśli chodzi o zakres kontroli i nadzoru nad działalnością pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego, to według art. 28 ust. 1 u.d.p.w. obejmuje on uprawnienia, obowiązki i wymogi wynikające z enumeratywnie wymienionych w tym artykule przepisów, tj. z:

- 1) art. 8-10 regulujących zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego,
- 2) art. 20, art. 21 określających wymogi, których spełnienie warunkują nabycie i zachowanie statusu organizacji pożytku publicznego,
- 3) art. 23 przewidującego obowiązek składania sprawozdań finansowych i merytorycznych,
- 4) art. 24-27, art. 27aa, 27c normujących zasady korzystania z przyznanych w tych przepisach przywilejów,
- 5) art. 42-48 regulujących zasady korzystania z pracy wolontariuszy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Ustawa nie wskazuje kryteriów kontroli ani nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego, jednak z uwagi na to, że – jak wyżej wskazano – są one sprawowane w zakresie przestrzegania uprawnień, obowiązków i wymogów wynikających z wymienionych w art. 28 1 u.d.p.w. przepisów tej ustawy, można przyjąć, że nadzór i kontrola, o których mowa w tym akcie, są wykonywane na podstawie kryterium legalności.

Kontrola organizacji pożytku publicznego jest przeprowadzana przez Przewodniczącego Komitetu z urzędu lub na wniosek organu administracji publicznej, organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.w., tj. niebędących organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Czynności kontrolne wykonują osoby posiadające imienne upoważnienie udzielone przez Przewodniczącego Komitetu albo wojewody bądź Dyrektora Instytutu, określające kontrolowaną organizację pożytku publicznego i podstawę prawną do podjęcia kontroli⁶⁵.

65 Wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli określa rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz.U. 2018, poz. 2054).

Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego przyznają osobom upoważnionym do dokonywania kontroli organizacji pożytku publicznego szereg uprawnień umożliwiających im sprawne i efektywne przeprowadzenie kontroli, w tym w prawo wstępu na teren nieruchomości lub jej części, na którym jest prowadzona działalność organizacji pożytku publicznego, prawo żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji, a także udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli.

Kontrola organizacji pożytku publicznego musi być prowadzona z zachowaniem ustawowo określonych wymogów dotyczących ilości prowadzonych kontroli, czasu jej trwania. Ponadto przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego wymagają, aby czynności kontrolne były dokonywane w obecności członka organu zarządzającego lub jego przedstawiciela albo pracownika kontrolowanej organizacji pożytku publicznego, a w razie nieobecności tych osób – w obecności przywołanego świadka. Szczegółowe warunki, sposób i tryb przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego, reguluje rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego⁶⁶.

Na zakończenie 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. W razie odmowy podpisania protokołu przez osobę reprezentującą kontrolowaną organizację dokument ten uznaje się z mocy prawa za podpisany w dniu odmowy. Ustawa wymaga, aby odmowa podpisania protokołu zawierała wskazanie przyczyny odmowy.

Osoba reprezentująca kontrolowaną organizację pożytku publicznego ma prawo terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu, złożyć na piśmie wyjaśnienia albo zgłosić zastrzeżenia do treści protokołu. Jeśli nie zostaną one uwzględnione kontrolujący ma obowiązek przekazać na piśmie swoje stanowisko osobie, która wniosła zastrzeżenia lub wyjaśnienia, w terminie 14 dni.

Po zakończeniu kontroli sporządzane jest wystąpienie pokontrolne, które – stosownie do treści art. 32 u.d.p.p.w. – 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.

66 Dz.U. 2018, poz. 2054.

Wystąpienie to Przewodniczący Komitetu przekazuje organizacji pożytku publicznego w terminie 14 dni po zakończeniu postępowania kontrolnego.⁶⁷

W przypadku nieusunięcia uchybień określonych w wystąpieniu pokontrolnym Dyrektor Narodowego Instytutu może stosować wobec organizacji pożytku publicznego środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania zaleceń wynikających z wystąpienia pokontrolnego, lecz ma prawo wystąpić do sądu rejestrowego z wnioskiem o pozbawienie danego podmiotu statusu organizacji pożytku publicznego przez wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnianiu wymagań warunkujących nabycie i zachowanie tego statusu albo przez wykreślenie organizacji z Krajowego Rejestru Sądowego, jeśli taki wpis stanowił podstawę nabycia przez nią statusu organizacji pożytku publicznego. Ten sam środek Dyrektor Narodowego Instytutu może zastosować również w przypadku uchylania się przez organizację pożytku publicznego od poddania się kontroli lub rażącego naruszenia przepisów prawa stwierdzonego w wyniku kontroli. Wystąpienie do sądu rejestrowego z wnioskiem o pozbawienie statusu organizacji pożytku publicznego z powodu wskazanych wyżej przyczyn ma charakter fakultatywny, na co wskazuje użycie zwrotu „może wystąpić”.

Należy zaznaczyć, że oprócz wskazanych wyżej środków stosowanych wobec organizacji pożytku publicznego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli, Dyrektor Narodowego Instytutu posiada również kompetencje służące zapewnieniu prawidłowego działania tych podmiotów, które może stosować poza postępowaniem kontrolnym. Należy do nich: 1) wezwanie organizacji pożytku publicznego do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień, 2) wystąpienie do sądu rejestrowego o pozbawienie danego podmiotu statusu organizacji pożytku publicznego. Warto podkreślić, że środki te są stosowane wyłącznie w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie. Pierwszy z wymienionych środków Dyrektor Narodowego Instytutu stosuje w przypadku:

- 1) naruszenia obowiązków sprawozdawczych, w szczególności niezamieszczenia na stronie podmiotowej Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie sprawozdania finansowego i merytorycznego lub zamieszczenia sprawozdań niekompletnych, lub budzących wątpliwości co do prawidłowości działalności organizacji pożytku publicznego,
- 2) prowadzenia zbiórki publicznej bez wymaganego zgłoszenia lub nienadesłania do ministra właściwego do spraw administracji publicznej sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki publicznej lub sprawozdania ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar,

67 W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli, organy, o których mowa w art. 29 ust. 3, przekazują wystąpienie pokontrolne organizacji pożytku publicznego oraz Przewodniczącemu Komitetu.

- 3) nienadesłania informacji o rozliczeniu środków pochodzących ze zbiórki publicznej lub informacji o otrzymanych darowiznach, o których mowa w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych,
- 4) prowadzenia bez zezwolenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, centrum integracji społecznej, domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oraz szkół lub placówek publicznych określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁶⁸,
- 5) prowadzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą bez uzyskania wymaganego wpisu do rejestru w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁶⁹,
- 6) posiadania zaległości podatkowych stwierdzonych prawomocną decyzją lub tytułem wykonawczym, o którym mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁰, w wysokości przekraczającej wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni, jeżeli zaległość ta istnieje co najmniej 6 miesięcy,
- 7) niewypełniania obowiązków wynikających z przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- 8) naruszenia przepisów związanych z korzystaniem ze zwolnień od obciążeń publicznych wymienionych w art. 24 u.p.p.p.w.,
- 9) niewykonania wyroku sądu powszechnego lub administracyjnego,
- 10) posiadania zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w wysokości przekraczającej 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

W przypadku niezastosowania się organizacji do wezwania w terminie 30 dni od jego otrzymania, Dyrektor Narodowego Instytutu stosuje drugi z wymienionych środków, polegający na wystąpieniu do sądu rejestrowego o wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnianiu wymagań warunkujących nabycie i zachowanie statusu organizacji pożytku publicznego albo wykreślenie organizacji z Krajowego Rejestru Sądowego, jeśli taki wpis stanowił podstawę nabycia przez nią takiego statusu. Warto podkreślić, że w analizowanych tu sytuacjach przesłanką skierowania do sądu

68 T. j. Dz.U. 2020, poz. 910.

69 T. j. Dz.U. 2020, poz. 295.

70 T. j. Dz.U. 2019, poz. 1438 ze zm.

rejestrowego wniosku o pozbawienie organizacji statusu organizacji pożytku publicznego jest niezastosowanie się do wezwania Dyrektora Narodowego Instytutu we wskazanym wyżej terminie.

Należy zaznaczyć, że ustawa przewiduje też dwa przypadki, w których Dyrektor Narodowego Instytutu posiada kompetencje do wystąpienia z takim wnioskiem bez poprzedzenia go wezwaniem organizacji do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której Dyrektor Narodowego Instytutu uzyska od sądu lub organu administracji publicznej informację o naruszeniu wymogów określonych w art. 20, tj. wymogów warunkujących nabycie i zachowanie statusu organizacji pożytku publicznego. Należy zaznaczyć, że w tym przypadku wystąpienie do sądu rejestrowego o pozbawienie organizacji statusu organizacji pożytku publicznego jest obligatoryjne. Natomiast drugą okolicznością uzasadniającą zastosowanie tego środka bez poprzedzenia go wezwaniem organizacji do zaniechania naruszeń jest powtarzające się wykorzystywanie otrzymanych dotacji niezgodnie z przeznaczeniem stwierdzone decyzją organów administracji publicznej lub prawomocnym orzeczeniem sądu. Jednak w tej sytuacji wystąpienie do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji nie jest obligatoryjne, lecz zależy od uznania Dyrektora Narodowego Instytutu. Na uznaniowy charakter tej kompetencji wskazuje użycie w art. 33 ust. 3 u.p.p.w. zwrotu „może wystąpić”.

Należy zaznaczyć, oprócz kontroli i nadzoru uregulowanego w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organizacje pożytku publicznego podlegają kontroli i nadzorowi sprawowanemu na podstawie przepisów odrębnych (np. kontroli podatkowej, celno-skarbowej, sanitarnej itd.). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w art. 34 ust. 2 u.p.p.w., z którego wynika, że przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie regulujące kompetencje kontrolne i nadzorcze wskazanych w niej organów nie wyłączają stosowania odrębnych przepisów dotyczących kontroli, a także uprawnień nadzorczych innych organów.

6. Podsumowanie

Organizacje pożytku publicznego są podmiotami pozarządowymi mającymi szczególny status prawny. Jak wynika z rozważań zawartych w tym artykule, od innych organizacji pozarządowych odróżnia je to, że przysługuje im wiele ustawowych przywilejów, które mogą ułatwić prowadzenie działalności społecznie użytecznej. Jednak korzystanie z tych przywilejów jest uzależnione od spełnienia wymagań warunkujących nabycie i zachowanie statusu organizacji pożytku publicznego. Nie wszystkie organizacje pozarządowe mogą uzyskać taki status, lecz tylko te ich kategorie, które zostały wymienione w katalogu określonym w ustawie. Ponadto, organizacja pozarządowa ubiegająca się o przyznanie jej tego statusu musi spełniać stosunkowo rygorystyczne warunki szczegółowo określone w ustawie. Należy też podkreślić,

że nabycie przez organizację pozarządową statusu organizacji pożytku publicznego wiąże się z nałożeniem na nią szeregu obowiązków, w tym sprawozdawczych, a także objęcie jej działalności kontrolą i nadzorem sprawowanymi przez organy państwa.

W tym kontekście rodzi się pytanie o zasadność poddania organizacji pożytku publicznego takim, stosunkowo daleko idącym, rygorom prawnym i to zarówno w odniesieniu do nabywania statusu takiej organizacji, jak i do ich funkcjonowania. Nietrudno zauważyć, że rygory te mogą istotnie hamować tworzenie tego rodzaju organizacji oraz utrudniać prowadzenie działalności. Wydaje się, że w przypadku, gdy w grę wchodzi wykonywanie przez podmioty pozarządowe zadań publicznych, zwłaszcza przy wykorzystaniu środków publicznych, oraz korzystanie z licznych przywilejów, potrzeba poddania ich odrębnemu, szczególnemu reżimowi prawnemu jest w pełni uzasadniona. Dyskusyjna jest jedynie kwestia surowości kryteriów, których spełnienie warunkuje nabycie statusu organizacji pożytku publicznego oraz stopnia prawnego skrzepowania ich działalności. Wydaje się, że powinna być w tym zakresie zachowana równowaga między postulatem zagwarantowania wspomnianym organizacjom koniecznej swobody, niezależności działania i potrzebą zapewnienia transparentności ich funkcjonowania oraz skutecznego, efektywnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, jak również wydatkowania przeznaczonych na ich realizację środków publicznych. Przedstawiona w tym artykule analiza prawnej regulacji statusu prawnego organizacji pożytku publicznego zdaje się uzasadniać wnioszek, że w obecnym stanie prawnym wspomniana równowaga jest zachowana. Potwierdza to ponad 16-letnia praktyka stosowania tej ustawy. Mimo wprowadzenia stosunkowo rygorystycznych warunków nabywania i zachowania statusu organizacji pożytku publicznego oraz poddania działalności prowadzonej przez tę kategorię podmiotów kontroli i nadzorowi sprawowanemu przez organy państwa, w okresie pierwszych dziesięciu lat obowiązywania ustawy nastąpił dynamiczny przyrost liczby tych organizacji⁷¹, a w ostatnich latach daje się zaobserwować utrzymywanie się tej liczby na ustabilizowanym poziomie zbliżonym do 9 tys.⁷². Kwestią dyskusyjną jest to, czy liczba ta jest zadowalająca, jednak ocena tego zagadnienia wymagałaby przeprowadzenia

71 Liczba aktywnych organizacji pożytku publicznego uprawnionych do uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosła w latach 2004-2014 z ok. 2,2 tys. do ok. 8,7 tys.. Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Notatka Informacyjna*, Warszawa 23.04.2015 r., <https://stat.gov.pl> oraz *Organizacje pożytku publicznego w liczbach w latach 2004-2019*. <https://www.gov.pl>. dostęp 19.06.2020.

72 Aktualny wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok sporządzony przez Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności –

odrębnych badań, z całą pewnością wykraczających poza aspekty prawne będące przedmiotem tego artykułu.

Bibliografia

- Blicharz Joanna, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX, Komentarz w wersji elektronicznej, 2012.
- Bogucki Stanisław, Wojciech Stachurski, Roman Wiatrowski, Krzysztof Winniarski, Bartosz Wojciechowski, Marek Zirk-Sadowski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych a VAT*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Ceglarski Andrzej, *Organizacje pożytku publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis, 2005.
- Dawidowicz Wacław, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1970.
- Dowgier Rafał, „Nowe regulacje o podatkach i opłatach lokalnych w 2004 r.” *Finanse Komunalne* nr 2 (2004): 39-50.
- Dowgier Rafał, „Prawnopodatkowe aspekty działalności organizacji pożytku publicznego”, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych* nr 7-8 (2004): 5-9.
- Dzwończyk Joanna, „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r.”, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. Barbara Krauz-Mozer, Paweł Borowiec. 161-183. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006).
- Główny Urząd Statystyczny, *Notatka Informacyjna*, Warszawa 23.04.2015 r. <https://stat.gov.pl>.
- Grzegorz Makowski, „Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.” *Studia BAS*, nr 4 (2015): 66-80. www.bas.sejm.gov.pl.
- Izdebski Henryk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*. Warszawa 2003.
- Jagielski Jacek, *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis, 2012.
- Jędrzejewski Stanisław, *Kontrola administracji (ogólne problemy teoretyczne i struktura systemu)*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 1979.
- Jędrzejewski Stanisław, *Kontrola administracji (ogólne problemy teoretyczne i struktura systemu)*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 1979.
- Kazek Michał, *Opłata skarbowa. Komentarz*, Warszawa: Legalis/el, 2017.
- Kowal Norbert, „Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”, [w:] *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Legalis/el, 2005.

Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zawiera 8874 tego typu organizacji. <https://www.niw.gov.pl>. [dostęp 10.06.2020].

- Kozioł Katarzyna, „Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego” *Samorząd Terytorialny*, nr 2 (2006): 34-49.
- Masternak Marian, *Czynności materialno-techniczne administracji publicznej*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2018.
- Ochendowski Eugeniusz, *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2013.
- Olszanowski Jan, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Przemysław Szustakiewicz, Andrzej Skoczylas. Warszawa: Legalis/el, 2016.
- Palmirski Tomasz, „A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005: recenzja” *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 3 (2006): 165-181.
- Plisiecki Marek, „Instytucje kościelne jako organizacje pożytku publicznego” *Studia z Prawa Wyznaniowego*, t. XVI (2013): 162-183.
- Płonka-Bielenin Katarzyna, „Charakter prawny podmiotowości organizacji »non-profit«” *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka*, nr 4 (2010): 45-70.
- Płonka-Bielenin Katarzyna, „Zakres pojęcia »interes publiczny« a organizacje pożytku publicznego” *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka*, nr 4 (2007): 145-170.
- Ruszewski Jarosław, „Organizacja pożytku publicznego” *Państwo i Prawo*, nr 7 (2005): 81-94.
- Sozański Łukasz, Marcin Noskowski, „Niedostatki normatywnej regulacji statusu organizacji pożytku publicznego w świetle uwag praktyki sądowej” *Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie*, 271-283. <http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/34638/016.pdf>.
- Starościak Jerzy, *Elementy nauki administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1957.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1975.
- Starościak Jerzy, *Zarys nauki administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1961.
- Staszczuk Piotr, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, LEX/el., 2013.
- Staśkiewicz Urszula, „Rola organizacji pozarządowych w Polsce w zaspokajaniu potrzeb społecznych” *Obronność. Zeszyty Naukowe*, nr 3 (2017): 162-184.
- Szaniawska Izabella, „Organizacje pożytku publicznego” *Śłużba Pracownicza*, nr 4 (2004): 33-36.
- Trzaskowski Roman, „Działalność gospodarcza organizacji pożytku publicznego” *Zeszyty Prawnicze*, nr 7 (2007): 209-254.
- Zacharko Lidia, Zacharko Adrian, „Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 7-8 (2016): 44-55.