

Kalendarium zmian prawnych

MARTA ŚWIECKA

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie
swiecka.marta@gmail.com

Niniejsza edycja *Kalendarium zmian prawnych* stanowi podsumowanie działań podejmowanych w sferze prawa dotyczącego organizacji pozarządowych od połowy sierpnia do końca października 2019 roku. Końcówka wakacji, zbiegająca się z końcem kadencji obu izb parlamentu, to okres znacznego wyhamowania prac nad ustawodawstwem dotyczącym sektora pozarządowego. Obserwując przebieg prac, można było wręcz mieć obawy, czy wszystkie zaplanowane działania znajdą swój finał. Dziś już wiemy, że nie udało się dotrzymać zakładanego terminu nowelizacji rozporządzenia dotyczącego nowego wzoru ofert i sprawozdania z realizacji zadania publicznego, od czego zaczniemy poniższy przegląd zmian w przepisach. W dalszej kolejności skupimy się na deklaracjach CIT-8 z perspektywy mniejszych organizacji pozarządowych, dla których przesunięto termin składania tych oświadczeń podatkowych właśnie na koniec października. Następnie postaramy się podsumować cztery lata prac parlamentu – sprawdzimy, co się przez ten czas zmieniło.

Nowe rozporządzenia dotyczące zlecania realizacji zadań publicznych – do zmiany

W poprzednich edycjach *Kalendarium zmian prawnych* szczegółowo omawialiśmy nowe regulacje wykonawcze do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mianowicie dwa rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw

Pożytku Publicznego: w sprawie wzorów ofert, ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych i wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań oraz w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Już wtedy sygnalizowaliśmy, że wiele osób zaangażowanych w prace nad wzorami zwracało uwagę, że choć przybierają one sformalizowaną formę i będą wprowadzone rozporządzeniem, prace nad ich ostatecznym kształtem się nie kończą. Mając świadomość konieczności wprowadzenia stosownych modyfikacji, podczas szóstego posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego Zespół do spraw Realizacji Zadań Publicznych i Ekonomii Społecznej przedstawił uchwałę, w której wskazano rekomendacje zmian. Dotyczyły one przede wszystkim uproszczenia rozliczania za rezultaty, przywrócenia traktowania jako wkład własny świadczeń pieniężnych od odbiorców zadania, sprecyzowania warunków przeprowadzania kontroli podmiotów realizujących zlecone zadania publiczne oraz postulowanego nowego wzoru umowy dla trybu małych grantów (Kowalski 2019a). Choć uchwała została podjęta w pierwszej połowie września, to jednak Justyna Ochędzan – przewodnicząca Zespołu do spraw Realizacji Zadań Publicznych i Ekonomii Społecznej – wskazywała, że poprawione wzory powinny zacząć obowiązywać jeszcze w listopadzie, gdyż właśnie końcówka roku jest czasem wzmożonego zlecania realizacji

zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Między innymi dlatego proponowane modyfikacje były prezentowane jako zmiany o charakterze technicznym, niekontrowersyjnym, wdrażanym wyłącznie w celu wprowadzenia ułatwień dla przedstawicieli sektora obywatelskiego.

Uchwała Zespołu do spraw Realizacji Zadań Publicznych i Ekonomii Społecznej, działającego w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego, była dopiero przyczynkiem do opracowania projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych. Przygotowana w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów regulacja podlegała konsultacjom społecznym do 15 października 2019 roku. Mimo że w uzasadnieniu do projektu mogliśmy przeczytać: „Projektowana nowelizacja ww. rozporządzenia ma na celu wprowadzenie dalszych uproszczeń (w zakresie tabel budżetowych) mieszczących się w ramach ustawowych i ujednolicenie w tym zakresie wzorów ofert, umów i sprawozdań oraz dostosowanie ww. wzorów dokumentów wprost do wymogów ustawowych. Projektowane zmiany mają również charakter doprecyzowujący część zapisów celem zapewnienia ich większej przejrzystości”, zapowiadane zmiany nie spotkały się z bezkrytycznym przyjęciem przez samych zainteresowanych. Jak poinformował Wojciech Kaczmarczyk – dyrektor Narodowego Instytutu Wolności

i sekretarz Komitetu do spraw Pożytku Publicznego – prace nad projektem wyhamowały ze względu na liczbę uwag (pochodzących od sześćdziesięciu podmiotów sektora pozarządowego oraz przedstawicieli samorządów terytorialnych), ich złożoność i różnorodność, co poskutkowało brakiem możliwości wydania rozporządzenia nowelizującego przed 15 listopada 2019 roku. Niestety, do czasu oddania niniejszego numeru kwartalnika do druku nie mogliśmy zapoznać się ze zgłoszonymi uwagami, gdyż nie zostały one opublikowane na portalu Rządowego Centrum Legislacji. Warto jednak przywołać wspólne stanowisko samorządu i organizacji pozarządowych z Dąbrowy Górniczej, w którym wskazano liczne błędy pisarskie, stylistyczne czy interpunkcyjne, które mogą negatywnie wpłynąć na sposób korzystania z projektowanych wzorów. Wśród uwag znalazły się również spostrzeżenia dotyczące warstwy merytorycznej przedstawionego materiału, na przykład brak miejsca na wskazanie przez organizację pozarządową ubiegającą się o realizację zadania publicznego celów szczegółowych, które dookreślą powody realizacji przedsięwzięcia, podczas gdy cel główny zadania publicznego określa organ administracji publicznej (Mike 2019). Wskazano również negatywne konsekwencje proponowanych zmian, między innymi wprowadzenia obowiązku przelania w terminie do trzydziestu dni przed rozpoczęciem realizacji zadania dotacji w pełnej wysokości lub jej transzy. Mając na uwadze, że otwarte

konkursy ofert mogą być ogłaszane dopiero po przyjęciu projektu budżetu na dany rok, czyli nie wcześniej niż 16 listopada, przy zachowaniu trzydziestodniowego wyprzedzenia na przelanie środków może się okazać, że niemożliwe jest zlecenie zadania z terminem realizacji od 1 stycznia, ponieważ płatność w takiej sytuacji musiałaby nastąpić najpóźniej 2 grudnia, a zgodnie z procedurą konkursową organ musi zachować co najmniej dwadzieścia jeden dni na złożenie oferty od ostatniej publikacji, a później konieczne jest jeszcze przecież przeanalizowanie otrzymanych ofert, ich ocena przez komisję konkursową, wyłonienie zwycięzcy i podpisanie umowy (*ibidem*). Wygląda zatem na to, że zgodnie z projektowanym rozwiązaniem zadanie, dla którego konkurs rozpisano 16 listopada, mogłoby być zrealizowane najwcześniej od połowy stycznia.

Na razie nie wiadomo, jak długo przyjdzie nam jeszcze poczekać na raport z przeprowadzonych konsultacji, trudno także stwierdzić, czy zgłoszone uwagi w ogóle wywrą jakiś skutek na przedstawiony projekt nowelizacji rozporządzenia. Do tego tematu z pewnością będziemy wracać w kolejnych edycjach *Kalendarium zmian prawnych*.

Deklaracja CIT-8 jednak w wersji papierowej dla wybranych organizacji

Krótkie przypomnienie: 2019 rok jest pierwszym, w którym podmioty obowiązane do składania deklaracji CIT-8, czyli informacji o wszystkich osiągniętych przychodach i poniesionych

kosztach w poprzednim roku podatkowym, zostały zobligowane do przekazywania deklaracji w formie plików elektronicznych. Oznaczało to konieczność zakupu podpisu elektronicznego dla władz organizacji bądź konieczność skorzystania z obsługi biur księgowych. Zmiana ta wywołała znaczne utrudnienia, szczególnie dla małych organizacji, oznaczała dla nich bowiem duży wydatek w budżecie, którego do tej pory, korzystając ze sprawozdań w wersji papierowej, można było uniknąć. Przedstawiciele resortu finansów, dostrzegając ten problem, w marcu 2019 roku doprowadzili do wydania rozporządzenia, które przedłużyło termin na złożenie deklaracji CIT-8 do 31 października 2019 roku dla podmiotów, które mają wszystkie dochody zwolnione od podatku od osób prawnych i nie składały za 2018 rok żadnego formularza PIT. Dało to przedstawicielom administracji publicznej pół roku na wypracowanie efektywnego narzędzia pozwalającego na elektroniczną dokumentację przy jednoczesnej redukcji kosztów koniecznych do poniesienia przez podmioty obowiązane do złożenia deklaracji CIT-8. Może się wydawać, że pół roku to dość długi okres, jak jednak pokazała praktyka, władzom i tak brakło czasu na wprowadzenie systemowego rozwiązania na lata, umożliwiającego na przykład podpisywanie deklaracji podpisem zaufanym. Na początku jesieni Ministerstwo Finansów tłumaczyło, że cały czas analizuje możliwości wprowadzenia rozwiązań na poziomie zarówno systemowym,

jak i technicznym na rzecz wsparcia najmniejszych podmiotów w wywiązywaniu się z ustawowego obowiązku rocznego rozliczenia podatku dochodowego (Kowalski 2019b).

W połowie października 2019 roku, czyli w ostatnim miesiącu składania deklaracji CIT-8 przez podmioty, które zostały do tego upoważnione we wspomnianym wcześniej rozporządzeniu, okazało się, że mogą one złożyć deklarację w wersji papierowej w terminie między 25 a 31 października 2019 roku. Jak do tego doszło? Na przełomie września i października 2019 roku parlament zakończył procedowanie Ustawy o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, którą prezydent Andrzej Duda podpisał 14 października 2019 roku. Przywołana ustawa wprowadziła między innymi zmieniony art. 27a Ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z którym podatnicy, którzy osiągają wyłącznie dochody wolne od podatku oraz które nie są obowiązane do sporządzania deklaracji PIT, mogą składać deklaracje CIT-8 w wersji papierowej. Przepis ten zaczął obowiązywać 25 października 2019 roku. Nie sposób przemilczeć, że właściwie do samego końca organizacje korzystające z „dobrodziejstwa” przedłużonego terminu na składanie deklaracji CIT-8 nie wiedziały, w jaki sposób mają działać. Co więcej, ten stan niepewności mógł doprowadzić w wielu podmiotach do podjęcia decyzji o zakupie podpisu kwalifikowanego lub skorzystania z usług biura księgowego.

Można wręcz odnieść wrażenie, że skorzystali ci o najsilniejszych nerwach, którzy z realizacją swoich ustawowych obowiązków czekali do ostatniej chwili.

Otwarte pozostaje pytanie o to, jak sprawa deklaracji będzie wyglądała w przyszłym roku. Choć w tym roku wydawało się, że jest to rozwiązanie tymczasowe – pojawiło się bowiem, jak już wskazaliśmy, w ostatnim tygodniu, w którym podatnicy mogli składać deklaracje CIT-8 – to po wczytaniu się w nowe przepisy, łatwo zauważyć, że jest to rozwiązanie bezterminowe. Jeśli ustawodawca nie zajmie się tym tematem, to również w przyszłym roku niektóre organizacje będą mogły nadal działać, korzystając z wersji papierowych. Na ostateczne rozstrzygnięcie musimy poczekać, resort finansów deklaruje zaś, że w pierwszej połowie 2020 roku udostępni możliwość podpisywania wybranych deklaracji podatkowych podpisem zaufanym.

Czas na podsumowanie ostatnich czterech lat

Prezentowana w czterdziestym ósmym numerze kwartalnika edycja *Kalendarium zmian prawnych* przypada na końcówkę ósmej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz czas wyborów do nowego parlamentu. To dobra okazja na krótkie podsumowanie tego, co udało się zrobić.

Z pewnością swoistym symbolem ostatniego czterolecia są nowe instytucje, jakie zdążyły się już zakorzenić w świadomości osób związanych z sektorem obywatelskim w Polsce.

Mamy tu na myśli przede wszystkim powołanie Pełnomocnika do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Nie sposób nie wspomnieć również o Komitecie do spraw Pożytku Publicznego, którego ustawowym celem jest koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei w poprzednim numerze kwartalnika informowaliśmy o powołaniu nowego ciała doradczego, jakim jest Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem.

Same instytucje to jednak nie wszystko. Doczekaliśmy się kilku znaczących zmian w sferze regulacji prawnych – nowelizacja Prawa o stowarzyszeniach wprowadziła do porządku prawnego nowy typ podmiotów: stowarzyszenia zwykłe, chcąc zachęcić tym samym do angażowania się w działalność sformalizowanych grup społecznych. Kilkukrotnie nowelizowano przepisy dotyczące działalności pożytku publicznego i wolontariatu, szczególnie, jeśli chodzi o zasady zlecania realizacji zadań publicznych i rozliczania organizacji z wydatkowania otrzymanych środków finansowych. Nie sposób również zapomnieć o kolejnej zmianie Prawa o zgromadzeniach, która wprowadziła możliwość organizowania cyklicznych demonstracji, jak również nadała prymat zgromadzeniom organizowanym przez organy państwowe lub władze

kościelne. Wreszcie nie można nie wspomnieć o zupełnie nowej regulacji, której skutki obowiązywania mogą mieć wyjątkowo szeroki zasięg, mianowicie o Ustawie o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, która przewiduje obowiązek współpracy sklepów z organizacjami społecznymi walczącymi z ubóstwem.

Ostatnia kadencja prac polskich parlamentarzystów z pewnością zapisze się w historii również jako czas, w którym powstały trzy istotne długofalowe programy: Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego oraz Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych. Wszystkie te programy, skupione pod auspicjami Narodowego Instytutu Wolności, zostały utworzone w perspektywie długookresowej na lata 2018–2030. Wygląda na to, że obecnie najbardziej efektywnie rozwija się Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, w ramach którego stworzono już kilka „podprogramów”, takich jak „Rozwój instytucjonalny”, w ramach którego o wsparcie ubiega się blisko 4 tysiące organizacji, a łączna kwota wniosków o dofinansowanie opiewa na blisko 1,9 miliarda złotych. Utworzono również program wsparcia lokalnych mediów obywatelskich i organizacji strażniczych oraz program wsparcia obywatelskich think thanków.

Nie możemy przemilczeć również wyzwań, przed jakimi stanęły niemal wszystkie podmioty, również

organizacje społeczne, obecne w przestrzeni publicznej, w związku z niekończącymi się zmianami w przepisach rachunkowo-podatkowych. Oczywiście uszczelnianie systemu finansowego jest jak najbardziej pożądane, ale tempo i mnogość zmian w ostatnim okresie mogły wywołać ból głowy. Dodatkowym utrudnieniem było to, że wiele zmian wprowadzono z bardzo krótkim okresem przejściowym lub do samego końca organizacje nie wiedziały, w jaki sposób będą miały postępować. Mowa tu chociażby o sposobie składania deklaracji CIT-8, o czym pisaliśmy wcześniej. Wraz z elektroniczną obiegiem dokumentów i brakiem konieczności na przykład stania w długich kolejkach w celu złożenia sprawozdań finansowych w sądach rejestrowych organizacje musiały liczyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych, nierzadko wysokich kosztów związanych z zakupem podpisów

kwalifikowanych lub wykupieniem obsługi w biurach księgowych. Jeśli pomyślimy o innych zmianach, takich jak wprowadzenie jednolitych plików kontrolnych czy mechanizmu podzielonej płatności, dojdziemy do wniosku, który może stanowić podsumowanie wszystkich zmian w tej sferze – nawet małe podmioty, działające siłą rozpędu, muszą liczyć się z koniecznością zdobycia wyspecjalizowanej wiedzy umożliwiającej sprawne poruszanie się w gąszczu skomplikowanych przepisów lub zainwestowania w profesjonalne wsparcie doradców podatkowych oraz księgowych. Zmiana słusza, pozwala bowiem na większą kontrolę i bezpieczeństwo obrotu, szkoda jednak, że jak na razie organizacje nie mogą liczyć na żadne ulgi i samodzielnie muszą ponosić nierzadko wysokie koszty tej profesjonalizacji – koszty, które w żaden sposób nie są refinansowane.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Projekt rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań – <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/6979,Projekt-rozporzadzenia-Przewodniczacego-Komitetu-do-spraw-Pozytku-Publicznego-zm.html>.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2019 roku w sprawie przedłużenia terminu do złożenia zeznania przez niektórych podatników osiągających dochody wolne od podatku dochodowego od osób prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 549).
- Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2055).
- Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2018 r., poz. 2057).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz.U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku o uchyleniu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1978).
 Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań – <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/projekty-aktow-prawnych/6979,Projekt-rozporzadzenia-Przewodniczacego-Komitetu-do-spraw-Pozytku-Publicznego-zm.html>.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Kowalski, Rafał. 2019a. *Szóste posiedzenie RDPP VI kadencji. Techniczne zmiany w rozporządzeniach z wzorami* – <https://publicystyka.ngo.pl/szoste-posiedzenie-rdpp-vi-kadencji-techniczne-zmiany-w-rozporzadzeniach-z-wzorami> [dostęp: 31 października 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019b. *CIT-8 do końca października. Wciąż brak informacji o ułatwieniach* – <https://publicystyka.ngo.pl/cit-8-do-konca-pazdziernika-wciaz-brak-informacji-o-ulatwieniach> [dostęp: 31 października 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019c. *Przypominamy: Między 25 a 31 października 2019 złożysz CIT-8 na papierze* – <https://publicystyka.ngo.pl/przypominamy-miedzy-25-a-31-pazdziernika-2019-zlozysz-cit-8-na-papierze> [dostęp: 31 października 2019 roku].
- Kowalski, Rafał. 2019d. *Ujednolicenie sprawozdawczości i inne ułatwienia dla soli demokracji* – <https://publicystyka.ngo.pl/ujednoczenie-sprawozdawczosci-i-inne-ulatwienia-dla-soli-demokracji> [dostęp: 15 października 2019 roku].
- Mike, Magdalena. 2019. *Projekt rozporządzenia nie niesie za sobą uspoijnienia dokumentów, jak również uproszczeń czy ujednolicenia w zakresie wzorów* – <https://publicystyka.ngo.pl/magdalena-mike-projekt-rozporzadzenia-nie-niesie-za-soba-uspojnienia-dokumentow-jak-rowniez-uproszczen-czy-ujednoczenia-w-zakresie-wzorow> [dostęp: 31 października 2019 roku].
- CIT-8 w październiku 2019 jednak na papierze!* – <https://publicystyka.ngo.pl/cit-8-w-pazdzierniku-2019-jednak-na-papierze> [dostęp: 31 października 2019 roku].
- Propozycje wyborcze dla III sektora. PSL: silne organizacje z dala od polityki!* – <https://publicystyka.ngo.pl/propozycje-wyborcze-dla-iii-sektora-psl-silne-organizacje-z-dala-od-polityki> [dostęp: 4 listopada 2019 roku].
- Propozycje wyborcze dla III sektora. PiS: dalsza modernizacja sektora!* – <https://publicystyka.ngo.pl/propozycje-wyborcze-dla-iii-sektora-pis-dalsza-modernizacja-sektora> [dostęp: 4 listopada 2019 roku].
- Propozycje wyborcze dla III sektora. KO: więcej władzy dla organizacji!* – <https://publicystyka.ngo.pl/propozycje-wyborcze-dla-iii-sektora-ko-wiecej-wladzy-dla-organizacji> [dostęp: 4 listopada 2019 roku].