

Warszawa, dnia 24 września 2020 r.

## Opinia prawna

### o projekcie ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych (w brzmieniu z dnia 7 sierpnia 2020 r.)

- **Nałożenie na organizacje otrzymujące wsparcie z zagranicy licznych obowiązków o charakterze informacyjnym, organizacyjnym i sprawozdawczym stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału, gdyż zniechęca podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą do przekazywania środków polskim organizacjom pozarządowym oraz obniża zdolność tych organizacji do pozyskiwania wsparcia z zagranicy, co nie może być uzasadnione celem związanym ze zwiększeniem jawności ani względami porządku i bezpieczeństwa publicznego, wobec czego takie rozwiązania naruszają art. 63 TFUE.**
- **Wprowadzenie rozwiązań ograniczających zdolność organizacji pozarządowych do otrzymywania środków finansowych z zagranicy oraz uzależniających możliwość skorzystania z nich od uprzedniego zgłoszenia w wykazie skutkuje utrudnieniem działalności tych organizacji i realizacji celów, do których dążą, a co za tym idzie są one niezgodne z przewidzianą w art. 58 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP wolnością zrzeszania się oraz z prawem do swobodnego zrzeszania się wyrażonym w art. 11 ust. 1 EKPC oraz w art. 12 ust. 1 KPP.**
- **Nałożenie obowiązku publicznego informowania przez organizacje o miejscu zamieszkania osoby fizycznej lub o nazwie i siedzibie osoby prawnej udzielających wsparcia z zagranicy stanowi nieuprawnione przetwarzanie danych osobowych, mogące przyjąć postać profilowania i ujawnienia osobistych preferencji osób fizycznych, a tym samym także nieuzasadnioną ingerencję w ich prywatność, wobec czego obowiązek ten narusza art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, art. 8 EKPC oraz art. 7 i 8 ust. 1 KPP.**
- **Zaproponowany mechanizm informowania Ministra Sprawiedliwości i opinii publicznej o działalności wszystkich organizacji wspieranych z zagranicy oraz o źródłach pochodzenia i celu przeznaczenia uzyskanych przez nie środków narusza art. 61 Konstytucji RP, gdyż skutkuje w praktyce odwróceniem relacji**

**jednostka-państwo w kontekście prawa do informacji i zastosowaniem do organizacji wspieranych z zagranicy zdecydowanie wyższego standardu transparentności niż do organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne.**

**I. Uwagi ogólne**

Minister Środowiska zamieścił opiniowany projekt w serwisie Twitter w dniu 7 sierpnia 2020 r.<sup>1</sup>

Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Środowiska wynika, że do projektu nie sporządzono uzasadnienia. Niemniej, nie stoi to na przeszkodzie odtworzeniu intencji projektodawców w oparciu m.in. o oświadczenia obu ministrów na konferencji prasowej w dniu 7 sierpnia 2020 r.<sup>2</sup>, aktywności ministrów w mediach społecznościowych czy informacji prasowych.

Przedmiotem opinii jest przede wszystkim ocena zgodności projektu z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej i Konwencją o ochronie praw człowieka i obywatela (EKPC). Upředzając jej dalszą część, z uwagi na wielokrotne naruszenie przez autorów projektu wskazanych standardów – a wobec tego stwierdzenie, że sama idea stojąca za projektem, niezależnie od jego finalnego brzmienia, nie powinna stać się obowiązującym prawem – opinia nie obejmuje kwestii *stricte* legislacyjnych, a co za tym idzie nie zawiera propozycji pozwalających na „uzdrowienie” projektu.

**II. Przedmiot projektu ustawy**

Opiniowany projekt przewiduje utworzenie nowej kategorii organizacji pozarządowej, określanej jako „organizacja pozarządowa wspierana z zagranicy”. Jest nią organizacja (niezależnie od formy prawnej i celów statutowych), która spełnia łącznie dwie przesłanki:

- 1) otrzymuje „środki finansowe i inne wsparcie” od podmiotów krajowych i zagranicznych wymienionych w art. 2 pkt 1–6;
- 2) otrzymuje „wsparcie z zagranicy” obejmujące, niezależnie od tytułu prawnego, „korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe, pochodzące bezpośrednio lub pośrednio” od ww. podmiotów, „których wartość w roku podatkowym jest wyższa niż 10 proc., ale nie mniejsza niż 6-krotność minimalnego wynagrodzenia brutto ogólnych przychodów organizacji pozarządowej”<sup>3</sup> (art. 3).

Za „wsparcie z zagranicy” projektodawcy nie uznają środków otrzymywanych z budżetu Unii Europejskiej oraz pochodzących z organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska (art. 4).

<sup>1</sup> <https://twitter.com/MWosPL/status/1291799691177463814> [w przypadku każdego hiperłącza ostatnią datą dostępu jest 21 września 2020 r.]

<sup>2</sup> Zapis konferencji prasowej dostępny w serwisie Periscope: <https://www.periscope.tv/w/1OwGWLrmapnJQ>.

<sup>3</sup> Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778), minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2 600 zł. Wobec tego dolny próg dla „wsparcia z zagranicy” określony został na poziomie 15 600 zł.

Informacje o organizacjach pozarządowych wspieranych z zagranicy oraz o podmiotach, które udzielają im takiego wsparcia, zamieszczane mają być w jawnym wykazie prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości w formie elektronicznej (art. 5). W tym celu projekt nakłada na takie organizacje liczne obowiązki i ograniczenia, wśród których wyróżnić można:

- 1) obowiązek złożenia wniosku o wpis do wykazu w terminie 14 dni od dnia otrzymania wsparcia – przy czym nie dotyczy to organizacji otrzymującej wsparcie od spółki prawa handlowego lub „podmiotu utworzonego i działającego zgodnie z przepisami obcego prawa handlowego” kontrolowanego przez „polskie osoby prawne” lub obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1);
- 2) obowiązek aktualizacji informacji zamieszczonych w wykazie dotyczących podmiotów wspierających organizację, w terminie 14 dni od dnia otrzymania takiego wsparcia (art. 6 ust. 2);
- 3) uzależnienie możliwości korzystania ze wsparcia z zagranicy od złożenia przez organizację wniosku o wpis lub o aktualizację informacji zawartych w wykazie (art. 6 ust. 3);
- 4) obowiązek corocznego składania do Ministra Sprawiedliwości i publikacji na stronie internetowej przez organizację wpisaną do wykazu sprawozdania zawierającego informacje m.in. o założycielach organizacji, składzie jej organów, podmiotach udzielających wsparcia z zagranicy oraz jego wysokości (w przypadku osób fizycznych wyłącznie miejsce zamieszkania, a w pozostałych przypadkach nazwę i siedzibę), a także o organizacjach pozarządowych, którym przekazano środki pochodzące z zagranicy, posiadanym majątku i jego pochodzeniu, celu, na jaki przyznano organizacji środki pieniężne i sposobie ich wykorzystania oraz realizowanych projektach (art. 11 ust. 1–3);
- 5) obowiązek prowadzenia oddzielnych bilansów dla dochodów i wydatków organizacji pochodzących odpowiednio z zagranicy lub z kraju (art. 13 ust. 1);
- 6) obowiązek prowadzenia przez organizację odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego dla środków pochodzących z zagranicy (art. 13 ust. 2);
- 7) obowiązek kierowania do publicznej wiadomości przez organizację wpisaną do wykazu, której wartość wsparcia z zagranicy przekracza w roku podatkowym 30 proc. przychodów, informacji o jej statusie, poprzez zamieszczanie w formie audiowizualnej, dźwiękowej lub wizualnej (w tym na stronie internetowej, na profilach w mediach społecznościowych, grafikach umieszczanych w internecie lub na materiałach drukowanych) odpowiedniego tekstu lub odczytanego komunikatu, którego treść uzależniona jest od wysokości i źródła wsparcia pochodzącego z zagranicy (art. 14 ust. 1–5).

Wykreślenie organizacji z wykazu następować ma w terminie 14 dni od dnia poinformowania Ministra Sprawiedliwości o zakończeniu działalności przez organizację, nieotrzymywaniu wsparcia z zagranicy przez okres 3 lat lub zwrocie wsparcia z zagranicy w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania wpisu do wykazu (art. 9 ust. 1–2).

Projekt przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do przeprowadzenia w organizacji pozarządowej kontroli dotyczącej wykonywania wskazanych w nim obowiązków, do której stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (w art. 10 ust. 1–2).

W razie niewykonywania lub nienależytego wykonania obowiązków wskazanych w projekcie proponuje się dwustopniowy mechanizm sankcji: w pierwszej kolejności Minister Sprawiedliwości wzywałby organizację do wykonania obowiązku w terminie 30 dni (art. 15), a w razie jego niewykonania nakładałby, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną – oddzielnie na samą organizację (od 3 000 zł do 50 000 zł) i na członków jej organów zarządzających (od 1 000 zł do 30 000 zł) (art. 15 i art. 16 ust. 1–2).

Bez wezwania nakładana miałyby być kara pieniężna (również na organizację i członów jej organów zarządzających) za korzystanie ze wsparcia z zagranicy przed złożeniem wniosku o wpis do wykazu. Jej wysokość wynosiłaby tyle samo, co w przypadku „ogólnego” reżymu sankcyjnego określonego w projekcie (art. 17 ust. 1–2). Wymierzone kary pieniężne stanowiłyby dochód Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego (art. 19).

Projektodawcy nakładają obowiązek utworzenia rejestru do dnia 1 stycznia 2021 r. (art. 20) oraz przewidują wejście w życie ustawy po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 21).

### III. Analiza projektu

Treść projektu ustawy pozwala skojarzyć go z następującymi standardami wynikającymi z Konstytucji RP, prawa Unii Europejskiej lub EKPC: 1) unijną swobodą przepływu kapitału, 2) wolnością zrzeszania się, 3) prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych oraz 4) prawem do informacji. Analizę projektu z punktu widzenia ww. standardów poprzedzić należy krótkim przedstawieniem stanu prawnego w danej dziedzinie, w szczególności z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK), Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

Jednocześnie, z uwagi na wyraźną inspirację przez projektodawców rozwiązaniami węgierskimi, które w czerwcu 2020 r. zostały uznane przez TSUE za niezgodne z prawem Unii<sup>4</sup>, nie sposób abstrahować w opinii od treści tego orzeczenia – szczególnie, że autorzy propozycji zapewniają, że wzięli jego treść pod uwagę w trakcie prac nad projektem. Stąd liczne odwołania do argumentacji TSUE zawartej w tym wyroku.

#### A. Unijna swoboda przepływu kapitału

Zgodnie z art. 63 TFUE, zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału, w tym płatności, między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Wprawdzie w traktacie nie zamieszczono definicji pojęcia „przepływ kapitału”, to dla jego zilustrowania odwołać się można do przykładowego katalogu zamieszczonego w załączniku I do dyrektywy Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (88/361/EWG)<sup>5</sup>, co konsekwentnie praktykuje TSUE w swoim orzecznictwie<sup>6</sup>. Wspomniany załącznik wyróżnia m.in. przepływy kapitału w postaci darowizn, pożyczek, spadków i zapisów, które stanowią zasadnicze źródła majątku organizacji pozarządowych, wskazywane zazwyczaj w ich aktach założycielskich lub statutach.

Opiniowany projekt dotyczy „wsparcia z zagranicy”, które obejmuje wszelkie korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe, niezależnie od tytułu prawnego, pozyskane przez organizację m.in. od podmiotów mających swoją siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym państwie Unii lub w państwie trzecim, w wysokości określonej w art. 3.

Wobec powyższego, należy stwierdzić, po pierwsze, że przepisy projektu obejmują swoim zakresem przepływ kapitału, o którym mowa w art. 63 TFUE.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2020, Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476.

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. UE 1988, L 178, s. 5).

<sup>6</sup> Zamiast wielu zob. wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo.

Po drugie, z orzecznictwa TSUE wynika, że pod pojęciem „ograniczeń” w swobodnym przepływie kapitału należy rozumieć wszelkie przeszkody w tym przepływie, w szczególności środki o charakterze dyskryminującym, tj. takie, które w sposób nieobiektywny bezpośrednio lub pośrednio różnicują przepływy krajowe i transgraniczne – a wobec tego mogą zniechęcać podmioty z innych państw Unii do podejmowania działań związanych z transgranicznym przepływem kapitału<sup>7</sup>.

W tym kontekście należy wskazać, że projekt nakłada na część organizacji pozarządowych liczne obowiązki o charakterze informacyjnym, organizacyjnym i sprawozdawczym wyłącznie z faktu pozyskiwania wsparcia z zagranicy w wysokości określonej w art. 3. Te same wymogi nie będą miały zastosowania do organizacji utrzymujących się ze środków nieuznawanych przez projektodawców za pochodzące z zagranicy – nawet wtedy, gdy będą one wielokrotnie większe. Jednocześnie naruszenie obowiązków wskazanych w projekcie skutkować będzie nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Proponowany mechanizm przewiduje m.in. obowiązek ujawnienia organizacji w specjalnie w tym celu utworzonym wykazie, w którym zamieszczane mają być informacje o podmiotach udzielających wsparcia z zagranicy, a także nakaz publikowania szczegółowych sprawozdań m.in. o źródłach przychodów i celach ich przeznaczenia – a w razie, gdyby wsparcie z zagranicy było wyższe, kierowania informacji o swoim statusie do opinii publicznej. Wszystkie te środki mogą wobec tego – biorąc pod uwagę stosunek władzy politycznej do części organizacji pozarządowych, w tym tych finansowanych z zagranicy – stygmatyzować te organizacje i wzbudzać wobec nich nieufność. Tym samym mogą one zniechęcać podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innych państwach Unii lub w państwach trzecich do udzielania im wsparcia finansowego<sup>8</sup>. Analogicznie, proponowane rozwiązania mogą zniechęcać organizacje pozarządowe do występowania pod stygmatyzującym szyldem „organizacji wspieranych z zagranicy”, z którego posiadaniem wiążą się opisywane obowiązki, a tym samym obniżyć ich zdolność do pozyskiwania środków z tych źródeł.

Co więcej, wspomniane obowiązki nałożone na organizacje wspierane z zagranicy ukierunkowane są również na osoby fizyczne i prawne udzielające takiego wsparcia. W przeciwieństwie do podmiotów krajowych, będą one musiały liczyć się z faktem ujawnienia informacji o nich w wykazie oraz, potencjalnie, informacji o szczegółowym celu udzielonego przez nich wsparcia w corocznym sprawozdaniu. Niepewność ta jest tym bardziej uzasadniona, że dopiero przekroczenie minimalnej sumy wsparcia z zagranicy i wskazanego odsetka rocznych przychodów organizacji oznaczać będzie konieczność podania do publicznej wiadomości tych informacji. Będzie to zaś miało miejsce niezależnie od wysokości wsparcia udzielonego przez pojedynczy podmiot mający miejsce zamieszkania lub siedzibę zagranicą. W takim układzie projekt traktuje odmiennie nie tylko organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie z zagranicy, ale również osoby fizyczne i prawne, które udzielają tego wsparcia. Także z tej perspektywy może to zniechęcać podmioty z innych państw Unii lub z państw trzecich do wspierania organizacji pozarządowych w Polsce<sup>9</sup>.

Opisane rozwiązanie różnicuje zatem wsparcie udzielane organizacjom pozarządowym z punktu widzenia miejsca zamieszkania lub siedziby podmiotu udzielającego tego wsparcia – co samo w sobie nie może stanowić obiektywnie uzasadnionej przyczyny takiego różnicowania<sup>10</sup>. Tym samym propozycję należy traktować jako ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE.

<sup>7</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 52–53 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>8</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 57–58.

<sup>9</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 60–61.

<sup>10</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 62–63 i przytoczone tam orzecznictwo.

Swoboda przepływu kapitału nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa TSUE<sup>11</sup>, państwo członkowskie może wprowadzić środki ograniczające tę swobodę, o ile wykaże, że są one jednocześnie:

- 1) uzasadnione m.in. konkretnymi powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym (art. 65 ust. 1 lit. b TFUE) lub „nadrzędnym względem interesu ogólnego”;
- 2) proporcjonalne, tj. odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczające poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Z uwagi na brak uzasadnienia, nie jest możliwe zrekonstruowanie rzeczywistych powodów, które skłoniły autorów projektu do zaproponowania opisywanych rozwiązań. Pośrednio zarysowano je w trakcie konferencji prasowej w dniu 7 sierpnia 2020 r., z której dowiedzieć się można m.in., że projekt jest odpowiedzią na wykorzystywanie organizacji pozarządowych przez wielkie przedsiębiorstwa zagraniczne do wywierania przez nie pośrednio wpływu na decyzje polskich władz. Jawność finansowania ma wobec tego sprzyjać „czystości intencji”, co służyć ma obronie interesów państwa oraz umocnić stan demokracji w Polsce.

Przytoczona argumentacja jest zbliżona do tej wskazywanej przez rząd Węgier w związku z przyjęciem ustawy LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne, którą inspirowali się projektodawcy. W wyroku z czerwca 2020 r. dotyczącym tego aktu TSUE przyjął, że cel polegający na zwiększeniu przejrzystości wsparcia finansowego udzielanego organizacjom, które „mogą mieć znaczny wpływ na życie publiczne i debatę publiczną” może być uznany za „nadrzędny względem interesu ogólnego” uzasadniający ograniczenie swobody przepływu kapitału. Podobnie rzecz ma się ze środkami różnicującymi przepływ kapitału z państw członkowskich Unii od przepływu kapitału z państw trzecich, gdyż wewnątrz Unii doszło m.in. do harmonizacji niektórych przepisów dotyczących przepływu kapitału<sup>12</sup>.

W opiniowanym projekcie potraktowano jednak w ten sam sposób organizacje pozarządowe pozyskujące wsparcie z państw Unii i z państw trzecich. Projektodawcy, mimo spoczywającego na nich ciężaru dowodu, nie wyjaśniają, w jakim celu nie dokonali takiego rozróżnienia. Podobnie nie uzasadniono, dlaczego obowiązki przewidziane w projekcie miałyby dotyczyć wszystkich polskich organizacji pozarządowych – bez względu na stopień ich wpływu na kształtowanie debaty publicznej. Istnieje bowiem jakościowa różnica między zaangażowaniem w sprawy publiczne, przykładowo, stowarzyszenia zrzeszającego pasjonatów modelarstwa a fundacji regularnie biorącej udział w procesie legislacyjnym. Stopień zaangażowania organizacji pozarządowej w życie publiczne ma zatem charakter obiektywny, co powinno być wzięte pod uwagę przez projektodawców.

Ponadto, o ile można byłoby założyć, że istnieją pojedyncze organizacje, których działalność, poprzez wsparcie z zagranicy, może zagrażać ważnym interesom państwa, to nie znajduje uzasadnienia dla ograniczenia swobody przepływu kapitału generalne domniemanie, że wszelkie wsparcie z zagranicy stanowić może potencjalnie takie zagrożenie<sup>13</sup>. Przyjęcie takiego domniemanie (a w rzeczywistości podejrzania) wobec podmiotów mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w innych państwach członkowskich jest samo w sobie niezgodne z prawem Unii, na co zwracano już uwagę w orzecznictwie<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 76–77 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>12</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 78–79 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>13</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2020, Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 86.

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z dnia 6 października 2009 r., Komisja/Hiszpania, C-153/08, EU:C:2009:618, pkt 39.



W takim układzie, mając na względzie treść opiniowanego projektu i motywy przedstawiane przez jego autorów, nie można uznać, że cel polegający na zwiększeniu transparentności finansowania organizacji pozarządowych jest dostatecznie uzasadniony.

Biorąc pod uwagę pozostałe cele, na które mogliby powoływać się autorzy projektu (tj. bezpieczeństwo lub porządek publiczny), TSUE wskazywał już, że mogą one obejmować zagadnienia dotyczące m.in. zwalczania prania pieniędzy, zorganizowanej przestępczości czy finansowania terroryzmu. Jednakże, podobnie jak wszystkie ograniczenia, muszą być one interpretowane ściśle. Państwo członkowskie wprowadzające takie odstępstwa powinno wobec tego przedstawić dowody na istnienie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego<sup>15</sup>. W tym względzie projektodawcy nie wskazują jednak jakiegokolwiek argumentu potwierdzającego istnienie takich zagrożeń. Nawet gdyby funkcjonowały w Polsce organizacje pozarządowe wykorzystywane np. do prania pieniędzy, to nic nie uzasadnia podejrzenia, że każda organizacja otrzymująca wsparcie z zagranicy potencjalnie uczestniczyć może w takim procederze. Gdyby autorzy projektu mieli na uwadze bezpieczeństwo lub porządek publiczny, powinni zaproponować precyzyjny mechanizm dopasowany do stopnia zagrożenia. Opiniowany projekt z pewnością nie jest takim środkiem, gdyż przewidziane w nim obowiązki miałyby dotyczyć organizacji wspieranych z zagranicy niezależnie od stopnia ryzyka naruszenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w konkretnych przypadkach. Tym samym środek ten narusza również wymóg proporcjonalności.

W świetle powyższych rozważań należy wskazać, że nałożenie na organizacje otrzymujące wsparcie z zagranicy przewidzianych przez projekt obowiązków o charakterze informacyjnym, organizacyjnym i sprawozdawczym stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału, gdyż zniechęca podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą do przekazywania środków polskim organizacjom pozarządowym i obniża zdolność tych organizacji do pozyskiwania wsparcia z zagranicy. Wprowadzenie tych środków nie może być uzasadnione celem związanym ze zwiększeniem jawności ani względami porządku i bezpieczeństwa publicznego; nie są one także proporcjonalne do wskazanych celów. Rozwiązania przyjęte w projekcie naruszają wobec tego swobodę przepływu kapitału wynikającą z art. 63 TFUE.

## **B. Wolność zrzeszania się**

Jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażoną w rozdziale I Konstytucji RP, jest wolność zrzeszania się, określana również jako zasada społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 12 konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Ustrojodawca uznał zatem, że „dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje” (ujmowane zbiorczo jako organizacje pozarządowe) pełnią istotne funkcje w społeczeństwie, a wobec tego zasługują na ochronę od strony instytucjonalnej. Zdaniem TK, ochrona ta ma przeciwdziałać „formalnemu lub faktycznemu włączeniu w struktury władz publicznych, a więc swoistemu »upaństwowieniu«”<sup>16</sup>.

Bardziej bezpośrednio zasadę społeczeństwa obywatelskiego realizuje art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność zrzeszania się. W odniesieniu do związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników oraz organizacji pracodawców wolność tę zabezpiecza art. 59

<sup>15</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 88–91.

<sup>16</sup> Por. wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 r. (K 54/02), pkt 96–97.

ust. 1 konstytucji. Jak wskazuje TK, jej istotą jest możliwość tworzenia przez jednostki sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach autonomicznie określonych przez te jednostki i niereglamentowanych przez państwo<sup>17</sup>.

Zasadniczo ta sama treść wynika również z aktów prawa międzynarodowego<sup>18</sup>, w tym z art. 11 ust. 1 EKPC oraz art. 12 ust. 1 KPP przewidujących prawo do zrzeszania się. W ocenie ETPC stanowi ono jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, gdyż pozwala obywatelom działać wspólne w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego<sup>19</sup>. Sposób, w jaki krajowe ustawodawstwo i praktyka jego stosowania chronią prawo do zrzeszania się determinuje stan demokracji w tym państwie<sup>20</sup>.

Zarówno na gruncie konstytucji, jak i prawa europejskiego, wolność (prawo do) zrzeszania się obejmuje bardziej konkretne uprawnienia. Z jednej strony jest to oczywiście prawo do założenia lub rozwiązania zrzeszenia, jak również do dobrowolnego wstąpienia w jego szeregi i wystąpienia ze zrzeszenia – a co za tym idzie, możliwość działania w międzyczasie, bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej<sup>21</sup>. W tym kontekście ETPC (a w ślad za nim TSUE) miał już okazję doprecyzować, że ingerencję tę stanowi m.in. ograniczenie możliwości otrzymywania środków finansowych przez zrzeszenia czy też nałożenie na nie obowiązków w zakresie jawności, które mogą kreować ich negatywny wizerunek<sup>22</sup>.

Opiniowany projekt, biorąc pod uwagę kontekst i wyjaśnienia przedstawiane przez jego autorów, wprawdzie nie zakazuje tworzenia organizacji i otrzymywania przez nie wsparcia z zagranicy, to ma on jednak negatywny wpływ na możliwość ich finansowania, a co za tym idzie ich zdolność do funkcjonowania i osiągania obranych przez nie celów. W tym względzie zastosowanie znajdzie przytoczona wcześniej argumentacja dotycząca naruszenia swobody przepływu kapitału – rozwiązania zawarte w projekcie mogą bowiem zniechęcać podmioty mające miejsce zamieszkania lub siedzibę zagranicą do wspierania niektórych organizacji, a wobec tego negatywnie wpływać na ich działalność i zdolność realizacji ich celów. Z drugiej strony, wymóg ujawnienia takich organizacji w rejestrze i określanie ich jako „organizacje pozarządowe wspierane z zagranicy” może potęgować ogólny klimat braku zaufania do tych podmiotów ze strony władz publicznych i obywateli.

Co więcej, negatywny wpływ proponowanych rozwiązań na działalność organizacji wspieranych z zagranicy może prowadzić do monopolizacji zrzeszeń utrzymujących się wyłącznie ze środków krajowych. Jak wspomniano, nic nie wskazuje na to, by kryterium źródła finansowania przesądzać miało o tym, że jedne organizacje są „lepsze” od innych, a ich obecność w życiu publicznym i wpływ na procesy decyzyjne w państwie była bardziej pożądana. Jaskrawym przykładem takiego nieuzasadnionego różnicowania jest uzależnienie korzystania ze wsparcia pochodzącego z zagranicy od zgłoszenia go w rejestrze.

Wprawdzie wolność (prawo do) zrzeszania się nie są, podobnie jak swoboda przepływu kapitału, nieograniczone, to restrykcje nakładane w tym zakresie przez państwo powinny spełniać przewidziane prawem kryteria. W odniesieniu do art. 12 ust. 1 KPP wynika to z art. 51 ust. 1 KPP, który stanowi m.in.,

<sup>17</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00), z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13).

<sup>18</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00), pkt 80.

<sup>19</sup> Wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r., *Gorzelik i in. przeciwko Polsce*, skarga nr 44158/98, pkt 92.

<sup>20</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 3 kwietnia 2008 r., *Koretsky i in. przeciwko Ukrainie*, skarga nr 40269/02, pkt 38.

<sup>21</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>22</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo.



że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności określonych w KPP muszą rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię<sup>23</sup>. Bez szczegółowej analizy należy w tym kontekście wskazać, że skoro opiniowane rozwiązania naruszają swobodę przepływu kapitału (a co za tym idzie nie realizują żadnego z celów leżących w interesie ogólnym uznanych przez Unię), to dochodzi do naruszenia art. 12 ust. 1 KPP.

W odniesieniu do prawa do zrzeszania się wynikającego z art. 11 ust. 1 EKPC, restrykcji należy poszukiwać w jego ust. 2, zgodnie z którym ograniczenia nakładane przez państwo powinny być „konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Podobnie jak w odniesieniu do KPP, aby stwierdzić naruszenie art. 11 ust. 1 EKPC wystarczy zbadać jedną z przesłanek, tj. czy przepisy projektu są „konieczne w społeczeństwie demokratycznym” – tak, jak czyni to zazwyczaj ETPC<sup>24</sup>.

W tym kontekście należy przypomnieć, że terminu „konieczne” w odniesieniu do ograniczeń swobody zrzeszania się nie należy rozumieć jako „przydatne” lub „pożądane”<sup>25</sup>. O ile rozwiązania zawarte w projekcie mogą być oceniane pozytywnie przez jej autorów i część społeczeństwa, biorąc pod uwagę hasła o większej „demokratyzacji” życia publicznego na skutek wejścia w życie projektu, to samo w sobie nie świadczy jeszcze o tym, były one konieczne. O ile, jak już wskazywano, mogą istnieć organizacje, które za sprawą wsparcia z zagranicy mogą wywierać nieuprawniony wpływ na procesy decyzyjne w państwie (podobnie, jak w przypadku uzyskiwania wsparcia ze źródeł krajowych, w tym od podmiotów publicznych), to nie znajduje uzasadnienia ogólne przypuszczenie, że wszelkie takie wsparcie ma charakter podejrzany z punktu widzenia interesów państwa. Przeciwnie, zdecydowana większość organizacji finansowanych ze źródeł zagranicznych realizuje swoje cele zgodnie z prawem, a fakt, że rządzący postrzegają ich działalność negatywnie tym bardziej potwierdza, że stanowią one ważny element demokratycznego społeczeństwa. W demokracji wartościami samymi w sobie są bowiem pluralizm idei i szacunek dla innych poglądów, gdyż tylko w takich warunkach jednostki mają rzeczywistą możliwość zaspokojenia potrzeby samorealizacji i dążenia do wspólnie obranych celów<sup>26</sup>.

Z powyższych przyczyn wymogi transparentności przewidziane dla organizacji pozarządowych wspieranych z zagranicy nie są konieczne w społeczeństwie demokratycznym, a zatem są one niezgodne z prawem do zrzeszania się wynikającym z art. 11 ust. 1 EKPC.

Podobna ocena będzie miała miejsce na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Analiza z punktu widzenia „konieczności w demokratycznym państwie” jest tożsama z tą odnoszącą się do art. 11 ust. 2 EKPC. Z tej przyczyny projekt narusza również art. 58 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP. Należy ponownie podkreślić, że jednym z elementów charakteryzujących państwo demokratyczne jest swoboda zrzeszania się jednostek i możliwość realnego dążenia przez nie do zgodnych z prawem celów. Wartości tej nie realizuje mechanizm zniechęcający organizacje pozarządowe do poszukiwania

<sup>23</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 139.

<sup>24</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 22 listopada 2011 r., *Erçep przeciwko Turcji*, skarga nr 43965/04, pkt 53.

<sup>25</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 27 lutego 2007 r., *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 11002/05, pkt 42.

<sup>26</sup> Zob. W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, New York 2015, p. 513.

wsparcia zagranicą, gdyż może on mieć decydujący wpływ na ich skuteczne funkcjonowanie i zdolność realizacji ich celów.

Z tych wszystkich powodów należy wskazać, że projekt ogranicza zdolność organizacji pozarządowych do otrzymywania środków finansowych z zagranicy, co skutkuje utrudnieniem działalności tych organizacji i realizacji celów, do których dążą. Tym samym jest on niezgodny z wynikającą z art. 58 ust. 1 w związku z art. 12 Konstytucji RP wolnością zrzeszania się oraz z prawem do swobodnego zrzeszania się wyrażonym w art. 11 ust. 1 EKPC oraz w art. 12 ust. 1 KPP.

### **C. Prawo do prywatności i do ochrony danych osobowych**

Zgodnie z art. 47 konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Z kolei z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Stosownie do art. 8 ust. 1 EKPC, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Tymczasem zgodnie z KPP, każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się (art. 7) oraz do ochrony danych osobowych, które go dotyczą (art. 8 ust. 1).

Ze względu na to, że prawo do prywatności, wynikające z przytoczonych przepisów Konstytucji RP, EKPC i KPP, wiąże się z prawem do ochrony danych osobowych, należy zbadać rozwiązania zawarte w projekcie łącznie z punktu widzenia tych praw.

Opiniowana propozycja przewiduje obowiązek umieszczania w rejestrze informacji m.in. o osobach fizycznych i prawnych, mających miejsce zamieszkania lub siedzibę zagranicą, wspierających organizację pozarządową. Informacje te, w zestawieniu z kwotą wsparcia i celu, na jaki zostało ono przekazane, mają być również publikowane w corocznym sprawozdaniu, przy czym w odniesieniu do osób fizycznych obowiązek ten ogranicza się do wskazania miejsca zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Biorąc jednocześnie pod uwagę określoną wysokość wsparcia z zagranicy, po przekroczeniu której organizacja będzie podlegała obowiązkom określonym w projekcie, a także wymóg uwzględnienia tego wsparcia w roku podatkowym, może dojść do sytuacji, że podmioty udzielające tego wsparcia na początku roku mogą racjonalnie zakładać, że informacje o ich wpłatach nie znajdą się w wykazie. Projekt nie precyzuje bowiem minimalnej wysokości wsparcia od pojedynczego podmiotu, opierając się na jego sumie w trakcie roku podatkowego, co w skrajnej sytuacji może skutkować koniecznością ujawnienia informacji o osobie fizycznej lub prawnej, która przekazała np. 1,00 zł.

Zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w wyroku TSUE w sprawie analogicznych rozwiązań na Węgrzech, przepisy krajowe nakazujące przekazanie organowi publicznemu lub opinii publicznej danych osobowych lub danych o środkach finansowych osób fizycznych należy, w braku ich zgody, uznać za ingerencję w życie prywatne<sup>27</sup>. Podobny charakter będzie miało przekazanie danych dotyczących osób prawnych, o ile ich nazwy zawierają dane osobowe (głównie nazwiska osób fizycznych)<sup>28</sup>. Z kolei prawo do ochrony danych osobowych, wynikające z art. 8 ust. 1 KPP, zabrania rozpowszechniania, w powyższy sposób, informacji dotyczących zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych,

<sup>27</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 124 i przytoczone orzecznictwo.

<sup>28</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 125 i przytoczone orzecznictwo.

o ile rozpowszechnianie to ma miejsce w drodze rzetelnie prowadzonego przetwarzania, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 8 ust. 2 KPP<sup>29</sup>.

W tym kontekście należy zbadać, po pierwsze, czy informacje w postaci miejsca zamieszkania osoby fizycznej i wysokości udzielonej przez nie wsparcia, a także nazwy, siedziby i wysokości wsparcia udzielonego przez osobę prawną stanowią dane osobowe.

W odniesieniu do osoby prawnej, nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z danymi osobowymi, jeśli stanowią one część jej nazwy. Z drugiej strony, nawet jeśli dane osobowe nie występują w nazwie osoby prawnej, w celu zapewnienia sprawności obrotu gospodarczego dane osobowe członków organów zarządzających są zazwyczaj dostępne w publicznych rejestrach prowadzonych przez inne państwa, będących odpowiednikiem Krajowego Rejestru Sądowego. W sytuacji, gdy organ zarządzający (zarząd) osoby prawnej składa się z jednego członka, lub gdy zasady reprezentacji przewidują wymóg składania oświadczeń woli z udziałem np. prezesa zarządu, nazwa osoby prawnej również stanowić będzie dane osobowe. W przypadku bowiem, kiedy z publicznie dostępnego rejestru możliwe będzie ustalenie osoby fizycznej, która bez wątpliwości wyraziła zgodę na udzielenie wsparcia organizacji pozarządowej ze środków osoby prawnej, jej nazwa również będzie objęta ochroną danych osobowych.

Inaczej ma się sytuacja z publikacją miejsca zamieszkania osoby fizycznej i wysokości udzielonego przez nią wsparcia. Abstrahując od problemów natury praktycznej dotyczących weryfikacji miejsca zamieszkania przez organizację pozarządową, należy przypomnieć, że dane osobowe nie obejmują jedynie imienia i nazwiska, lecz wszelkie dane dotyczące zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych. Powiązanie miejsca zamieszkania z nazwą organizacji, wysokością wsparcia i jej celem – szczególnie, gdy chodzić może o niewielką miejscowość lub znaczną wysokość wpłaty – może pozwolić na zidentyfikowanie konkretnej osoby. Przykładowo, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkały w niewielkiej miejscowości zagranicą, który manifestuje swoje przywiązanie do swojego miejsca urodzenia lub organizacji, której działania popiera, będzie raczej jedynym darczyńcą z tej miejscowości. Stąd nie jest wykluczone, że publikacja informacji o podmiotach udzielających wsparcia, pozbawiona ich imion i nazwisk, może pozwolić na identyfikację konkretnej osoby fizycznej, przy czym nie ma znaczenia, czy znane jest jej imię i nazwisko. W takim stanie rzeczy należy przyjąć, że projekt przewiduje również upublicznianie danych osób fizycznych.

Wobec powyższego, propozycje zawarte w projekcie stanowią ingerencję w prawo do prywatności i prawo do ochrony danych osobowych osób fizycznych. Podobnie, jak w przypadku swobody przepływu kapitału i prawa do zrzeszania się, publikacja danych osobowych osób fizycznych i prawnych udzielających wsparcia organizacjom pozarządowym nie realizuje żadnego z celów leżących w interesie ogólnym uznanych przez Unię. Stąd przepisy te naruszają art. 7 oraz 8 ust. 1 KPP. Wobec tego zbędna jest dodatkowa analiza na gruncie rozporządzenia 2016/679 (RODO).

#### **D. Prawo do informacji**

W artykule 61 Konstytucji RP przewidziano publiczne prawo podmiotowe do informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych, w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem publicznym. Jego celem jest przede wszystkim za-

---

<sup>29</sup> Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 126 i przytoczone orzecznictwo.

pewnienie transparentności sprawowania władzy publicznej, ułatwienie kontroli jej sprawowania, zapobieganie nadużyciom czy poprawa jakości funkcjonowania administracji<sup>30</sup>. Jawność życia publicznego stanowi współcześnie wyraz oparcia stosunków jednostka-państwo na innym modelu niż miało to miejsce w państwach socjalistycznych – w których aparat państwa reglamentował nie tylko swobodę rozpowszechniania informacji jako takich, ale także wiedzę o własnej działalności, przez co nie mogła istnieć rzeczywista kontrola władzy przez jednostki<sup>31</sup>.

W bardziej ograniczonym stopniu prawo do informacji wynikać może z art. 10 ust. 1 EKPC. Na gruncie tego przepisu (wyrażającego literalnie „wolność [...] otrzymywania i przekazywania informacji i idei”) ETPC<sup>32</sup> przyjął, że może on wyrażać pozytywny obowiązek przekazania informacji przez państwo, o ile spełnione są następujące kryteria:

- 1) cel przyświecający osobie ubiegającej się o dostęp do informacji będących w posiadaniu państwa powinien umożliwiać realizację wolności otrzymywania i przekazywania informacji i idei innym osobom;
- 2) charakter żądanych informacji musi spełniać kryterium interesu publicznego, co ma miejsce m.in. wtedy, gdy ich ujawnienie sprzyjać będzie przejrzystości prowadzenia spraw publicznych lub spraw leżących w interesie ogółu społeczeństwa – co umożliwi tym samym jego udział w zarządzaniu publicznym,
- 3) podmiot żądający informacji powinien pełnić szczególną rolę w „otrzymywaniu i przekazywaniu” ich społeczeństwu – co obejmuje m.in. dziennikarzy, organizacje pozarządowe czy badaczy akademickich,
- 4) informacje będące w posiadaniu państwa powinny być „gotowe i dostępne”.

Zaprezentowany standard, podobnie jak ten wynikający z Konstytucji RP, zapewnia zatem jednostkom kontrolę działalności państwa i udział w sprawach publicznych, przyczyniając się do ograniczania nadużyć i zwiększenia sprawności instytucji działających na rzecz ogółu. Innymi słowy, prawo do informacji pośrednio stawia państwo w roli służebnej do jednostek, umożliwiając im w praktyce bieżący udział w życiu publicznym – tak indywidualnie, jak i zbiorowo w ramach członkostwa w organizacji pozarządowej. W naturę tego prawa wpisane jest zatem założenie, że przepływ informacji następuje od organów państwa (w tym osób pełniących funkcje publiczne) do jednostek, przy czym każda z tych informacji musi mieć charakter publiczny.

Europejska Konwencja Praw Człowieka, a przede wszystkim Konstytucja RP, wymagają wobec tego stworzenia przez państwo procedur umożliwiających realizację prawa do informacji w praktyce, przewidujących m.in. sposób i formę jej udostępnienia czy też przesłanki ograniczenia tego prawa.

Projektowane przepisy przewidują stały mechanizm informowania opinii publicznej o działalności wszystkich organizacji wspieranych z zagranicy oraz o źródłach pochodzenia i celu przeznaczenia pozyskanych przez nie środków. Informacje, które miałyby podlegać udostępnieniu nie mają charakteru informacji publicznej, gdyż jakkolwiek organizacje pozarządowe mogą działać w sferze publicznej, to nie mają one statusu organów państwa; przed swoistym „upaństwowieniem” chroni je zresztą art. 12

---

<sup>30</sup> Zob. M. Wild, *Art. 61 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis.

<sup>31</sup> E. Kulesza, *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych [w:] Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006, s. 191; M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, LEX.

<sup>32</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r., *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, pkt 157–170.

Konstytucji RP. Projekt przewiduje w praktyce odwrócenie relacji jednostka-państwo w kontekście art. 61 konstytucji i zastosowanie o wiele wyższego standardu jawności w porównaniu do organów państwa. Wprawdzie istnieją dziedziny, w których przepływ informacji do państwa jest niekiedy niezbędny (zwalczanie przestępczości, nadużyć podatkowych, przestrzegania prawa pracy itp.), to nie znajduje żadnego uzasadnienia generalny obowiązek upubliczniania informacji kluczowych z punktu widzenia działania organizacji pozarządowych, takich jak przewidziane w projekcie.

Szczególny wydzwięk ma w tym kontekście stale obniżany standard realizacji prawa do informacji w stosunku do organów władzy publicznej. Nie sposób nie wspomnieć tu m.in. o jawności funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości czy też dwóch resortów, których szefowie zaprezentowali opiniowany projekt. Żądanie od organizacji finansowanych z zagranicy relatywnie wysokiego poziomu transparentności, przy jednoczesnym ograniczaniu sfery jawności w podmiotach publicznych nie znajduje zatem uzasadnienia w świetle art. 61 Konstytucji RP.

Wejście w życie zaproponowanego mechanizmu oznaczałoby w praktyce powrót do stanu sprzed obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego, kiedy, jak wskazuje preambuła do konstytucji, „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Innymi słowy, Konstytucja RP zakłada rozwój państwa w kierunku coraz większej demokratyzacji oraz poszanowania autonomii jednostki i jej praw i wolności, a nie przeciwnie. Wprawdzie w kontekście oceny projektu może to brzmieć zbyt górnolotnie, jednak to właśnie suma rozwiązań, takich jak będących przedmiotem opinii, ostatecznie determinuje relację jednostka-państwo w praktyce. Opiniowana propozycja tej relacji nie przestrzega – władza, która sama ogranicza jawność swojego funkcjonowania nie powinna wobec tego wymagać o wiele większej transparentności od dobrowolnych zrzeszeń jednostek.

#### **IV. Podsumowanie**

W ocenie autora opinii, zaproponowany projekt – a zarazem sama idea stojąca za nim – naruszają liczne prawa i wolności o charakterze gospodarczym, osobistym i politycznym chronione na gruncie Konstytucji RP oraz wiążących Polskę aktów prawa europejskiego. Z tej przyczyny nie powinien być on przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Podsumowanie konkretnych naruszeń znaleźć można w tezach opinii.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



#### **Patryk Wachowiec**

Analitik prawny FOR, prezes Fundacji Centrum Analiz dla Rozwoju

e-mail: [patryk.wachowiec@for.org.pl](mailto:patryk.wachowiec@for.org.pl)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR