

USTAWA O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE

Komentarz

Piotr Staszczuk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE

Komentarz

Piotr Staszczuk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Lidia Zacharko

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-537-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)	17
Dział I. Przepisy ogólne	19
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	19
Art. 1a. [Komitet do spraw Pożytku Publicznego]	20
Art. 2. [Definicje]	21
Art. 3. [Przesłanki działalności pożytku publicznego. Organizacje pozarządowe]	24
Art. 4. [Sfera zadań publicznych]	32
Art. 4a. [Udostępnianie informacji publicznej]	35
Art. 4b. [Sposób udostępnienia informacji publicznej]	37
Art. 4c. [Stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej]	42
Art. 4d. [Opieka nad Polonią i Polakami za granicą]	42
Art. 5. [Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Formy i zasady współpracy]	44
Art. 5a. [Konsultacje. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi]	52
Art. 5b. [Przyjęcie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi]	57

Wstęp

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa podstawy współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem. Trzeci sektor, w odróżnieniu od sektora państwowego i rynkowego, oparty jest na dobrowolnej działalności oddolnej społeczeństwa obywatelskiego. Podstawową formą aktywności trzeciego sektora są organizacje pozarządowe działające na rzecz dobra ogółu, które nie są jednocześnie związane z organami państwowymi. Organizacje pozarządowe na mocy komentowanej ustawy uzyskują możliwość wspierania i realizacji niektórych zadań publicznych oraz uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego. Wiele form aktywności trzeciego sektora opiera się na wolontariacie, ustanowionym także w komentowanej ustawie.

Aktywność organizacji pozarządowych, stopień ich niezależności od państwa oraz możliwość wspierania i uzupełniania przez nie realizacji zadań leżących co do zasady w gestii państwa stanowią kilka czynników oceny poziomu poszanowania zasady demokracji i praworządności.

Współpraca inicjatyw oddolnych z państwem ma w Polsce bardzo trudną przeszłość. Jest to związane z wieloletnim, trwającym od rozbioru aż do upadku komunizmu (z wyjątkiem krótkiego okresu dwudziestolecia międzywojennego), wzajemnym wrogim nastawieniem społeczeństwa do państwa. Przyjmuje się, że początków współczesnego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce należy upatrywać w powsta-

niu Solidarności oraz innych demokratycznych struktur opozycyjnych. Początkowo miało to być „społeczeństwo drugiego obiegu” – nieprzeciwstawiające się organom państwowym, a bytujące niejako obok nich.

Tak stworzone fundamenty, na których opierają się relacje obywateli z państwem, powodują, że trzeci sektor w Polsce spotyka się na co dzień z wieloma przejawami nieufności i to zarówno ze strony obywateli, jak i administracji publicznej. Dość powiedzieć, że z jednej strony – jedynie 56% Polaków ufa organizacjom pozarządowym (<https://publicystyka.ngo.pl/pod-lupa-ponad-polowa-polakow-ufa-organizacjom-az-czy-tylko>, dostęp: 26.10.2021 r.), a z drugiej strony – strukturalne zmiany komentowanej ustawy wprowadzone w życie w ostatnich latach nie zostały poprzedzone praktycznie żadnymi szerszymi konsultacjami z przedstawicielami trzeciego sektora, czyli bezpośrednimi zainteresowanymi.

Prawie 20 lat od wejścia w życie komentowanej ustawy należy ją jednak ocenić, mimo paru ewidentnych braków, bezsprzecznie pozytywnie. Możliwości realizowania przez organizacje pozarządowe niektórych zadań publicznych, uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych czy określenie jasnych reguł wolontariatu doprowadziły do bardzo dynamicznego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Należy mieć nadzieję, że ten rozwój nie zostanie zahamowany, a organizacje pozarządowe pozostaną faktycznie pozarządowe.

USTAWA

z dnia 24 kwietnia 2003 r.

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

(tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1057; zm.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1038, poz. 1243,
poz. 1535)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

1. Ustawa reguluje zasady:

- 1) prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy, o której mowa w art. 4d;
- 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.

1. Komentowany artykuł ustanawia zakres przedmiotowy ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. I tak ustawa reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą, uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku

ku publicznego, sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego oraz tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego. Ustawa reguluje również warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń.

2. Powyżej przedstawiony zakres przedmiotowy ustawy nie jest w pełni precyzyjny. Po pierwsze, tworzenie i funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego mieści się w pojęciu współpracy z organami administracji publicznej. Po drugie, komentowany artykuł może na pierwszy rzut oka sugerować, że tylko organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, podczas gdy tak nie jest (zob. komentarz do art. 3, pkt 7). W konsekwencji należy podkreślić, że katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego nie ogranicza się do organizacji pozarządowych. Tym samym posiadanie przez daną organizację statusu organizacji pożytku publicznego nie jest tożsame z prowadzeniem przez nią działalności pożytku publicznego.
3. Niniejsza ustawa nie stanowi bynajmniej całościowej regulacji działalności trzeciego sektora w Polsce. W tym zakresie odrębną kategorią są ustawy ustanawiające ramy organizacyjne funkcjonowania organizacji pozarządowych (np. dla stowarzyszeń, fundacji czy spółdzielni), formułujące szczegółowe przywileje takich organizacji (np. przywileje podatkowe), określające szczegółowe formy współpracy z administracją (np. konsultacje społeczne) czy wreszcie precyzujące określone obszary działalności pożytku publicznego (np. pomoc społeczną czy działalność kulturową).
4. Ustawą bezpośrednio powiązaną z niniejszą ustawą jest ustawa z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Agencja wykonawcza powstała na gruncie tej ustawy ma za zadanie wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu.

Art. 1a. [Komitet do spraw Pożytku Publicznego]

Komitet do spraw Pożytku Publicznego, zwany dalej „Komitetem”, jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach pożytku

ku publicznego i wolontariatu, w tym programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego.

Komitet do spraw Pożytku Publicznego został ustanowiony na mocy art. 54 u.NIW. W wyniku wejścia w życie tej ustawy kompetencje w zakresie prowadzenia spraw związanych z pożytkiem publicznym na szczeblu rządowym przeszły z ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na Komitet ds. Pożytku Publicznego oraz na jego przewodniczącego.

Art. 2. [Definicje]

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. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.);
- 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;
- 5) **operatorze projektu** – rozumie się przez to organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, którym organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sferze, o której mowa w art. 4, w sposób, o którym mowa w art. 16a;
- 6) **realizatorze projektu** – rozumie się przez to organizację pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, którym operator projektu zleca wykonanie projektu;

- 7) projekcie – rozumie się przez to zadanie publiczne w sferze, o której mowa w art. 4, realizowane przez realizatora projektu w sposób, o którym mowa w art. 16a;
 - 8) Narodowym Instytucie – rozumie się przez to Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1813 oraz z 2019 r. poz. 2020);
 - 9) Dyrektorze Narodowego Instytutu – rozumie się przez to Dyrektora, o którym mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
1. Definicja dotacji w rozumieniu komentowanej ustawy jest węższa niż na gruncie ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, obejmuje bowiem jedynie dotacje celowe. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e u.f.p. dotacje są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Artykuł 221 ust. 1 u.f.p. 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.
 2. W tym względzie warto zwrócić uwagę na to, że „każda dotacja (...) ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania, które istnieje w dacie przyznawania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego (...). Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażnie odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy (...). W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych

wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wyłaty) dotacji” (wyrok NSA z 14.11.2016 r., II GSK 954/15, LEX nr 2199125). Tym samym dotacja może być przekazana wyłącznie na wykonanie przyszłych zadań. Nie można za jej pomocą finansować zadań już wykonanych.

3. Katalog środków publicznych znajduje się w art. 5 ust. 1 u.f.p.
4. Komentowana ustawa stanowi podstawę prawną instytucji wolontariatu. Wolontariuszem może zostać zarówno osoba pełnoletnia, jak i niepełnoletnia, a także cudzoziemcy. Wolontariusz nie jest pracownikiem. Nie łączy go bowiem żaden stosunek pracy z podmiotem, na rzecz którego wykonuje swój wolontariat. Stosunek ten opiera się na dobrowolności. Tę różnicę słusznie podsumowano w literaturze w następujący sposób: „zarówno pracownik, jak i wolontariusz świadczą pracę dobrowolnie, z tym że wolontariusz nie tylko nie działa w warunkach przymusu ekonomicznego, ale, co więcej, podlega szczególnej motywacji – pracując «z porywu serca». Praca wolontarystyczna nie stanowi synonimu dla całego zjawiska pracy nieodpłatnej” – A. Surówka, *Działalność pożytku publicznego i wolontariat w świetle Konstytucji RP*, „Przebieg Sejmowy” 2004/6, s. 63. Zob. szerzej – komentarz do art. 42 i n.
5. Komentowana ustawa wprowadza ponadto instytucję inicjatywy lokalnej jako szczególną formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z jej mieszkańcami. Szerzej – komentarz do art. 19b i n.
6. Podstawową różnicą między operatorem projektu a realizatorem projektu jest to, że operator otrzymuje zlecenie wykonania danego zadania od administracji publicznej, natomiast realizator otrzymuje zlecenie wykonania danego zadania od innej organizacji, której administracja publiczna zleciła poprzednio wykonanie takich zadań. W przypadku operatora projektu zlecenie zadania publicznego ma więc charakter

Komentarz w przystępny sposób omawia m.in.:

- uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego;
- zlecanie zadań publicznych organizacjom non-profit;
- nadzór administracji nad wykonaniem zadań zleconych;
- szczególne przywileje podatkowe organizacji pozarządowych;
- status wolontariusza.

Publikacja zawiera propozycje rozwiązań problemów, które często powstają w ramach współpracy administracji publicznej z „trzecim sektorem”, czyli organizacjami pozarządowymi.

Poszczególne zagadnienia przedstawiono z uwzględnieniem poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W tym zakresie w syntetyczny sposób przybliżono także użyte w ustawie pojęcia ogólne, wynikające z prawa administracyjnego.

Komentarz jest przeznaczony dla adwokatów, radców prawnych i doradców podatkowych zajmujących się obsługą prawną organizacji pożytku publicznego. Będzie przydatny również członkom organizacji non-profit oraz wolontariuszom.

Piotr Staszczyk – doktor nauk prawnych; adwokat; referendarz w Trybunale Sprawiedliwości UE; współpracownik organizacji trzeciego sektora; autor publikacji z zakresu prawa unijnego i statusu prawnego organizacji pozarządowych, w tym monografii *A Legal Analysis of NGOs and European Civil Society* (Wolters Kluwer International, 2019).



9 788382 465372 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8246-537-2



9 788382 465372

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 139 ZŁ (W TYM 5% VAT)