

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych jest stworzenie systemu służącego do składania sprawozdań przez organizacje pozarządowe, zapewnienie jawności i przejrzystości sprawozdawczości organizacji pozarządowych oraz wprowadzenie jednolitych form i obowiązków sprawozdawczych dla różnych form podmiotowości prawnej organizacji pozarządowych.

Przejrzystość finansowania powinna być jedną z naczelných reguł funkcjonowania organizacji pozarządowych. Działanie na rzecz dobra wspólnego na zasadzie non-profit, bazujące na wykorzystaniu zaufania społecznego do tego rodzaju aktywności publicznej, wymaga pełnej transparentności. Ma to znaczenie zwłaszcza teraz, w dobie postępującej globalizacji i dynamicznego wzrostu znaczenia sektora pozarządowego w życiu publicznym i jego wpływu na kształtowanie opinii publicznej.

Postulat jawności działań organizacji pozarządowych i autoregulacji w tym zakresie został już sformułowany na I Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1996 r. jednak do dziś nie został w sposób systemowy zrealizowany przez środowisko sektora. Zasada jawności została również wyrażona w Karcie Zasad Działania Organizacji Pozarządowych, w której podkreśla się, iż działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych jest działalnością jawną z uwagi na szczególną troskę o posiadane przez nie środki publiczne bądź powierzone im przez osoby prywatne. Przejrzystość finansów organizacji musi pozwalać na zewnętrzną ocenę zasadności i racjonalności wydatków.

Sami przedstawiciele organizacji pozarządowych stale podkreślają, jak ważna dla trzeciego sektora jest zasada jawności. Temu ma służyć wprowadzenie obowiązku ujawniania przez organizacje pozarządowe informacji o wsparciu otrzymanym zarówno od podmiotów krajowych jak i zagranicznych. Nowe regulacje będą gwarancją dobrych praktyk organizacji pozarządowych i realizacją ich postulatów w tym zakresie. Zapewnią też większą kontrolę społeczną nad organizacjami trzeciego sektora. Obywatele mają prawo wiedzieć skąd pochodzą fundusze danej organizacji non-profit - czy np. z darowizn i drobnych składek, czy z dofinansowania np. zagranicznego.

Trzeci sektor, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinien odgrywać istotną rolę w życiu społecznym. Tym niemniej istotne znaczenie tych instytucji społeczeństwa obywatelskiego musi iść w parze z jawnością prowadzonej przez nie działalności dla każdego obywatela, w tym w szczególności w zakresie źródeł jej finansowania. Ustawodawca od lat tworzy mechanizmy

instytucjonalnego wsparcia instytucji społeczeństwa obywatelskiego, przykładowo poprzez możliwość przekazania organizacjom pożytku publicznego jednego procenta podatku. Wyrazem wsparcia dla tych podmiotów są również programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zarządzane przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Z każdym rokiem podmioty zaliczane do trzeciego sektora zwiększają swoje znaczenie, rośnie również ich rola przy określaniu polityki publicznej poprzez rozwój think-tanków. Podmioty tego typu istotnie wpływają na kształt debaty publicznej w kraju, przyczyniając się do tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach (evidence-based policy).

Aktualny stan prawny

Obowiązki sprawozdawcze organizacji pozarządowych w Polsce są regulowane przez kilka niezależnych od siebie aktów prawnych (np. ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217), ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167), ustawa o z dnia 24 kwietnia 2003 r. działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443 i 1486), ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406, z późn. zm.), ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 165)).

Charakter obowiązków sprawozdawczych organizacji pozarządowych uzależniony jest od formy prawnej podmiotu, a nie jego wielkości czy skali działalności. Prowadzi to do paradoksalnych sytuacji gdy niewielka fundacja o rocznym przychodzie 10 tys. zł. składa organowi nadzoru identyczne w formie sprawozdanie z działalności jak fundacja z przychodami 10 mln zł. i więcej, zaś stowarzyszenia, niezależnie od wielkości, nie mają takiego obowiązku, chyba że posiadają status organizacji pożytku publicznego. Niejednolita jest forma realizacji obowiązków sprawozdawczych, w niektórych przypadkach odbywa się w formie elektronicznej, a w innych wciąż w formie papierowej.

Dodatkowo, w niektórych przypadkach dochodzi do dublowania sprawozdawczości. Tak jest w przypadku fundacji posiadających status pożytku publicznego, które składają organowi nadzoru sprawozdanie z działalności według wzoru określonego przez ministra sprawiedliwości i jednocześnie sprawozdanie z działalności według wzoru określonego przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

Zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości organizacje pozarządowe zobowiązane są do prowadzenia pełnej rachunkowości. O prawo do prowadzenia uproszczonej rachunkowości w formie ewidencji przychodów i wydatków mogą ubiegać się - na podstawie art. 10a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - organizacje których przychód z działalności w poprzednim roku nie przekroczył 100 tys. zł. i które nie otrzymały żadnej dotacji ze środków publicznych.

Jawność źródeł finansowania NGO w obowiązujących przepisach

Obowiązujące przepisy uwzględniają już obowiązek ujawniania organom skarbowym źródeł przychodów organizacji. W szczególności ramowy wzór sprawozdania z działalności fundacji zawiera informację o wysokości uzyskanych przychodów, z wyodrębnieniem ich źródeł. Ponadto wzór rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego zawiera informację o wysokości przychodów organizacji z podziałem na źródła przychodów.

Ponadto ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nakłada na organizacje pozarządowe obdarowane przez osoby prawne darowiznami, których jednorazowa wartość wynosi 15 tys. zł. lub ich łączna suma otrzymana od jednego darczyńcy przekracza 35 tys. zł. obowiązek informowania urzędu skarbowego o darczyńcy z podaniem jego nazwy i adresu.

Należy jednak zauważyć, że pełna jawność informacji zawartych w sprawozdaniach organizacji jest zapewniona tylko przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który prowadzi wykaz oraz bazę sprawozdań organizacji pożytku publicznego uprawnionych do środków z 1% PIT w ogólnodostępnej wersji elektronicznej.

Proponowane rozwiązania oraz zmiany w przepisach obowiązujących.

Projekt ustawy określa zasady składania sprawozdań finansowych i merytorycznych przez organizacje pozarządowe, w tym organizacje pożytku publicznego. Zgodnie z projektowanymi przepisami, podmioty te, w zależności od spełniania warunków określonych projektowaną ustawą, będą zobowiązane do składania sprawozdania finansowego wraz z informacją o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania oraz sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności:

- 1) organizacje pozarządowe, których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania przekroczy 1 000 000 zł, będą zobowiązane do składania

sprawozdania finansowego wraz z informacją o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności;

- 2) organizacje pozarządowe, których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania nie przekroczy 1 000 000 zł będą zobowiązane do składania informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności;
- 3) zwolnione z ww. obowiązków sprawozdawczych będą organizacje pozarządowe, których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania pochodził wyłącznie ze składek członkowskich i nie przekroczy 10 000 zł;
- 4) organizacje pożytku publicznego, których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania przekroczy 1 000 000 zł będą zobowiązane do składania sprawozdania finansowego wraz z informacją o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności oraz sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności;
- 5) organizacje pożytku publicznego, których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania nie przekroczy 1 000 000 zł będą zobowiązane do składania sprawozdania finansowego wraz z informacją o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności oraz uproszczonego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności.

Katalog informacji zawieranych w ww. dokumentach określony został we wzorach stanowiących odpowiednio załączniki nr 1-3 do projektowanej ustawy.

Projekt ustawy określa ponadto sankcje za niewywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych. W przypadku nie złożenia w bazie sprawozdań w terminie ww. dokumentów, Dyrektor Narodowego Instytutu dokona w bazie sprawozdań stosownej adnotacji o niezłożeniu przez dokumentu w wyznaczonym terminie oraz poinformuje o tym fakcie Krajową Administrację Skarbową.

Ponadto, jeżeli po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin na złożenie przez organizację pozarządową w bazie sprawozdań sprawozdania finansowego, informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności, Dyrektor Narodowego Instytutu wystąpi z wnioskiem do odpowiedniego rejestru o wykreślenie organizacji pozarządowej z tego rejestru lub w przypadku organizacji pożytku publicznego wystąpi z wnioskiem do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, lub organizacji, o której mowa w art. 22 ust. 3 tej ustawy.

Zgodnie z projektowaną ustawą organizacja pozarządowa, w tym organizacja pożytku publicznego, podlegać będzie kontroli Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w zakresie spełniania obowiązków sprawozdawczych.

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego będzie uprawniony do zarządzenia kontroli z urzędu, a także na wniosek organu administracji publicznej, organizacji pozarządowej, w tym organizacji pożytku publicznego, albo innego podmiotu. Do kontroli w zakresie spełniania obowiązków sprawozdawczych stosowane będą odpowiednio art. 29 ust. 3 i 4, art. 29a, art. 30, art. 31, art. 32, art. 33, art. 33b i art. 34 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczące kontroli organizacji pożytku publicznego.

Zmiany w przepisach obowiązujących:

1) Zmiany w zakresie prowadzenia uproszczonej rachunkowości:

Proponuje się nowelizację art. 10a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez podwyższenie do 1 mln zł. progu przychodów organizacji pozarządowej uprawniającego do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów co znacząco uprości biurokratyczne obciążenia organizacji, w tym zmniejszy wydatki administracyjne na obsługę księgową organizacji. Uwolni tym samym energię społeczników na realizację działalności pożytku publicznego w sferze zadań publicznych. Obecnie obowiązujące przepisy ograniczające uprawnienie do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów w przypadku organizacji pozarządowych dotyczą 63,9% organizacji (GUS 2018). Według danych GUS i Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2018 r. 95% organizacji pozarządowych dysponuje budżetem poniżej 1 mln zł, a 73% – poniżej 100 tys. zł. Zwiększenie wysokości kwoty uprawniającej do prowadzenia uproszczonej rachunkowości w formie ewidencji przychodów i kosztów objęłoby 95% wszystkich organizacji, zwiększając tym samym liczbę NGO uprawnionych do rozliczania swojej działalności w uproszczonej formie, bez prowadzenia szczegółowego systemu rachunkowości.

Za powyższą zmianą przemawia również fakt, iż ponadto próg przychodów w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości uprawniającej do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów wynosi 2 mln euro, tj. ok. 90 razy więcej niż w przypadku organizacji pozarządowej.

Organizacje pozarządowe osiągające przychody w wysokości nieprzekraczającej 100 tys. zł. prowadzą działalność w niewielkiej skali. W przypadku organizacji osiągających takie przychody i zatrudniających tylko jedną osobę z ustawowym wynagrodzeniem minimalnym kwota na wynagrodzenie osiągnie 50% rocznego budżetu organizacji. Inne możliwości działania organizacji osiągających przychody w wysokości nieprzekraczającej 100 tys. zł. są w równym stopniu ograniczone. Mając na uwadze powyższe argumenty zasadnym jest podwyższenie progu przychodów organizacji pozarządowej uprawniającego do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów.

W aktualnym stanie prawnym uprawnienie do prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów jest ograniczone podmiotowo do organizacji osiągających przychody z następujących źródeł: działalności nieodpłatnej pożytku publicznego z tytułu składek członkowskich, darowizn, zapisów, spadków, dotacji, subwencji, przychodów pochodzących z ofiarności publicznej, działalności odpłatnej pożytku publicznego z tytułu sprzedaży towarów i usług, z tytułu sprzedaży, najmu lub dzierżawy składników majątkowych, z tytułu odsetek od środków pieniężnych na rachunkach bankowych lub rachunkach współdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, prowadzonych w związku z wykonywaną działalnością, w tym także odsetek od lokat terminowych oraz innych form oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, tworzonych na tych rachunkach.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła odrębną formę działalności statutowej pożytku publicznego i zamknięty katalog zadań publicznych. Wyodrębnienie sfery pożytku publicznego oznacza, że państwo uważa je za szczególnie istotne i ich realizacja jest priorytetem dla państwa. Struktura przychodów organizacji pozarządowych pokazuje ich wymierną słabość, zatem odpowiedzialnością państwa jest taka organizacja systemu realizacji zadań publicznych, która wzmacnia wykonawców zadań i nie obciąża ich nadmiernymi kosztami prowadzenia działalności. Sytuacja podmiotów posiadających status organizacji pożytku publicznego w odniesieniu do źródeł finansowania działalności różni się od organizacji nie posiadających tego statusu jedynie możliwością pozyskiwania środków z 1% PIT. Środki te mogą być w sposób przejrzysty ewidencjonowane w formie uproszczonej. Powyższe stanowi argument uzasadniający włączenie organizacji pożytku publicznego do katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia uproszczonej rachunkowości.

W projekcie proponuje się zatem wprowadzenie regulacji umożliwiających prowadzenie uproszczonej rachunkowości również przez organizacje pożytku publicznego (uchylenie art. 10a ust. 1 pkt 3).

Proponuje się również umożliwienie prowadzenia uproszczonej rachunkowości w sytuacji otrzymywania dotacji lub subwencji z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych na realizację zadań zleconych.

Analogiczna zmiana przewidziana jest w art. 24 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich.

Z powyższym związana jest propozycja nowelizacji art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W obecnym stanie prawnym wszystkie jednostki otrzymujące środki publiczne na realizację zadań zleconych, w tym dotacje lub subwencje z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych są zobowiązane do stosowania przepisów tej ustawy, czyli do prowadzenia pełnej rachunkowości. Proponuje się zatem wprowadzenie dodatkowego wymogu, tj. osiągnięcie z ww. tytułów przychodów w wysokości przekraczającej 100 000 zł. Będzie to oznaczało, iż prowadzenia pełnej rachunkowości będą zobowiązane podmioty, które otrzymują na realizację zadań zleconych dotacje lub subwencje z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych i w roku poprzedzającym osiągnęły przychody w wysokości przekraczającej 100 000 zł - od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane. Poniżej tego progu, będzie możliwe prowadzenie uproszczonej rachunkowości na zasadach określonych w ustawach regulujących działalność danych podmiotów – także w przypadku osiągnięcia przychodów z tytułów, o których mowa powyżej.

- 2) Uchylenie art. 23 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie:

Wzory informacji i sprawozdań, w tym merytorycznych, określone będą na mocy projektowanej ustawy. W projektowanej ustawie proponuje się następujące załączniki nr 1-3, zawierające zamknięty katalog elementów:

1. informacji o źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności,
2. sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego,
3. uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego.

W informacji źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności zamieszczane będą informacje o podmiotach udzielających wsparcia finansowego, co związane jest z opisaną powyżej potrzebą zapewnienia jawności i transparentności finansowania organizacji pozarządowych.

Rozwiązaniem mającym na celu znaczące uproszczenie systemu sprawozdawczości organizacji pozarządowych jest zawarta w projekcie propozycja utworzenia jednolitego systemu informatycznego służącego do składania sprawozdań (i informacji) przez organizacje pozarządowe. System obejmie utworzenie generatora sprawozdań obejmującego formularze dokumentów, do składania których zobowiązane będą organizacje pozarządowe. Składane dokumenty zbierane będą w bazie prowadzonej Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który będzie odpowiadał za proces dostarczania tych dokumentów do uprawnionych podmiotów (Szef KAS, KRS, GUS, minister nadzorujący fundację). Jednocześnie za pomocą bazy zapewniana zostanie transparentność finansowania organizacji pozarządowych, ponieważ dokumenty zamieszczane w bazie będą ogólnodostępne.

Należy w związku z powyższym zaznaczyć, iż wynikający z art. 27 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych obowiązek dotyczący składania do Szefa KAS przez organizacje pozarządowe sprawozdania finansowego oraz wynikający z art. 69 ustawy o rachunkowości obowiązek dotyczący składania sprawozdania we właściwym rejestrze sądowym, zostaną spełnione poprzez złożenie sprawozdania finansowego wraz z informacją o źródłach przychodów, poniesionych kosztach i rodzajach prowadzonej działalności w bazie sprawozdań organizacji pozarządowych prowadzonej przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Ponadto, z uwagi na fakt, iż jak wskazano powyżej, dane przekazywane będą właściwemu ministrowi nadzorującemu fundację, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, nie jest potrzebne oddzielne regulowanie kwestii składania sprawozdań przez fundacje, zaś delegacja dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego ramowy zakres sprawozdania zawarta w art. 12 ust. 4 ustawy o fundacjach staje się zbędna, dlatego proponuje się uchylenie tego przepisu.

Jednocześnie należy podkreślić, iż projektowany system nie ograniczy w żadnym zakresie obecnych uprawnień ww. podmiotów (Szef KAS, KRS, GUS, minister nadzorujący) w zakresie uzyskiwania określonych danych. Zmieni się jedynie sposób ich przekazywania, bowiem będą one przekazywane za pośrednictwem rządowej agencji wykonawczej, tj. NIW-CRSO.

W załączniku nr 1 i 2 do uzasadnienia przedstawiono dane dotyczące liczby organizacji pozarządowych według klasy przychodów z uwzględnieniem podziału na zobowiązane do prowadzenia pełnej rachunkowości oraz mogące ubiegać się o prowadzenie rachunkowości uproszczonej – według aktualnego stanu prawnego oraz analogiczne dane – według projektowanego stanu prawnego, a także strukturę przychodów organizacji pozarządowych oraz źródła przychodów organizacji pozarządowych.

Proponuje się wejście w życie projektu z dniem 1 stycznia 2023 roku. Proponowana data wejścia w życie ustawy umożliwi przygotowanie elektronicznego systemu sprawozdawczości i złożenie sprawozdań za rok 2022 według nowych zasad.

Projekt nie wywiera wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz stosownie do postanowień § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod pozycją UD 217.