

Regulacja organizacji pożytku publicznego na Węgrzech

Dániel Csanády
Budapest School of Management

I. Przesłanki ustawy o organizacjach pożytku publicznego

1. Odrodzenie sektora non profit

Mająca bogate tradycje **działalność w towarzystwach** obudziła się na Węgrzech z długiego, czterdziestoletniego snu Śpiącej Królowej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Przedtem system jednopartyjny tolerował tylko organizacje sportowe, aktywnego wypoczynku i naukowe, sam z kolei stworzył takie "ruchy", które służyły jego celom politycznym, np. Radę Kobiet czy Radę Pokoju. Tak zwane "**duże korporacje**", czyli kościoły, związki zawodowe i stowarzyszenia mniejszości narodowych wegetowały w tym okresie pod kierownictwem partyjnym.

Pierwszą oznaką nowych czasów było przywrócenie instytucji **fundacji** w węgierskim prawie prywatnym w 1987 r., znalazła się ona w Ustawie nr IV. z 1959 r. - **Kodeks Cywilny**. Fundacja nie jest jeszcze zjednoczeniem osób, ani majątku, tylko wydzielonym jednostronnym oświadczeniem woli celowym funduszem majątkowym, który zgodnie z nowymi przepisami ma służyć "długofalowym interesom publicznym". Należy wyznaczyć odpowiednią do realizacji celu organizację zarządzającą, lub należy utworzyć do wykonania tego zadania oddzielną organizację. Rola nowych fundacji w okresie przemian w 1990 r. była jednak dwuznaczna. Z jednej strony przyczyniły się one do odtworzenia podstaw egzystencjalnych społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej strony jednak stwarzały sposobność do "przeciekania" części majątku zanikającej partii jedynie słusznej oraz niektórych instytucji publicznych.

Wolność zrzeszania się, zawartą w **Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych** ogłosiła na Węgrzech Ustawa nr II. z 1989 r. o **prawie do zrzeszania się**. Równoległe do uchwalenia ustawy instytucja stowarzyszenia została dodana również do [węgierskiego] Kodeksu Cywilnego. Prawo do zrzeszania się nie miało na celu enumeratywnie wymieniać kręgu **organizacji pożytku publicznego** - dawniej określane mianem korporacji o celach ideowych – skoncentrowało się raczej na stworzeniu ram prawnych dla organizowania się społeczeństwa obywatelskiego i dla przemian demokratycznych. Zgodnie z tak postawionym celem ta ustawa nie stworzyła jakiegoś rodzaju organizacji o zamkniętej definicji, stworzyła raczej zbiorczą kategorię: **organizacji społecznej**, z własnym samorządem, służącej wzajemnym celom zarejestrowanych członków, ale zasadniczo nie umożliwiającej prowadzenia działalności gospodarczej. Modelem prawnym **organizacji społecznej** jest stowarzyszenie, które jest jednak korporacją o otwartym członkostwie, a krąg organizacji społecznych obejmuje również korporacje o członkostwie zamkniętym. Ta kategoria z biegiem czasu zróżnicowała się, i w jej ramach do naszych czasów ukonstytuowały się liczne podkategorie.

Działalność i finansowanie partii politycznych zostały uregulowane w Ustawie nr III. z 1989 r., a o równości związków wyznaniowych oraz o nadaniu osobowości prawnej kościołom i ich instytucjom traktuje ustawa nr IV. z 1990 r. o **wolności sumienia i religii oraz o kościołach**. Te ustawy jeszcze przed wolnymi wyborami w 1990 r. ukształtowały odmienne od organizacji

powstających na podstawie prawa cywilnego zasady regulacji dużych korporacji. Po powstaniu rządu demokratycznego w sferze prawa publicznego zostały jeszcze uregulowane **organizacje broniące interesy pracowników i pracodawców oraz system ich instytucjonalnych współzależności** w drugiej części Ustawy nr XXII. z 1992 r. - Kodeks Pracy oraz znacząco te regulacje zmieniającej Ustawie nr LV. z 1995 r., a także - po długotrwałych dyskusjach - uchwalono Ustawę nr LXXVII. z 1993 r. **o prawach mniejszości narodowych i etnicznych**.

Jednocześnie przy tworzeniu regulacji dotyczących różnych rodzajów organizacji, ale szczególnie związków zawodowych w małym tylko stopniu brano uwagę wspólne osiągnięcia zadeklarowane **w traktatach międzynarodowych**. Było to spowodowane prawdopodobnie opóźnione ogłoszenie niektórych traktatów międzynarodowych oraz częściowo nieznaną w środowiskach prawniczych orzecznictwa związaną z tymi traktatami. Liczne traktaty przyjęte przez Międzynarodową Konferencję Pracy zostały ogłoszone na Węgrzech np. dopiero w 2000 r.

Punktem zwrotnym w regulacjach cywilnoprawnych dotyczących organizacji pożytku publicznego była reforma **Kodeksu Cywilnego** w 1993 r., w ramach której poza klasycznymi formami działalności non profit, tj. fundacjami i stowarzyszeniami pojawiły się **nowe formy organizacji**: korporacja publiczna, fundacja publiczna i spółka pożytku publicznego. Co do korporacji publicznych Kodeks Cywilny zawiera tylko ogólne regulacje. Uprawnienia z prawa publicznego może określić tylko ustawa, więc korporacja publiczna może być utworzona tylko ustawą. Zgodnie z tym **korporacja publiczna** wymieniona w Kodeksie Cywilnym - podobnie do instytucji organizacji publicznych - jest kategorią zbiorczą.

Korporacja publiczna w zasadzie jest stowarzyszeniem uprzywilejowanym, które poza swoistymi celami zawodu realizuje również zadania publiczne związane z członkami oraz wykonywaną przez nich działalnością, i jako samorząd wykonuje uprawnienia urzędowe i kontrolne. Niemniej z tej to przyczyny korporacja publiczna jest **stowarzyszeniem przymusowym**, gdzie członkom stowarzyszeniom z danego zawodu czy z danej branży nie przysługuje prawo pozostania poza stowarzyszeniem: tj. nie przysługuje negatywne prawo do stowarzyszenia. Za implementacją korporacji publicznych do Kodeksu Cywilnego stał zamiar taki, by wszelkie korporacje publiczne działały na identycznych zasadach w życiu gospodarczym.

Fundacja publiczna jest rodzajem fundacji, jaką może założyć Parlament, Rząd oraz rada samorządów lokalnych lub samorządów mniejszości w celu trwałego zapewnienia wykonania zadań publicznych. Zadaniem publicznym uważa się te zadania państwa, lokalnego samorządu lub samorządu mniejszości, których wykonanie należy do obowiązków państwa lub samorządu. Utworzenie fundacji publicznej jednak nie mogło mieć wpływu na obowiązek wykonania zadania przez państwo czy samorząd. Ustawa nr LXV. z 2006 r. nowelizująca **ustawę o finansach publicznych** ostatecznie zniósła regulacje odnośnie fundacji publicznych, zawarte w Kodeksie Cywilnym. W przypadku fundacji publicznych założonych przed nowelą i nadal działających należy stosować - z nielicznymi wyjątkami związanymi z ochroną majątku publicznego - przepisy obowiązujące dla fundacji.

Spółka pożytku publicznego jest swoistą formą stowarzyszenia majątkowego, której pierwszorzędnym celem nie jest wypracowanie zysku lub uzyskanie korzyści majątkowych, ale troska o określone wspólne potrzeby społeczne. Spółka może celem wspomaganie działalności pożytku publicznego prowadzić również skierowaną na zysk działalność gospodarczą, niemniej zysk uzyskany z działalności gospodarczej nie można przekazać udziałowcom. W umowie spółki

należy określić tak działalność pożytku publicznego, jak i uzupełniająca działalność gospodarczą. W przypadku spółek pożytku publicznego zastosowanie mają poza przepisami zawartymi w Kodeksie Cywilnym również przepisy odnoszące się do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie nr IV. z 2006 r. o **spółkach prawa handlowego** po 1 lipca 2007 r. już nie można zakładać spółek pożytku publicznego. Istniejące wcześniej spółki pożytku publicznego mają obowiązek przekształcić się w spółki non profit z ograniczoną odpowiedzialnością do 1 lipca 2009 r. Spółka non profit prawa handlowego nie jest samodzielną formą prawną spółki, ale taką skierowaną na pozyskanie dochodów działalnością gospodarczą, jaką można zakładać i która może działać zgodnie z przepisami w każdej formie prawnej spółek prawa handlowego. Taka spółka może prowadzić działalność gospodarczą tylko jako uzupełniająca, i ewentualne **osiągane zyski nie mogą być wypłacane** udziałowcom czy akcjonariuszom.

Poza klasycznymi formami organizacji pożytku publicznego istnieją jeszcze **liczne takie formy organizacyjne** w węgierskim systemie prawnym, które nie są ani organami czy instytucjami państwa, ani prywatnymi spółkami prowadzącymi działalność gospodarczą nastawioną na zysk. Są to z jednej strony działające na styku państwa i sektora non profit **różnego rodzaju korporacje publiczne** (wspólnoty górskie, spółki wodne, izby zawodowe i branżowe, krajowe związki sportowe, narodowe związki sportowe), a z drugiej strony działające z kolei na granicy sektora non profit i gospodarki **swoiste korporacje prywatne** (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, spółki leśne i wspólnoty pastwiskowe, stowarzyszenia wzajemnego ubezpieczenia, dobrowolne kasy zabezpieczenia emerytalnego czy ubezpieczenia zdrowotnego, kluby i związki sportowe).

Gehenna spółdzielni po przemianach - z nowelizacjami ustawy nr I. z 1992 r. aż do zaniku pierwotnej idei - niegodnie oddzielające spółdzielnie od szerszej kategorii organizacji pożytku publicznego, aż wreszcie ustawa nr X. z 2006 r. o **spółdzielniach** utrzymała w mocy regulacje dotyczące zrzeszeń spółdzielni i wprowadziła instytucję **spółdzielni socjalnej**. W niektórych krajach europejskich uważają spółdzielnie za organizacjami pożytku publicznego, z kolei w innych krajach tylko pewne rodzaje spółdzielni, np. spożywców, czy mieszkaniowe są uważane za takie, a spółdzielnie handlowe czy kasy spółdzielcze już są traktowane jednoznacznie jako organizacje gospodarcze.

Możemy więc podzielić organizacje pożytku publicznego na trzy główne grupy. Do jednej z tych grup należą te **korporacje prywatne pożytku publicznego**, których działalność jest uregulowana w Kodeksie Cywilnym. W drugiej grupie znajdują się **korporacje publiczne**, których każdy podtyp został utworzony oddzielnymi ustawami. Do grupy trzeciej należą takie **nietypowe towarzystwa**, które powstały na podstawie oddzielnych ustaw lub choć powstały na podstawie prawa do stowarzyszenia jako organizacje społeczne ale dotyczą ich oddzielne przepisy.

2. Sprzeczności rozwoju sektora non profit

Prywatne organizacje pożytku publicznego - za wyjątkiem niektórych fundacji publicznych założonych przez rząd - otrzymały tylko okruszki ze stołu **prywatyzacji**. W przeciwieństwie do tego partiom politycznym i związkom zawodowym przekazano znaczny majątek, a kościołom historycznym zwrócono część ich dawnego majątku. Choć Parlament uchwalił aż dwie ustawy nr CXLII. z 1997 r. i nr CVII. z 1999 r. o **uporządkowaniu statusu prawnego nieruchomości**

użytkowanych przez organizacje społeczne, ale te przepisy w zasadzie przekazały majątek tylko organizacjom działającym już przed 1990 r. Choć część majątku związkowego sprzed przemian przeznaczono dla powstałych po 1990 r. organizacji społecznych i fundacji, które mogły składać wnioski o przydział, ale te wnioski oceniało **gremium polityczne** - Komisja Organizacji Społecznych Parlamentu - która nie nadawała się do bezstronnej oceny użyteczności publicznej organizacji pozarządowych.

Przykładem z ostatnich czasów na niefortunne rozplecenie się korporacji publicznych na szkodę prywatnych organizacji jest ustawa XLVI. z 2003 r. **o zmianie ustawy o działalności i finansowaniu partii politycznych**, która na wzór niemiecki wprowadziła na Węgrzech uprzywilejowaną instytucję **fundacji partyjnych**. Ten nowy rodzaj organizacji mogą zakładać w celu rozwijania kultury politycznej oraz prowadzenia działalności naukowej, popularnonaukowej, badawczej i szkoleniowej tylko takie partie polityczne, które posiadają co najmniej w dwóch kolejnych kadencjach własną frakcję w parlamencie. Te fundacje są otwarte na przyjmowanie wsparcia zewnętrznego, a jednocześnie otrzymują dotacje budżetowe w wysokości proporcjonalnej do liczby mandatów poselskich - czyli w wysokości niezależnej od wykonywanych zadań - a do ich kontroli nie jest uprawniony Urząd Kontroli Podatkowej i Finansowej, ale Państwowa Izba Kontroli.

W ramach **reformy finansów publicznych** z powodu przymusowego obniżenia wydatków publicznych państwo było zmuszone do ograniczenia wachlarza świadczonych przez niego usług, i to przede wszystkim w sferze socjalnej. Ograniczone lub zlikwidowane przez państwo usługi sfera biznesowa może zapewnić tylko w wyższych od dotychczasowych cenach, ich utrzymanie na niezmiennym poziomie byłoby możliwe tylko przy rosnącym popycie. Ale na krótką metę na wzrost **popytu efektywnego** nie można liczyć w okresie spadków czy stagnacji w gospodarce, a nawet w warunkach umiarkowanego wzrostu, więc część potrzeb obywateli - przynajmniej przez jakiś czas - może nie zostać spełnione.

Rozwiązaniem tych poważnych problemów byłoby zapewnienie częściowego finansowania usług pożytku publicznego organizacji pożytku publicznego z budżetu państwa i uzupełniające wsparcie prywatne. W takim przypadku **ceny usług** mogłyby być na niższym poziomie niż ceny sektora przedsiębiorstw, jednak te usługi byłyby wykonane nie przez organy państwa, ale przez **organizacje prywatne**. Taka możliwość – sprawdzona w krajach europy zachodniej – była jednak długo blokowana na Węgrzech przez brak ram prawnych zapewniających możliwość rozliczenia i przejrzystość działania i gospodarowania organizacji pożytku publicznego.

Kodeks Cywilny tak w przypadku stowarzyszeń jak i fundacji wymaga jedynie określenia celu organizacji – „długotrwały cel pożytku publicznego” – niemniej regulacje związane z wykorzystaniem środków publicznych powinny opierać się nie na celach, ale na ocenie faktycznej działalności organizacji. Kwestia **pożytku publicznego** w swej istocie jest tożsama z rozróżnieniem prawnym pożytku osobistego, pożytku korporacyjnego i od nich bardziej dalekosiężnego pożytku publicznego, czyli z oceną faktycznej działalności organizacji pożytku publicznego. Właśnie ciągle na tym punkcie wcześniej poległy wszelkie próby regulacji dotacji budżetowych.

3. Problematyka regulacji sektora non profit

Rozwój systemu prawnego nie sprzyjał w okresie między rokiem 1992 i rokiem 1997 organizacjom pożytku publicznego. Tradycyjalnie dualistyczny charakter – dzielący system prawny na prawo publiczne i prawo prywatne – węgierskiej filozofii prawniczej uważa regulację

organizacji pożytku publicznego zasadniczo za sprawą prawa prywatnego, gdyż mówimy o organizacjach prawa cywilnego. Regulacja w sferze prawa prywatnego jednak nie może zastąpić brakujących przepisów prawa publicznego, i nie była w stanie wpłynąć na mające podstawowe znaczenie dla organizacji pożytku publicznego regulacji w prawie podatkowym.

W okresie między latami 1992 i 1996 **zmniejszyły się ulgi podatkowe** dla organizacji pożytku publicznego. Władza fiskalna uzasadniała te tendencje brakami w regulacji działalności i finansów sektora. Powstało to uzasadnienie w złej wierze, gdyż tworzenie regulacji dotyczących rachunkowości, sprawozdawczości, likwidacji oraz zamówień publicznych organizacji pożytku publicznego było właśnie zadaniem Ministerstwa Finansów. Władza fiskalna właściwie starała się ograniczyć spadek pobranych podatków, więc wzrost liczby organizacji zrównoważyła zawężaniem liczby rodzajów jak i obniżeniem wielkości ulg.

Nowelizacja Kodeksu Cywilnego w 1993 r. nie potrafiła zniweczyć **labilność podstaw publicznoprawnych**. Ta próba reform okazała się i tak chybiona, gdyż nie załatwiła wystarczająco regulacji działalności i finansowania tradycyjnych form organizacji pożytku publicznego, czyli stowarzyszeń i fundacji, ale za to rozszerzyła katalog organizacji pożytku publicznego trzema nowymi formami prawnymi, z korporacją publiczną, z fundacją publiczną i spółką pożytku publicznego. W wyniku tego nie rozwiązała istniejących problemów, a za to powiększyła liczbę zakładanych organizacji i w ten sposób zmniejszyła szanse działających już organizacji na stabilizację finansową.

Te nowe organizacje zostały utworzone głównie do wykonania **zadań publicznych**, więc ich organizacja i działalność pochłonęła znaczne środki budżetowe. Nowe organizacje powstały przeważnie dla wykonania zadań centralnych lub samorządów lokalnych w sposób bardziej elastyczny, niż potrafią instytucje państwowe działające w ramach surowego reżymu budżetowego, więc braki w regulacji działalności i finansowania organizacji publicznych niespecjalnie przeszkadzały organom państwa inicjującym ustawy o korporacjach publicznych, czy wydającym decyzje o utworzeniu fundacji publicznych i spółek pożytku publicznego. Opisana w powyższych sytuacja jednak silnie zahamowała rozwój organizacji pożytku publicznego opartych na prawdziwej samoorganizacji, posiadających samorządy z prawdziwego zdarzenia.

Forma prawna spółki pożytku publicznego była **nieudaną próbą** definiowania pożytku publicznego. Starła się wcisnąć w zamkniętą formę organizacyjną, w pustą formułę prawną "działania skierowane na spełnienie wspólnych interesów społeczeństwa i jednostki", umożliwiając w ten sposób centralnym i lokalnym organom państwa, by bez udziału społeczeństwa, w drodze administracyjnej decydowali o ramach organizacyjnych i finansowych wykonania zadań publicznych. To swoiste odrodzenie „**przedsiębiorstw państwowych**” jednak nie wspomagało, ale hamowało współpracę organów państwa i lokalnych samorządów oraz prywatnych organizacji pożytku publicznego, długo zwlekaną reformę usług społecznych, uformowanie się rynku regulowanego usług publicznych. Spółka pożytku publicznego okazała się być formą przejściową, bo choć wyeliminowała niekorzystne właściwości prawdziwie obywatelskich inicjatyw, nie potrafiła zapewnić charakteryzujących ją, a niezbędnych korzyści.

Potem nowelizacja w 1994 r. **ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych** uzależniła wydanie świadectwa dla fundacji uprawniającego do korzystania z ulg podatkowych od wcześniejszej kwalifikacji przez urzędy skarbowe. Urząd Kontroli Podatkowej i Finansowej jednak okazał się nieodpowiednim organem do badania działalności organizacji pożytku publicznego, gdyż ma swój interes w zwiększeniu wpływów z podatków, a nie w udzielaniu ulg podatkowych. A próba reform też poniosła klęskę, i już w 1995 r. zlikwidowano uprawnienia kwalifikacyjne urzędów skarbowych.

Z powodu programu stabilizacyjnego gospodarki dopiero w 1996 r. wykrystalizował się projekt ustawy, który w ramach ustawy branżowej – z zastosowaniem narzędzi tak prawa prywatnego jak i publicznego – zamierzał uregulować relacje budżetu państwa i organizacji pożytku publicznego. Zadaniem stojącym przed tym projektem ustawy było umocnienie podstaw prawnych i materialnych organizacji non profit, wykonujących zadania publiczne, i równoległe z tym uporządkowanie reguł działalności i finansowania organizacji non profit. W latach 1996 – 1997 powstało więcej ustaw mających na celu rozwój sektora non profit.

Spśród nich szczególne znaczenie miały ustawa nr CXXVI. Z 1996 r. **o przekazaniu określonej części podatku dochodowego od osób fizycznych na żądanie podatnika na cele pożytku publicznego**, oraz ściśle z tą ustawą związana ustawa nr L. z 2003 r. **O Narodowym Obywatelskim Programie Podstawowym**. Pod względem rozwoju systemu prawnego decydujące znaczenie ma ustawa nr CLVI. z 1997 r. **o organizacjach pożytku publicznego**. Wspomnieć należy jeszcze ustawę nr CVI. Z 2001 r. **o zmianie przepisów o rejestrze organizacji społecznych i fundacji**, która wyeliminowała pewne niejasności regulacyjne związane z zaprzestaniem działalności oraz ze zmianami w akcie założycielskim organizacji pożytku publicznego.

II. Główne elementy ustawy o organizacjach pożytku publicznego

1. System ulg działalności pożytku publicznego

Celem ustawy jest stwarzanie podstaw do bardziej uporządkowanej i przewidywalnej współpracy między organizacjami pożytku publicznego a organami państwa i samorządów lokalnych. Ustawa osiągnie ten cel z utworzeniem **nowego systemu kwalifikacyjnego**, nowej jakości organizacyjnej, tj. statusu prawnego organizacji pożytku publicznego. Ten status prawny wnosi z jednej strony prawa – zasadniczo prawo do dotacji budżetowej – z drugiej strony obowiązki – wymóg prowadzenia działalności pożytku publicznego w sposób przejrzysty. Podstawą tego systemu kwalifikacyjnego nie są jednak różnice między rodzajami organizacji, ale rozgraniczenie form wykonywanej działalności pożytku publicznego.

Kategoria **organizacji pożytku publicznego** jest więc – podobnie do instytucji organizacji społecznych i korporacji publicznych – nową kategorią zbiorczą. Za pomocą tej kategorii ustawa rozróżnia spośród organizacji pożytku publicznego dwie duże grupy: rozgranicza **organizacje pożytku publicznego od organizacji pożytku wzajemnego**. Celem tego rozgraniczenia jest określenie systemu warunków dostępu do bezpośredniej i pośredniej dotacji budżetowej. Ustawa nie dotyczy organizacji pożytku wzajemnego, gdyż z zapewnionych przez ustawę dotacji budżetowych, ulg finansowych i innych mogą korzystać tylko organizacje kwalifikowane jako organizacje pożytku publicznego.

Kregu **organizacji pożytku wzajemnego** ustawa nawet nie próbuje określić. Należą tutaj te organizacje pożytku publicznego, które z jednego czy z wielu powodów nie spełniają wymagań statusu organizacji pożytku publicznego, a nie są organizacjami ani państwowymi, ani prowadzącymi działalność gospodarczą. Jediną wspólną cechą tych organizacji jest to, że wyniku swojej działalności nie rozdzielają bezpośrednio między członków lub właścicieli, ale działają w jakimś interesie wspólnym, lub między innymi działają również w takim celu.

Do tej grupy należą takie organizacje jak: partie polityczne, organizacje reprezentujące interesy pracobiorców lub pracodawców, stowarzyszenia ubezpieczeniowe, dobrowolne i wzajemne kasy emerytalne lub ubezpieczenia zdrowotnego, kluby sportowe i spędzania wolnego czasu, grupy oświatowe lub kulturalne, spółki wodne czy gazowe, najprzeróżniejsze spółdzielnie, spółki pracownicze i takie przedsiębiorstwa, które prowadzą raczej działalność społeczną, nie gospodarczą.

Ustawa stara się zapewnić ulgi **organizacjom pożytku publicznego**. Te ulgi to tak zwane korzyści z przychodu publicznego, gdyż składają się na nie pozostające w rozporządzeniu— inaczej nie pobrane – przychody budżetowe, centralne i lokalne podatki, składki, opłaty i cła. Wysokość ulg jest zawarta w odnośnych ustawach o podatkach, opłatach i cłach. Korzyścią nie należącą do systemu ulg z przychodów publicznych, zgodnie z ustawą z 1997 r. było zatrudnianie osób w ramach służby zastępczej. Ta wcześniej bardzo istotna korzyść została zlikwidowana przy zmianie systemu obowiązku obronnego zgodnie z ustawą nr CV. z 2004 r. **o obronie ojczyzny i o Wojsku Węgierskim**. W zamian ustawa nr LXXXVIII. z 2005 r. o dobrowolnej pracy w interesie społecznym otwiera możliwość organizacjom pożytku publicznego do przyjmowania wolontariuszy.

Prawo podatkowe częściowo ustanawia zwolnienia podatkowe, a częściowo ulgi podatkowe: w przypadku organizacji pożytku publicznego ich działalność zgodna z celem jest zwolniona z podatku CIT, a dla ich działalności gospodarczej obowiązują ulgi w podatku CIT. Darczyńcom też przysługuje ulga podatkowa, w przypadku osób fizycznych z podatku PIT, a osób prawnych z podatku CIT. Z podatku dochodowego od osób fizycznych można 1 % przeznaczyć dla organizacji pożytku publicznego, a osobom fizycznym korzystającym z usług organizacji pożytku publicznego przysługuje ulga w podatku PIT.

Zakres ulg podatkowych obejmuje nie tylko wcześniej już istniejące ulgi, ale – na wzór angielski – wprowadzono nowy rodzaj ulgi podatkowej. Tzw. **darowizna trwała** jest wsparciem udzielonym na podstawie umowy zawartej między organizacją pożytku publicznego a darczyńcą. W umowie darczyńca, osoba fizyczna lub prawna zobowiązuje się do tego, że darowizny bez wzajemnych korzyści będzie przekazywał przez przynajmniej cztery lata, w kwotach rocznych równych lub rosnących z roku na rok. Ulga podatkowa w przypadku trwałej darowizny jest wyższa, niż w przypadku jednorazowej darowizny, ale wydaje się być niewystarczająco wysoka, bo w minionych latach niewiele osób korzystało z niej.

Wśród organizacji pożytku publicznego ustawa wyróżnia: organizacje o wybitnej użyteczności publicznej, czyli te, które wykonują takie zadania publiczne, które na podstawie ustawy lub innego przepisu wydanego z upoważnienia ustawy należą do obowiązków organu państwa lub lokalnego samorządu. Organizacjom o wybitnej użyteczności publicznej przysługują dodatkowe przywileje.

2. Warunki statusu organizacji pożytku publicznego

Uzyskanie **statusu organizacji pożytku publicznego** jest uwarunkowane formalnie i finansowo. **Warunek formalny** to zarejestrowanie jako organizacja pożytku publicznego. Jest to możliwe tylko w przypadku organizacji podlegających ustawie, a wśród nich też tylko takich, które w swoich aktach założycielskich czy statutach wewnętrznych zobowiązują się spełniać stawiane przez prawo warunki statusu organizacji użyteczności publicznej.

Ustawie podlegają organizacje społeczne, fundacje, fundacje publiczne, w pewnych

przypadkach korporacje publiczne, od 2001 r. narodowe związki dyscyplin sportowych, od 2006 r. spółdzielnie socjalne wykonujące zadania użyteczności publicznej oraz uczelnie niepubliczne, a również Węgierska Komisja Akredytacji Szkolnictwa Wyższego i Rada Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Spośród organizacji społecznych ustawa definitywnie wyklucza takie organizacje użytku wzajemnego, jak np. stowarzyszenia wzajemnego ubezpieczenia, partie polityczne, organizacje obrony interesów pracobiorców i pracodawców.

Ustawie podlegają także spółki użytku publicznego. Zgodnie z dyspozycją ustawy nr IV. z 2006 r. **o spółkach prawa handlowego** z dniem 1 lipca 2009 r. przestaną obowiązywać przepisy Kodeksu Cywilnego o spółkach użytku publicznego, i przed tym terminem muszą działające obecnie organizacje użytku publicznego przekształcić się w spółki non profit z ograniczoną odpowiedzialnością. Od 1 lipca 2009 r. jako organizacje użytku publicznego będzie można utworzyć w jakiegokolwiek formie prawnej **spółki non profit**, które mogą prowadzić nastawioną na zysk działalność gospodarczą tylko w wymiarze uzupełniającym uzyskując jednocześnie status organizacji użytku publicznego. To rozwiązanie z opóźnieniem już nastoletnim skorygowało chybioną nowelizację Kodeksy Cywilnego z 1993 r.

Warunki finansowe statusu organizacji użytku publicznego w zasadzie od strony prowadzonej działalności wykluczają organizacje użytku wzajemnego. Te podstawowe warunki z jednej strony ustanawiają ograniczenia, ale z drugiej strony też stawiają wymagania co do działalności organizacji użytku publicznego. Ograniczenia dotyczą działalności gospodarczej, podziału zysków, działalności politycznej oraz dostępności usług publicznych. Zgodnie z ustawą **organizacja użytku publicznego** może prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w interesie realizacji swoich celów użyteczności publicznej, i ta działalność gospodarcza nie może stanowić zagrożenie dla realizacji tych celów. Wynik działalności gospodarczej organizacja użytku publicznego może przeznaczyć wyłącznie na działalność użytku publicznego, i nie może rozdysponować między swoich członków, założycieli czy członków organu zarządzającego. Nie może prowadzić działalności partyjnej, politycznej, nie może wystawiać kandydatów w wyborach do parlamentu, do komitetów samorządowych i stołecznego oraz nie może wspierać finansowo partii politycznych. Organizacje członkowskie mogą udzielać usług publicznych nie tylko swoim członkom.

Podstawowy warunek statusu organizacji użytku publicznego jest dalej idący niż wymagany przez Kodeks Cywilny: podjęcie jakiegoś „trwałego celu użytku publicznego”, i nowa ustawa wymaga prowadzenie **działalności użytku publicznego**, wymienione w artykule 26, „celem zaspokojenia wspólnych potrzeb społeczeństwa i jednostki”. Lista takich działalności w ustawie o organizacjach użytku publicznego jest dość rozbudowana, obecnie wymienia 23 rodzaje działalności.

Status organizacji użytku publicznego oznacza nie tylko przyjęcie – zapisane w akcie założycielskim lub w statucie – obowiązków, ale również przestrzeganie porządku działalności i gospodarowania określonego w ustawie. Reguły **działalności użytku publicznego** dotyczą działalności najwyższego jej organu, porządku nadzoru wewnętrznego, zasady konfliktów interesów członków najwyższego organu, zasady zbiorów publicznych i niezależność organizacji od polityki. Reguły dotyczące **gospodarowania organizacją użytku publicznego** obejmują zakaz podziału zysków, wykonanie zadań publicznych i porządek przeprowadzenia konkursów, jawność możliwości uzyskania wsparcia, wymagania co do treści umów wsparcia lub wykonania zadań, działalność gospodarczą, zaciągania kredytów i inwestowania, obowiązki prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości.

Ustawa o **organizacjach pożytku publicznego** opiera się w prawie prywatnym na zasadzie **dobrowolności**, zgodnie z którą status organizacji pożytku publicznego nie jest obligatoryjny, ale jest wynikiem dobrowolnego zobowiązania się. Zasadami zapożyczonymi z prawa publicznego są z kolei **przejrzystość i jawność finansowania**, zgodnie z którymi z wykorzystania środków publicznych należy jawnie się rozliczyć. Te zasady łączą się z **jawnością dotacji i udzielonej pomocy** pożytku publicznego i ogólnym obowiązkiem sprawozdawczości. Zgodnie z tym ostatnim organizacja pożytku publicznego jest zobowiązana sporządzić **sprawozdanie z działalności pożytku publicznego**, które jest dla każdego dostępne, jawne.

3. Zasady postępowania kwalifikacyjnego

Uzyskanie **statusu organizacji pożytku publicznego** następuje na wniosek organizacji. **Akt założycielski** organizacji-wnioskodawcy powinien spełniać warunki pożytku publicznego, oraz powinien określić wymagane ustawą zabezpieczenia gospodarowania i działalności pożytku publicznego. We wniosku należy zaznaczyć, do jakiego stopnia pożytku publicznego organizacja zamierza się zarejestrować.

Rejestr organizacji pożytku publicznego prowadzi sąd właściwy ogólnie do zarejestrowania danej organizacji. O zarejestrowaniu w rejestrze organizacji pożytku publicznego sąd orzeka poza kolejnością, w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może odmówić zarejestrowania w rejestrze pożytku publicznego tylko w takim przypadku, jeśli akt założycielski i jego załączniki organizacji/wnioskodawcy nie spełniają wymagań ustawowych, czyli wniosek jest formalnie wadliwy. W przypadku odmowy rejestracji stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania, które jest rozpatrywane w sądowym postępowaniu procesowym.

Nadzór nad organizacjami pożytku publicznego jest rozwiązany podobnie, jak w przypadku ogólnego systemu nadzoru organizacji publicznych, zgodnie z którym kontrole podatkowe przeprowadza Urząd Kontroli Podatkowej i Finansowej, wykorzystanie dotacji budżetowych kontroluje Państwowa Izba Kontroli, a nadzór prawny wykonuje prokuratura. Uprawnienia nadzorujące prokuratury obejmują również egzekwowanie przepisów **ustawy o organizacjach pożytku publicznego**, w ramach którego prokuratura może kontrolować spełnienie warunków podstawowych statusu organizacji pożytku publicznego oraz przestrzeganie porządku działalności i gospodarowania.

Prokurator w ramach ogólnych uprawnień kontrolnych może wystosować uwagi i ostrzeżenia do organizacji, może oprotestować decyzje organu zarządzającego organizacji. Na podstawie posiadanych szczególnych uprawnień w przypadku organizacji pożytku publicznego prokurator może złożyć wniosek do sądu o przerejestrowanie organizacji do niższego stopnia statusu pożytku publicznego albo o wykreśleniu organizacji z rejestru pożytku publicznego. Taki wniosek prokurator może złożyć tylko wtedy, jeśli organizacja nie zaprzestała prowadzić działalności lub wykorzystywać majątek niezgodnie z prawem.

O wygaśnięciu statusu organizacji pożytku publicznego sąd orzeka na wniosek prokuratora lub organizacji. Organizacja pożytku publicznego jest zobowiązana w ciągu 60 dni złożyć wniosek o przerejestrowanie do niższego stopnia statusu pożytku publicznego lub o wykreślenie z rejestru organizacji pożytku publicznego, jeśli jej działalność nie spełnia któregoś z wymagań statusu organizacji pożytku publicznego. Sąd na wniosek organizacji lub prokuratora orzeka poza kolejnością w postępowaniu nieprocesowym. Od decyzji sądu stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania, które jest rozpatrywane w sądowym postępowaniu procesowym.

4. Reguły działalności organizacji pożytku publicznego

Reguły działalności w zasadzie określają „minimum instytucjonalne” **organizacji pożytku publicznego**. Przepisy Kodeksu Cywilnego regulują tylko najbardziej podstawowe kwestie związane z zakładaniem i z likwidacją, a ustawa o organizacjach użytku publicznego zawiera regulacje wspólne dla organizacji pożytku publicznego oraz określa wymagania co do instytucjonalnego zaplecza działalności organizacji pożytku publicznego.

Zgodnie z ustawą **akt założycielski organizacji** zawierać powinien regulacje dotyczące działania organu zarządzającego, konfliktu interesów członków tego organu, ustanowienia i działania organu nadzorczego oraz zatwierdzenia rocznego sprawozdania. Przepisy odnośnie działania organu zarządzającego nie określają dokładnej treści aktu założycielskiego lub statutu, ale wymieniają katalog spraw, których uregulowanie jest obligatoryjne.

Co do działalności **organu zarządzającego** ustawa precyzuje, że należy uregulować w akcie założycielskim częstotliwość posiedzeń, sposób ich zwoływania i zawiadamiania o porządku obrad, jawności posiedzeń, quorum oraz o sposobie zatwierdzenia uchwał. Po posiedzeniach należy sporządzić protokół, który zawiera daty, treść i obowiązywanie uchwał oraz oznaczenie członków organu popierających i przeciwnych, a w przypadku głosowań tajnych proporcję głosów.

Kolejnym obowiązkiem jest określenie w akcie założycielskim lub w statucie sposobu ewidencjonowania i podania do wiadomości uchwał, sposobu dostępu do ewidencji uchwał oraz jawności funkcjonowania, działalności usługowej i sprawozdań organizacji. **Ustawa o zmianie przepisów regulujących rejestrowanie organizacji społecznych i fundacji** jednoznacznie stanowi, że posiedzenia najwyższego organu i organu zarządzającego organizacji pożytku publicznego są jawne.

Przepisy związane z **konfliktem interesów** mają na celu przede wszystkim zagwarantowanie przestrzegania zakazu podziału zysków oraz zapobieganie takim procederom, kiedy darczyńcy i podmioty wspierające „odzyskują” środki przekazane organizacjom pożytku publicznego jako wsparcie celowe lub wynagrodzenia.

Te przepisy z jednej strony wykluczają z procesów decyzyjnych organu zarządzającego tzw. **osoby mające interes w sprawie** oraz ich krewnych [szerzej rozumianych członków rodzin – przyp. tłum.], z drugiej zapobiegają **tworzeniu się koterii** między organem zarządzającym, nadzorczym oraz audytorem. Ustawa nakłada na członków organów organizacji pożytku publicznego obowiązek zawiadomienia swojej organizacji o pełnionych podobnych funkcjach w innych organizacjach pożytku publicznego. Sformułowanie tego istotnego przepisu jest nieprecyzyjne, a nie wywiązywanie się z tego obowiązku nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji.

Organizacja pożytku publicznego ma obowiązek ustanowić **organ nadzorczy**, jeśli jej przychody przekraczają pięć milionów HUF. Upoważnienia organu nadzorczego są dosyć szerokie, gdyż obejmują wszystkie obszary działalności i gospodarowania organizacji, a jego uprawnienia są wystarczające do wykonania swoich zadań. **Istotne znaczenie** przepisów o ustanowieniu czy wyznaczeniu organu nadzorczego należy upatrywać w tym, że jeśli w celu przywrócenia zgodnej z prawem działalności organ uprawniony do działania nie dokona odpowiednich kroków, to organ nadzorczy jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuraturę.

5. Reguły gospodarowania organizacji publicznych

Najważniejszą zasadą gospodarowania organizacji pożytku publicznego jest **zakaz podziału zysku**. Aby zagwarantować przestrzegania tego przepisu ustawa zabrania organizacjom pożytku publicznego udzielać zgodnych z celem świadczeń założycielom, członkom organów organizacji oraz osobom mającym prawo reprezentacji, a również członkom rodzin tych osób. Ten zakaz nie obowiązuje w przypadku usług bezwarunkowo ogólnodostępnych oraz na świadczenia należne na podstawie członkostwa wszystkim członkom organizacji.

W ramach gospodarowania środkami organizacji pożytku publicznego ustawa precyzuje, że **bezpośrednią dotację z budżetu centralnego** można otrzymać tylko na podstawie pisemnej umowy, w której należy określić warunki i sposób rozliczenia. Ustawa ustala również, że możliwości dotacji z budżetu centralnego i od lokalnych samorządów oraz ich warunki i wysokość organizacja jest zobowiązana podać do wiadomości publicznej w prasie. Informacje o udzielonych z kolei przez organizacje pożytku publicznego świadczeń celowych są powszechnie dostępne w sprawozdaniach organizacji z działalności pożytku publicznego.

Trudno byłoby przecenić znaczenie tych regulacji. Ustanowienie obowiązku zawarcia **umowy o przyznanie dotacji** było nowością w stosunku do wcześniejszej praktyki, a stanowi on podstawową gwarancję przejrzystości finansowej. Z kolei **zagwarantowanie jawności** świadczeń udzielonych w ramach działalności pożytku publicznego służy przejrzystości systemu wsparć ze środków publicznych. Te przepisy z jednej strony nakładają obowiązki nie tylko na organizacje pożytku publicznego, ale także na organy samorządu, z drugiej strony rozciągają wymóg jawności nie tylko na świadczenia pochodzące ze środków publicznych, ale na wszelkie świadczenia udzielone przez organizacje pożytku publicznego.

Odnosnie prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego **działalności gospodarczej** w ustawie jest zawarte tylko tyle, że organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą tylko w interesie swoich celów pożytku publicznego, jeżeli nie zagrażają one ich realizacji. Takie sformułowanie o tyle ogranicza prowadzenie działalności gospodarczej, że z jednej strony nie wolno wykonywać w zakresie innych celów, niż pożytku publicznego, z drugiej strony nie wolno wykonywać wtedy, jeśli w jakikolwiek sposób ogranicza realizację celów pożytku publicznego.

Ustawa ogranicza **działalność** organizacji pożytku publicznego **polegającą na zaciąganiu i udzielaniu kredytów**. Organizacja pożytku publicznego nie może wyemitować weksli lub innych wierzycielskich papierów wartościowych. Dla wspomaganie swojej działalności gospodarczej organizacja nie może zaciągnąć kredytu w takiej wysokości, która mogłaby zagrażać działalności pożytku publicznego. Kolejnym ograniczeniem jest to, że dotacji budżetowej nie wolno wykorzystywać do spłaty lub zabezpieczenia kredytu. Te przepisy nie obowiązują spółek pożytku publicznego, gdyż te spółki mogą prowadzić nastawioną na zysk działalność gospodarczą celem wspomaganie działalności pożytku publicznego.

Ustawa nie ogranicza działalność organizacji pożytku publicznego **w dziedzinie inwestycji finansowych**, ale wymaga od organizacji prowadzących taką działalność sporządzenie regulaminu inwestycyjnego. Zatwierdzenie takiego regulaminu inwestycyjnego leży w gestii najwyższego organu organizacji. Sens takiej regulacji jest taki, by uprawnienia decyzyjne zostały klarownie określone wewnątrz organizacji, i by odpowiedzialność za te decyzje była możliwa do

ustalenia.

Ustawa zmieniła obowiązujące organizacje pożytku publicznego **wymagania prowadzenia ewidencji**. Te wymagania określiły wcześniej rozporządzenia rządu nr 114/1992 (VII. 23.) **o gospodarowaniu organizacji społecznych** oraz nr 115/1992. (VII. 23.) **o zasadach gospodarowania fundacji**. W związku z wykonaniem ustawy nr C. z 2000 r. **o rachunkowości** rozporządzenie rządu nr 224/2000. (XII. 19.) **o swoistym charakterze obowiązków prowadzenia rachunkowości i sporządzania sprawozdań niektórych innych organizacji w rozumieniu ustawy o rachunkowości** istotnie zmieniło i uzupełniło wcześniej obowiązujące przepisy odnośnie organizacji pożytku publicznego.

Istotę zmian można określić w ten sposób, że organizacje pożytku publicznego są zobowiązane nie tylko **do wydzielonego ewidencjonowania** przychodów i rozchodów z działalności gospodarczej, ale przychody i rozchody z działalności statutowej muszą dalej rozbić na przychody pochodzące z działalności pożytku publicznego oraz z działalności prowadzonej w innych celach, jak i na rozchody związane z osiągnięciem tych przychodów.

Ustawa o organizacjach pożytku publicznego nie zmienia, a jedynie uzupełnia nakładany na organizacje, przez przepisy o rachunkowości, obowiązek sprawozdawczy. Ustawa nakłada obowiązek sporządzania **szczególno rodzaju sprawozdania** (patrzac na to z perspektywy 10 lat raczej nie nazywamy go nowym typem sprawozdania), którą określa jako sprawozdanie z działalności pożytku publicznego. To sprawozdanie należy przygotować jednocześnie z rocznym sprawozdaniem bilansowym, a jego zatwierdzenie leży w gestii najwyższego organu organizacji.

Sprawozdanie o działalności pożytku publicznego powinno zawierać: sprawozdanie bilansowe, wykaz wykorzystania dotacji budżetowych, wykaz wykorzystania majątku, wykaz świadczeń celowych, wykaz wysokości dotacji pochodzących od podsystemów budżetu państwa, wykaz wysokości i wartości świadczeń wypłaconych członkom organów organizacji, oraz krótkie sprawozdanie merytoryczne o działalności pożytku publicznego.

Sprawozdania o działalności pożytku publicznego są jawne, wgląd do nich przysługuje każdemu możliwe jest również sporządzenie kopii. Poza jawnością sprawozdania z działalności pożytku publicznego dalszym obowiązkiem organizacji o wybitnej użyteczności publicznej jest opublikowanie w prasie lokalnej lub krajowej głównych danych dotyczących ich działalności celowej oraz gospodarowania.

W celu zapewnienia jawności ustawa z 1997 r. określa, że do sprawozdań o działalności publicznej każdy ma prawo wglądu. To rozwiązanie jednak nie dało wystarczającej gwarancji przeciwko umyślnym oszustwom. Lepiej by było, gdyby – podobnie do sprawozdań bilansowych – sprawozdania o działalności pożytku publicznego można było złożyć w którymś z organów państwa – do sądu prowadzącego rejestr organizacji pożytku publicznego czy w prokuraturze wykonującej nadzór prawny – gdzie podlegałyby one regulacjom o informacji publicznej. Ustawa budżetowa na 2004 r. (nr CXVI. z 2003 r.) wprowadziła takie rozwiązanie, że organizacja pożytku publicznego jest zobowiązana opublikować swoje sprawozdanie o działalności pożytku publicznego do 30 czerwca roku następnego po objętym sprawozdaniem roku na własnej stronie internetowej lub w inny sposób.

III. Osiągnięcia i błędy ustawy o organizacjach pożytku publicznego

1. Znaczenie ustawy

Znaczenia ustawy, w chwili jej uchwalenia, należy dostrzegać w gwarancji **przejrzystość i jawności finansowania** organizacji non profit, otrzymujących bezpośrednie lub pośrednie dotacje państwowe. Ustawa osiągnęła to w ten sposób, że określiła system ewidencji działalności i gospodarowania, wprowadziła obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań z działalności pożytku publicznego, i zapewniła jawność tych sprawozdań. Z obowiązkiem jawnej sprawozdawczości **wprowadziła konkurencję** między organizacjami pożytku publicznego na rynku dotacji i usług publicznych.

Znaczącą nowością w stosunku do wcześniejszej praktyki był wprowadzony przez tą ustawę obowiązek zawarcia **umów o przyznanie dotacji**, a stanowi on podstawową gwarancję przejrzystości finansowej. Z kolei zagwarantowanie jawności świadczeń udzielonych w ramach działalności pożytku publicznego służy przejrzystości systemu wsparć z środków publicznych. Te przepisy z jednej strony nakładają obowiązki nie tylko na organizacje pożytku publicznego, ale także **na organy budżetowe i samorządowe**, a z drugiej strony wymóg jawności rozciągają nie tylko na świadczenia pochodzące z podsystemów budżetu państwa, ale na wszelkie świadczenia udzielone przez organizacje pożytku publicznego.

Ustawa węgierska, choć bezpośrednio nie jest powiązana z wejściem do Unii Europejskiej, w sposób pośredni znacząco przyczynia się do integracji europejskiej kraju. Co do regulacji dotyczących organizacji non profit – w przeciwieństwie do spółek prawa handlowego – **nie ma przymusu harmonizacji regulacji**. Z kolei kwestie celne są wyróżnionym obszarem harmonizacji prawnej, a w sprawach podatków i opłat trwają ciągle dyskusje w Unii Europejskiej. Po wejściu do Unii nie jest już tak łatwo udzielić organizacjom pożytku publicznego znaczących ulg w obciążeniach publicznoprawnych, tak, jak to było możliwe w okresie poprzedzającym akcesję.

Jednocześnie na Węgrzech funkcjonują liczne takie organizacje non profit, które, choć spełniają wymogi użyteczności publicznej, ale głównie ze względu na swój rozmiar, czasami z powodu swobodnego sposobu działania nie potrzebują statusu organizacji pożytku publicznego. To są **pozarejestrowe organizacje pożytku publicznego**. Najbardziej charakterystyczna jest taka sytuacja, kiedy przychody organizacji nie osiągają takiej wysokości, by ponoszenie kosztów obciążenia pracą administracyjną przy korzystaniu z dotacji państwowych oraz kosztów związanych z wpisem do rejestru organizacji pożytku publicznego były opłacalne dla organizacji. Jest to zjawiskiem naturalnym, występującym praktycznie w każdym państwie członkowskim Unii.

2. Niektóre braki ustawy

Często zarzucają ustawie o organizacji pożytku publicznego brak tego, czego logicznie rzecz biorąc nie mogła się podjąć, mianowicie uregulowania gospodarowania **organizacji wzajemnego pożytku**. Ta krytyka, choć jest nieuprawniona, jest o tyle uzasadniona, że jednocześnie z opracowaniem ustawy o organizacjach pożytku publicznego, lub krótko potem należało znaleźć sposobność na uregulowanie ustawowe gospodarowania organizacji pożytku

wzajemnego. To już jednak nie nastąpiło, jedynie starano się „załatać” rozporządzenia rządu o gospodarowaniu organizacji społecznych i fundacji w 2000 r.

Doświadczenia tak międzynarodowe jak i krajowe świadczą o tym, że podstawową problematyką gospodarowania organizacji pożytku publicznego jest zapobieganie podziału zysków w formie kosztów. Fakt faktem, ustawa węgierska jednoznacznie wprowadza **zakaz podziału zysku**, ale nie przyporządkowuje do zagwarantowania zakazu wystarczająco efektywnych sankcji. Na rozwiązanie tego problemu w ustawie wybrano bowiem w miejsce uszczegółowienia zakazu zagwarantowanie jawności. Jawność jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem skutecznego egzekwowania zakazu podziału zysku. Ustawa powinna zawierać szczegółowe przepisy w tej sprawie, wraz z sankcjami.

Poważnym mankamentem ustawy jest brak definicji prawnej darowizny, w ten sposób nie rozróżnia się **darowizny, dotacji i należności za wykonanie zadania publicznego**. W praktyce krajowej nadal stosuje się regulacje dotyczące nieodpłatnego przekazania tak w przypadku darowizn, jak i dotacji. Nieodpłatne przekazanie jednak jest jednostronnym aktem prawnym, i otrzymujący praktycznie uzyskuje pełną swobodę rozporządzenia. W przeciwieństwie do tego darowizna powinna służyć jakiemuś celowi publicznemu, i z ulgi podatkowej można korzystać tylko pod warunkiem pisemnego potwierdzenia otrzymania darowizny od obdarowanego. A dotacja już nawet nie służy jakiemuś konkretnemu celowi, ale służy do **wspierania jakiejś działalności pożytku publicznego**, i często jest związana z jakimś świadczeniem wzajemnym. W tej kwestii przełomem mogłaby być ustawa – będąca obecnie w fazie przygotowania przez rząd – o **ogólnych zasadach zawierania umów publicznych**, gdyby precyzyjnie zdefiniowała pojęcie dotacji budżetowej.

Na liście ulg podatkowych nie znalazła się możliwość odzyskania podatku od towarów i usług, choć organizacje pożytku publicznego – zgodnie z definicją – nie stanowią ostatecznego konsumenta towarów i usług. Na domiar złego obowiązek odprowadzania podatku od towarów i usług obejmuje również darowizny w naturze, po których darczyńca jest zobowiązany odprowadzić takiej samej wysokości podatek od towarów i usług, jak w przypadku sprzedaży tych produktów, a to w bardzo istotny sposób ogranicza możliwości uzyskania środków przez organizacje pożytku publicznego. System ulg również nie obejmuje zwolnienia od takich składek o charakterze podatku, jakimi na Węgrzech są: składka kulturalna, składka na aktywizację zawodową czy składka rehabilitacyjna. Takie rozwiązanie byłoby jednak słuszne, gdyż uzasadnienie tych zwolnień a uzasadnienie ulg podatkowych są identyczne: w obydwu przypadkach należałoby realizować wsparcie prawno-podatkowe działalności pożytku publicznego.