

## Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

dr Michał Poniatowski,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

### 1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego – podobnie jak organizacje pozarządowe czy kościelne osoby prawne prowadzące działalność charytatywno-opiekuńczą – ze swej istoty działają „w terenie” i można stwierdzić, że są blisko osób potrzebujących. Taka sytuacja z jednej strony rodzi zrozumienie konkretnych potrzeb indywidualnych oraz społecznych, a z drugiej strony ma wpływ na ramy prawne współdziałania powyższych podmiotów z tym jednostkami na rzecz dobra wspólnego.

Współdziałanie to nie rozpoczęło się przecież wraz z pojawieniem wirusa SARS-CoV-2. Można zauważyć, że jest ono ze swej istoty stale wiążące, zaś sama epidemia jedynie stwarza nowe konkretne cele (np. wieloaspektowej pomocy domom pomocy społecznej, zakładom opiekuńczo-leczniczym, se-

niorom, w zakresie wyposażenia w środki ochrony osobistej czy też koordynacji wolontariuszy wyrażających wolę pomocy w walce z epidemią), a z drugiej strony ma istotny wpływ na utrzymanie lub rozwój dotychczasowego współdziałania. Skutki aktualnej epidemii mają różny wymiar, także ekonomiczny i społeczny. Brak szybkiej i efektywnej pomocy dla sektora pozarządowego może wywołać długofalowe skutki, chociażby w zakresie utrzymania stanu zatrudnienia i wolontariatu co w konsekwencji przełoży się na ogólny spadek pomocy osobom potrzebującym.

*Te kwestie zauważył sam ustawodawca. Kluczowe znaczenie w zakresie powyższego współdziałania mają aktualnie następujące ustawy: 1) ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz*

wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>; 2) ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>; 3) ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>3</sup>. Dopiero dwie ostatnie ustawy dokonały szeregu zmian i uzupełnień m.in. w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. oraz innych ustaw w zakresie źródeł finansowania oraz sposobu funkcjonowania sektora pozarządowego.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie istoty zmian przepisów uchwalonych w ramach zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczaniem COVID-19 w kontekście powyższego współdziałania organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W tym miejscu należy podkreślić, że nakazane jest równe traktowanie (*a contrario zakazana jest dyskryminacja*) organizacji pozarządowych lub podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>4</sup>, w tym kościelnych osób prawnych prowadzących działalność pożytku publicznego dodatkowo uwzględniając specyfikę tych ostatnich i tzw. indywidualne ustawy wyznaniowe jak również ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>5</sup>. W przedmiotowych ustawach konsekwentnie używane są właśnie te dwa pojęcia. Podmioty te prowadzą niejednokrotnie działalność pożytku publicznego. Niewątpliwie niezbędna jest w tym przypadku złożona wykładnia przepisów, w szczególności wykładnia systemowa oraz funkcjonalna.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania zostaną przedstawione w zarysie tylko przepisy *explicite odnoszące się do organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że podmioty te mogą prowadzić odpowiednio działalność gospodarczą i powinny w tym zakresie podlegać na zasadzie równości pod odpowiednie przepisy przewidziane w celu udzielenia pomocy dla podmiotów prowadzących taką działalność, także w ramach pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego.*

## 2. Zarys dotychczasowych rozwiązań

Dla współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie istotne znaczenie ma właśnie ustawa o działalności pożytku publicznego. Jednocześnie należy również odpowiednio stosować przepisy tzw. indywidualnych ustaw wyznaniowych oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, które miały charakter uprzedni w stosunku do ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego. Należy mieć na uwadze to, że kościelne osoby prawne prowadzą stale działalność charytatywną i mają w związku z tym nie tylko wielowiekowe doświadczenie, ale także specyfikę. W wielu przypadkach bowiem działalność charytatywna opiera się na wolności religijnej i religijnym obowiązku pomocy drugiemu człowiekowi. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 15 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania kościoły i inne związki wyznaniowe wypełniając funkcje religijne mogą w szczególności prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą<sup>6</sup>. Działalność ta jest w myśl art. 21a tej ustawy zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe<sup>7</sup>.

Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalność pożytku publicznego to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Z organizacjami pozarządowymi jest zrównana działalność podmiotów, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Tymi podmiotami są m.in. kościelne osoby prawne prowadzące działalność charytatywno-opiekuńczą, jeżeli ich cele statutowe obejmują

1 Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm. Ustawa zwana dalej także S1 lub ustawą z dnia 2 marca 2020 r.

2 Dz. U. 2020 poz. 568. Ustawa zwana dalej także S2 lub ustawą z dnia 31 marca 2020 r.

3 Dz. U. 2020 poz. 695. Ustawa zwana dalej także S3 lub ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r.

4 Tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 688 z późn. zm.

5 Tekst jedn. Dz. U. 2017 poz. 1153 z późn. zm.

6 Por. także art. 6 Deklaracji w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach ogłoszonej w Nowym Jorku dnia 25 listopada 1981, w którym uznano, że wolność ta obejmuje wolność ustanawiania i utrzymywania odpowiednich instytucji charytatywnych i humanitarnych.

7 Por. także art. 22 ust. 1 Konkordatu z 1993 r.

prowadzenie działalności pożytku publicznego<sup>8</sup>.

W tym miejscu należy podkreślić, że sfera zadań publicznych jest rozbudowana i obejmuje chociażby działalność charytatywną, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym itp. Z perspektywy analizowanych ustaw wystarczy prowadzić działalność pożytku publicznego chociażby w jednym zadaniu

publicznym<sup>9</sup>.

Z tymi podmiotami współdziałają także jednostki samorządu terytorialnego, które na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego zlecają im w odpowiednim trybie zwyczajnym lub nadzwyczajnym wykonywanie zadań publicznych.

8 Na przykładzie prawa kanonicznego należy wskazać, że obowiązek pomocy bliźnim spoczywa na każdym wiernym. Jak stwierdził Benedykt XVI w *motu proprio De caritate ministranda* z dnia 11 listopada 2012: „[...] posługa miłości jest konstytutywnym wymiarem misji Kościoła i nieodzownym wyrazem jego istoty (por. tamże); wszyscy wierni mają prawo i obowiązek angażować się osobiście, by żyć zgodnie z nowym przykazaniem, jakie nam zostawił Chrystus (por. J 15, 12), dając współczesnemu człowiekowi nie tylko pomoc materialną, ale także pokrzepienie duszy i troskę o nią (por. enc. *Deus caritas est*, 28). Kościół jest powołany do pełnienia posługi miłości również jako wspólnota: od małych wspólnot lokalnych, poprzez Kościoły partykularne, aż po Kościół powszechny; dlatego potrzebna jest też <<organizacja, aby możliwa była uporządkowana służba wspólnotowa>> (por. tamże, 20), organizacja przybierająca formy również instytucjonalne”. AAS 104 (2012) 996-1004. Jednocześnie warto przypomnieć, że zgodnie z art. 25 ust. 3 Konstytucji z 1997 r.: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”.

9 Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sfera zadań publicznych obejmuje zadania w zakresie: „1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 1b) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) działalności charytatywnej; 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 5a) działalności na rzecz integracji cudzoziemców; 6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219); 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; 15) działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; 19) turystyki i krajoznawstwa; 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; 22a) udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 23) ratownictwa i ochrony ludności; 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 27) promocji i organizacji wolontariatu; 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; 29a) działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 937 i 2018); 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; 32a) rewitalizacji; 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-32a”.

### 3. Istota zmian ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw

W ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw przewidziano *explicite dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego kilka rozwiązań dotyczących pomocy, takich jak: 1) przyznanie przez starostę dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników<sup>10</sup>; 2) uprawnienie zlecającego wykonanie zadania publicznego do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania oraz rozliczenia udzielonej dotacji oraz uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii<sup>11</sup>; 3) zlecenie przez organ administracji publicznej realizację zadania publicznego w celu przeciwdziałania COVID-19 z pominięciem otwartego konkursu ofert<sup>12</sup>.*

#### 3.1 Przyznanie przez starostę dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników

Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników ma istotne znaczenie dla funkcjonowania sektora pozarządowego.

Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy z dnia 31 marca 2020 r.: *„Analogicznie do wsparcia dla przedsiębiorców proponuje się wprowadzenie tożsamyh rozwiązań dotyczących dofinansowania wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*

*(UoDPPioW), które nie są przedsiębiorcami, a zatrudniają pracowników do realizacji działalności statutowej. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników będzie mogło być przyznane w przypadku spadku przychodów z działalności statutowej, zatrudniających pracowników organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 UoDPPioW – w następstwie wystąpienia COVID-19 [...] Objęcie wsparciem ww. podmiotów ma kluczowe znaczenie dla podtrzymania ich funkcji realizowanych na rzecz społeczności lokalnych. Pozwoli także na utrzymanie kluczowych dla ich działalności pracowników, często dysponujących unikatowymi kompetencjami niezbędnymi do wznowienia działań. Wsparcie sektora pozarządowego jest również konieczne ze względu na fakt, że ewentualne masowe likwidacje tych podmiotów, czy też znaczny spadek zatrudnienia będą niezwykle trudne do odtworzenia w krótkiej perspektywie czasowej. To również negatywnie wpłynie na zdolność wspólnot do samodzielnego rozwiązywania problemów, obniży poziom zaufania i kapitału społecznego, spowoduje trudne do oceny straty społeczne”.*

Zgodnie z art. 15z ustawy 1 S1: *„Starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać organizacji pozarządowej lub podmiotowi, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze, oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne, w przypadku spadku przychodów z działalności statutowej w następstwie wystąpienia COVID-19”.* Rozwiązanie to odnosi się również do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecenia<sup>13</sup>.

Warunkiem otrzymania pomocy jest spadek przychodów z działalności statutowej w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 1 stycznia 2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, w porównaniu do łącznych przychodów z działalności statutowej z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego<sup>14</sup>. Ponadto podmioty te muszą utrzymać stan zatrudnienia pod rygorem zwrotu dofinansowania bez odsetek proporcjonalnie do okresu nieutrzymania w zatrudnieniu pracownika, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty<sup>15</sup>.

Okres dofinansowania został ograniczony do okresu 3 miesięcy<sup>16</sup>. Wynagrodzenie jest dofinansowane w okresach miesięcznych na podstawie składanych oświadczeń

10 Por. art. 1 pkt 14) S2 w zw. z art. 15z ustawy 1 S1.

11 Por. art. 1 pkt 14) S2 w zw. z art. 15z ustawy 1 S1.

12 Por. art. 1 pkt 14) S2 w zw. z art. 15z ustawy 1 S1.

13 Por. art. 15z ustawy 2 S1.

14 Por. art. 15z ustawy 3 S1.

15 Por. art. 15z ustawy 7 S1.

16 Por. art. 15z ustawy 4 S1.

wnioskodawcy pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń<sup>17</sup>. Okres ten może zostać przedłużony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów<sup>18</sup>.

W art. 15zże ust. 4 S1 określono następującą relację spadku przychodów do wysokości dofinansowania: „1) co najmniej 30% – w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 50% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika; 2) co najmniej 50% – w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 70% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika; 3) co najmniej 80% – w wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej sumę 90% wynagrodzeń poszczególnych pracowników objętych wnioskiem o dofinansowanie wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne należnymi od tych wynagrodzeń, jednak nie więcej niż 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia, powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne od pracodawcy, w odniesieniu do każdego pracownika”.

Dofinansowanie jest dokonywane na wniosek organizacji pozarządowej lub podmiotu, którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wniosek ten jest składany do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na swoją siedzibę w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia naboru przez dyrektora powiatowego urzędu pracy<sup>19</sup>.

Co istotne ustawodawca przewidział wymogi formalne wniosku m.in. składane oświadczenia o (pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń):

- 1) wystąpieniu spadku przychodów z działalności statutowej w wysokości, o której mowa w ust. 4, w związku z zaistnieniem okoliczności, o których mowa w ust. 1;
- 2) niezaleganiu w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do trzeciego kwartału 2019 r.;
- 3) zatrudnieniu pracowników objętych wnioskiem;
- 4) wysokości wynagrodzenia każdego z pracowników objętych wnioskiem i należnych od tego wynagrodzenia składek na ubezpieczenia społeczne;

- 5) numerze rachunku bankowego albo numerze rachunku prowadzonego w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej właściwego dla prowadzonej działalności statutowej<sup>20</sup>.

Do składanych oświadczeń należy dołączyć przewidzianą w ustawie klauzulę o następującej treści „*Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.*”<sup>21</sup>.

Jednocześnie przewidziano zakaz otrzymania dofinansowania w przypadku gdy organizacja pozarządowa lub podmiot, którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w przypadku sfinansowania tej samej części z innych środków publicznych<sup>22</sup>.

Warto dodać, że w uzasadnieniu ustawy wskazano, że przedmiotowe dofinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie będzie finansowane ze środków Funduszu Pracy.

### 3.2 Uprawnienie zlecającego wykonanie zadania publicznego do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania oraz rozliczenia udzielonej dotacji oraz uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii

Kolejne istotne rozwiązanie dotyczy uprawnienia zlecającego wykonanie zadania publicznego do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania oraz rozliczenia udzielonej dotacji oraz uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Zgodnie z art. 15zżl. ust. 1 S1: „*W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w terminie 30 dni następujących po ich odwołaniu organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz pod-*

17 Por. art. 15zże ust. 6 S1.

18 Por. art. 15zże ust. 4 S1.

19 Por. art. 15zże ust. 9 S1.

20 Por. art. 15zże ust. 9 S1.

21 Por. art. art. 15zże ust. 10 S1.

22 Por. art. art. 15zże ust. 11 S1.

miotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy jest uprawniony do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania z wykonania zleconego zadania publicznego oraz rozliczenia udzielonej dotacji na realizację zadania publicznego z pominięciem terminów wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także do uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zleconego zadania publicznego, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii<sup>23</sup>. Praktyczne znaczenie ma również art. 15zzl. ust. 2 S1, zgodnie z którym niewykonanie planu działań lub nieosiągnięcie rezultatów założonych w powyższej umowie nie może skutkować uznaniem dotacji na realizację zadania publicznego w tej części za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi. Rozwiązanie to wydaje się racjonalne z uwagi na brak możliwości przewidzenia takiej skali i dynamiki obecnej epidemii, która w oczywisty sposób ma wpływ na zakładany plan działań i rezultaty. Obecna sytuacja jest uznawana przez ustawodawcę jako „siła wyższa”<sup>23</sup>. Przedmiotowe rozwiązanie ma niebagatelne znaczenie dla odpowiedzialności powyższych organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

### 3.3 Zlecenie przez organ administracji publicznej realizację zadania publicznego

23 Zgodnie z uzasadnieniem ustawy z dnia 31 marca 2020 r.: „Organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzą działalność pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Organ administracji publicznej zlecając realizację zadania przekazuje dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy o finansach. Wykonując zadanie organizacje pozarządowe podlegają rygorom określonym w ustawach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o finansach publicznych i innych. W szczególności w terminach określonych w ustawie o finansach publicznej organizacje składają sprawozdania z realizacji zadania. W przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznej organizacje zobowiązane są do zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Wystąpienie <<siły wyższej>> spowodowanej zagrożeniem epidemicznym oznacza konieczność uznania przez zlecającą zadania publicznego jako uzasadnionych wydatków poniesionych przez organizację pozarządową na sfinansowanie działań, które musiały zostać odwołane z powodu wystąpienia siły wyższej. Ponadto w przypadku, o którym mowa, niewykonanie planu działań bądź nieosiągnięcie rezultatów założonych w umowie, na podstawie której zlecono realizację zadania publicznego, nie może skutkować uznaniem dotacji w tej części za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi”.

## w celu przeciwdziałania COVID-19 z pominięciem otwartego konkursu ofert

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. wprowadziła *explicite* możliwość zlecenia przez organ administracji publicznej organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie realizację zadania publicznego w celu przeciwdziałania COVID-19 z pominięciem otwartego konkursu ofert<sup>24</sup>. Można to uczynić tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii<sup>25</sup>. W uzasadnieniu tej ustawy wskazano: „*Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w szczególności uzasadnionych sytuacjach przewidziała możliwość odstąpienia od zasady zlecenia zadań w trybie otwartego konkursu ofert. W razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej została stworzona możliwość zlecenia zadań z pominięciem trybu otwartego konkursu ofert. W związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego i skutkami jakie niesie dla szczególnych grup obywateli wymagających szczególnej troski, w tym osób bezdomnych, osób starszych, niesamodzielnych, które powinny ograniczyć przemieszczanie się ze względu na swoje bezpieczeństwo oraz potrzebą zapewnienia niezbędnych warunków do przeżycia organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązane zostały do prowadzenia działań łagodzących skutki, o których mowa wyżej. W tym zakresie i zgodnie z uzasadnieniem wprowadzenia możliwości odstąpienia od zasady zlecenia zadań w trybie otwartego konkursu ofert w art. 11a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie niezbędne jest umożliwienie organom administracji publicznej zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w sytuacji obecnego zagrożenia epidemicznego*”. Zmiana ta ma bardzo praktyczne znaczenie, albowiem wiele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie niezwłocznie podjęło szerokie działania w celu niesienia pomocy osobom potrzebującym i dotkniętym skutkami epidemii np. poprzez wolontariat dla osób starszych i zakup żywności dla nich, wsparcie i ochrona personelu medycznego, udzielanie odpowiednich porad. W tym zakresie współdziałanie z nimi jednostek samorządu terytorialnego może się opierać właśnie na zleceniu zadań bez przeprowadzenia konkursu co znacznie przyspieszy proces realizacji zadania publicznego.

24 Por. art. 1 pkt 14) S2 w zw. z art. 15zzm S1.

25 Por. tamże.

## 4. Istota zmian ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2

Katalog możliwości przewidziany w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw okazał się niewystarczający.

W związku z tym przewidziano kolejne rozwiązania w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Na jej podstawie warto wskazać na następujące możliwości explicite odnoszące się do organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: 1) wniosek o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19<sup>26</sup>; 2) wprowadzenie przez radę gminy zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19<sup>27</sup>; 3) przedłużenie przez radę gminy terminu płatności rat podatku od nieruchomości w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19<sup>28</sup>; 4) zmiana ustalenia biegu terminu dofinansowania przez starostę części kosztów wynagrodzeń pracowników<sup>29</sup>; 5) wzajemne informowanie się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy oraz możliwość zmiany umowy<sup>30</sup>; 6) brak popełnienia przestępstwa wobec braku ustalenia lub dochodzenia należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego<sup>31</sup>; 7) rozporządzenie

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego określające inne terminy wypełniania obowiązku w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii<sup>32</sup>.

### 4.1 Wniosek o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19

W ustawie z dnia 16 kwietnia przewidziano możliwość złożenia przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wniosku o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19<sup>33</sup>: „Przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284), podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz państwowa osoba prawna w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19, na zasadach określonych w ust. 7 i 10”. Organizacje i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku

26 Por. art. 73 pkt 20) S3 w zw. z art. 15g S1.

27 Por. art. 73 pkt 25) S3 w zw. z art. 15p S1.

28 Por. art. 73 pkt 26) S3 w zw. z art. 15q S1.

29 Por. art. 73 pkt 41) S3 w zw. z art. 15zze S1.

30 Por. art. 73 pkt 57) S3 w zw. z art. 15 zzzzzb S1.

31 Por. art. 73 pkt 57) S3 w zw. z art. 15 zzzzzd S1.

32 Por. art. 73 pkt 57) S3 w zw. z art. 15 zzzzzz S1.

33 Por. art. 73 pkt 20) S3 w zw. z art. 15g ust. 1 S1.

publicznego są istotnym pracodawcą na rynku pracy<sup>34</sup>.

W ten sposób rozszerzono katalog wnioskodawców. Co istotne uczyniono to pomimo braku wymienienia organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>35</sup>, który to artykuł określa obowiązek uiszczenia składek za pracowników na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Jednocześnie ust. 3 w art. 15g ustawy z dnia 31 marca 2020 r. otrzymał brzmienie: „Podmioty, o których mowa w ust. 1, muszą spełniać kryteria, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 669), z zastrzeżeniem, że nie zalegają w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca trzeciego kwartału 2019 r.”. Użycie spójnika „lub” należy interpretować jako alternatywę. Tym samym brak zaległości należy interpretować odpowiednio tzn. w stosunku tych podmiotów, które mają taki obowiązek opłacania odpowiednich składek. Do takiego wniosku prowadzi także wykładnia historyczna (m.in. kierunek zmian), systemowa (m.in. zasada równości i solidarności) oraz funkcjonalna (m.in. wspomniany cel ustaw). Niezbyt precyzyjna wydaje się zatem stała lista oświadczeń umieszczona w formularzach publicznych dot. przedmiotowego wniosku.

W ramach wieloaspektowej wykładni należy w szczególności zwrócić uwagę na część uzasadnienia ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r.: „Epidemia COVID-19 dezorganizując życie społeczne i gospodarcze wywrze z pewnością negatywny wpływ także na funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Organizacje są partnerem i realizatorem wielu zadań publicznych. Prowadzą placówki dla bezdomnych, szkoły, domy dziennego pobytu. Organizują wiele działań kulturalnych, sportowych, edu-

kacyjnych. Obecnie dużą część działań muszą zawiesić, a część placówek zamknąć. Tam gdzie jest to możliwe organizowana jest praca zdalna, ale nie wszystkie działania są możliwe do realizacji w takiej formie. Istotnym problemem sygnalizowanym przez organizacje jest konieczność ponoszenia kosztów stałych funkcjonowania w sytuacji drastycznego spadku wpływów z odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej. Organizacje sygnalizują także problemy związane z rozliczaniem poniesionych wydatków na działania, które musiały zostać odwołane z powodu zagrożenia epidemicznego. Organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadząc odpłatną działalność pożytku publicznego i działalność gospodarczą zmuszone są w związku z sytuacją stanu epidemii COVID-19 do odwoływania szkoleń, seminariów, konferencji, koncertów, wystaw, zamykania placówek. Tym samym w znaczący sposób obniżają się ich przychody z odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej. Jednocześnie organizacje pozarządowe dla swojego przetrwania muszą podtrzymywać funkcjonowanie organizacji i ponosić stałe koszty. Ponieważ działalność organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w tym zakresie jest identyczna jak przedsiębiorców uzasadnione jest objęcie organizacji takimi samymi ulgami jak przedsiębiorców”. Jednocześnie w tym uzasadnieniu podkreślono, że wprowadzone rozwiązania mają za cel spowodowanie, że wpływ epidemii COVID-19 na sektor pozarządowy zostanie ograniczony lub przynajmniej złagodzony, zaś rozwój społeczeństwa obywatelskiego nie zostanie zahamowany.

## 4.2 Wprowadzenie przez radę gminy zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19

Na podstawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 wprowadzono następującą zmianę umożliwiającą radzie gminy zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Zgodnie z art. 73 pkt 25) S3 w zw. z art. 15p S1: „W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobiega-

34 W uzasadnieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. stwierdzono, że: „Organizacje pozarządowe są ważnym pracodawcą. Na koniec 2018 r. w organizacjach non-profit zatrudnionych było na podstawie stosunku pracy 173,5 tys. osób, w tym dla 142,2 tys. osób praca stanowiła główne miejsce zatrudnienia. Organizacje non-profit zatrudniały również personel na podstawie umów cywilnoprawnych. W 2018 r. takich pracowników było 441,1 tys., z czego dla 34,4 tys. (tj. 7,8%) było to główne źródło utrzymania. Z działań i usług organizacji korzysta znaczący krąg beneficjentów. Daleko idące ograniczenie ich aktywności miałyby negatywny wpływ na życie społeczne i polityczne kraju. Powyższe uzasadnia objęcie organizacji pozarządowych możliwością zwrócenia się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, w tym środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”.

35 Tekst jedn. Dz. U. 2020 poz. 7 z późn. zm.



niem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [...] wprowadza się następujące zmiany: [...] 25) w art. 15p dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu: <<2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może wprowadzić również zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności przez: 1) organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz 2) podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1 – których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.>>”

W uzasadnieniu ustawy wskazano, że zwolnienia te mogą dotyczyć części roku 2020. Tego rodzaju rozwiązanie stanowi kolejny element współdziałania (w formie pośredniej) jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przesłanka pogorszenia płynności finansowej nie jest precyzyjna i może mieć różne stopnie. Musi ona być jednak powiązana z konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID-19, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni charakter.

### 4.3 Przedłużenie przez radę gminy terminu płatności rat podatku od nieruchomości w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19

W zakresie podatkowym ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. odnosi się explicite również do możliwości przedłużenia przez radę gminy terminu płatności rat podatku od nieruchomości w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Zgodnie z art. 72 pkt 26) w zw. z art. 15q S1: „W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych [...] wprowadza się następujące zmiany: [...] 26) w art. 15q dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu: <<2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może przedłużyć terminy płatności rat, o których mowa w ust. 1, również: 1) organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,

oraz 2) podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1 – których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.>>”. Przedmiotowa zmiana wpisuje się w pośrednie współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

### 4.4 Zmiana ustalenia biegu terminu dofinansowania przez starostę części kosztów wynagrodzeń pracowników

Na podstawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 dokonano również doprecyzowania ust. 4 i 7 art. 15z ustawy. Zgodnie z art. 73 pkt 41) S3 w zw. z art. 15z S1: „W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568) wprowadza się następujące zmiany: [...] 41) w art. 15z: a) w ust. 4 wprowadzenie do wyczenia otrzymuje brzmienie: <<Dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, może być przyznane organizacji pozarządowej lub podmiotowi, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, przypadające od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 9, w przypadku spadku przychodów z działalności statutowej o>>, b) ust. 7 otrzymuje brzmienie: <<7. Organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, są obowiązane do utrzymania w zatrudnieniu pracowników objętych umową, o której mowa w ust. 1, przez okres, na który zostało przyznane dofinansowanie.>>”. Warto zwrócić uwagę, że w pierwotnym brzmieniu ust. 4 nie wskazano na początek biegu terminu („[...] przypadające od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 9 [...]”).

### 4.5 Wzajemne informowanie się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy oraz możliwość zmiany umowy

W ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. przewidziano również obowiązek wzajemnego informowania się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte

wykonanie umowy jak również możliwość zmiany tej umowy.

Zgodnie z art. 73 pkt 57) S3 w zw. z art. 15 ust. 1 zzzzzb S1: „[...] Strony umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego lub umowy zawartej w trybie określonym w art. 11a–11c lub art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawartej przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, niezwłocznie, wzajemnie informują się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub może wystąpić”.

Jak wskazano w tym ustępie strony umowy: „[...] potwierdzają ten wpływ dołączając do informacji, o której mowa w zdaniu pierwszym, oświadczenia, które mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) liczby i stanowisk pracowników lub osób świadczących pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, które uczestniczą lub mogłyby uczestniczyć w realizacji umowy:
  - a) podlegających obowiązkowej hospitalizacji w celu zapobiegania szerzeniu się zakażenia wirusem SARS-CoV-2 lub COVID-19,
  - b) podlegających obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu w związku z pozostawaniem w styczności z osobami zakażonymi wirusem SARS-CoV-2 lub chorymi na COVID-19,
  - c) zwolnionych od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności, w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko, lub niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu rozprzestrzeniania się COVID-19,
  - d) skierowanych do pracy przy zwalczaniu epidemii w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;
- 2) decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub działającego z jego upoważnienia państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nakładających na stronę umowy obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych;
- 3) poleceń lub decyzji wydanych przez wojewodów, ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa Rady

Ministrów, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o których mowa w art. 11 ust. 1–3;

- 4) wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych;
- 5) okoliczności, o których mowa w pkt 1–4, w zakresie w jakim dotyczą one stron umowy;
- 6) braku możliwości realizacji poszczególnych działań określonych umową”.

Powyższy katalog w zakresie obowiązku informacyjnego ma charakter otwarty. Oświadczenia te po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii może skontrolować organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego pod względem ich prawdziwości<sup>36</sup>.

Jednocześnie ustawa pozwala – po stwierdzeniu, że wcześniej wspomniane okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie umowy – dokonać przez strony umowy jej zmiany, w szczególności: 1) terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części; 2) sposobu wykonywania umowy lub jej części; lub 3) zakresu wykonania umowy lub jej części. Katalog ten również ma charakter otwarty<sup>37</sup>.

Warto w tym miejscu również przytoczyć część uzasadnienia ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2: „*Ponadto proponuje się również wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym strony umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego lub umowy zawartej w trybie określonym w art. 11a–11c lub art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawartej przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, w przypadku zaistnienia okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, będą miały możliwość – po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć lub wpływają na należyte jej wykonanie – renegowacji tej umowy w szczególności przez zmianę terminu wykonania umowy lub jej części, czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części, zmianę sposobu wykonywania umowy lub jej części lub zmianę zakresu wykonania umowy lub jej części*”. Odpowiednie zrozumienie przez jednostki samorządu terytorialnego aktualnej sytuacji organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w konsekwencji modyfikacji umowy należy zakwalifikować jako bezpośrednią formę przedmiotowego współdziałania.

<sup>36</sup> Por. art. 15 ust. 3 zzzzzb S1.

<sup>37</sup> Por. art. 15 ust. 2 zzzzzb S1.

#### 4.6 Brak popełnienia przestępstwa wobec braku ustalania lub dochodzenia należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego

Istota kolejnej zmiany polega na wyłączeniu odpowiedzialności karnej wobec braku ustalania lub dochodzenia należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego. Zgodnie z art. 73 pkt 57) S3 w zw. z art. 15 zzzzzd S1: „Nie popełnia przestępstwa, o którym mowa w art. 296 § 1–4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, kto nie ustala lub nie dochodzi od organizacji pozarządowej lub podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, o której mowa w art. 15zzzzzb ust. 1, lub zmienia umowę zgodnie z art. 15zzzzzb ust. 2”. Przedmiotowa zmiana pozwala na uniknięcie odpowiedzialności karnej za brak dochodzenia przedmiotowych należności m.in. kar umownych.

#### 4.7 Rozporządzenie Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego określające inne terminy wypełniania obowiązku w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii

W zakresie terminów dotyczących rocznych sprawozdań merytorycznych oraz finansowych należy wskazać, że Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego może określić w drodze rozporządzenia inny termin wypełniania przez organizację pożytku publicznego obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 6 lub ust. 6b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia prawidłowej jego realizacji. Zmiana taka jest podyktowana aspektem praktycznym, albowiem skutki epidemii zaburzyły niewątpliwie normalny tryb pracy.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w ramach ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – ma charakter wieloaspektowy i może mieć formę bezpośrednią lub pośrednią.

W aspekcie podmiotowym należy podkreślić, że współdziałanie to powinno odbywać na zasadzie równości zarówno z organizacjami pozarządowymi jak i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym kościelnych osób prawnych prowadzących działalność pożytku publicznego dodatkowo uwzględniając specyfikę tych ostatnich i tzw. indywidualne ustawy wyznaniowe jak również ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Tym samym należy dokonywać wieloaspektowej wykładni przepisów, w szczególności wykładni systemowej i funkcjonalnej. Co istotne przepisy analizowanych ustaw nie wymagają od powyższych podmiotów posiadania statusu organizacji pożytku publicznego.

W aspekcie przedmiotowym należy wskazać, że w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw przewidziano *explicite dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego następujące rozwiązana dotyczące pomocy*: 1) przyznanie przez starostę dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników; 2) uprawnienie zlecającego wykonanie zadania publicznego do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania oraz rozliczenia udzielonej dotacji oraz uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii; 3) zlecenie przez organ administracji publicznej realizację zadania publicznego w celu przeciwdziałania COVID-19 z pominięciem otwartego konkursu ofert. W przypadku zaś ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 należy wskazać na następujące rozwiązania: 1) wniosek o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych

*Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19; 2) wprowadzenie przez radę gminy zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19; 3) przedłużenie przez radę gminy terminu płatności rat podatku od nieruchomości w przypadku pogorszenia płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19; 4) zmiana ustalenia biegu terminu dofinansowania przez starostę części kosztów wynagrodzeń pracowników; 5) wzajemne informowanie się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy oraz możliwość zmiany umowy; 6) brak popełnienia przestępstwa wobec braku ustalania lub dochodzenia należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego; 7) rozporządzenie Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego określające inne terminy wypełniania obowiązku w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.*

Należy zaznaczyć, że dotychczasowe wybrane ustawy nie mają charakteru wyczerpującego i należy się spodziewać kolejnych zmian legislacyjnych i to w dość dynamicznym tempie. Choć jest ono wręcz niespotykane, to natura epidemii wymaga niestety odpowiedniego dostosowania przepisów do otaczającej i nieprzewidzianej rzeczywistości. Ważna jest tym samym z jednej strony szybkość w ustaleniu obowiązujących przepisów, a z drugiej wykorzystanie ich w celu współdziałania co ostatecznie przynosi skutek w postaci działania na rzecz dobra wspólnego.

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dotychczas przyjętych rozwiązań powinny dokonywać nie tylko pomocy doraźnej ale również długofalowej, albowiem organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego pomagają często mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego.

Stan prawny na dzień 20.04.2020 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl