KPS-4114-002-00/2013
Nr ewid.168/2014/I/13/002/KPS

Informacja o wynikach kontroli

SPRAWOWANIE PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO NADZORU NAD KORZYSTANIEM PRZEZ ORGANIZACJE POŻYTKU PUBLICZNEGO Z JEDNOPROCENTOWEGO ODPISU OD PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

MISJĄ

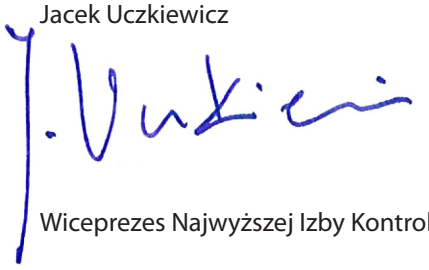
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Jacek Szczerbiński

Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 6. XI. 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7
1.1. Temat i numer kontroli 7
1.2. Cel kontroli 7
1.3. Zakres podmiotowy kontroli 7
1.4. Zakres przedmiotowy kontroli 7
1.5. Okres objęty kontrolą 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
2.2. Synteza ustaleń kontroli 10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 12

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE 15
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 15
3.2. Istotne ustalenia kontroli 17
3.2.1. Ogólne dane o kontrolach przeprowadzonych przez ministra 17
3.2.2. Ogólne dane o kontrolach przeprowadzonych przez NIK 18
3.2.3. Przedkładanie wymaganych sprawozdań i ich rzetelność 19
3.2.4. Finansowanie z odpisu kosztów administracyjnych 22
3.2.5. Respektowanie woli podatników wskazujących w zeznaniach tzw. cel szczegółowy 23
3.2.6. Przekazywanie środków z odpisu podmiotom nieuprawnionym 24
3.2.7. Posiadanie niewydatkowanych środków 24
3.2.8. Wyodrębnienie w ewidencji przychodów z odpisu i poniesionych kosztów 25
3.2.9. Przyjęcie wewnętrznych zasad wydatkowania środków z odpisu 25
3.2.10. Rachunkowość organizacji pożytku publicznego 26
3.2.11. Działania korygujące mechanizm odpisu 27

4. INFORMACJE DODATKOWE 28
4.1. Organizacja i metodyka kontroli 28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 28
4.3. Finansowe rezultaty kontroli 29

5. ZAŁĄCZNIKI 30

Zdjęcie na okładce: Materiały własne NIK

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Cel szczegółowy	Cel, który podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może wskazać w deklaracji podatkowej PIT, w wypadku zapisu na cele społeczne części należnego od niego podatku dochodowego.
Minister	Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.
Ministerstwo, MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Odpis od podatku PIT, odpis	Odpis od podatku dochodowego od osób fizycznych, który podatnik może przekazać na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
OPP	Organizacja pożytku publicznego.
Organizacje wyznaniowe	Osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
Rada Działalności Pożytku Publicznego	Organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Do jej zadań należy m.in. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz opinii o projektach aktów prawnych i programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych w tym obszarze.
System sprawozdań OPP	Aplikacja ułatwiająca składanie, a następnie upublicznianie w BIP Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej sprawozdań organizacji pożytku publicznego.
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118).
Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
Ustawa o radiofonii i telewizji	Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).

WPROWADZENIE

Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji[1]. Wspieraniu ich działania służy m.in. przysługujące podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych ustawowe prawo do przekazania 1% odpisu od podatku na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego[2]. Organizacja może środki te wykorzystać wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Środki z odpisu przekazywane organizacjom pożytku publicznego nie obciążają podatnika, lecz pomniejszają kwotę należnego podatku.

Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Warunkiem posiadania statusu organizacji pożytku publicznego jest m.in. prowadzenie przez organizację działalności na rzecz ogółu społeczności (określonej grupy podmiotów), pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną.

Do sprawowania nadzoru nad działalnością pożytku publicznego zobowiązany jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego[3]. Może on zarządzać lub zlecać przeprowadzenie kontroli[4]. Jest ponadto zobowiązany do zamieszczenia na stronach internetowych wykazu OPP, na rzecz których podatnicy mogą przekazać kwoty odpisu[5]. Od 1 września 2010 r. w wykazie tym nie uwzględnia się organizacji, które m.in. nie przekazały ministrowi w terminie sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz sprawozdania finansowego. Po nowelizacji ustawy, która obowiązuje od 3 listopada 2011 r., w wykazie uwzględnia się organizacje, które terminowo zamieściły na stronie internetowej Ministerstwa swoje sprawozdania finansowe i merytoryczne, a w Krajowym Rejestrze Sądowym nie ma w stosunku do nich informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości.

W marcu 2010 r. weszło w życie ustawowe upoważnienie dla ministra do określenia wzoru sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego. Rozporządzenie określające jednolity zakres sprawozdania merytorycznego obowiązuje od 2012 r. Organizacje wyznaniowe posiadające status OPP sporządzają sprawozdanie merytoryczne jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego. Obowiązująca od 1 stycznia 2013 r. nowelizacja ustawy[6] wprowadziła możliwość składania uproszczonego sprawozdania merytorycznego dla organizacji, której przychód za rok obrotowy nie przekroczył 100 tys. zł. Określono też listę danych, które są wykazywane w sprawozdaniach merytorycznych[7]. Od 2013 r. minister, na podstawie ustawowego upoważnienia, określił w drodze rozporządzenia wzór sprawozdania.

Kwota odpisu, jaką organizacje pożytku publicznego otrzymały w latach 2011–2014 z rozliczenia podatku PIT wyniosła[8]: 400,2 mln zł, 457,3 mln zł, 480 mln zł i 506,6 mln zł, a liczba podatników, którzy w zeznaniach złożyli wnioski o przekazanie odpisu odpowiednio: 10,1 mln, 11,2 mln, 11,5 mln i 12 mln (38%, 43%, 44% i 45% osób uprawnionych).

1 Art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Art. 27 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118).

3 Jak wyżej – art. 28 ust. 1.

4 Jak wyżej – art. art. 29 ust. 1 i 2.

5 Jak wyżej – art. 27a ust. 1 i 2.

6 Jak wyżej – art. 23 ust. 6c.

7 Jak wyżej – art. 23 ust. 6c i ust. 6d.

8 Por. przypis 19.

Kontrola sprawowana przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych została przeprowadzona z inicjatywy NIK, w związku z sugestią Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP[9].

[9] Sugestia dotyczyła zbadania sposobu wydatkowania środków z odpisu przez OPP i zgodność tych wydatków z ustawowym katalogiem zadań z zakresu pożytku publicznego, z uwzględnieniem organizacji, które oferują innym organizacjom (bez statusu organizacji pożytku publicznego) pośrednictwo w gromadzeniu tych środków.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Sprawowanie przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych (I/13/002/KPS).

1.2 Cel kontroli

Ocena sprawowania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wykorzystaniem środków z odpisu przez organizacje pożytku publicznego.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej[10].

W informacji wykorzystano wyniki kontroli doraźnych, przeprowadzonych przez Delegatury NIK w Szczecinie i Poznaniu w 13 organizacjach pożytku publicznego funkcjonujących na terenie województw zachodniopomorskiego i wielkopolskiego, w zakresie wykorzystania przez te organizacje środków z odpisu[11].

1.4 Zakres przedmiotowy kontroli

Badaniami kontrolnymi w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej objęto: zakres danych i informacji wykazywanych przez organizacje pożytku publicznego w sprawozdaniach; wypełnianie obowiązku publikowania wykazu tych organizacji na stronach internetowych; korzystanie ze sprawozdawczości do monitoringu systemu; wykonywanie zadań kontrolnych oraz zakres zlecania takich kontroli innym podmiotom, a także rezultaty badań kontrolnych. W badaniach kontrolnych uwzględniono również sposób reagowania przez ministra na fakty ponoszenia przez organizacje pożytku publicznego, ze środków pochodzących z odpisu, wydatków niezwiązanych z ustawowym katalogiem zadań z zakresu pożytku publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji, które oferują innym organizacjom (nieposiadającym takiego statusu) pośrednictwo w gromadzeniu tych środków.

Podczas kontroli w organizacjach pożytku publicznego, których wyniki wykorzystano w informacji, badania skoncentrowano na wewnętrznych regulacjach ustalających zasady gospodarowania środkami z odpisu, w tym na dokumentacji opisującej zasady rachunkowości. Oceniono też spełnianie warunków uprawniających do uzyskiwania przychodów z odpisu, a także – w oparciu o zapisy w statutach, regulaminach i regulacjach wewnętrznych – zgodność wykorzystania środków z celami organizacji i celami wskazanymi przez donatorów[12] oraz rzetelność sprawozdań, w tym zgodność wykazanych w nich danych w zakresie przychodów i wydatków, z ewidencją finansowo-księgową.

1.5 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010–2013[13].

---

10 Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności: art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

11 Kontrola nr R/13/003 Delegatury NIK w Szczecinie i nr I/14/002 Delegatury NIK w Poznaniu. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi zał. nr 2 do informacji.

12 Dotyczy celów wskazywanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w deklaracjach podatkowych PIT, w wypadku zapisu na cele społeczne części należnego od nich podatku dochodowego.

13 W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontrolą objęto okres lat 2010–2013, natomiast kontrole przeprowadzone w OPP przez Delegaturę NIK w Szczecinie objęły okres lat 2010–2012, a przez Delegaturę NIK w Poznaniu – okres lat 2011–2013.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że regulacje prawne określające system nadzoru nad działalnością pożytku publicznego nie dają ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego wystarczająco skutecznych narzędzi do wykonywania kontroli prawidłowości korzystania przez OPP ze środków jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Minister korzystał, co oceniono pozytywnie, z ustawowych uprawnień do przeprowadzania i zlecania kontroli w OPP[14], analizował sprawozdania składane przez organizacje oraz w związku z wynikami tej analizy wzywał do przedstawienia wyjaśnień.

Skuteczna kontrola ministra nad wykorzystaniem przez OPP środków z odpisu jest, zdaniem NIK, szczególnie ważna, ze względu na przyznane obywatelom prawo przekazywania części tego podatku na działalność pożytku publicznego. Skuteczność kontroli służy bowiem przejrzystości wydatkowania środków, a tym samym dalszemu rozwojowi idei współudziału obywateli w działalności pożytku publicznego, wykonywanej przez OPP oraz rozwojowi samych organizacji korzystających ze środków odpisu od podatku PIT.

Główną przeszkodą w zapewnieniu skuteczności kontroli jest brak prawnego obowiązku wyodrębniania przez OPP przychodów z odpisu w ewidencji finansowo-księgowej oraz kosztów ponoszonych z tych środków. W sytuacji, w której ustalony przez ministra wzór sprawozdania merytorycznego z działalności OPP przewiduje wykazywanie danych o sposobie wydatkowania środków z odpisu, niekonsekwencja ustawodawcy skutkuje nierzetelnością sprawozdań, ponieważ OPP nie mają prawnego obowiązku gromadzenia danych niezbędnych do wykazania w sprawozdaniu. Niezgodności w upublicznionych sprawozdaniach za lata 2011–2012 NIK stwierdziła w 40% i w 28% badanej próby dokumentów. Niektóre OPP dokonały wyodrębnienia przychodów i kosztów z odpisu w ewidencji z własnej inicjatywy. W warunkach braku takiego obowiązku, NIK oceniła to działanie jako pożądane, z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości wydatkowania środków z odpisu na wskazane przed podatników cele.

Skuteczność nadzoru ministra nad korzystaniem przez OPP ze środków odpisu obniżały też inne przyczyny, leżące po stronie ministra: ustalenie wzoru sprawozdania merytorycznego w sposób budzący liczne wątpliwości organizacji pożytku publicznego i niepodejmowanie działań w celu zmiany tego stanu, a także niewprowadzenie do architektury aplikacji *System sprawozdań OPP* mechanizmów weryfikujących poprawność wprowadzanych danych, czego skutkiem była nierzetelność sprawozdań upublicznianych w tym systemie.

Zdaniem NIK, ustawodawca nie zapewnił również mechanizmów umożliwiających przejrzystą realizację woli obywateli deklarujących przekazanie odpisu wskazanej OPP na konkretny cel. Istnieje wprawdzie możliwość wskazania przez podatnika w zeznaniu podatkowym celu szczegółowego, na który środki z odpisu mają zostać wykorzystane przez beneficjenta. W obowiązującym porządku prawnym, zgodnie z którym środki te mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego[15], ostateczną decyzję o tym, na jaki cel szczegółowy zostaną one wydatkowane, podejmuje jednak sama organizacja, o ile cel ten mieści się w ogólnie zakreślonej normie ustawowej.

14 Art. 29 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

15 Jak wyżej – art. 27 ust. 2.

Stwierdzono, że minister występował, w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z odpisu, do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o posiadaniu przez organizację statusu OPP. Regulacje ustawowe nie dają jednak ministrowi wystarczająco zróżnicowanych narzędzi oddziaływania na organizacje korzystające z tych środków. Gdy skala nieprawidłowości jest relatywnie niewielka, korzystanie z uprawnienia prowadzącego do pozbawienia organizacji pożytku publicznego statusu OPP[16], może być nadmiernie rygorystyczne.

Wyniki kontroli NIK uzasadniają też potrzebę innych korekt o charakterze systemowym. Poza wprowadzeniem prawnego obowiązku wyodrębniania środków z odpisu w ewidencji finansowo-księgowej, należy także ustanowić ustawowe reguły dysponowania tymi środkami, w odniesieniu do finansowania z nich kosztów administracyjnych. W pierwszej kolejności ograniczenie lub zakaz powinien dotyczyć środków wydatkowanych na kampanie informacyjno-promocyjne. NIK w sprawie tej zwraca uwagę, że ustawodawca zobowiązał jednostki publicznej radiofonii i telewizji, do nieodpłatnego rozpowszechniania, we współpracy z OPP, audycji popularyzujących m.in. ideę przekazywania organizacjom pożytku publicznego 1% podatku PIT. Jednak OPP, poza jednostkowymi przypadkami, z tej możliwości nie korzystały.

Z ustaleń kontroli wynika, że minister oceniał funkcjonowanie mechanizmu odpisu oraz przygotowywał analizy i raporty z propozycjami zmian. Działania te nie były jednak wystarczające, a Minister nie był konsekwentny we wdrażaniu usprawnień. Opracowana w Ministerstwie w 2012 r. koncepcja[17] zakładała m.in. wprowadzenie obowiązku wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków z odpisu stanowiących przychód i wydatki. Postulowano też wprowadzenie zakazu przeznaczania ich na reklamę i inwestowania na rynku finansowym, a także ustalenie limitu czasowego na ich wydatkowanie oraz limitu kosztów administracyjnych (lub udziału takich kosztów w całości wydatków). W projekcie nowelizacji ustawy z kwietnia 2012 r. – po konsultacjach z Radą Działalności Pożytku Publicznego[18], będącej organem opiniodawczo-doradczym ministra, w której składzie znaczącą reprezentację mają przedstawiciele organizacji pożytku publicznego – żadnej z tych propozycji jednak nie uwzględniono. W ocenie NIK, przygotowane w Ministerstwie propozycje istotnych korekt systemowych, odłożone w czasie w wyniku konsultacji z Radą Działalności Pożytku Publicznego, nie straciły na aktualności. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli NIK, powinny być one wdrożone jak najszybciej, w celu zwiększenia przejrzystości działań OPP, prowadzonych z wykorzystaniem szybko wzrastającej kwoty środków z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT, przekazywanego przez obywateli na rzecz tych podmiotów.

---

16 Jak wyżej – wystąpienie do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2 lub o wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3.

17 Dokument pn. *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego*, przygotowany przez Departament Pożytku Publicznego.

18 Do jej zadań należy m.in.: wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy i opinii o projektach aktów prawnych i programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych i działalnością pożytku publicznego i wolontariatu, zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach. Rada składa się z: 5 przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek podległych (nadzorowanych), 5 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i 10 – organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 (por. art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1) Przekazywana organizacjom pożytku publicznego kwota z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT systematycznie wzrasta. W 2014 r. odpis ten, z podatku należnego za 2013 r., otrzymało ponad 7,4 tys. OPP, a jego ogólna kwota zwiększyła się w latach 2011–2014 z 0,4 mld zł do ponad 0,5 mld zł. Około połowy kwoty środków otrzymuje 30 największych organizacji. Najwięcej Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" (łącznie ponad 440 mln zł w latach 2011–2014). W relacji do ogólnej kwoty pozyskanych przychodów z prowadzonej działalności pożytku publicznego, przychody największych organizacji z jednoprocentowego podatku PIT kształtowały się w latach 2011–2013 przeciętnie na poziomie około 31%. Dla wszystkich OPP relacja ta – czyli wielkość przychodów z odpisu do ogólnych przychodów z działalności pożytku publicznego – wynosiła natomiast tylko 7,3%. Organizacje pożytku publicznego z terenu województwa wielkopolskiego otrzymały w latach 2011–2013, z rozliczenia podatku PIT za lata 2010–2012, odpowiednio 34,8 mln zł, 40,2 mln zł i 42,7 mln zł, a z terenu województwa zachodniopomorskiego – 15,4 mln zł, 17,6 mln zł i 18,4 mln zł[19]. Dla objętych kontrolą NIK 13 organizacji z terenu tych województw, kwota z odpisu wzrosła z ok. 15 mln zł za 2010 r. do ok. 19,9 mln zł – za 2011 r. *(str. 15–16)*.

2) Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego, m.in. w zakresie uprawnień, obowiązków i wymogów, wynikających z otrzymywania przez organizacje pożytku publicznego środków pochodzących z odpisu[20]. Wykonując zadania z tego zakresu, minister kierował do sądu rejestrowego, w związku z niedopełnieniem obowiązku przedstawienia sprawozdania, wnioski o wykreślenie informacji o posiadaniu przez organizacje pożytku publicznego statusu OPP, analizował przedłożone sprawozdania, zarządzał przeprowadzenie własnych kontroli, powierzał przeprowadzenie takich kontroli wojewodom, a także występował w tej sprawie do dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. W wyniku tych działań ujawniano przypadki wykorzystania środków z odpisu na finansowanie celów pozastatutowych, w tym kosztów administracyjnych. Dążenie do ograniczenia finansowania ze środków odpisu wydatków (kosztów) administracyjnych i związanych z reklamą, znalazło odzwierciedlenie w przygotowanym w Ministerstwie (w 2013 r.) projekcie *Dobrych praktyk organizacji pożytku publicznego*. W ocenie NIK, ustanowienie w tych sprawach dobrej praktyki, nie zdejmuje z ustawodawcy odpowiedzialności za przyjęcie regulacji prawnych umożliwiających ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego wyegzekwowanie tych zasad od beneficjentów *(str. 17–19, 22–23)*.

3) W 2012 r. przygotowano w Ministerstwie *Koncepcję zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie podniesienia standardu OPP*. Zaproponowano w niej m.in.: wprowadzenie limitu kosztów administracyjnych (lub limitu udziału tych kosztów w całości wydatków), zakazu przeznaczania środków z odpisu na reklamę oraz inwestowania ich na rynku finansowym, wprowadzenie limitu czasowego na ich wydatkowanie oraz obowiązku ich wyodrębniania w ewidencji księgowej OPP. W projekcie nowelizacji ustawy, przesłanym 25 kwietnia 2012 r. do uzgodnień międzyresortowych, uwzględniono jedynie zakaz gromadzenia i przekazywania przez OPP środków z odpisu innym organizacjom oraz obowiązek wyodrębnienia w ewidencji księgowej OPP środków z odpisu stanowiących przychód i wydatki. W wyniku opinii

[19] *Informacje dotyczące kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za lata 2010–2013* (dane według stanu na połowę września lat 2011–2014). Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych.

[20] Art 28 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Rady Działalności Pożytku Publicznego kwestionujących potrzebę wprowadzenia proponowanych zmian, minister żadnej z nich nie uwzględnił w projekcie nowelizacji. Zmiany ograniczono do zaproponowanych przez Radę kwestii dotyczących: wydłużenia terminu zgłaszania do urzędu skarbowego numeru rachunku bankowego, na który podatnicy mogą przekazywać 1% podatku oraz usprawnienia procedur tworzenia wykazu OPP. W odniesieniu do nieuwzględnionych propozycji Rada wyraziła opinię, że *należy nad nimi spokojnie, rzetelnie i bez nadmiernego pośpiechu pracować*. Argumentowano, że propozycje te *były dalej idące i głęboko ingerujące w działalność OPP. Przed ich wprowadzeniem wymagały przeprowadzenia szczegółowej analizy i dyskusji z przedstawicielami sektora pozarządowego*. Według ministra, *przedmiotowy dokument stanowi punkt wyjścia do rozpoczęcia szerokiej dyskusji na temat dalszego rozwoju statusu OPP w Polsce (str. 27)*.

4) Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, w sytuacji niewykonania przez organizację pożytku publicznego obowiązku przedłożenia sprawozdań, kierował do niej wezwania, a w stosunku do OPP, które mimo wezwania nie przedłożyły sprawozdań, występował do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o posiadaniu przez nie statusu OPP. W wyniku tych działań, w latach 2011–2013 status OPP utraciło odpowiednio 44, 371 i 338 organizacji. Począwszy od 2012 r., OPP mają obowiązek upubliczniania sprawozdań merytorycznych z działalności i sprawozdań finansowych na swoich stronach internetowych i stronach internetowych Ministerstwa. Obowiązek ten był generalnie respektowany, ponieważ organizacja, która do 15 lipca roku następującego po roku, za który składane są te sprawozdania, nie dopełni tego obowiązku, nie zostaje uwzględniona w wykazie OPP, na które podatnik podatku PIT może przekazać 1% podatku. Stwierdzono natomiast, że w sprawozdaniach merytorycznych, upublicznianych na stronach internetowych Ministerstwa, OPP nie zawsze podawały informacje o kwotach i rodzajach kosztów pokrytych ze środków odpisu. Szczegółowe badania rzetelności próby sprawozdań zamieszczonych do 15 lutego 2013 r. w *Systemie sprawozdań OPP* wykazały, iż 33% organizacji nie ujęło w sprawozdaniach merytorycznych informacji o wysokości kosztów finansowanych z odpisu, mimo iż wzór sprawozdania ustalony przez ministra przewiduje taki obowiązek. Dodać należy, że wzór sprawozdania został ustalony w sposób budzący wątpliwości organizacji zobowiązanych do jego stosowania oraz nie były podejmowane w Ministerstwie działania w celu zmiany tego stanu. Skutkiem były różnice w interpretacji dyspozycji zawartych we wzorze[21], a w konsekwencji różnice w wykazywanych danych dotyczących wydatków (kosztów) ponoszonych z odpisu. Niezgodności te, w upublicznionych sprawozdaniach za lata 2011–2012, stwierdzono w 40% i w 28% badanej próby dokumentów. Stwierdzono ponadto, że aplikacja wprowadzona w celu ułatwienia składania, a następnie upubliczniania sprawozdań OPP (pn. *System sprawozdań OPP*) w niewystarczającym stopniu zapewniała wymaganą przejrzystość i jawność w odniesieniu do danych i informacji podlegających upublicznieniu. Nie posiadała ona, w zakresie sprawozdania merytorycznego, funkcjonalności umożliwiającej automatyczne weryfikowanie prawidłowości danych podczas ich wprowadzania, przez porównanie zapisów w odpowiednich wierszach i kolumnach oraz w oparciu o ustanowione reguły logiczne, a także możliwości korygowania sprawozdań już wprowadzonych – sprawozdania prezentowane były w BIP w ich pierwotnej, niepoprawionej wersji *(str. 19–21)*.

[21] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 80, poz. 434). Utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r., ze względu na zmianę przepisu zawierającego upoważnienie do jego wydania. Zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. z 2013 r., poz. 234).

5) W latach 2012–2013, organizacje pożytku publicznego, poza jednostkowymi przypadkami, nie korzystały z możliwości nieodpłatnego informowania o swojej działalności w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji, które mają m.in. obowiązek emitowania audycji o możliwości i zasadach deklarowania w zeznaniach podatkowych i przekazywania jednoprocentowego odpisu od podatku PIT na rzecz tych organizacji. Tłumaczono to zarówno przyczynami leżącymi po stronie OPP, jak i uwarunkowaniami techniczno-organizacyjnymi. Z możliwości nieodpłatnego informowania o swojej działalności nie skorzystała ani jedna z 13 OPP skontrolowanych przez NIK, przy czym w 10 z nich ponoszono koszty kampanii informacyjno-promocyjnych (m.in. druku i dystrybucji plakatów, ulotek, a także publikowania ogłoszeń i emisji spotów reklamowych), finansowanych w części ze środków pozyskanych z odpisu lub ze względu na niewyodrębnienie w ewidencji kosztów pokrywanych ze środków odpisu, wydatki takie ponoszono w ramach innych kosztów administracyjnych. Tylko jedna z organizacji skorzystała z możliwości nieodpłatnej emisji programów reklamowych, przygotowanej przez rozgłośnię Polskiego Radia w Szczecinie *(str. 22–23)*.

6) Kontrole doraźne NIK przeprowadzone w OPP z terenu województw zachodniopomorskiego i wielkopolskiego w większości potwierdziły fakty ustalone podczas kontroli zarządzonych lub zleconych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Stwierdzono, że środki z odpisu przeznaczane były nie tylko na realizację zadań statutowych, ale też na pokrycie kosztów administracyjnych, w tym z tytułu wypłacanych wynagrodzeń, utrzymania siedzib, wykonania prac remontowych (w jednym przypadku – dofinasowania budowy obiektu i jego wyposażenie). Niektóre organizacje wykazały w rocznych sprawozdaniach merytorycznych koszty poniesione na promocję, ale tylko nieliczne skorzystały z prawa do nieodpłatnego informowania przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej działalności pożytku publicznego[22]. Nie były ponadto przestrzegane przepisy ustawy o rachunkowości, m.in. nie aktualizowano wewnętrznych polityk rachunkowości, korzystano z programów informatycznych nieujętych w wewnętrznych regulacjach. Skutkowało to błędami zarówno w ewidencji księgowej jak i niezgodnością danych ujętych w ewidencji, a wykazywanych w sprawozdaniach merytorycznych i finansowych. W wyniku kontroli NIK stwierdzono też przypadek przekazania przez jedną z OPP środków z odpisu innym, nieuprawnionym podmiotom *(str. 18–19, 25–27)*.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Liczba organizacji pożytku publicznego korzystających ze środków pochodzących z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych systematycznie rośnie. Wzrasta też liczba podatników deklarujących w zeznaniach dokonanie odpisu na cele pożytku publicznego, a także kwota środków przekazywanych następnie przez naczelników urzędów skarbowych tym organizacjom, co wskazuje na niesłabnące zaufanie obywateli do sytemu. Przedstawione wyżej główne ustalenia kontroli uzasadniają więc postulat wzmocnienia kontroli w organizacjach pożytku publicznego, w ramach kompetencji posiadanych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w tym obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli za celowe uznaje też podjęcie działań legislacyjnych w następujących sprawach.

[22] Art. 23 a ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).

2.3.1. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie z KRS informacji o posiadaniu przez organizację statusu OPP lub o wykreślenie organizacji w przypadku nieusunięcia uchybień określonych w wystąpieniu lub uchylania się od poddania się kontroli przez OPP lub rażącego naruszenia przepisów prawa stwierdzonego w wyniku kontroli. Gdy skala nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli organizacji pożytku publicznego, zarządzonej lub powierzonej innemu organowi przez ministra, jest relatywnie niewielka, korzystanie przez ministra z uprawnienia prowadzącego do pozbawienia organizacji pożytku publicznego statusu OPP[23], może być nadmiernie rygorystyczne. NIK przyjęła do wiadomości deklarację ministra o zaproponowaniu elastycznego rozwiązania w kolejnej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

2.3.2. Organizacje pożytku publicznego nie mają prawnego obowiązku wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT stanowiących przychód i wydatki. Wprowadzenie do regulacji prawnych obowiązujących w obszarze pożytku publicznego tego obowiązku w odniesieniu do OPP, których przychód za rok obrotowy przekroczył 100 tys. zł, jest działaniem niezbędnym do transparentnego rozliczania środków z odpisu i rzetelnego sporządzania sprawozdań z działalności merytorycznej, opartego o ewidencję finansowo-księgową.

2.3.3. W sytuacji braku ustawowych reguł dysponowania przez OPP środkami z odpisu, w odniesieniu do finansowania z nich kosztów administracyjnych, istnieje potrzeba ustanowienia takich reguł. W pierwszej kolejności ograniczenie lub zakaz powinien dotyczyć środków wydatkowanych na kampanie informacyjno-promocyjne. Promowane powinny być też rozwiązania, które zachęciłyby organizacje pożytku publicznego do nieodpłatnego informowania, za pośrednictwem jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej działalności, w tym korzystania ze środków jednoprocentowego odpisu od podatku PIT, co powinno mieć korzystny, racjonalizujący wpływ na gospodarowanie tymi środkami, przez zmniejszenie wydatków (kosztów) kampanii informacyjno-reklamowych. Rozważenie przez ministra, we współdziałaniu z właściwymi organami administracji publicznej, wymaga także możliwości wypracowania jednolitych zasad współpracy z mediami i przygotowania akceptowanych przez nie spotów informacyjnych.

2.3.4. Istnieje ponadto potrzeba wydania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego instrukcji do wzoru rocznego sprawozdania z działalności merytorycznej OPP[24], z wytycznymi ułatwiającymi ich sporządzanie, przez zapewnienie jednolitej interpretacji i zdefiniowanie zapisów zawartych we wzorze. NIK przyjęła do wiadomości informację o działaniach zmniejszających ryzyko upublicznienia sprawozdań z błędami, polegających m.in. na dodaniu do *Systemu sprawozdań OPP* funkcjonalności umożliwiających weryfikowanie poprawności danych wprowadzanych do tej aplikacji oraz publikowanie skorygowanych wersji sprawozdań merytorycznych.

Stanowi prawnemu w obszarze pożytku publicznego, uzupełnionemu w wyniku proponowanych zmian, dobrze służyłoby też wypracowanie jednolitych zasad postępowania przy gospodarowaniu środkami z odpisu, przez intensywne popularyzowanie dobrych praktyk. W 2013 r. przygotowano w Ministerstwie projekt *Dobrych praktyk organizacji pożytku publicznego*, w którym odniesiono się do podstawowych dziedzin działalności organizacji, zasad i trybu pracy ich organów statutowych

[23] Por. przypis 16.

[24] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego.

oraz kwestii związanych z gospodarką finansową, w tym dotyczących wydatkowania środków z odpisu. Do czasu zakończenia kontroli projekt nie był jeszcze konsultowany z Radą Działalności Pożytku Publicznego i organizacjami pozarządowymi, w tym z posiadającymi status pożytku publicznego.

3 INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1) Z dniem 1 stycznia 2004 r. wprowadzona została regulacja prawna umożliwiająca przekazywanie jednoprocentowego podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz OPP. W uzasadnieniu do ustawy o działalności pożytku publicznego podano, że *świadczenie usług przez organizacje obywatelskie sprzyja powstawaniu oszczędności wynikających z zasady konkurencji. Choć sektor organizacji pozarządowych nie jest sektorem dochodowym, to istnieje w nim prawdziwa rywalizacja o darowizny, kontrakty i dotacje. A zatem organizacje pozarządowe mogą dostarczać wysokiej jakości dobra i usługi po niższych kosztach. (…) Czynnik kalkulacji ekonomicznych jest, przy ocenie skutków projektowanej ustawy, szczególnie ważny*. Podano też, że niedostatek środków na finansowanie działalności jest głównym problemem „trzeciego sektora", a jednocześnie ponad 65% osób byłoby skłonnych przekazać 1% płaconych podatków na organizacje pozarządowe.

2) Do 31 grudnia 2006 r. podatnicy mogli dokonać darowizny pieniężnej, zwanej „wpłatą", na rzecz OPP, mając jednocześnie prawo do odliczenia darowizny od podatku PIT należnego za dany rok, w wysokości nieprzekraczającej 1% należnego podatku. Zmniejszenie podatku (o kwotę wpłaty) następowało w sytuacji, gdy dokonanie darowizny zostało udokumentowane dowodem wpłaty na rachunek bankowy OPP. Z dniem 1 stycznia 2007 r. zmieniony został sposób przekazywania organizacjom pożytku publicznego 1% podatku PIT. W wyniku tej zmiany, podatnik mógł wskazać w rocznym zeznaniu podatkowym OPP, na rzecz której chce przekazać 1% podatku, a darowiznę tę przekazuje wskazanej organizacji naczelnik właściwego urzędu skarbowego. Celem znowelizowania obowiązujących regulacji prawnych było usprawnienie procesu przekazywania 1% podatku. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej tę zmianę podano m.in.: …*ustawa nie rodzi dodatkowych skutków dla budżetu państwa, ponieważ nie dodaje nowych praw podatnikom, a jedynie zmienia sposób przekazywania środków finansowych.* Od dnia 1 grudnia 2008 r., w wyniku kolejnej nowelizacji, utrzymano wprawdzie dotychczasowe zasady przekazywania 1% podatku PIT przez naczelnika urzędu skarbowego, ale uszczegółowiono zasady wyboru OPP – beneficjenta środków. W uzasadnieniu projektu ustawy, którą wprowadzono te zmiany, odnotowano: …*Istotą instytucji 1% jest możliwość zadysponowania częścią swojego podatku wpłacanego do budżetu, w przypadku gdy podatnik chce wesprzeć daną organizację pożytku publicznego.*

3) Ponad połowę kwoty środków przekazywanych OPP z tytułu jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymuje 30 największych organizacji. Udział organizacji, które otrzymują poniżej 1 tys. zł, kształtuje się natomiast na poziomie około 14–16%. W 2005 r. odpis wyniósł 42 mln zł, zaś największy wzrost jego kwoty (ze 105 mln zł w 2007 r. do 296 mln zł – w 2008 r.) nastąpił po wprowadzeniu regulacji, uprawniającej urzędy skarbowe do przekazywania organizacjom pożytku publicznego środków, na podstawie wniosku składanego przez podatnika w zeznaniu podatkowym. Przekazane OPP środki z odpisu za 2013 r. stanowiły około 0,7% ogólnej kwoty należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Największe kwoty odpisu za lata 2010–2013 otrzymała w latach 2011–2014 Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą": łącznie za cztery lata 441,7 mln zł (przeciętnie rocznie 110,4 mln zł), tj. prawie 24% ogólnej kwoty odpisu. Liczba podatników deklarujących przekazanie odpisu systematycznie wzrasta. W 2005 r. uczyniło to zaledwie 0,3% podatników. Natomiast w zeznaniach za lata 2010–2013, liczba podatników, którzy zadeklarowali przekazanie odpisu na rzecz OPP, wzrosła z 10,1 mln do 12 mln osób (odpowiednio z 38% do 45% ogólnej ich liczby. Przeciętna kwota odpisu przypadającego na jedną organizację z pierwszej „30-tki" wzrosła w tych latach z 6,3 mln zł do 8,7 mln zł.

W tabeli nr 1 przedstawiono dane o wielkości odpisu za lata 2010–2013, przekazanego przez naczelników urzędów skarbowych organizacjom pożytku publicznego w latach 2011–2014.

Tabela nr 1
Dane o wielkości odpisu za lata 2010–2013, przekazanego organizacjom pożytku publicznego w latach 2011–2014

Lp.	Wyszczególnienie	Odpis za 2010 r. przekazany w 2011 r.	Odpis za 2011 r. przekazany w 2012 r.	Odpis za 2012 r. przekazany w 2013 r.	Odpis za 2013 r. przekazany w 2014 r.
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
1	Liczba OPP ogółem	6.533	6.859	7.110	7.423
x	Wskaźnik dla poz. 1 (rok 2011 = 100)	100,0	105,0	108,8	113,6
2	Kwota odpisu ogółem (w mln zł)	400,2	457,3	480,0	506,6
x	Wskaźnik dla poz. 2 (rok 2011 = 100)	100,0	114,3	119,9	126,6
3	Suma przekazana 30 OPP, które otrzymały największe kwoty odpisu (w mln zł)	190,3	222,2	238,4	260,1
x	Wskaźnik dla poz. 3 (rok 2011 = 100)	100,0	116,7	125,3	136,7
4	Udział (w %) sumy dla 30 OPP, które otrzymały największe kwoty odpisu	47,5	48,6	49,7	51,3
5	Liczba OPP, które otrzymały poniżej 1 tys. zł	940	970	978	1.156
6	Udział (w %) OPP, które otrzymały poniżej 1 tys. zł	14,4	14,1	13,8	15,6

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów[25].

W tabeli nr 2 przedstawiono dane ilustrujące udział w latach 2011–2013 dochodów z odpisu w ogólnych przychodach organizacji pożytku publicznego z tytułu prowadzonej działalności oraz analogiczne dane dotyczące poniesionych kosztów.

Tabela nr 2
Dane o wielkości odpisu za lata 2010–2012, przekazanego OPP, w tym 30 OPP, które otrzymały największe kwoty odpisu w latach 2011–2013, w zestawieniu z przychodami i kosztami tych organizacji

Lp.	Lata	Pozyskane przez OPP przychody z tytułu (w mln zł)		Poniesione przez OPP koszty z tytułu (w mln zł)		Wskaźniki %	
		działalności pożytku publicznego ogółem	w tym z 1% podatku PIT	działalności pożytku publicznego ogółem	w tym z 1% podatku PIT	(4:3)	(6:5)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*
Wszystkie OPP							
1	2011	5.769,3	400,2	5.349,2	387,3	6,9	7,2
2	2012	6.204,1	457,3	5.570,0	287,1	7,4	5,2
3	2013	6.445,5	480,0	5.869,6	372,8	7,4	6,3
x	**Ogółem**	**18.418,9**	**1.337,5**	**16.788,8**	**1.047,3**	**7,3**	**6,2**
30 OPP, które otrzymały największe kwoty odpisu							
1	2011	719,4	190,3	639,1	251,4	26,4	39,3
2	2012	634,1	222,2	514,7	133,2	35,0	25,9
3	2013	771,0 [1/]	238,4	680,9	178,0	30.9	26,2
x	**Ogółem**	**2.124,5**	**650,9**	**1.834,7**	**562,6**	**30,6**	**30,7**

[1/] Nie uwzględniono ogólnych przychodów jednej fundacji, ze względu na brak danych.

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów[26]*, w zakresie dotyczącym środków z odpisu oraz dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie przychodów i kosztów działalności pożytku publicznego.*

25 Por. przypis 19.

26 Jak wyżej.

4) W maju 2012 r. Biuro Kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w związku z sygnałami o przekazywaniu przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu podmiotom nieuprawnionym, przeprowadziło w stowarzyszeniu, które zbierało środki na rzecz szkół i przedszkoli[27], kontrolę obejmującą środki z odpisu za lata 2009–2010. Współpracujące ze stowarzyszeniem szkoły miały problem z wyegzekwowaniem środków, które rodzice zadeklarowali w zeznaniach podatkowych PIT za 2010 r. Stowarzyszenie twierdziło, że bada błędy w naliczeniach spowodowane nieprawidłowym działaniem systemów informatycznych. Odmówiło szkołom ujawnienia listy darczyńców, powołując się na przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. W wyniku kontroli zalecono *ścisłe przestrzeganie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie wykorzystania środków z 1% wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego, ponieważ środki z tego tytułu nie powinny być przekazywane podmiotom nieuprawnionym*. Zaleceń nie odniesiono jednak do faktu zawarcia 342 umów partnerskich dotyczących przekazywania środków z odpisu (dla poddanych podczas kontroli badaniu 15 umów udokumentowano koszty w kwocie około 132 tys. zł).

5) Istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania i realizacji założeń ustawowych w praktyce ma wiarygodność i dostępność sprawozdań (merytorycznych i finansowych) organizacji uprawnionych do otrzymywania odpisu, a także możliwość porównania kosztów z zakresem wykonanych zadań (może to być utrudnione, ponieważ takich danych nie zawierają podawane do publicznej wiadomości sprawozdania merytoryczne). Jeżeli chodzi o niskie koszty funkcjonowania, to argumentacji tej nie sprzyja pozyskiwanie przez OPP środków z odpisu w oparciu o kampanie informacyjno-promocyjne oraz brak regulacji prawnych zakazujących pokrywania ze środków odpisu kosztów administracyjnych lub ustalających limity tych kosztów.

6) Regulacje prawne w obszarze działalności pożytku publicznego, jako warunek posiadania statusu organizacji prowadzącej działalność w tym obszarze, stawiają m.in. prowadzenie jej na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną[28]. Naczelnik urzędu skarbowego jest zobowiązany do przekazania OPP zbiorczej informacji o danych identyfikacyjnych i wysokości kwoty, przekazanej na rzecz tej organizacji oraz przeznaczeniu kwoty (tzw. cel szczegółowy), jeżeli podatnik wyraził zgodę na przekazanie tych danych lub wskazał ten cel[29]. OPP nie ma jednak obowiązku wykorzystania tych środków na konkretny cel wskazany przez podatnika w zeznaniu podatkowym. Mechanizm odpisu w odniesieniu do celu szczegółowego jest więc nieprzejrzysty, marginalizuje bowiem prawo obywateli deklarujących przekazanie odpisu wskazanej OPP na konkretny cel, do realizacji tej woli. Ostateczną decyzję o tym, na jaki cel zostaną one wydatkowane, podejmuje jednak sama organizacja, o ile cel ten mieści się w ogólnie zakreślonej normie ustawowej.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Ogólne dane o kontrolach przeprowadzonych przez ministra

W latach 2011–2013 pracownicy Biura Kontroli i Departamentu Pożytku Publicznego przeprowadzili w 16 OPP kontrole doraźne w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień i realizacji

[27] Szkoły nabite w 1 procent. Nie mogą się doczekać pieniędzy. Gazeta Wyborcza w Katowicach z 29 czerwca 2012 r.

[28] Art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[29] Art. 45 c ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

obowiązków określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w 2011 r. – w 8, w 2012 r. – w 7, a w 2013 r. – jednej organizacji).

- *Jako przyczynę przeprowadzenia tylko jednej kontroli w 2013 r. wskazano ograniczone zasoby kadrowe oraz dużą liczbę innych zadań. W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2013 r. stan zatrudnienia w Departamencie, w przeliczeniu na etaty, wynosił od 18,2 etatu (1 stycznia 2010 r.) do 24,5 etatu (1 stycznia 2007 r.); w dniu 31 grudnia 2013 r. wyniósł 21,6 etatu. Zadania związane z wykonywaniem nadzoru nad organizacjami pożytku publicznego wykonywały 4 osoby, w wymiarze 53% czasu pracy.*

W okresie, o którym jest mowa, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego powierzył wojewodom[30] przeprowadzenie 144 kontroli w organizacjach pożytku publicznego. Do kontroli wybrano organizacje, które uzyskały największe wpływy z odpisu w województwie, z wyłączeniem tych, które były kontrolowane przez organy administracji publicznej w latach poprzednich w zakresie działalności pożytku publicznego. Termin przeprowadzenia kontroli powierzonych w 2012 r. upłynął z końcem 2013 r., a w 2013 r. – upływa z końcem 2014 r.

- *Spośród 96 kontroli powierzonych w latach 2011–2012 przeprowadzono 62. Nieprawidłowości stwierdzono w 41 organizacjach (66%). Polegały one m.in. na: nieprowadzeniu ksiąg rachunkowych, błędach rachunkowych zniekształcających sprawozdawczość, niepublikowaniu lub nieterminowym publikowaniu sprawozdań, braku zgodności danych w dowodach księgowych z ewidencją księgową, nieustaleniu polityki rachunkowości, braku kontroli merytorycznej dowodów księgowych, niezaktualizowaniu danych w KRS, nieaktualizowaniu statutów.*

W 2011 r., *(…) mając na uwadze. że do zakresu kontroli skarbowej należy kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz badanie wykorzystania mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych*, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego zwrócił się do dyrektorów 16 urzędów kontroli skarbowej z prośbą o przeprowadzenie kontroli w organizacjach pożytku publicznego, które dysponują znaczącymi środkami z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT w latach 2009–2010.

- *Urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 26 z 51 zaproponowanych kontroli, a 3 ujęto w planie kontroli. Nieprawidłowości stwierdzono w 13 podmiotach (50%). Charakter stwierdzonych nieprawidłowości wskazywał, iż dotyczyły one także środków pozyskanych z odpisu. Polegały one m.in. na: ponoszeniu wydatków na cele pozastatutowe; braku rachunkowego wyodrębnienia odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego; niezłożeniu deklaracji o darowiznach; zawyżaniu dochodu wolnego od podatku; braku potwierdzenia dokonania kontroli formalnej i merytorycznej na części dowodów księgowych; nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań w zakresie kosztów; nieaktualizowaniu zasad polityki rachunkowości.*

3.2.2. Ogólne dane o kontrolach przeprowadzonych przez NIK

1) Wszystkie 13 objętych kontrolą NIK organizacji pożytku publicznego z terenu województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego posiadały status OPP, realizowały zadania publiczne określone w ustawie i były uprawnione do otrzymywania środków z odpisu. Zakres działalności oraz związane z nim zadania zostały określone w statutach organizacji.

- *Wśród realizowanych celów pożytku publicznego znalazły się m.in.: wspieranie osób niepełnosprawnych z dysfunkcją intelektualną na każdym etapie życia; likwidacja barier psychologiczno-społecznych przez uświadamianie pełnosprawnej społeczności problematyki dotyczącej osób objętych pomocą, w zakresie chorób stwardnienia rozsianego oraz reprezentowanie ich interesów; wsparcie psychologiczne dla rodzin chorych; wspieranie opieki i leczenia osób z chorobą nowotworową; pomoc osobom i rodzinom w trudnej sytuacji życiowej, a także pomoc charytatywna; zakup materiałów i sprzętu, głównie leków, środków higieny i sprzętu rehabilitacyjnego, a także usług rehabilitacyjnych i fizjoterapeutycznych, zakładanie subkont ułatwiających osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom pozyskiwanie środków na leczenie i rehabilitację; przekazywania środków na zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych.*

[30] Art. 29 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

2) W 8 OPP, spośród 13 objętych kontrolą NIK, organy administracji publicznej przeprowadziły wcześniej kontrole, w zakresie dotyczącym m.in. wykorzystania środków z odpisu.

- *OPP z **województwa zachodniopomorskiego.** W 3 przypadkach (na 5) NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących przekazania i wydatkowania środków z odpisu z odpisu. W przypadku jednej organizacji, kontrolowanej wcześniej na zlecenie wojewody, stwierdzono niejednoznaczne zapisy statutu oraz ujęcie w nim zadań innych, niż wpisane do rejestru organizacji pożytku publicznego.*
- *OPP z **województwa wielkopolskiego.** W dwóch organizacjach kontrole przeprowadził wcześniej urząd kontroli skarbowej, a w trzech – urząd wojewódzki. Kontrole urzędu skarbowego dotyczące celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznym, i kontroli podatku dochodowego od osób prawnych i wykorzystania mienia otrzymanego od skarbu państwa za lata 2009–2010 wykazały nieprawidłowości w zakresie zawyżenia kosztów uzyskania przychodów, z powodu zaliczenia kosztów do niewłaściwych okresów rozliczeniowych. Stwierdzono też, że środki z odpisu w kwocie ponad 717 tys. zł OPP wykorzystała, z naruszeniem przepisów prawa, nie na cele statutowe, ale na rozbudowę i przebudowę budynków[31], mimo iż regulacje prawne obowiązujące w obszarze pożytku publicznego[32] nie przewidują wydatkowania środków na ten cel. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez urząd wojewódzki stwierdzono m.in. błędy w zakresie ujęcia w księgach rachunkowych części zakupów spożywczych i materiałów do terapii zajęciowej oraz niezatwierdzenie rocznego sprawozdania merytorycznego przez walne zebranie członków stowarzyszenia. W przypadku pozostałych dwóch jednostek nieprawidłowości polegały na prowadzeniu ewidencji księgowej w sposób uniemożliwiający sporządzenia poprawnych sprawozdań merytorycznych w zakresie kosztów poniesionych z odpisu, nierzetelnych rozliczeniach z podopiecznymi, a także nieterminowym przekazywaniu sprawozdań właściwym organom.*

3.2.3. Przedkładanie wymaganych sprawozdań i ich rzetelność

1) W związku z nierespektowaniem przez część organizacji pożytku publicznego obowiązku przedłożenia ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego sprawozdań za lata 2010–2012, Departament Pożytku Publicznego skierował do organizacji, które nie dopełniły tego obowiązku, stosowne wezwania, a w stosunku do OPP, które mimo wezwania nie przedłożyły sprawozdań, minister zastosował sankcje przewidziane w przepisach prawa.

- *Sprawozdań za lata 2010–2012 nie złożyło odpowiednio: 1.606, 1.076 i 699 organizacji, a mimo wezwania nie dopełniło tego obowiązku 57 OPP w 2011 r., 421 – w 2012 r. i 453 – w 2013 r., w związku z czym skierowane zostały przez ministra wnioski do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o posiadaniu statusu OPP przez organizacje, które mimo wezwania sprawozdań nie złożyły. W wyniku tych działań, w latach 2011–2013 status OPP utraciło odpowiednio 44, 371 i 338 organizacji.*

2) W latach 2011–2012, sprawozdania organizacji pożytku publicznego nie były, w zakresie dotyczącym środków z odpisu, analizowane. Działania takie podjęto w Ministerstwie dopiero w 2013 r.

- *W 2011 r. Departament Pożytku Publicznego przeanalizował sprawozdania 160 organizacji, które w 2010 r. osiągnęły przychody powyżej 500 tys. zł, jednak ich weryfikacja nie dotyczyła środków z odpisu. W 2012 r. nie dokonywano analiz sprawozdań. Przyczyną było zaangażowanie Departamentu w działania wynikające z wejścia w życie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, m.in. w zakresie dotyczącym wprowadzenia elektronicznego Systemu sprawozdań OPP.*

W 2013 r. przeprowadzono analizę 110 sprawozdań za 2011 r. organizacji, które otrzymały największą kwotę środków z odpisu oraz 42 sprawozdań za 2012 r. organizacji, których przychody mieściły się w przedziale od 200 tys. zł do 500 tys. zł. W związku z wynikami analizy, do 96 z nich wystosowano[33] wezwania do złożenia wyjaśnień. Ponadto, na podstawie sprawozdań 100 największych organizacji za 2011 r., sporządzono w Ministerstwie informację, w której przedstawiono m.in. wyniki analizy przychodów i wydatków ponoszonych z odpisu.

---

31 Art. 27 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

32 Jak wyżej – art. 4 ust. 1.

33 W trybie art. 33a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

3) Począwszy od 2012 r., organizacje pożytku publicznego mają obowiązek upubliczniania sprawozdań merytorycznych z działalności i sprawozdań finansowego na swoich stronach internetowych oraz stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W przypadku nieosiągnięcia za rok objęty sprawozdaniem przychodu przekraczającego 100 tys. zł, OPP może sporządzić uproszczone sprawozdanie merytoryczne.

Podczas kontroli NIK w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, szczegółową analizą objęto 50 sprawozdań merytorycznych OPP, które w latach 2011–2012 otrzymały największe kwoty odpisu (po 25 sprawozdań z każdego roku). Stwierdzono, że aplikacja *System sprawozdań OPP*, służąca wypełnianiu obowiązku upubliczniania przez Ministerstwo sprawozdań z działalności organizacji pożytku publicznego, nie została wyposażona w funkcjonalność, pozwalającą na automatyczne weryfikowanie prawidłowości danych wprowadzanych do sprawozdania merytorycznego, przez porównanie zapisów w odpowiednich wierszach i kolumnach oraz w oparciu o ustanowione reguły logiczne.

- *Świadczyły o tym m.in. niezgodności, jakie wystąpiły w pkt III.4 między kwotą ogółem kosztów finansowanych w okresie sprawozdawczym z odpisu, a wynikiem sumowania składających się na tą kwotę kosztów. W 10 spośród 25 sprawozdań za 2011 r. (40%) niezgodność ta wystąpiła na łączną sumę ponad 124 mln zł. W sprawozdaniach za 2012 r. różnice dotyczyły 7 przypadków (28%) i wyniosły 13,2 mln zł. Ponadto w 2 sprawozdaniach wykazano, iż wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto była wyższa od najwyższego miesięcznego wynagrodzenia brutto (w wypadku jednej fundacji dotyczyło to sprawozdania za 2011 r. i wynagrodzenia wypłacanego pracownikom, a drugiej – sprawozdania za 2012 r. i wynagrodzenia wypłacanego członkom organu zarządzającego). W sprawozdaniu za 2011 r. innej organizacji podano, że w okresie sprawozdawczym, ze środków pochodzących z odpisu, wydatkowano o ok. 3,1 mln zł więcej, niż wynikało to z sumy przychodów i kwoty niewydatkowanej w poprzednich okresach sprawozdawczych (wydatki – ok. 5,8 mln zł, przychody – ok. 2,3 mln zł, kwota niewydatkowana – ponad 0,4 mln zł).*

Na etapie tworzenia *Systemu sprawozdań OPP* rozważano w Ministerstwie potrzebę wprowadzenia większej liczby funkcji weryfikujących, jednakże zdecydowano się na (…) *pozostawienie większej swobody organizacjom przy wypełnianiu sprawozdań.* Zdaniem NIK, aplikacja służąca podawaniu do publicznej wiadomości podstawowych danych i informacji o działalności organizacji pożytku publicznego, powinna jednak posiadać funkcjonalność pozwalającą na weryfikację poprawności wprowadzanych danych. Korzystanie przez OPP ze środków odpisu wymaga bowiem dopełnienia obowiązku złożenia rzetelnego sprawozdania z działalności pożytku publicznego w tym z wykorzystania środków pozyskanych z odpisu. Dodać należy, że brak było także technicznych możliwości wnoszenia poprawek (korekt) do sprawozdań (finansowych i merytorycznych) już upublicznionych.

Nieprecyzyjne sformułowania we wzorze sprawozdania merytorycznego (w części VI – pkt. od 4 do 9), mogły wprowadzać w błąd OPP, co do zakresu wymaganych danych. Nie sprecyzowano bowiem, czy wymagane jest podanie przeciętnego jednostkowego wynagrodzenia brutto (członka organu zarządzającego lub pracownika organizacji), czy też przeciętnej łącznej kwoty (lub najwyższej) wynagrodzeń wypłacanych przez organizację w miesiącu. W rezultacie niektóre ze sprawozdań objętych badaniem przez NIK zawierały sprzeczne informacje.

- *Np. w jednym ze sprawozdań merytorycznych za 2011 r. wykazano kwoty: 8,7 tys. zł (najwyższe miesięczne wynagrodzenie), 186,4 tys. zł (przeciętne miesięczne wynagrodzenie) i 3.779,1 tys. zł (łączna kwota wypłaconych wynagrodzeń przy zatrudnieniu 41 osób)*[34]*. W podobny sposób wykazano te dane w sprawozdaniu za 2012 r.*

[34] Pominięto szczegółowe tytuły omawianych pozycji, bowiem nie są one istotne przy skali wykazanych różnic.

Ustalając wzór sprawozdania, w Departamencie Pożytku Publicznego oczekiwano pozyskania informacji o przeciętnym jednostkowym wynagrodzeniu brutto w okresie sprawozdawczym (członka organu zarządzającego lub pracownika organizacji). Gdy wielkość podanej w sprawozdaniu kwoty wynagrodzeń wskazywała, że dotyczyła ona wszystkich pracowników, przyjęto w praktyce zasadę niewystępowania do organizacji o przedstawienie wyjaśnień. Na skutek niepodjęcia działań w celu skutecznego wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, upublicznione sprawozdania merytoryczne mogły zawierać nierzetelne dane.

Występowały też błędy w odniesieniu do kwot wydatkowanych z odpisu i poniesionych kosztów. Wyjaśniając na żądanie Departamentu Pożytku Publicznego rozbieżności między deklarowanymi kwotami wydatkowanymi ze środków odpisu (pkt III.3.2), a kwotą łącznych kosztów poniesionych z tych środków (pkt III.4), OPP zwracały uwagę, że pojęcie wydatku nie jest tożsame z pojęciem kosztu. Wyjaśnienia te zostały przyjęte.

- *W 14 spośród 25 zbadanych sprawozdań za 2011 r. (56%) stwierdzono niezgodność kwot wykazanych w pkt III.3.2. (wysokość kwoty pochodzącej z odpisu, wydatkowanej w okresie sprawozdawczym ogółem) w porównaniu z kwotami wykazanymi w pkt III.4. (Informacje o poniesionych kosztach w okresie sprawozdawczym) w kolumnie ostatniej (w tym: wysokość kosztów finansowana z odpisu) na łączną kwotę 101,2 mln zł; w 13 spośród 25 zbadanych sprawozdań za 2012 r. (52%) niezgodność ta wyniosła 36,7 mln zł.*

4) OPP z terenu województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, objęte bezpośrednio kontrolą NIK, terminowo realizowały przepisy zobowiązujące je do sporządzania rocznych sprawozdań merytorycznych i do ich upublicznienia.

- *Niezamieszczenie rocznego sprawozdania merytorycznego na własnej stronie internetowej*[35] *stwierdzono tylko w przypadku jednej z 13 skontrolowanych organizacji.*

Wykazywane w sprawozdaniach merytorycznych kwoty dotyczące odpisu często nie odpowiadały jednak danym ujętym w ewidencji księgowej, jak też kwotom faktycznie otrzymanym lub wydatkowanym. Oznaczało to, że sprawozdania te były sporządzane nierzetelnie. Niektóre organizacje w odniesieniu do kwot odpisu wykazały dane szacunkowe. Błędnie wykazywano też wielkość kwot z odpisu niewydatkowanych w latach poprzednich.

- *Podstawowymi przyczynami wykazania przez część OPP zarówno kwot wyższych, jak i niższych od faktycznych wpływów, a także przypadków wykazania w sprawozdaniu, niezgodnych z ewidencją kwot dotyczących celów szczegółowych, na które wydatkowano największe środki z odpisu, były: niewyksięgowanie błędnie zaewidencjonowanych przelewów oraz sporządzanie sprawozdań na podstawie dokumentów pomocniczych a nie źródłowych.*
- *W sprawozdaniach merytorycznych za lata 2011–2012, jedna z fundacji wykazała, jako niewykorzystane z odpisu w poprzednich okresach, kwoty 212,7 tys. zł i 40,1 tys. zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynikało, że nie zostały wykorzystane środki w wysokości 849,1 tys. zł i 913,2 tys. zł. W sprawozdaniu za 2012 r. (w poz. III.4.) wykazano koszty sfinansowane z odpisu – 0 zł, a z ewidencji wynikało, że koszty te wyniosły ponad 840 tys. zł.*

W sprawozdaniach merytorycznych wykazywano też w sposób błędny kwoty dotyczące realizowanych kampanii promocyjnych oraz poszczególnych zadań. Pomyłki wynikały z zaliczenia do wykazanych kwot wartości innych kosztów administracyjnych częściowo związanych z zadaniami, np. ubezpieczenia czy wyżywienia. W jednej OPP stwierdzono podanie w sprawozdaniu merytorycznym danych osobowych kilku podopiecznych, mimo iż statut zabraniał zamieszczania takich informacji.

- *W sprawozdaniach zamieszczano też błędne informacje dotyczące środków trwałych. Np. jedna z OPP wykazała środek trwały w kwocie 4,1 tys. zł, ale nie ujęła w sprawozdaniu dwóch urządzeń terapeutycznych (zakupionego i otrzymanego) o wartości 26 tys. zł, co tłumaczono brakiem wiedzy o obowiązku ich ewidencji.*

[35] Art. 23 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

3.2.4. Finansowanie z odpisu kosztów administracyjnych

1) Ustawowym wymogiem jest, aby środki z odpisu były wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego[36]. Regulacje prawne nie wprowadzają w tym zakresie ograniczeń: dają organizacjom pożytku publicznego możliwość dowolnego dysponowania tymi środkami, pod warunkiem, że będzie to wspomniana działalność.

OPP nie zawsze podawały w sprawozdaniach merytorycznych informacje o kwotach i rodzajach kosztów pokrytych ze środków odpisu. Z danych w sprawozdaniach OPP za 2011 r., zamieszczonych do 15 lutego 2013 r. w *Systemie sprawozdań OPP* wynika, iż 33% organizacji nie ujęło w tych sprawozdaniach informacji, o której jest mowa, głównie w związku z brakiem prawnego obowiązku wyodrębnienia przychodów z odpisu i ponoszonych z niego kosztów w ewidencji księgowej.

- *Skontrolowane przez NIK OPP przeznaczały środki z odpisu nie tylko na finansowanie zadań statutowych, ale też na pokrycie kosztów administracyjnych, w tym wynagrodzeń wypłacanych na postawie umów o prace i umów cywilnoprawnych, utrzymania siedzib, prace remontowe, dofinansowanie innych organizacji oraz pokrycie kosztów promocji.*

2) Jednostki publicznej telewizji i radiofonii mają obowiązek rozpowszechniania audycji informujących m.in. o możliwości i zasadach przekazywania jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia, w wymiarze 6 minut na dobę i 42 minuty tygodniowo[37]. Obowiązek ten nie był wykonany w 2012 i w 2013 r. przez jednostki publicznej telewizji i – w niektórych przypadkach – publicznej radiofonii. Tygodniowe niewykorzystanie przyznanego czasu w jednostkach publicznej telewizji wynosiło od 19 sekund do 42 minut.

- *Dla kanału ogólnopolskiego TVP niewykonanie w 2012 r. dotyczyło tygodnia pierwszego, drugiego i dziewiętnastego, natomiast w 2013 r. – tygodnia pierwszego i drugiego oraz od 11 do 14. W odniesieniu do oddziałów regionalnych TVP, niewykonanie obowiązku dotyczyło każdego oddziału i każdego tygodnia w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2012 r. i 2013 r., z wyjątkiem Telewizji Regionalnej Wrocław i tygodnia siódmego 2012 r.*

Jako przyczyny nadawcy wskazywali m.in. przedłużające się konsultacje z przedstawicielami organizacji pożytku publicznego w zakresie opracowania zasad realizowania audycji oraz ich emitowania, trudności organizacyjne związane ze zmianą ramówek i systemu emisyjnego oraz przedłużający się proces produkcji audycji.

3) Finansowanie ze środków odpisu, w części lub całości, kosztów prowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych, stwierdzono w 10 OPP spośród 13 skontrolowanych przez NIK. Tylko jedna z organizacji skorzystała z możliwości nieodpłatnej emisji programów reklamowych, przygotowanej przez rozgłośnię Polskiego Radia w Szczecinie.

- *Według władz jednego ze stowarzyszeń, niekorzystanie z możliwości nieodpłatnego informowania wynikało z nieposiadania spotu telewizyjnego i reklamowego, który mógłby być prezentowany w mediach. Władze kolejnego stowarzyszenia argumentowały, iż uprawniająca do tego regulacja nie obejmuje reklam związanych ze zbiórką środków pochodzących z odpisu. Prezes innej OPP wskazała natomiast, że nie korzystano z uprawnienia, gdyż spełnienie warunków związanych z przygotowaniem i rozpowszechnieniem audycji przekraczało możliwości organizacji. Kolejny argument był natury technicznej. Podkreślano, że warunkiem nieodpłatnej emisji nagrań jest dostarczenie takiego nagrania, które spełnia określone wymagania techniczne (m.in. w odniesieniu do poziomu szumów i zniekształceń), a organizacja nie posiada sprzętu do nagrania spełniającego te wymagania (nagranie to jest w stanie wykonać TV, ale odpłatnie).*

[36] Art. 27 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

[37] Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2014 r., poz. 283).

Nie korzystając z możliwości nieodpłatnego informowania o swojej działalności w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji, OPP ponosiły jednocześnie koszty kampanii informacyjno-promocyjnych, m.in. druku i dystrybucji plakatów, ulotek, a także publikowania ogłoszeń sportowych i emisji spotów reklamowych.

- *Organizacje pożytku publicznego, objęte badaniem przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, sfinansowały w latach 2011–2012 koszty kampanii informacyjnej lub reklamowej związanej z pozyskaniem środków z odpisu w wysokości odpowiednio: 4.405,3 tys. zł i 2.053,7 tys. zł (koszty te sfinansowano ze środków odpisu). Stanowiło to odpowiednio 2,42% przychodów z tego tytułu w 2011 r. i 0,96% w 2012 r.*
- *Fundacja, która w największym stopniu ze środków z odpisu korzystała na ten cel, w 2011 r. wykazała koszty w wysokości 3.217,8 tys. zł (47,8% przychodów), a w 2012 r. – 1.198,8 tys. zł (17,1% przychodów). Jej zarząd tłumaczył ten fakt nieprowadzeniem w 2011 r. księgowego rozbicia wydatków marketingowych na kampanie związane z uzyskaniem środków z odpisu, kampanie wizerunkowe i kampanie informacyjne o danych projektach, w związku z czym w sprawozdaniu podano łączną kwotę wydatków na działania marketingowe.*

4) Departament Pożytku Publicznego przygotował w 2013 r. projekt dokumentu pn. *Dobre praktyki organizacji pożytku publicznego*. Jako dobrą praktykę przyjęto wydatkowanie większości środków z odpisu na pokrycie kosztów działalności pożytku publicznego. Dopuszczono jednak możliwość częściowego pokrywania wydatków administracyjnych oraz związanych z reklamą. Jednocześnie dokonano zastrzeżenia, że działania takie powinny być ograniczane, aby nie było wątpliwości co do poprawnego gospodarowania środkami z odpisu.

3.2.5. Respektowanie woli podatników wskazujących w zeznaniach tzw. cel szczegółowy

1) Podatnik podatku PIT może wskazać w zeznaniu podatkowym tzw. cel szczegółowy, który stanowi dyspozycję dla OPP, w jaki sposób należy wydatkować przekazane środki z odpisu. Celem szczegółowym może być np. wskazanie imienia i nazwiska osoby fizycznej, na leczenie bądź rehabilitację której mają być przeznaczone środki.

- *Przepisy prawa obowiązujące w obszarze pożytku publicznego oraz ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych dopuszczają możliwość zamieszczania przez podatnika w zeznaniu podatkowym dodatkowych informacji, które w jego ocenie mogą mieć wpływ na ich wykorzystanie przez OPP (np. na konkretny cel). OPP nie ma jednak prawnego obowiązku respektowania woli darczyńcy kierującego jednoprocentową pomoc do konkretnej osoby. Doprecyzowanie celu przekazywanego odpisu informuje OPP, na rzecz której przekazywane są środki, o oczekiwaniach podatnika. Podatnicy często korzystają z tej możliwości. Np. w 2 spośród 8 skontrolowanych przez NIK OPP z terenu województwa wielkopolskiego, które w latach 2011–2013 otrzymały największe kwoty z odpisu (odpowiednio 38,8 mln zł i 4,0 mln zł), udział kwot przekazanych ze wskazaniem celu szczegółowego kształtował się w granicach od 90,1% do 93,7% ogólnej kwoty przychodów z tego tytułu.*

2) W obowiązującym od 2012 r. wzorze rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności OPP, przewidziano wskazanie w informacji o sposobie wydatkowania środków z odpisu celów szczegółowych, określonych przez podatników, na które wydatkowano najwięcej środków. Popełniane w tym zakresie błędy tłumaczono często brakiem instrukcji wyjaśniającej sposób wypełniania druków sprawozdań, czego skutkiem było m.in. niejednolite przedstawianie danych w sprawozdaniach w odniesieniu do celów szczegółowych.

- *W sprawozdaniach za lata 2011 i 2012, w części cele szczegółowe, jedna z fundacji wykazała takie cele, jakkolwiek podatnicy nie wskazali ich w deklaracjach podatkowych. Aby spełnić wymóg określony w systemie sprawozdawczym Ministerstwa wykazano, jak tłumaczono, zamiast celów szczegółowych faktycznie poniesione wydatki i ich zakres.*
- *Jedno ze skontrolowanych stowarzyszeń wykazało w sprawozdaniu merytorycznym cele szczegółowe, wskazane przez podatników, na które wydatkowano najwięcej środków z odpisu i kwoty wydatków w taki sam sposób, jak w części sprawozdania dotyczącej działań, na które wydatkowano środki z odpisu. Dane te były niesprawdzalne, ponieważ przychody i rozchody z odpisu nie były ewidencjonowane przez organizację w ujęciu celów wskazanych przez podatników w zeznaniach rocznych.*

- *Inne stowarzyszenie nie wykazało w sprawozdaniu merytorycznym celów szczegółowych, na które wydatkowano najwięcej środków z odpisu. W sprawie tej argumentowano, że organizacje nie mają obowiązku kierowania się przy wydatkowaniu środków z 1% podatku celami szczegółowymi, wskazanymi przez podatników. Stowarzyszenie nie zachęca podatników do przekazywania 1% podatku na określony cel szczegółowy, a pozyskiwane środki są wydatkowane zgodnie z potrzebami stowarzyszenia. W dużej mierze cele szczegółowe pokrywają się z celami stowarzyszenia i co za tym idzie z wydatkami ze środków pochodzących z odpisu. Ponieważ to nie cele szczegółowe są faktyczną podstawą wydatkowania środków, do tej pory nie wykazywano tego w sprawozdaniu, a informacje przekazywane przez naczelnika urzędu skarbowego traktowano jako materiał informacyjny.*

3.2.6. Przekazywanie środków z odpisu podmiotom nieuprawnionym

1) W latach 2011–2013 Departament Pożytku Publicznego uzyskał informacje o 9 przypadkach zbierania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu na rzecz podmiotów nieuprawnionych do ich otrzymania (nieujętych w wykazie OPP zamieszczonym w BIP Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). W każdym z tych przypadków zażądał od władz organizacji złożenia wyjaśnień i usunięcie informacji o możliwości przekazywania środków ze stron internetowych.

- *Fakt przekazania środków organizacji nieuprawnionej został potwierdzony bezpośrednio podczas kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo w jednym ze stowarzyszeń. Ze względu na niewielką skalę nieprawidłowości (2,6 tys. zł), nie wystąpiono do sądu rejestrowego z wnioskiem o wykreślenie informacji o posiadanym przez stowarzyszenie statusie OPP.*
- *W wyniku kontroli Ministerstwa w jednej z fundacji stwierdzono, że część środków z odpisu przeznaczono na prowadzenie działalności gospodarczej, a część przekazano podmiotom nieuprawnionym. M.in. ustalono, że ze środków pozyskanych z odpisu, ponoszono koszty leasingu, eksploatacji i ubezpieczenia samochodu dostawczego, który został wyleasingowany przez inny podmiot gospodarczy, nieuprawniony do prowadzenia działalności pożytku publicznego. Jego współwłaścicielem była wiceprezes kontrolowanej fundacji.*

2) Przypadek przekazania środków z odpisu podmiotom nieuprawnionym stwierdzono także podczas bezpośredniej kontroli NIK w organizacjach pożytku publicznego.

- *Jedno ze stowarzyszeń przekazało kwotę 9,2 tys. zł podmiotom nieujętym w wykazie. Mając na celu rozwój trzeciego sektora w powiecie (…) i nie mając wiedzy, że to zabronione (…) zgodziliśmy się, aby organizacje nieposiadające statutu OPP mogły, za naszym pośrednictwem, zbierać środki (…); zostały one wykorzystane w tych organizacjach prawidłowo (…).*

3.2.7. Posiadanie niewydatkowanych środków

1) W sprawozdaniach za 2011 r., 4 spośród 25 organizacji pożytku publicznego (16%) wykazały posiadanie niewydatkowanych w poprzednich okresach sprawozdawczych środków z odpisu w wysokości przekraczającej uzyskane z tego tytułu przychody w danym roku. W 2012 r. sytuacja ta dotyczyła 7 organizacji (28%).

- *W największym stopniu środki te gromadziła jedna z organizacji. W sprawozdaniu za 2011 r. wykazano niewydatkowaną kwotę prawie 16,4 mln zł (przy przychodach na poziomie ok. 2,3 mln zł), a w 2012 r. – prawie 15,3 mln zł (przy przychodach w wysokości ok. 2,5 mln zł).*

2) Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez NIK w OPP wynikało, że niektóre organizacje przenosiły niewydatkowane środki z odpisu w danym roku na kolejne lata.

- *Niewykorzystane środki były kumulowane i wykazywane w sprawozdaniach merytorycznych w dziale III, pkt 3, pozycja 1 jako wysokość kwoty (…) niewydatkowanej w poprzednich okresach sprawozdawczych. Według stanu na 31 grudnia 2013 r., w 5 spośród 8 skontrolowanych OPP z terenu województwa wielkopolskiego były one następujące: ok. 16,2 mln zł, ok. 1 mln zł, 163 tys. zł, 67,5 tys. zł i 47,5 tys. zł. Niewykorzystane środki w danym roku pozostawiano na subkontach i przeznaczano na finansowanie zadań statutowych w następnych latach.*

3) Kwestia wprowadzenia limitu czasowego dla wydatkowania środków z odpisu była analizowana w Departamencie Pożytku Publicznego. Propozycja przyjęcia dwuletniego limitu została zawarta w dokumencie pn. *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*

w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego. Nie została jednak uwzględniona w projekcie nowelizacji ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie z 2012 r.

3.2.8. Wyodrębnienie w ewidencji przychodów z odpisu i poniesionych kosztów

W skontrolowanych przez NIK organizacjach pożytku publicznego z reguły nie wydzielono w ewidencji przychodów i kosztów dotyczących środków pozyskiwanych z odpisu. Niektóre organizacje, mimo braku prawnego obowiązku, dokonały tego wydzielenia na podstawie wewnętrznych uregulowań.

- *Wszystkie skontrolowane OPP z terenu województwa wielkopolskiego zastosowały się do wynikającego z przepisów prawa obowiązku opracowania i stosowania zasad (polityki) rachunkowości. W 2 organizacjach, spośród 8 skontrolowanych, na podstawie tych dokumentów wprowadzono systemy finansowo-księgowe, które w pełni ewidencjonowały zdarzenia gospodarcze finansowane środkami z odpisu, umożliwiając w ten sposób rozliczenie tych środków. W jednej organizacji, w polityce rachunkowości w ogóle nie określono zasad księgowania zdarzeń gospodarczych finansowanych ze środków odpisu; nie wyodrębniono przychodów, kosztów i wydatków. W ewidencji finansowo-księgowej środki z odpisu oraz sfinansowane nimi koszty zrealizowanych zadań statutowych były ujmowane łącznie z pozostałymi przychodami i wydatkami, bez wyszczególnienia źródeł ich finansowania. W pozostałych 5 OPP, system finansowo-księgowy umożliwiał wyodrębnienie przychodów z odpisu, natomiast nie przewidywał wyodrębnienia wydatków (kosztów) finansowanych z tego źródła, co nie pozwalało na ustalenie wielkości i zgodności wydatkowania tych środków z obowiązującymi przepisami prawa i celami statutowymi.*
- *W jednym ze stowarzyszeń zbadanie prawidłowości wydatkowania całej kwoty środków z odpisu nie było możliwe, koszty takie nie były odrębnie ewidencjonowane. W związku z tym badanie przeprowadzono na próbie 15 subkont (po 5 subkont o największych przychodach z odpisu w danym roku), na które podatnicy przekazali łącznie prawie 219,0 tys. zł, z czego wydatkowano 126,8 tys. zł (57,9%). Badaniem objęto wydatkowane kwoty na łączną sumę 120,8 tys. zł (95,3% wydatków), z pominięciem kosztów obsługi subkont i prowizji bankowych. Wykazało ono, że przedmioty zakupione w ramach subkont o wartości jednostkowej powyżej 3,5 tys. zł, na łączną kwotę 15,8 tys. zł (13,5%) nie zostały ujęte w ewidencji środków trwałych i nie były amortyzowane.*
- *Niewyodrębnienie w ramach działalności pożytku publicznego przychodów i kosztów finansowanych ze środków odpisu powoduje, że dane w sprawozdaniach merytorycznych nie odzwierciedlają stanu faktycznego, co utrudnia też bezpośrednią kontrolę wydatków ponoszonych z odpisu.*

Stwierdzono też przypadki wydatkowania i rozliczenia środków z odpisu w sposób nieprzejrzysty, bez możliwości zweryfikowania wydatków (kosztów).

- *Jedna z fundacji sfinansowała ze środków odpisu zabieg dokonany poza granicami kraju (koszt 172, 4 tys. zł), konsultacje dla dwóch grup dzieci autystycznych (28 i 29 osób) przeprowadzone przez lekarza z USA (koszt 420,2 tys. zł) oraz rehabilitację podopiecznych (koszt 440,6 tys. zł), mimo możliwości sfinansowania tych świadczeń przez Narodowy Funduszu Zdrowia w ramach umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych. Skorzystanie przez fundację z tej możliwości pozwoliłoby na wykorzystanie zaoszczędzonych środków na inne zadania.*

3.2.9. Przyjęcie wewnętrznych zasad wydatkowania środków z odpisu

Większość organizacji skontrolowanych przez NIK nie przyjęła wewnętrznych zasad wydatkowania środków z odpisu, pozostawiając decyzje w tym zakresie zarządom organizacji. Zdarzały się także jednostkowe przypadki nieprzekazywania środków na wskazane przez podatnika cele: gromadzenia środków przekazanych na wskazany cel szczegółowy (konkretnego beneficjenta na dedykowanym mu koncie bankowym), przy jednoczesnym finansowaniu związanych z tym kosztów z innych rachunków bankowych.

- *W jednej fundacji finansowanie kosztów ponoszonych przez beneficjentów nie następowało bezpośrednio z rachunku bankowego, na którym ewidencjonowano przepływy finansowe środków z odpisu, ale z innych rachunków, tj. podstawowego i służącego do finansowania kosztów ponoszonych przez poszczególnych beneficjentów, na którym gromadzono też środki z darowizn od osób fizycznych i prawnych.*
- *Jedna z OPP przyjęła tryb postępowania, uzasadniający zaliczenie go do dobrych praktyk. Polegał ona na zawarciu z bankiem porozumienia w sprawie obniżenia o 60% kosztów obsługi finansowej, przy realizacji dyspozycji płatniczych na rzecz podopiecznych (uczestników programu leczniczego realizowanego przez organizację).*

3.2.10. Rachunkowość organizacji pożytku publicznego

Skontrolowane przez NIK organizacje pożytku publicznego nie respektowały własnych wymogów regulaminowych w odniesieniu do dowodów finansowo-księgowych (faktur i rachunków). Stwierdzano, w przypadkach zwrotu beneficjentom poniesionych kosztów, brak pisemnego potwierdzenia zalecenia zastosowania środka leczniczego lub zabiegu, a niekiedy także związku wydatku z przeprowadzonym badaniem, rehabilitacją, zakupem leków czy sprzętu medycznego. W kilku organizacjach nie uregulowano w wewnętrznych procedurach, w tym w polityce rachunkowości, zasad zakupów inwestycyjnych na potrzeby inne niż własne, czy też zasad ewidencji zakupionych środków trwałych.

- *W jednej z OPP nie ujęto w ewidencji, przez okres roku licząc od daty zakupu, środka trwałego o wartości 59 tys. zł. Nie określono też zasad dokumentowania i przekazywania (użyczania) środków trwałych beneficjentom. Stwierdzono też przekazanie Prezesowi UZP z opóźnieniem sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych.*

Stwierdzone podczas kontroli błędy w ewidencji finansowo-księgowej miały często związek z jakością pracy biur rachunkowych obsługujących organizacje pożytku publicznego. Wskazywano też przyczyny leżące po stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (aplikacja *System sprawozdań OPP*). Błędy w ewidencji księgowej miały negatywny wpływ, o czym wspomniano już wyżej, na rzetelność danych w sprawozdaniach finansowych oraz merytorycznych (w tej ich części, które zawierają dane o charakterze finansowym), w tym dotyczących kwot pozyskanych i wykorzystanych środków z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT.

- *Jedno ze stowarzyszeń nie wykazało w 2010 r. w ewidencji wydatków (kosztów) ze środków odpisu, a za lata 2011 i 2012 wykazało wydatki wyższe od faktycznie poniesionych. Przyczyną były błędy popełnione przez obsługujące stowarzyszenie biuro rachunkowe.*
- *Wykazane w sprawozdaniu merytorycznym za 2010 r. koszty realizacji celów statutowych oraz koszty administracyjne i pozostałe innej OPP były niezgodne z analogicznymi danymi wykazanymi w sprawozdaniu finansowym za ten rok. Przyczyną było inne ich ujęcie w każdym sprawozdaniu przez biuro rachunkowe obsługujące organizację, a także niewykazanie w jednym ze sprawozdań kosztów amortyzacji i zaliczenie do kosztów statutowych kosztów administracyjnych. W sprawozdaniu merytorycznym za 2011 r. wykazano wyższe koszty z odpisu (ujęto w nich m.in. koszty operacyjne), niż wynikały ze sprawozdania finansowego. Tłumaczono to niesprawnością aplikacji, która generowała błędny formularz. W sprawozdaniu za 2012 r. nie wykazano natomiast żadnych kosztów sfinansowanych z odpisu, mimo iż zostały one faktycznie poniesione, a ze względu na błąd systemu i niemożność skorygowania danych wygenerowano zostało błędne sprawozdanie.*

Stwierdzono przypadki stosowania z naruszeniem przepisów o rachunkowości[38], do podręcznego księgowania na subkontach podopiecznych przychodów i wydatków ze środków odpisu, oraz do informowania podopiecznego o bieżącym stanie środków na jego subkoncie, programu rachunkowego nieujętego w polityce rachunkowości. Uwagi dotyczyły także poprawności wykonywania kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych.

- *Dowody księgowe nie były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz zatwierdzane przez osobę do tego upoważnioną. Świadczył o tym brak dekretacji podpisanej przez osobę odpowiedzialną: wskazującą zakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach, przez podanie miesiąca i sposobu tego ujęcia. Dowody nie posiadały wszystkich wymaganych ustawowo cech[39], a mimo to zostały zapłacone i ujęte w ewidencji księgowej.*
- *Stwierdzono również przypadek ujęcia w ewidencji księgowej, na niewłaściwym koncie syntetycznym, zakupu o wartości ponad 23 tys. zł. W przypadku jednej organizacji stwierdzono, iż do ksiąg wprowadzono, z naruszeniem przepisów prawa[40], zapisy dotyczące dowodów na kwotę ok. 1.047 tys. zł. Naruszenia polegały na: niepodaniu nazwy kontrahenta, podaniu niepełnego lub nieprawidłowego numeru dowodu, zaewidencjonowaniu zakupu usług niezgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości, ujęciu dowodów w niewłaściwych miesiącach lub*

38 Art. 10 ust. 1 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

39 Jak wyżej – art. 21.

40 Jak wyżej – art. 20 ust. 1 i art. 23 ust. 2.

ujęciu ich w ciężar środków pieniężnych, nie na podstawie wniosków (umów), po nadaniu im cech dowodu, lecz na podstawie wyciągów bankowych. Tłumaczono to chęcią uproszczenia księgowań lub opisu dowodu, a także brakiem wiedzy co do zasad księgowań darowizn oraz księgowaniem środków pieniężnych (darowizn) na jednym koncie, bez podziału na źródło ich pochodzenia.

3.2.11. Działania korygujące mechanizm odpisu

W 2012 r. Departament Pożytku Publicznego przygotował dokument pn. *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego*.

- *Dokument zawiera m.in. następujące (niekiedy jako alternatywne) propozycje zmian w mechanizmie odpisu:*
  - *zakaz gromadzenia i przekazywania przez organizacje pożytku publicznego środków z odpisu innym organizacjom, które nie zostały umieszczone w wykazie organizacji uprawnionych do otrzymywania tych środków;*
  - *wyłączenie możliwości wskazywania celu szczegółowego w składanych deklaracjach podatkowych, co pozwoliłoby m.in. na zmniejszenie dysproporcji w wysokości otrzymanych przez poszczególne organizacje pożytku publicznego środków z odpisu;*
  - *wprowadzenie limitu kosztów administracyjnych w postaci ograniczenia wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za okres ostatnich trzech miesięcy, bez względu na fakt prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego lub limitu udziału kosztów administracyjnych w całości wydatków;*
  - *zakaz przeznaczania środków przekazywanych organizacjom pożytku publicznego w ramach mechanizmu odpisu na reklamę;*
  - *zakaz inwestowania środków z odpisu na rynku finansowym, z wyjątkiem lokat i krótkoterminowych kont depozytowych oraz wprowadzenie limitu czasowego (dwa lata) na wydatkowanie środków, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały one przekazane organizacji pożytku publicznego;*
  - *obowiązek wyodrębnienia w ewidencji księgowej organizacji pożytku publicznego środków z odpisu stanowiących przychód i wydatki.*

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przesłany 25 kwietnia 2012 r. do uzgodnień międzyresortowych, zawierał jedynie pierwszą i ostatnią z tych propozycji. Na posiedzeniu Rady Działalności Pożytku Publicznego, które odbyło się 19 lipca 2012 r., zadecydowano, w odniesieniu do systemu odpisu, o zawężeniu nowelizacji do dwóch korekt: wydłużenia terminu zgłaszania do urzędu skarbowego numeru rachunku bankowego, na który podatnicy mogą przekazywać 1% podatku oraz usprawnienia procedur tworzenia wykazu OPP. W odniesieniu do pozostałych propozycji postanowiono, że *należy nad nimi spokojnie, rzetelnie i bez nadmiernego pośpiechu pracować (…)*. Projekt ustawy był przedmiotem posiedzenia Rady także w dniu 25 października 2012 r. Na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa w dniu 5 listopada 2012 r., Minister Pracy i Polityki Społecznej, w związku z krytycznymi opiniami członków Rady co do proponowanego pierwotnie zakresu zmian, zdecydował o ograniczeniu nowelizacji do dwóch kwestii, o których wspomniano wyżej.

- *Jako przyczyny nieuwzględnienia wszystkich zmian proponowanych w dokumencie pn. Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego, poinformowano, że (…) propozycje te (…) były daleko idące i głęboko ingerujące w działalność OPP. Przed ich wprowadzeniem wymagały przeprowadzenia przez Ministerstwo szczegółowej analizy i dyskusji z przedstawicielami sektora pozarządowego. Przedmiotowy dokument (…) stanowił punkt wyjścia do rozpoczęcia szerokiej dyskusji na temat dalszego rozwoju statusu organizacji pożytku publicznego w Polsce.*

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto zakres i sposób sprawowania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad działalnością organizacji pożytku publicznego. Badania dotyczyły m.in. publikowania danych i informacji niezbędnych do wyboru beneficjenta przez osoby uprawnione do przekazania odpisu, weryfikowania uprawnień organizacji do otrzymywania środków z odpisu oraz skuteczność kontroli wykorzystywania środków przez OPP. Przedmiotem kontroli było też wykonywanie analiz funkcjonowania systemu odpisu, w tym zakres i skuteczność inicjowanych zmian usprawniających. Podstawą dla dokonania ocen wynikających z celów kontroli były wyniki badania w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Podczas kontroli zasięgano także informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą: Ministerstwie Finansów oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji[41].

Dobór podmiotów do kontroli doraźnych, przeprowadzonych na terenie województw zachodniopomorskiego i wielkopolskiego, podczas których badaniami objęto głównie zagadnienia zgodności korzystania przez organizacje pożytku publicznego ze środków pochodzących z odpisu na cele wskazane w ustawie, był doborem celowym. Kontrole te miały charakter lokalny, a ich zakres oraz tematy dostosowano do wyników analizy ryzyka w odniesieniu do obszaru objętego badaniem.

Przy pobieraniu dla celów kontroli dokumentów z danymi osobowymi[42] (dane osób korzystających z pomocy za pośrednictwem OPP), zostały one, przed ich udostępnieniem kontrolerom, zanonimizowane przez upoważnionych pracowników jednostek kontrolowanych, czyli pozbawione cech umożliwiających ustalenie tożsamości osób, których dokumenty te dotyczą.

Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny i Delegatury w Szczecinie i Poznaniu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała 14 wystąpień pokontrolnych[43]. Żaden z kierowników jednostek nie skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń. W wystąpieniach przedstawiono łącznie 44 wnioski. Z udzielonych odpowiedzi wynika, iż adresaci wystąpień wykorzystali oceny, uwagi i wnioski do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Poinformowali, że: 26 wniosków zostało zrealizowanych, 17 znajduje się w fazie realizacji, a jeden nie został przyjęty do realizacji. Wnioski dotyczyły m.in.:

1) w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego:

- rzetelnego sporządzania sprawozdań merytorycznych, w aspekcie zgodności wykazywanych w nich danych z ewidencją finansowo-księgową;
- przekazywania sprawozdań z działalności oraz podawania do publicznej wiadomości danych w nich zawartych w sposób i terminach określonym w przepisach prawa, a także terminowego zamieszczania ich na stronach internetowych OPP;
- wydatkowania środków z odpisu wyłącznie na cele określone w statucie, przez określenie zasad wydatkowania tych środków, sposobu postępowania w przypadku wskazania przez podatnika

41 W trybie określonym art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

42 Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182).

43 Na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

szczegółowego celu, na który środki mają być przekazane, a także ujmowania i rozliczania ich w ewidencji księgowej, w celu wyeliminowania dowolności w ich dysponowaniu, w tym przekazania ich podmiotom nieposiadającym statusu OPP;

– przejrzystego prowadzenia ewidencji księgowej, przy pomocy programów informatycznych wskazanych w politykach rachunkowości, a także zaktualizowania tych polityk przez dostosowanie ich do obowiązujących regulacji prawnych i zadań statutowych, również w odniesieniu do zasad i trybu postępowania ze środkami trwałymi oraz w zakresie dotyczącym przekazywania podopiecznym zakupionych przedmiotów mających cechy środka trwałego, jak również zapewnienia przestrzegania w praktyce zasad w nich zawartych;
– ujmowania w ewidencji środków trwałych i amortyzowanie przedmiotów sfinansowanych z odpisu, respektowania przy opisywaniu dowodów księgowych wymogów i zasad ustalonych ustawą o rachunkowości, a także ewidencjonowania środków trwałych i wykazywanie w sprawozdaniach z działalności rzetelnych danych o wielkości i rodzaju składników majątku;
– ochrony danych osobowych podopiecznych korzystających z pomocy finansowanej ze środków pochodzących z odpisu oraz określenie procedur weryfikacji wykorzystania przez obdarowanych darowizn, środków pieniężnych, w aspekcie wydatkowania ich zgodnie z przeznaczeniem i intencją darczyńcy;
– szerszego korzystania przez OPP z przysługującego im na podstawie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji prawa do nieodpłatnego informowania o prowadzonej działalności nieodpłatnej.

2) w odniesieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

– potrzeby nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, m.in. w celu wprowadzenia obowiązku wyodrębniania przez OPP w ewidencji księgowej środków pozyskanych z odpisu; przyznanie ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego zróżnicowanych instrumentów oddziaływania na te organizacje w ramach sprawowanego nadzoru oraz wprowadzenie prawnego zakazu przekazywania przez nie środków pozyskanych z odpisu innym organizacjom (podmiotom) nieuprawnionym do ich otrzymania;
– ponownego przeanalizowania możliwości uwzględnienia w najbliższej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie propozycji zmian w mechanizmie odpisu, które zostały przedstawione w przygotowanej w 2012 r. koncepcji zmian w tym zakresie;
– zapewnienia publikowania w sprawozdaniach merytorycznych OPP rzetelnych informacji dotyczących korzystania przez nie ze środków z odpisu przez: przeanalizowanie przyczyn niekonsekwencji występujących w tych sprawozdaniach, doprecyzowanie wzoru sprawozdania, dopracowania aplikacji pn. *System sprawozdań OPP* pod kątem możliwości weryfikowania poprawności wprowadzanych danych oraz umożliwienie publikowania w tym systemie skorygowanych wersji sprawozdań merytorycznych;
– zintensyfikowania kontroli wydatkowania środków z odpisu, w tym rozważenie możliwości zwiększenia obsady kadrowej komórki organizacyjnej Ministerstwa za to odpowiedzialnej.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości finansowe: wydatkowanie z naruszeniem prawa, a także sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 43,3 tys. zł, w tym 9,2 tys. zł przekazano podmiotom nieuprawnionym do jej otrzymania.

Analiza stanu prawnego

1) Podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku na rzecz wybranej przez siebie OPP. Środki te mogą być wykorzystane przez OPP wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Minister właściwy ds. finansów publicznych jest zobowiązany do zamieszczania, w terminie do 30 września każdego roku, na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, wykazu OPP zawierającego nazwę i numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego oraz wysokość środków otrzymanych przez tę organizację za rok poprzedzający[44].

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego jest natomiast zobowiązany do prowadzenia, w formie elektronicznej, wykazu organizacji mających status OPP na dzień 30 listopada roku podatkowego, na które podatnik podatku PIT może przekazać 1% z zeznań podatkowych składanych za rok podatkowy, i nie później niż dnia 15 grudnia roku podatkowego zamieszcza ten wykaz na stronie internetowej BIP. Minister prowadzi wspomniany wykaz do dnia 31 grudnia roku następującego po roku podatkowym[45].

W wykazie, o którym jest mowa, uwzględnia się OPP: które w terminie zamieściły na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe[46] w roku, za który składane jest zeznanie podatkowe oraz w stosunku do których nie wpisano do KRS informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości[47]. Wykaz, w odniesieniu do każdej OPP, zawiera: nazwę; siedzibę i numer wpisu do KRS[48]. W przypadku wpisania po dniu 30 listopada roku podatkowego do KRS informacji o otwarciu likwidacji lub ogłoszeniu upadłości OPP albo w przypadku wykreślenia z KSR informacji o posiadaniu statusu OPP[49] lub organizacji[50], organizację tę usuwa się z wykazu[51].

Minister Sprawiedliwości dostarcza ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego informacje dotyczące OPP, w tym dotyczące otwarcia likwidacji lub ogłoszenia upadłości, a także wykreśleniem OPP z KRS, a minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego dostarcza ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych informacje dotyczące OPP uwzględnionych w wykazie[52]. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz Ministrem Sprawiedliwości, określił tryby, terminy oraz format i strukturę danych dla wymiany między ministrami informacji dotyczących OPP, w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań związanych z tworzeniem i prowadzeniem wykazu oraz z przekazywaniem OPP środków z podatku PIT[53].

44 Art. 27 ust. 1–3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
45 Jak wyżej – art. 27a ust. 1–2.
46 Jak wyżej – o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2.
47 Jak wyżej – art. 27a ust. 3.
48 Oraz numer identyfikacji podatkowej, jeżeli został on nadany organizacji oraz wpisany do KRS.
49 Art. 22 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
50 Jak wyżej – art. 22 ust. 3.
51 Jak wyżej – art. 27a ust. 5.
52 Jak wyżej – art. 27a ust. 6–7.
53 Jak wyżej – art. 27a ust. 10.

OPP jest obowiązana, nie później niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku podatkowym, podać naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego numer rachunku bankowego do przekazania 1% podatku PIT, przez dokonanie zgłoszenia identyfikacyjnego albo zgłoszenia aktualizacyjnego[54].

2) Naczelnik urzędu skarbowego właściwy miejscowo dla złożenia zeznania podatkowego, na wniosek podatnika przekazuje na rzecz jednej OPP, wybranej przez podatnika z wykazu, kwotę w wysokości nieprzekraczającej 1% podatku należnego wynikającego z zeznania podatkowego złożonego w terminie, albo z korekty zeznania, po jej zaokrągleniu do pełnych dziesiątek groszy w dół. Za wniosek uważa się wskazanie przez podatnika w zeznaniu podatkowym albo w korekcie zeznania jednej OPP, przez podanie jej numeru wpisu do KRS i kwoty do przekazania[55].

Warunkiem przekazania kwoty jest zapłata w pełnej wysokości podatku należnego, stanowiącego podstawę obliczenia kwoty, która ma być przekazana na rzecz OPP, nie później niż w terminie dwóch miesięcy od upływu terminu dla złożenia zeznania podatkowego[56]. Kwotę tę naczelnik urzędu skarbowego przekazuje w terminie od maja do lipca roku następującego po roku podatkowym, za który składane jest zeznanie podatkowe, na rachunek bankowy właściwy do przekazania 1% podatku, podany przez OPP. Kwota ta jest pomniejszana o koszty przelewu bankowego[57].

Naczelnik urzędu skarbowego, we wrześniu roku następującego po roku podatkowym przekazuje OPP zbiorczą informację o danych identyfikacyjnych (imię, nazwisko i adres) oraz wysokości kwoty, przekazanej na rzecz tej organizacji oraz przeznaczeniu kwoty (cel szczegółowy), jeżeli podatnik wyraził zgodę na przekazanie tych danych lub wskazał cel szczegółowy[58]. Naczelnik urzędu skarbowego odstępuje od przekazania 1% podatku na rzecz OPP, jeżeli: organizacja nie podała numeru rachunku bankowego właściwego do przekazania 1% podatku lub numer ten jest nieprawidłowy; organizacja została usunięta z wykazu OPP; podatnik we wniosku podał numer wpisu do KRS, którego nie zawiera wykaz[59].

3) Organizacja pożytku publicznego podlega kontroli ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego[60]. Może on zarządzić kontrolę z urzędu, a także na wniosek organu administracji publicznej, organizacji pozarządowej[61]. Może też powierzyć przeprowadzenie kontroli: w porozumieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działalności OPP, temu ministrowi lub wojewodzie[62].

Kontrolę przeprowadzają osoby posiadające imienne upoważnienie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określające kontrolowaną OPP i podstawę prawną podjęcia kontroli. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli jednemu z wyżej wymienionych organów, pisemne upoważnienie wydaje ten organ[63].

---

54 Na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2012 r., poz. 1314 ze zm.). Przepisu tego nie stosuje się do OPP, które zgłosiły numer rachunku bankowego w latach ubiegłych jako właściwy do przekazania 1% podatku PIT i jest on aktualny.

55 Art. 45c ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).

56 Jak wyżej – art. 45 c ust. 2. Za zapłacony podatek uważa się również zaległość podatkową, której wysokość nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej.

57 Jak wyżej – art. 45 c ust. 4.

58 Jak wyżej – art. 45 c ust. 5.

59 Jak wyżej – art. 45 c ust. 6.

60 W zakresie określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

61 Jak wyżej – lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

62 Jak wyżej – art. 29 ust. 3.

63 Jak wyżej – art. 29 ust. 4.

Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby przeprowadzające kontrolę i członek organu zarządzającego uprawniony do reprezentowania kontrolowanej OPP (lub osoba przez niego upoważniona), który może, w terminie 14 dni, zgłosić pisemne wyjaśnienia albo zastrzeżenia do treści protokołu. Odmowa podpisu protokołu wymaga podania przyczyny. W przypadku odmowy protokół uznaje się za podpisany w dniu odmowy. Osoby przeprowadzające kontrolę, w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń, przekazują na piśmie stanowisko członkowi organu zarządzającego kontrolowanej OPP w terminie 14 dni[64].

Po zakończeniu kontroli, z uwzględnieniem terminu, o którym jest mowa wyżej, osoby przeprowadzające kontrolę sporządzają wystąpienie pokontrolne[65]. Zawiera ono ocenę stanu faktycznego wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli, w tym opis ustalonych uchybień, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu, skutków i osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także termin usunięcia uchybień, nie krótszy niż 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia[66]. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, po zakończeniu postępowania kontrolnego, przekazuje OPP wystąpienie pokontrolne w terminie 14 dni. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli innym organom[67], organy te przekazują wystąpienie skontrolowanej OPP oraz ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego[68].

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił szczegółowe warunki, sposób i tryb przeprowadzania kontroli OPP[69]. Kontroli dokonuje się na podstawie rocznego planu sporządzanego przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Poza planem przeprowadza się kontrole doraźne w szczególności w zakresie: rozpatrywania skarg i wniosków; badania sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym[70].

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, osoba posiadająca imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli składa pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli[71]. O wyłączeniu decyduje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, a w przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności OPP albo wojewodzie – odpowiednio ten minister albo wojewoda[72].

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, a w przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności OPP albo wojewodzie – odpowiednio ten minister albo wojewoda, w terminie 7 dni przed terminem rozpoczęcia kontroli, powiadamiają kontrolowaną OPP w formie pisemnej o przedmiocie kontroli i terminie jej rozpoczęcia[73]. W przypadku kontroli doraźnych, będących wynikiem skarg lub wniosków, terminu tego nie stosuje się[74].

64 Jak wyżej – art. 31 ust. 1–3.

65 Jak wyżej – art. 31 ust. 4.

66 Jak wyżej – art. 32.

67 Art. 29 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

68 Jak wyżej – art. 33 ust. 1.

69 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 173, poz. 1172). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 33b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

70 Jak wyżej – § 2 ust. 1 i 2.

71 Jak wyżej – § 4 ust. 1.

72 Jak wyżej – § 4 ust. 4.

73 Jak wyżej – § 5 ust. 1.

74 Jak wyżej – § 5 ust. 2.

Członek organu zarządzającego OPP (lub osoba przez niego upoważniona), któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, w terminie określonym w wystąpieniu informuje ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, a w przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności OPP albo wojewodzie – tego ministra albo wojewodę, o sposobie usunięcia uchybień oraz wykonania zaleceń pokontrolnych, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań[75]. W przypadku powierzenia przeprowadzenia kontroli ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności OPP albo wojewodzie, odpowiednio ten minister albo wojewoda przekazują ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego informację, o której jest mowa, w terminie do 30 dni od dnia jej otrzymania[76].

W zakresie nieuregulowanym ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do nadzoru i kontroli wydatkowania środków publicznych stosuje się odpowiednio przepisy o finansach publicznych[77].

4) Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie z KRS informacji o posiadaniu przez organizację statusu OPP lub o wykreślenie organizacji[78] w przypadku nieusunięcia uchybień określonych w wystąpieniu lub uchylania się od poddania się kontroli przez OPP lub rażącego naruszenia przepisów prawa stwierdzonego w wyniku kontroli[79]. Minister ten ma natomiast obowiązek wystąpienia do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji (lub OPP) z KRS, w przypadku stwierdzonego w wyniku kontroli niespełniania przez OPP podstawowych, ustawowych wymogów[80], dzięki którym uzyskała ona status OPP i prawo prowadzenia działalności pożytku publicznego.

W przypadku wykreślenia informacji (lub OPP) z KRS, organizacja jest obowiązana, w terminie 3 miesięcy od dnia utraty statusu OPP, wykorzystać na realizację celów statutowych środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych[81]. Niewykorzystane w tym terminie środki na realizację celów statutowych, OPP[82] obowiązana jest przekazać niezwłocznie na rzecz, prowadzącej działalność statutową w tym samym lub zbliżonym zakresie, organizacji wskazanej przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, po uzyskaniu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego[83].

5) Prowadzenie nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego oraz gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności[84].

Szczególne zasady rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej, w tym dla fundacji, stowarzyszeń i organizacji

75 Jak wyżej – § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego.
76 Jak wyżej – § 16 ust. 2.
77 Art. 34 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
78 Jak wyżej – o których mowa w art. 22 ust. 2 i 3.
79 Jak wyżej – art. 33 ust. 2.
80 Jak wyżej – określonych w art. 20 i art. 21.
81 Art. 33 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
82 Jak wyżej – oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4.
83 Jak wyżej – art. 35 ust. 5.
84 Z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości.

dobroczynności i opieki społecznej określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów[85]. Jednostki te były zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych i odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem następujących zasad:

– Do przychodów jednostki zaliczało się otrzymane środki pieniężne i inne aktywa finansowe ze źródeł określonych odrębnymi przepisami prawa i statutem, w tym otrzymane składki statutowe, nieodpłatnie otrzymane składniki majątku, a także kwoty należne ze sprzedaży składników majątku oraz przychody finansowe, dotacje i subwencje[86].
– Do kosztów działalności jednostki zaliczało się koszty związane z realizacją zadań statutowych, w tym także świadczenia określone statutem. Za koszty uważało się również koszty administracyjne jednostki, a w szczególności wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne oraz inne świadczenia na rzecz pracowników i innych osób, odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zużycie materiałów i energii, usługi obce oraz pozostałe koszty o charakterze administracyjnym[87].
– Różnica między przychodami a kosztami, ustalona w rachunku wyników, zwiększała – po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego – odpowiednio przychody lub koszty w następnym roku obrotowym; różnicę dodatnią można zaliczyć na zwiększenie funduszu statutowego[88].
– Kierownik jednostki ustalał i aktualizował dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte zasady (politykę) rachunkowości[89].

6) OPP sporządza roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych. Osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego i posiadające status OPP, sporządzają to sprawozdanie jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego oraz podają je do publicznej wiadomości, w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przez zainteresowane podmioty[90]. OPP sporządza też roczne sprawozdanie finansowe na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości[91].

OPP podaje sprawozdania merytoryczne i finansowe do publicznej wiadomości, w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi przez zainteresowane podmioty, w tym przez zamieszczenie ich na swojej stronie internetowej[92]. Podmioty wskazane wyżej, posiadające status OPP, sporządzają sprawozdanie finansowe jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego[93].

85 § 1 ust. 1. rozporządzenia Ministra Finansów dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 137, poz. 1539 ze zm.). Rozporządzenie obowiązywało w okresie objętym kontrolą. Wydane zostało na podstawie art. 82 pkt 1 ustawy o rachunkowości. W związku z nowelizacją ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2014 r., poz. 1100), uchylona została podstawa prawna do wydania wskazanego rozporządzenia.

86 Jak wyżej – § 2 ust. 2.

87 Jak wyżej – § 2 ust. 3.

88 Jak wyżej – § 2 ust. 4.

89 Jak wyżej – § 2 ust. 5.

90 Art. 23 ust. 1 i 1a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

91 Jak wyżej – art. 23 ust. 2.

92 Jak wyżej – art. 23 ust. 2 a.

93 Art. 23 ust. 2 b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W odniesieniu do OPP, których sprawozdanie finansowe nie podlega obowiązkowi badania zgodnie z przepisami o rachunkowości, minister właściwy ds. finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego, może w drodze rozporządzenia wprowadzić taki obowiązek, biorąc pod uwagę: wysokość otrzymanych dotacji; wielkość osiąganych przychodów i potrzebę zapewnienia kontroli prawidłowości prowadzonej ewidencji[94].

OPP zamieszcza zatwierdzone sprawozdanie finansowe i sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, za który składane są te sprawozdania, na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. OPP, która nie zamieściła na stronie internetowej, w określonym terminie, zatwierdzonego sprawozdania finansowego i sprawozdania merytorycznego, nie zostaje uwzględniona w wykazie organizacji, na które podatnik podatku PIT może przekazać 1% podatku[95].

OPP, która w roku obrotowym, za który sporządza sprawozdanie finansowe i merytoryczne, osiągnęła przychód nieprzekraczający 100 tys. zł, zamieszcza na stronie internetowej sprawozdanie merytoryczne (sprawozdanie merytoryczne z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego), w formie uproszczonej[96]. Uproszczone sprawozdanie merytoryczne zawiera: dane o organizacji; opis prowadzonej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej; ogólne informacje o uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach; podstawowe informacje o: zatrudnieniu oraz kwocie wynagrodzeń, członkach i wolontariuszach; informacje o: uzyskanym przychodzie z 1% podatku PIT oraz sposobie wydatkowania tych środków; poniesionych kosztach administracyjnych, działalności zleconej przez organy administracji publicznej, korzystaniu z uprawnień, przeprowadzonych kontrolach[97].

„Pełne" sprawozdanie merytoryczne zawiera natomiast: dane o organizacji pożytku publicznego; określenie celów statutowych; opis prowadzonej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej; szczegółowe informacje o: zatrudnieniu i kwocie wynagrodzeń, członkach i wolontariuszach; informacje o: poniesionych kosztach i uzyskanych przychodach, w tym z 1% podatku PIT oraz sposobie wydatkowania tych środków, działalności zleconej przez organy administracji publicznej; korzystaniu z uprawnień, zrealizowanych zamówieniach publicznych; posiadanych udziałach lub akcjach w spółkach, fundacjach, których OPP jest fundatorem; udzielonych pożyczkach, przeprowadzonych kontrolach oraz przeprowadzonych badaniach sprawozdań finansowych[98].

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił wzory sprawozdań merytorycznych, w tym uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności OPP[99]. Rozporządzenie określające jednolity zakres sprawozdania merytorycznego obowiązuje od początku 2012 r. Organizacje

94 Jak wyżej – art. 23 ust. 5.

95 Jak wyżej – art. 23 ust. 6 i 6 a. OPP, której rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym, zamieszcza na stronie internetowej zatwierdzone sprawozdanie finansowe i sprawozdanie merytoryczne, w terminie 15 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego.

96 Możliwość składania uproszczonego sprawozdania merytorycznego dla OPP, której przychód za rok obrotowy nie przekroczył 100 tys. zł, wprowadziła nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązująca od 1 stycznia 2013 r. (art. 23 ust. 6 c).

97 Art. 23 ust. 6 c i 6 d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

98 Jak wyżej – art. 23 ust. 6 e.

99 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. z 2013 r., poz. 234).

wyznaniowe posiadające status OPP sporządzają sprawozdanie merytoryczne jedynie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego. Od 2013 r. minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, na podstawie ustawowego upoważnienia, określił w drodze rozporządzenia wzór sprawozdania. Wcześniej minister określił także zakres sprawozdania merytorycznego.

7) Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego: w przypadku naruszenia obowiązków[100], w szczególności niezamieszczenia w terminie na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, sprawozdania finansowego i merytorycznego, lub zamieszczenia sprawozdań niekompletnych, a także budzących wątpliwości co do prawidłowości działalności OPP, wzywa tę organizację do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędnych wyjaśnień. W przypadku niezastosowania się do wezwania, w terminie 30 dni od jego otrzymania, występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie organizacji (lub informacji o posiadanym statusie OPP) z KRS[101].

8) Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego[102]. Do jej zadań należy m.in.: wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy oraz o projektach aktów prawnych i programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego i wolontariatu; udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, lub podmiotami związanymi z działalnością pożytku publicznego; zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach; wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych; tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów[103]. Kadencja Rady trwa trzy lata, przy czym członek Rady nie może pełnić funkcji dłużej niż dwie kolejne kadencje[104].

Rada składa się z: pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych[105].

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

– organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych następuje spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 20 organizacji pozarządowych lub co najmniej trzech związków stowarzyszeń zrzeszających organizacje pozarządowe;
– organy administracji rządowej i jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane następuje spośród osób zgłoszonych przez te organy i kierowników takich jednostek;

100 O których mowa w art. 23 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
101 Jak wyżej – art. 33 a ust. 1.
102 Jak wyżej – art. 35 ust. 1
103 Jak wyżej – art. 35 ust. 2.
104 Jak wyżej – art. 35 ust. 3.
105 Jak wyżej – art. 36 ust. 1.

– jednostki samorządu terytorialnego następuje spośród osób zgłoszonych przez stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego[106].

Posiedzenia Rady są zwoływane przez wspomnianego ministra lub na wniosek co najmniej jednej czwartej liczby członków Rady[107]. Rada może: powoływać ekspertów, zapraszać do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych niereprezentowanych w Radzie, a także przedstawicieli rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych, a także zlecać przeprowadzanie badań i opracowanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań[108]. Koszty funkcjonowania Rady pokrywa się z części 44 budżetu państwa[109].

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił m.in. tryb powoływania członków Rady, terminy zgłaszania kandydatów na członków Rady; organizację i tryb działania Rady oraz zasady uczestnictwa w jej pracach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych oraz podmiotów niereprezentowanych w Radzie[110].

Rada przedstawia ministrowi, na koniec kadencji, sprawozdanie ze swojej działalności[111]. Obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej[112].

9) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określiła tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem o prowadzonej przez OPP nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, w tym sposób przygotowania i emisji audycji oraz czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji[113].

Audycje informujące o nieodpłatnej działalności pożytku publicznego prowadzonej przez OPP rozpowszechniane są w: jednym z wybranych przez spółkę TP SA programie ogólnokrajowym[114]; programach regionalnych TP SA; jednym z wybranych przez spółkę PR SA programie ogólnokrajowym; programach regionalnych spółek publicznej radiofonii regionalnej[115]. Spółka TP SA, spółka PR SA oraz spółki publicznej radiofonii regionalnej, zwane dalej *jednostkami publicznej radiofonii i telewizji*, w audycjach tych mają obowiązek uwzględniać różnorodność zadań publicznych[116] oraz ich znaczenie dla społeczności[117].

Czas rozpowszechniania audycji wynosi dla audycji przygotowywanych przez jednostkę publicznej radiofonii i telewizji, w szczególności w formach: audycji informacyjnych, publicystycznych i dokumentalnych – nie mniej niż 30 minut w ciągu tygodnia. Czas ten dla audycji informujących o możliwości i zasadach przekazywania OPP 1% podatku PIT, rozpowszechnianych w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia, wynosi nie mniej niż 6 minut, natomiast czas audycji prezentujących kampanie społeczne, dostarczonych jednostce publicznej radiofonii i telewizji przez OPP

106 Jak wyżej – art. 36 ust. 2.

107 Art. 37 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

108 Jak wyżej – art. 38.

109 Jak wyżej – art. 39 ust. 1.

110 Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 40 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

111 Art. 40 a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

112 Jak wyżej – art. 41.

113 § 1 rozporządzenia wskazanego w przypisie 38. Rozporządzenie wydano na podstawie art. 23a ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).

114 O którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji.

115 § 2 ust. 1 rozporządzenia wskazanego w przypisie 37.

116 Określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

117 § 2 ust. 2 rozporządzenia wskazanego w przypisie 37.

wynosi nie mniej niż 9 minut w dobowym czasie nadawania[118]. Audycje, o których jest mowa, są przygotowywane przez jednostkę publicznej radiofonii i telewizji w konsultacji z OPP[119].

Jednostki publicznej radiofonii i telewizji określają warunki techniczne nagrania, jakim powinny odpowiadać wspomniane audycje. Nagrania dostarczane są nie później niż 14 dni przed ich emisją; w przypadku ich niedostarczenia przez OPP w terminie, czas przeznaczony na ich emisję przepada. Dostarczenie nagrania może być poprzedzone złożeniem przez OPP informacji dotyczących planowanych audycji[120].

Jeżeli nagrania audycji nie odpowiadają warunkom technicznym podanym do wiadomości OPP lub przekraczają określony czas, jednostka publicznej radiofonii i telewizji wzywa do usunięcia wskazanych usterek i dostarczenia poprawionego materiału, najpóźniej na 16 godzin przed ustalonym czasem emisji[121].

Ustalanie szczegółowych zasad przygotowania oraz rozpowszechniania audycji, w szczególności kryteriów podziału czasu rozpowszechniania audycji między OPP prowadzące nieodpłatną działalność pożytku publicznego, dokonywane jest przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji po konsultacji z przedstawicielami wskazanymi przez Radę Działalności Pożytku Publicznego[122].

[118] Jak wyżej – § 2 ust. 3.
[119] Jak wyżej – § 4 ust. 1.
[120] Jak wyżej – § 2 ust. 4 i 5.
[121] § 2 ust. 6 rozporządzenia wskazanego w przypisie 37.
[122] Jak wyżej – § 4 ust. 2.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli	Skontrolowane podmioty
1	*2*	*3*
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
2.	Delegatura NIK w Szczecinie	Stowarzyszenie „Serce dzieciom” w Stargardzie Szczecińskim
		Fundacja „Dom Hospicyjny – Hospicjum św. Jana Ewangelisty w Szczecinie
		Fundacja Pomocy Chorym na Zanik Mięśni w Szczecinie
		Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Regionalny w Szczecinie
		Hospicjum im św. Maksymiliana Kolbego w Koszalinie
3.	Delegatura NIK w Poznaniu	Fundacja „Złotowianka” w Złotowie
		Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „Słoneczko” w Stawnicy
		Fundacja Pomocy Dzieciom z Chorobami Nowotworowymi w Poznaniu
		Fundacja Na Rzecz Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Nowa Nadzieja” w Kaliszu
		Polskie Towarzystwo Opieki Paliatywnej Oddział w Poznaniu
		Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego Oddział Wielkopolska w Poznaniu
		Stowarzyszenie Na TAK w Poznaniu
		Caritas Poznańska

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).
4. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz. U. Nr 50, poz. 529 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852.).
9. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (Dz. U. z 2014 r., poz. 283).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 80, poz. 434).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. z 2013 r., poz. 234).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie trybów, terminów oraz formatu wymiany danych między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi w związku z prowadzonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazem organizacji mających status organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 86, poz. 474).
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
6. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
7. Prezes Rady Ministrów
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu RP
13. Szef Kancelarii Senatu RP
14. Minister Pracy i Polityki Społecznej
15. Minister Finansów
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Wojewodowie

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Władysław Kosiniak-Kamysz

Warszawa, dnia 21 listopada 2014 r.

DPP-I-073-400-KZ/14

Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W związku z Informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Sprawowanie przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych* z dnia 7 listopada 2014 r., znak: KPS-4114-002-00/2013 przedstawiam następujące stanowisko w przedmiotowej sprawie:

1. Odnośnie do twierdzenia, że „Minister Pracy i Polityki Społecznej nie był konsekwentny we wdrażaniu zmian legislacyjnych" uprzejmie informuję, że przygotowana przez Departament Pożytku Publicznego *Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego* stała się punktem wyjścia do opracowania w kwietniu 2012 r. projektu nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118). Jednakże, ze względu na doniosłość społeczną ww. ustawy oraz szczególną uwagę, jaką przywiązuję do partycypacyjnego procesu tworzenia prawa, z udziałem jak najliczniejszego grona interesariuszy, zmiany wymagały zarówno pogłębionej analizy, jak również szerokiej dyskusji, zarówno ze środowiskiem organizacji pozarządowych, przedstawicielami sektora samorządowego, jak również z Radą Działalności Pożytku Publicznego.

W konsekwencji, po dokonaniu diagnozy i przeprowadzeniu dalszych analiz z udziałem członków RDPP w trzecim kwartale 2013 r. Ministerstwo zwróciło się do wszystkich zainteresowanych z prośbą (poprzez własną stronę internetową, portal ngo.pl oraz

portal mam.zdanie.pl) o zgłaszanie propozycji zmian do ww. ustawy. Następnie, analizą wniesionych przez osoby fizyczne, organizacje pozarządowe oraz organy administracji samorządowej około stu propozycji zmian ustawy zajął się Zespół Rady Działalności Pożytku Publicznego ds. Prawnych i Monitoringu (RDPP), przy czynnym udziale Ministerstwa. W zakresie nowelizacji uwzględniono propozycje zmian zgłoszone przez interesariuszy.

W efekcie prac powstał projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zakładający szereg zmian porządkujących i usprawniających jej funkcjonowanie. Projekt zawiera też regulacje dotyczące m.in. wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (zwany dalej 1% podatku), zakazu przekazywania 1% podatku na rzecz organizacji nieuprawnionych oraz nowych instrumentów nadzoru Ministra Pracy i Polityki Społecznej nad organizacjami pożytku publicznego. W październiku br. dokument ten był przedmiotem prac Podkomisji Stałej do Spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

2. Odnośnie do stwierdzenia „niewystarczającego stopnia zapewnienia przez *System sprawozdań finansowych i merytorycznych organizacji pożytku publicznego* wymaganej przejrzystości i jawności w odniesieniu do danych i informacji podlegających upublicznieniu" informuję, że System zapewniał w stopniu wystarczającym zgodność pól formularzy z danymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. *w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego* (Dz. U. 2013 r. Nr 234) w zakresie sprawozdań za rok 2013, a także odnośnie do sprawozdań za lata 2011-2012 zgodności z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. *w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego* (Dz. U. z 2011 r., Nr 80, poz. 434).

Z uwagi na zmianę w 2012 r. sposobu wywiązywania się organizacji pożytku publicznego z obowiązku sprawozdawczego sprowadzającej się wyłącznie do zamieszczania - w postaci elektronicznej - sprawozdań na stronie internetowej MPiPS, Ministerstwo uznało za konieczne wprowadzenie możliwie prostego narzędzia informatycznego, które zapewniałoby, bez nadmiernych utrudnień, wypełnianie obowiązku sprawozdawczego przez organizacje pożytku publicznego.

3. Odnośnie do wskazania potrzeby „wydania instrukcji do wzoru rocznego sprawozdania z działalności merytorycznej OPP z wytycznymi ułatwiającymi ich sporządzenie, przez zapewnienie jednolitej interpretacji i zdefiniowanie zapisów zawartych we wzorze" informuję, że Ministerstwo już w 2012 r. przygotowało podręcznik użytkownika ww. systemu dostępny na stroni http://www.pozytek.gov.pl/Podrecznik,uzytkownika,Bazy,OPP,3408.html. Podręcznik ten jest co roku aktualizowany. Dodatkowo, *System sprawozdań opp* zapewnia użytkownikom tzw. pomoc przy polach sprawozdania budzących wątpliwości, zapewniając tym samym informacje o większej szczegółowości niż jest to określone w rozporządzeniu.

4. Nie mogę zgodzić się z twierdzeniem, że „ustalono wzór sprawozdania merytorycznego w sposób budzący liczne wątpliwości organizacji pożytku publicznego i nie podejmowano działań w celu zmiany tego stanu". Wątpliwości, na które wskazuje także informacja Najwyższej Izby Kontroli, dotyczyły w praktyce jedynie sposobu obliczania przeciętnego oraz najwyższego wynagrodzenia (część VI pkt od 4 do 9 sprawozdania merytorycznego). Ponadto, pojawiające się problemy interpretacyjne były na bieżąco wyjaśniane zarówno przy udziale infolinii, w drodze elektronicznej, jak również pisemnie. Jednocześnie, przygotowano podręcznik użytkownika oraz tzw. pomoc, o której mowa powyżej.

Ponadto, należy podkreślić, że już w 2012 r. został opracowany nowy wzór sprawozdania merytorycznego, który po konsultacjach społecznych został przyjęty rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. Dzięki temu pojawiające się dotychczas wątpliwości interpretacyjne, m.in. w zakresie obliczania przeciętnego oraz najwyższego wynagrodzenia, zostały wydatnie ograniczone.

Z poważaniem

Władysław Kosiniak-Kamysz