

BIP Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

<https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r5514496501536,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-Narodowym-Institutcie-Wolnosci-Centrum-Rozwoju-.html>

2021-10-25, 09:05

Numer projektu	UD224
Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy - o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Rodzaj dokumentu	projekty ustaw
Informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	28 października 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1813 oraz z 2019 r. poz. 2020). Od chwili uchwalenia ustawa nie była nowelizowana. Blisko trzyletni okres funkcjonowania NIW-CRSO pozwolił na zebranie doświadczeń w zakresie funkcjonowania tego podmiotu. Projektowane zmiany mają na celu usprawnienie funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz wyeliminowanie niejasności i wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się w trakcie praktycznego stosowania przepisów ustawy.

Projektowane zmiany dotyczą:

- 1) sposobu i organizacji funkcjonowania Rady NIW-CRSO. Projektowane zmiany dotyczą kwestii technicznych i organizacyjnych. Proponuje się zmianę art. 11 ust. 7, która umożliwi ubieganie się przez Członków Rady o zwrot kosztów związanych z reprezentacją NIW-CRSO. Obecne brzmienie art. 11 ust. 7 w sposób wyraźny wskazuje jedynie na zwrot członkom Rady kosztów związanych z ich udziałem w posiedzeniach Rady. Tymczasem Członkowie pełnią również rolę reprezentacyjną, występując na rzecz NIW-CRSO, także w okresach pomiędzy posiedzeniami Rady, uczestnicząc w szeregu bardzo ważnych wydarzeń dla Instytutu. Trudno zatem oczekiwać, aby nie otrzymując wynagrodzenia za udział w Radzie, Członkowie pokrywali te koszty z własnych środków. Wobec obecnego brzmienia tego przepisu, zachodzą wątpliwości, czy Dyrektor NIW-CRSO jest uprawniony do refundowania takich wydatków. Projektowana zmiana ma na celu wyeliminowanie tej niepewności;
- 2) możliwości odstąpienia od ogłaszania konkursów o naborze w przypadku zatrudniania pracowników NIW-CRSO na zastępstwo lub przeniesienia na inne stanowisko, w tym awansie. Celem projektowanych zmian jest umożliwienie elastycznego reagowania na potrzeby kadrowe, w tym w zakresie awansów i tzw. wewnętrznych naborów, przy czym propozycje te nie zmieniają reguły, zgodnie z którą rozpoczęcie pracy w NIW-CRSO następuje w wyniku otwartego naboru;
- 3) uporządkowania kwestii związanych z procedurami przy zastosowaniu których NIW-CRSO wydatkuje środki publiczne dla organizacji pozarządowych i zastosowanie których jest uzależnione od źródła finansowania danego zadania oraz od istnienia odrębnych, szczegółowych regulacji. Nie każdy bowiem konkurs organizowany przez NIW-CRSO jest otwartym konkursem ofert, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057). Obecne brzmienie tych przepisów nie stawia w tym zakresie jasnej granicy, projektowana zmiana ma wobec tego charakter porządkowy i eliminujący niepewność. Proponowane brzmienie zmienianych przepisów określa jakie są sposoby współpracy z organizacjami pozarządowymi, a należą do nich: zlecenie realizacji zadań w ramach realizowanych programów w formie otwartych konkursów w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, finansowanie lub dofinansowanie zadań w ramach programów, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o NIW-CRSO realizowanych w drodze konkursów, bądź trybach regulowanych odrębnymi przepisami (w chwili obecnej tym odrębnym przepisem jest art. 88a ustawy o grach hazardowych). Proponowana regulacja ma zatem na celu wyeliminowanie sytuacji, w której zachodziły wątpliwości w zakresie rozdzielenia ww. trybów;
- 4) uregulowanie kwestii związanych z przystąpieniem do zadań będących w toku i finansowaniem lub dofinansowaniem poniesionych uprzednio na ich realizację wydatków. Projektowana zmiana ma na celu umożliwienie finansowania lub dofinansowania wydatków poniesionych uprzednio na realizację zadań będących w toku. Brak jest bowiem przepisów prawa regulujących zasady udzielania dotacji i zlecania zadań publicznych, które by w sposób jednoznaczny odnosiły się do kwestii obejmowania w ramach finansowania zlecanych zadań publicznych, wydatków już poniesionych przez organizacje pozarządowe. Przepisy nie regulują w ogóle tej tematyki, nie mówią bowiem również o tym, że finansowanie zadań ze środków dotacji może dotyczyć tylko zadań i wydatków przyszłych, powstałych po zawarciu umowy. Jednocześnie bardzo powszechnym jest zawieranie przez różne instytucje finansujące umów już w trakcie realizacji zadań publicznych. Zasadnym jest w związku z powyższym twierdzenie, że kwestie czasu poniesienia przez organizację pozarządową wydatków finansowanych w ramach realizacji zleczanych im zadań publicznych, należy rozpatrywać przez pryzmat celu danego, zleconego zadania, którego osiągnięcie jest istotą konkursów ofert organizowanych zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawą o NIW-CRSO (za takim podejściem przemawia treść art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który dopuszcza sytuację złożenia przez organizację, z własnej inicjatywy, wniosku o realizację zadania publicznego, już realizowanego dotychczas, nawet takiego, które jest realizowane do tej pory w inny sposób). Rozpatrzenie celowości realizacji takiego zadania poprzez uznanie, że odpowiada ono priorytetowym zadaniom publicznym i przynosi korzyścią, pozwala na jego sfinansowanie poprzez wzięcie udziału dopiero w przyszłym konkursie ofert. Dzięki zatem wprowadzeniu do ustawy takiej regulacji o proponowanym w art. 30 ust. 3 brzmieniu wyeliminuje się wątpliwości w tym zakresie i usankcjonuje się możliwość niejako „wkraczania” przez konkurs w trwające zadania, które jeszcze nie zostały zakończone i których cel nie został jeszcze osiągnięty. Konstrukcja określenia ram czasowych kwalifikowalności kosztów pokrywanych z dotacji, przypadających na okres przed podpisaniem umowy, np.: kwalifikowalność wydatków poniesionych od momentu złożenia wniosku lub w całym danym roku kalendarzowym, jest konstrukcją występującą w praktyce bardzo często, np.: w „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020” wydanych przez Ministra Rozwoju i Finansów, jak również m.in. w „Programie wsparcia międzynarodowych imprez sportowych dla osób niepełnosprawnych” realizowanym przez PFRON;
- 5) nadania Dyrektorowi NIW-CRSO uprawnień do wydawania decyzji nakazujących zwrot nienależnie udzielonej dotacji w całości lub części. Projekt ustawy zakłada uzupełnienie ustawy o NIW-CRSO o regulację w zakresie uprawnień Dyrektora NIW-CRSO do wydawania decyzji określających kwoty dotacji przypadające do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki oraz do wydawania decyzji o umarzeniu, rozkładaniu na raty bądź odraczaniu pełności ww. należności poprzez dodanie art. 30a. W myśl art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są m.in. kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w tej ustawie. Zgodnie z przepisami art. 64 wyżej przywołanej ustawy, ww. należności mogą być umarzone, ich płatność może być rozkładana na raty, bądź odraczana (są to ulgi w spłacie zobowiązań publicznoprawnych). Decyzje w tym zakresie może podejmować, zgodnie z brzmieniem art. 64 ustawy o finansach publicznych - właściwy organ. Właściwy organ jest wskazany w art. 61 ustawy o finansach publicznych, który w ust. 1 pkt 1 określa, że organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są w stosunku do należności budżetu państwa, z zastrzeżeniem pkt 3 - minister, wojewoda, inni dysponenti części budżetowych oraz inni kierownicy państwowych jednostek budżetowych. Wśród podmiotów wymienionych w katalogu z art. 61, zarówno w ust. 1 pkt 1, jak i kolejnych, nie jest wymieniony kierownik agencji wykonawczej. Wobec braku wskazania w tym przepisie na kierownika agencji wykonawczej, należy zgodnie z treścią art. 61 ust. 1, poszukiwać, czy istnieje przepis odrębnej ustawy, w oparciu o który można byłoby stwierdzić, że kierownik agencji wykonawczej jest organem właściwym. W odrębnych ustawach takiego przepisu nie ma. Zgodnie z art. 29 ustawy o NIW-CRSO, Dyrektor NIW-CRSO jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli organem uprawnionym do wspierania realizacji zadań publicznych i powierzania realizacji zadań publicznych w drodze konkursu ofert, na podstawie umowy sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a zatem umowy dotacyjnej. Brak jest w tym zakresie więcej przepisów w ustawach odrębnych wobec ustawy o finansach publicznych. Sama nawet kompetencja Dyrektora NIW-CRSO do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych, a zatem w odniesieniu do kwot dotacji podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych, jest słabo podkreślona, gdyż nie wynika z odrębnych ustaw, tylko trzeba ją wyinterpretować z samej ustawy o finansach publicznych, a mianowicie art. 169 ust. 6, który daje prawo organowi lub innemu dysponentowi części budżetowej który udzielił dotacji, wydawania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. Ta sama ustawa natomiast, jako organ właściwy już nie określa każdego organu, który udzielił dotacji, lecz tylko ministra, wojewodę, innych dysponentów części budżetowych oraz innych kierowników państwowych jednostek budżetowych. Powyższe sugeruje, że skoro odrębnym przepisem, odrębnej ustawy, nie przyznano kierownikowi agencji wykonawczej, (czy też po prostu każdemu organowi rozdysponowującemu środki dotacji na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) uprawnień do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych, i jednocześnie w samej ustawie o finansach publicznych nie odwołano się do przepisów tej ustawy regulujących zasady zwrotu dotacji i organów uprawnionych w tym zakresie, to niejako różnicowano uprawnienia organów, wskazując, że nie każdy organ uprawniony do wydawania decyzji w sprawie zwrotu dotacji jest jednocześnie organem uprawnionym do stosowania ulg. Tym organem jest bowiem albo organ wymieniony w art. 61 ustawy o finansach publicznych albo w odrębnych przepisach. Dyrektor NIW - CRSO jako organ uprawniony do wydawania decyzji w sprawie zwrotu dotacji jest wymieniony w art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, a nie w odrębnej ustawie. W związku z tym, że umarzenie należności publicznoprawnych, bez upoważnienia, bądź w zakresie wykraczającym poza to upoważnienie, jest czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych i niesie za sobą poważne konsekwencje, to ww. regulacje należy interpretować z dużą ostrożnością i zważając. Zasadnym jest wobec tego zawarcie w ustawie o NIW-CRSO uprawnienia dla Dyrektora NIW - CRSO wydawania decyzji w sprawie zwrotu środków z dotacji oraz do odpowiedniego stosowania art. 64 ustawy o finansach publicznych. Zasadnym jest aby w tej regulacji zawarte także zostały od razu postanowienia w zakresie rozpoczęcia biegu przedawnienia, a to z uwagi na pojawiające się rozbieżności interpretacyjne w orzecznictwie sądowym, w którym zaczęto uznawać, iż początek biegu 5-cio letniego terminu przedawnienia rozpoczyna się z chwilą przekazania organizacji środków z dotacji;
- 6) uregulowanie możliwości prowadzenia przez NIW-CRSO, innych rodzajów działalności, niż określone w art. 24 (proponuje się w art. 24 dodanie nowego ustępu, który uregułuje kwestie prowadzenia przez NIW-CRSO innych rodzajów działalności, w tym działalności wydawniczej dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego);
- 7) zmiany o charakterze technicznym i redakcyjnym mającej na celu dostosowanie przepisów ustawy do wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) celem wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych (np. doprecyzowanie, iż NIW-CRSO stosuje zasady rachunkowości określone dla podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości; doprecyzowanie do wymogów ww. ustawy terminologii związanej z badaniem sprawozdań finansowych NIW-CRSO; doprecyzowanie kwestii związanych ze sporządzaniem planu finansowego NIW-CRSO).

Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu	Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu	Piotr Gliński Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Organ odpowiedzialny za przedłożenie projektu RM	Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Planowany termin przyjęcia projektu przez RM	IV kwartał 2021 r.
Informacja o rezygnacji z prac nad projektem (z podaniem przyczyny)	-

[Rejestr zmian](#)
