



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.140.66.2020

Warszawa, 18 września 2020 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 436).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



**Stanowisko Rządu**  
**do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach**  
**związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych**  
**chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych**  
**ustaw (druk nr 436)**

Projekt ustawy zawiera propozycje rozwiązań prawnych ułatwiających organizacjom pozarządowym funkcjonowanie w czasie epidemii. Część z nich ma na celu modyfikację rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o COVID-19”, natomiast inne odnoszą się do ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491, z późn. zm.), ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 713, z późn. zm.), ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.), ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057) oraz ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443).

Odnosząc się do treści projektu, należy wskazać, że część rozwiązań została już wdrożona do obowiązującego prawa albo ukształtowana w odmienny sposób.

Przykładowo objęcie organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zwanej dalej „ustawą o pożytku”) jednorazowymi pożyczkami ze środków Funduszu Pracy (art. 1 pkt 1 projektu) jest już przedmiotem regulacji art. 15zzda ustawy o COVID-19. Jednakże, po pierwsze – projekt przewiduje udzielanie pożyczek do wysokości 10 000 zł, podczas gdy – zgodnie z obecną regulacją art. 15zzda ust. 3 ustawy o COVID-19 – pożyczka może być udzielona do wysokości 5 000 zł, po drugie – projekt znosi ograniczenia będące przedmiotem art. 15zzda ust. 3 ustawy o COVID-19, dotyczące: wysokości pożyczki w stosunku do wysokości przychodów w poprzednim roku bilansowym, zgodnie z którym wysokość pożyczki nie może przekroczyć 10% przychodów w poprzednim roku bilansowym oraz maksymalnej wysokości przychodu w poprzednim roku bilansowym, warunkującej udzielenie pożyczki, zgodnie z którym przychód w poprzednim roku bilansowym nie może przekroczyć 100 000 zł. Powyższa regulacja spowodowałaby wzrost wydatków Funduszu Pracy o kwotę 93 mln zł.

Przykładem innego uregulowania danej kwestii jest art. 1 pkt 2 lit. a projektu, gdzie przewidziano dodanie w art. 15zże ust. 3 ustawy o COVID-19 zdania drugiego określającego, że do przychodów z działalności statutowej wlicza się dotacje publiczne jedynie w zakresie, w jakim pokryto z nich koszty we wskazanych 2 kolejnych miesiącach kalendarzowych, o których mowa w zdaniu pierwszym, a także uchylenie ust. 8 wskazanego artykułu. Art. 15zże ust. 3 ustawy o COVID-19 w obecnym brzmieniu przewiduje, że do przychodów z działalności statutowej nie wlicza się darowizn rzeczowych i finansowych otrzymanych w związku z realizacją działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19. Co więcej przedstawioną

propozycję należy ocenić negatywnie z uwagi na jej nieprecyzyjność (w proponowanym rozszerzeniu ust. 3 nie jest jasne do jakich 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych należy się odnieść – przypadających po 1 stycznia 2020 r. czy z roku 2019) i negatywne skutki dla finansów publicznych (na skutek uchylecia ust. 8, przewidującego zwrot dotacji w przypadku nieutrzymania w zatrudnieniu pracowników objętych umową). Instrument, o którym mowa w art. 15z ustawy o COVID-19, finansowany jest ze środków Funduszu Pracy, zatem proponowane rozwiązanie miałoby negatywny wpływ na Fundusz Pracy, polegający na braku wpływów z tytułu zwrotu udzielonego wsparcia z powodu niedotrzymania warunku umowy o dofinansowanie w postaci obowiązku utrzymania w zatrudnieniu pracowników objętych umową.

Należy również zaznaczyć, że odpowiedzią na problem związany z utrzymaniem miejsca pracy przez organizację pozarządową lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku jest wprowadzenie rozwiązania przewidzianego w art. 15z ustawy o COVID-19. Przepis ten reguluje sytuację, w której pracownik objęty dofinansowaniem rozwiązał lub rozwiązano z nim umowę o pracę albo nastąpiło wygaśnięcie stosunku pracy. W tym przypadku udzielone dofinansowanie nie podlega zwrotowi, jeśli organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku, zatrudni nowego pracownika.

Odnosząc się do dalszych propozycji zawartych w projekcie należy wskazać, że proponowane zmiany w art. 15z (art. 1 pkt 3 projektu) ustawy o COVID-19 mogłyby być korzystne dla finansów publicznych, gdyż przewidują uznanie wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zleconego zadania publicznego, które nie zostały zrealizowane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii tylko w sytuacji, gdy organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku wydatków tych nie mogły uniknąć mimo zachowania należytej staranności w wykonaniu zadania publicznego. Obecne przepisy umożliwiają uznanie za uzasadnione wszystkich wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zleconego zadania publicznego, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, niezależnie od tego, czy organizacja lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku mógł uniknąć ich poniesienia przy zachowaniu należytej staranności. W podobnym kierunku zaproponowano zmiany art. 15z ustawy o COVID-19, wprowadzając przesłankę należytej staranności. Tym niemniej, z powodu braku w projekcie przepisów przejściowych, wprowadzenie zaproponowanych zmian w takim kształcie mogłoby zostać uznane za niekonstytucyjne jako podważające zasadę ochrony praw nabytych i opracowane niezgodnie z zasadami poprawnej legislacji, a nie można wykluczyć wpływu zmienionych przepisów na toczące się sprawy dotyczące rozliczenia dotacji udzielonej na realizację zadań publicznych.

Zmiany proponowane w zakresie dodania ustępu 3a do art. 31z ustawy o COVID-19 (art. 1 pkt 4 projektu) mają na celu znaczące rozszerzenie kręgu podmiotów objętych proponowanym wsparciem. Zadaniem mechanizmu określonego w art. 31z ustawy o COVID-19 jest wsparcie w szczególności płatników składek, którzy bez względu na formę prawną prowadzenia działalności, ale z uwagi na wielkość zatrudnienia (zgłoszenie do ubezpieczeń

społecznych do 49 osób) lub formę działalności (spółdzielnie socjalne czy domy zakonne lub inne zwierzchnie instytucje diecezjalne lub zakonne będące płatnikiem składek), mogą mieć szczególne trudności w uiszczeniu swoich zobowiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Organizacje pozarządowe, które są płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne, korzystają z instrumentu wsparcia na równi z innymi płatnikami składek na ubezpieczenie społeczne (zwolnienie z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych do 10 osób albo zwolnienie z tego obowiązku w wysokości 50% łącznej kwoty należności w przypadku podmiotów zgłaszających do ubezpieczeń społecznych od 10 do 49 ubezpieczonych). Proponowane poszerzenie tego kręgu o wszystkie podmioty zajmujące się działalnością pożytku publicznego wywołałoby negatywne skutki dla finansów publicznych (dla Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oznaczałoby to negatywny skutek w postaci zmniejszenia przychodów z tytułu składek) oraz wypaczyłoby sens przyznawanej pomocy, kierując ją nie do podmiotów najbardziej potrzebujących, co było celem niniejszego rozwiązania. Proponowane objęcie tym instrumentem pomocy wszystkich organizacji pozarządowych niezależnie od liczby osób zatrudnionych albo szczególnego charakteru świadczonej działalności jest nieuzasadnione.

Odnosząc się do art. 2 i art. 3 projektu wskazać należy, że możliwość głosowania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej wprowadzona została ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, z późn. zm.). Art. 16 ww. ustawy wprowadził stosowną zmianę w art. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, natomiast art. 18 – w art. 10 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach. Celem opisanych zmian było wprowadzenie stosowania powyższej możliwości w przypadku wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.). W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami statut fundacji czy stowarzyszenia określa m.in. sposób ich reprezentowania, a także warunki ważności podejmowanych uchwał. Prawo nie wypowiada się co do sposobu podejmowania uchwał przez fundacje, stowarzyszenia bądź ich organy ani co do trybu, jaki należy zastosować – należy to uregulować w statucie. Jeśli organizacja chciałaby trwale zmienić sposób podejmowania uchwał (np. umożliwić głosowanie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej), to przede wszystkim powinna zmienić swój statut – nie wymaga to interwencji na poziomie ustawowym.

Przechodząc dalej do art. 4 senackiego projektu ustawy, należy mieć na uwadze, że dodany ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), a następnie zmieniony na mocy art. 30 pkt 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086), art. 52n ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ma na celu umożliwienie odliczenia

darowizn przez podatników podatku PIT, w tym podatników prowadzących działalność gospodarczą, przekazanych w 2020 r. na przeciwdziałanie COVID-19. Odliczeniu zgodnie z tym przepisem podlegają zatem darowizny (pieniężne lub rzeczowe) przekazane podmiotom wykonującym działalność leczniczą polegającą na świadczeniu opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, przekazane Agencji Rezerw Materiałowych, Centralnej Bazie Rezerw Sanitarno-Przeciwepidemicznych, a także domom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegowniom, schroniskom dla osób bezdomnych, w tym z usługami opiekuńczymi, ośrodkom wsparcia, rodzinnym domom pomocy oraz domom pomocy społecznej, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z art. 52n ust. 2a, odliczenie takie przysługuje również w przypadku, gdy przekazanie darowizny nastąpiło przy udziale organizacji pożytku publicznego, jeżeli:

1) przekazanie darowizny tej organizacji przez podatnika, a następnie przez tę organizację podmiotowi wymienionemu w trzech pierwszych punktach ust. 1 w art. 52n, nastąpiło w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r. oraz

2) organizacja ta przekazała podatnikowi pisemną informację o miesiącu przekazania środków pochodzących z darowizny oraz nazwie podmiotu, na rzecz którego te środki zostały przekazane.

Powyższe regulacje zostały wypracowane podczas senackich prac nad uchwaloną w dniu 4 czerwca 2020 r. ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19. Podkreślić zatem należy, że art. 52n ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w kształcie obowiązującym po zmianach wprowadzonych wspomnianą ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. obejmuje już rozwiązania przewidziane w tym zakresie w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Należy również zaznaczyć, że propozycja zawarta w senackim projekcie ustawy w części się zdezaktualizowała z uwagi na upływ niektórych terminów wskazanych w art. 52n ww. ustawy.

Odnosząc się do art. 5 senackiego projektu ustawy należy wskazać, że dotychczasowy przepis art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest bardziej elastyczny i nie należy go zmieniać. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ust. 6, w przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, organ może ponownie ogłosić otwarty konkurs ofert lub zastosować tryb wynikający z innych przepisów, w tym przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.). W zaproponowanym brzmieniu projektowany przepis wprowadza dodatkowe warunki m.in. „porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania” oraz zastrzeżenia, aby zadanie było zlecane organizacji pozarządowej w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, co może utrudnić realizację zadania, w szczególności w sytuacji, gdy w trybie konkursowym nie zgłosiła się żadna organizacja pozarządowa.

Z kolei w zakresie art. 6 projektu, wskazać należy, że proponowany przepis nie miałby zastosowania, ponieważ program obowiązkowych badań statystyki publicznej w 2020 r. nie obejmuje NGO. Począwszy od roku 2005 Główny Urząd Statystyczny gromadzi i publikuje dane dot. sektora non-profit. Obowiązek przekazywania danych statystycznych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443). Co dwa lata przeprowadzane są badania fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych. Udział w badaniu jest obowiązkowy dla wszystkich wylosowanych organizacji (program badań na 2020 rok tego nie przewiduje). Obowiązki opisane w ustawie konkretyzowane są corocznie w programie badań statystycznych statystyki publicznej (PBSSP). Od roku 2014, co dwa lata, ukazują się obszernie publikacje obrazujące wiele aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Podstawą do raportu są dane:

- ze sprawozdań SOF-1 (fundacje, stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne),
- SOF-4 (organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego).

Formularze SOF-1 i SOF-4, a także instrukcja ich wypełniania, umieszczone są na stronie GUS na Portalu Sprawozdawczym. Ponadto podawane są praktyczne wskazówki związane dostępem do konta sprawozdawczego, logowaniem się itd.: <http://form.stat.gov.pl/formularze/kontakt.htm>.

W badaniach realizowanych w 2020 r. na podstawie PBSSP nie jest przewidziane zbieranie danych w zakresie informacji objętych sprawozdaniami SOF-1 i SOF-4 czyli zakresie dotyczącym organizacji pozarządowych. Powyższe sprawozdania nie figurują też w zestawieniu formularzy GUS na rok 2020. Sprawozdania przewidziane na 2020 rok to:

- SOF-5 Sprawozdanie o współpracy, zarządzaniu i działalności informacyjnej wybranych organizacji non-profit za rok 2019 do 29 kwietnia 2020 r.,
- SOF-5SN Załącznik do sprawozdania SOF-5 dla stowarzyszeń zrzeszających przedstawicieli mniejszości narodowych, etnicznych lub cudzoziemców (co 2 lata do 29 kwietnia 2020 r. za rok 2019).

Termin na złożenie wskazanych informacji już upłynął. Jednocześnie należy podkreślić, że w związku z sytuacją epidemiczną pracownicy służb statystyki publicznej na bieżąco reagowali na zgłaszane przez respondentów trudności w wypełnieniu obowiązku sprawozdawczego. W tegorocznej edycji badania dotyczącego stowarzyszeń, fundacji, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz społecznych jednostek wyznaniowych, realizowanego na formularzu SOF-5 Sprawozdanie o współpracy, zarządzaniu i działalności informacyjnej wybranych organizacji non-profit, termin badania został przesunięty z 30 kwietnia br. na 30 czerwca br.

**W związku z powyższym Rząd wyraża negatywne stanowisko wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 436).**