

Warszawa, 11 lipca 2022 roku  
Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR

## Komunikat FOR 25/2022: Pod pozorem jawności, Solidarna Polska proponuje przepisy rodem z Rosji i Węgier. Organizacje pozarządowe na celowniku

### Synteza:

- Projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych, znany jako Lex Woś, otrzymał numer druku i został skierowany do pierwszego czytania w Sejmie.
- Propozycja posłów Solidarnej Polski nakłada na duże organizacje pozarządowe liczne obowiązki sprawozdawcze, informacyjne i administracyjne, w tym wymóg publikowania rejestru wpłat i zawieranych umów oraz informacji o finansowaniu poszczególnych projektów.
- Projekt powiela rozwiązania przedstawione w 2020 roku i ocenione krytycznie jako niezgodne z Konstytucją RP, prawem unijnym i Europejską Konwencją Praw Człowieka; przepisy łudząco przypominają rozwiązania z Rosji i Węgier uznane za naruszające prawa człowieka.
- Rzeczywistym celem projektu jest obniżenie zdolności organizacji pozarządowych, których celów nie podzielają rządzący, do skutecznego funkcjonowania; obowiązek udostępniania licznych informacji, w tym danych osobowych darczyńców, grozi bowiem osłabieniem możliwości pozyskiwania przez te organizacje środków na realizację obranych przez siebie celów.
- Deklarowany cel projektu, jakim jest zwiększenie jawności życia publicznego, stanowi nadużycie; z jego treści i uzasadnienia wynika bowiem zwiększona ingerencja w życie prywatne obywateli i samych organizacji pozarządowych.

Projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych<sup>1</sup>, wniesiony przez posłów Solidarnej Polski, kilka tygodni temu otrzymał numer druku i został skierowany do pierwszego czytania w Sejmie. Nie jest to pierwsza wersja tej propozycji; w 2020 roku Michał Woś z Solidarnej Polski, ówczesny Minister Środowiska, prezentował projekt w siedzibie resortu, jednak ostatecznie nie trafił on do rządowego wykazu prac legislacyjnych. W tamtym okresie wiele organizacji, w tym FOR, wyrażało niezwykle krytyczne opinie o projekcie, wskazując

---

<sup>1</sup> Druk sejmowy nr 2299 (IX kadencja).

na szereg naruszeń Konstytucji RP, prawa unijnego i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>2</sup>. Część z tych negatywnych ocen zachowuje aktualność także w odniesieniu do propozycji, która trafiła do Sejmu.

Omawiany projekt przewiduje nałożenie na organizacje pozarządowe, których przychód z działalności statutowej za poprzedni rok przekroczył 250 000 zł, licznych obowiązków o charakterze informacyjnym, sprawozdawczym i administracyjnym. Takie podmioty będą zobowiązane do przekazywania do Krajowego Rejestru Sądowego szczegółowych informacji dotyczących finansowania realizowanych projektów, m.in. o liczbie i wysokości darowizn przekazanych przez osoby fizyczne i prawne, w tym dane o wspierających firmach.

Propozycja dotyczy również darowizn lub „wsparcia z zagranicy” (które zdefiniowano jako wszelkie wsparcie przekazane przez podmioty bezpośrednio lub pośrednio powiązane z zagranicą, z wyjątkiem m.in. środków unijnych) przekazanych organizacjom pozarządowym objętym projektem, o ile ich suma przekracza 10 000 zł w ciągu roku od jednego podmiotu. W takim przypadku organizacje będą zobowiązane przekazać informacje o wspierających do KRS i upublicznić je na swojej stronie internetowej. Dane te będą na stałe wpisywane do urzędowego rejestru, a ponadto nie będą podlegały usunięciu ze strony internetowej organizacji.

Kolejne obowiązki przewidziano na te organizacje pozarządowe, których roczny przychód z działalności statutowej przekroczył 1 000 000 zł. Oprócz przekazywania wspomnianych informacji do KRS i udostępniania ich na stronie internetowej, takie podmioty będą zobowiązane do zamieszczania w publikowanych materiałach (takich jak raporty, grafiki, nagrania audio lub wideo, a także wpisy w mediach społecznościowych) szczegółowych informacji o źródłach finansowania projektów. Propozycja ustawy niezwykle skrupulatnie opisuje zarówno formę takiej informacji, jak i sposób jej utrwalenia.

Co więcej, organizacje, których przychód przekracza 1 000 000 zł, będą musiały prowadzić na swoich stronach internetowych bieżący rejestr wpłat, zawierający m.in. dane osobowe wspierających, oraz rejestr wszystkich zawieranych umów.

W przeciwieństwie do pierwotnej wersji projektu, w miejsce Ministra Sprawiedliwości, jako podmiotu kontrolującego organizacje pozarządowe w zakresie realizacji wspomnianych obowiązków, wyznaczono Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Temu organowi mają przysługiwać kompetencje do zarządzania kontrolą w organizacji (także z urzędu), w ramach której będzie mógł on żądać m.in. wglądu do dokumentów czy ksiąg rachunkowych lub przeprowadzić taką kontrolę w siedzibie organizacji.

---

<sup>2</sup> Zob. P. Wachowiec, *Opinia prawna o projekcie ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych (w brzmieniu z dnia 7 sierpnia 2020 r.)*, 24 września 2020 r., <https://for.org.pl/pl/a/7966>.

W przypadku naruszenia obowiązków przewidzianych w projekcie, po upływie terminu wyznaczonego przez podmiot kontrolujący, organizacja pozarządowa będzie podlegała karze pieniężnej w wysokości od 3 000 zł do 50 000 zł. Gdyby taka kara nie została uiszczona, Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności występować ma o likwidację organizacji i wykreślenie jej z KRS. Projekt przewiduje także sankcje karne dla osób, które nie aktualizują rejestru wpłat lub rejestru umów, włącznie z pozbawieniem wolności do 2 lat.

Uzasadnienie dołączone do projektu ustawy pełne jest ogólnikowych stwierdzeń o konieczności zapewnienia „pełnej transparentności” organizacji pozarządowych, gdyż „obywatele mają prawo [to] wiedzieć”. Posłowie Solidarnej Polski przekonują, że w polskim prawie istnieje luka, wykorzystywana przez duże organizacje pozarządowe, polegająca na wywieraniu przez te podmioty bezpośredniego lub pośredniego wpływu na życie publiczne w kraju. Autorzy projektu precyzują, że organizacje pozarządowe mogą być wykorzystywane przez ponadnarodowe korporacje lub inne państwa do wpływania m.in. na politykę gospodarczą Polski, oddziaływania na opinię publiczną czy wręcz finansowania terroryzmu.

Ustawa ma stanowić odpowiedź na wspomniane zagrożenia i realizować, jak utrzymują projektodawcy, wartości konstytucyjne, takie jak jawność życia publicznego, bezpieczeństwo państwa czy jego niezależność. Innymi słowy, jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu, celem ustawy jest „zyskanie przejrzystej wiedzy, [...] czyj interes (w tym też jakich państw) jest realizowany przy pomocy działań poszczególnych organizacji pozarządowych”.

Co więcej, zapewne w odpowiedzi na krytyczne uwagi do pierwotnej wersji projektu, posłowie Solidarnej Polski deklarują, że propozycja jest zgodna z prawem unijnym i nie powiela rozwiązań analogicznej ustawy węgierskiej, której niezgodność z prawem UE stwierdził niedawno Trybunał Sprawiedliwości<sup>3</sup>.

Wbrew temu, co utrzymują projektodawcy, omawiana propozycja nadal zawiera rozwiązania niezgodne zarówno z Konstytucją RP, jak i z prawem unijnym i Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Wprawdzie zwiększenie transparentności organizacji pozarządowych może stanowić legitymowany cel – przyczyniając się do większego udziału obywateli w życiu publicznym – to zaproponowane rozwiązania po raz kolejny wykraczają poza to, co jest niezbędne do jego realizacji. Autorzy propozycji nie przedstawili analizy obecnie obowiązujących regulacji, które powiązane są z materią projektu. W uzasadnieniu próżno szukać krytycznej refleksji nad obecnymi rozwiązaniami dotyczącymi m.in. sprawozdawczości w organizacjach pozarządowych, nadzoru organów państwa nad tymi podmiotami, jak również przepisami o przeciwdziałaniu przestępczości międzynarodowej, o prowadzeniu działalności lobbingsowej czy o ochronie prawa do prywatności

---

<sup>3</sup> Wyrok TSUE z 18 czerwca 2020 roku, *Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń)* (C-78/18, EU:C:2020:476).

i danych osobowych. Co do zasady organizacje, których dotyczy projekt, zabiegając o zainteresowanie swoją działalnością, same dążą do jak największej otwartości – publikując obszerne raporty ze swojej działalności czy wskazując źródło finansowania poszczególnych inicjatyw. Zarazem te podmioty, którym zlecono wykonywanie zadań publicznych, mają w tym zakresie obowiązki prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej i udostępniania takiej informacji na wniosek. Z kolei wszystkie organizacje pozarządowe muszą przedstawiać roczne sprawozdania organom nadzoru czy służbom skarbowym. Uzasadnienie projektu milczy na temat zasadności obowiązujących rozwiązań i ich spójności z proponowanymi zmianami.

Z przedłożonych przepisów i uzasadnienia projektu, podobnie jak w przypadku poprzedniej propozycji, można wywnioskować, że wpływ organizacji pozarządowych na życie publiczne – stanowiący przecież esencję i cel ich funkcjonowania – jest z góry uznawany za podejrzany i wymaga zwiększonej kontroli. Jednocześnie brakuje argumentów za tym, dlaczego to właśnie roczny przychód, a nie rzeczywisty i bezprawny wpływ na procesy decyzyjne w państwie, ma być zasadniczym kryterium objęcia niektórych organizacji pozarządowych licznymi obowiązkami przewidzianymi w projekcie. Nietrudno bowiem znaleźć przykłady organizacji, które dysponują niewielkimi środkami i mają zarazem wpływ na sprawy publiczne, np. poprzez składanie petycji, które w ostateczności stają się obowiązującym prawem<sup>4</sup>. Podobnie, wielkość organizacji pozarządowej nie musi jednocześnie przekładać się na zdolność takiego podmiotu do bezprawnej ingerencji w działania państwa. Domniemanie, jakim posługują się posłowie Solidarnej Polski, wskazuje raczej na próbę utrudnienia działalności dużym organizacjom pozarządowym niż na rzeczywistą troskę o prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Kwintesencją takiego podejścia jest, wskazane w uzasadnieniu projektu, stwierdzenie, że same organizacje pozarządowe domagają się zwiększenia jawności życia publicznego. W tych apelach chodzi jednak o większą transparentność działania organów państwa, a nie wszelkich podmiotów, które w jakikolwiek sposób mają wpływ na sprawy publiczne. Szczególnie posłowie Solidarnej Polski, pełniący różne funkcje w organach państwa, dali w ostatnich latach wiele przykładów ograniczania prawa do informacji publicznej m.in. poprzez konsekwentne utajnianie list poparcia do nowej Krajowej Rady Sądownictwa czy algorytmu przydziału spraw w sądach.

Ponadto, wprowadzenie projektu w obecnej wersji dotyczy w podobnym stopniu środków pochodzących z kraju i z zagranicy, to z lektury uzasadnienia wyraźnie wynika, że to właśnie przepływy kapitału spoza Polski są przez grupę posłów uznawane za najbardziej podejrzane. Autorzy projektu utrzymują przecież, że to ewentualny wpływ innych państw lub ponadnarodowych korporacji na sprawy krajowe – czy, bardziej ogólnie, sam fakt, że dochodzi do transgranicznego przepływu kapitału – uzasadnia zwiększenie ingerencji w funkcjonowanie polskich organizacji

---

<sup>4</sup> Przykładowo, w VIII kadencji Sejmu dwie petycje zawierające projekty ustaw, skierowane przez Fundację Centrum Analiz dla Rozwoju, która dysponuje jedynie funduszem założycielskim, zostały uznane za zasadne, skutkiem czego doszło do zmian w prawie.

pozarządowych. W tym względzie posłowie nie podają żadnych argumentów, że takie zagrożenie rzeczywiście istnieje i jest dostatecznie poważne. Stąd, podobnie jak w przypadku poprzedniej wersji projektu, uznać należy, że dotyczyć on będzie przede wszystkim tych organizacji, które choćby częściowo są finansowane z zagranicy.

Propozycja powieliła zatem rozwiązania, które zostały krytycznie ocenione przez środowisko pozarządowe jako nieproporcjonalne i obniżające zdolność organizacji do sprawnego funkcjonowania i wypełniania swoich celów. Projekt wpisuje się zatem w ogólny klimat nieufności do organizacji pozarządowych (głównie tych, których celów nie podzielają obecnie rządzący), jaki wytworzyła większość parlamentarna w ostatnich latach. Ten szczególny kontekst, w jakim prezentowany jest omawiany projekt, łudząco przypomina rozwiązania rosyjskiej ustawy o „obcych agentach”, która niedawno została oceniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako naruszająca wolność zrzeszania się i wyrażania własnych poglądów<sup>5</sup>. Przepisy rosyjskie, podobnie jak projekt posłów Solidarnej Polski, miały na celu ograniczenie „działalności politycznej” organizacji, które otrzymują wsparcie z zagranicy – przy ogólnym domniemaniu, że takie finansowanie jest z góry ukierunkowane na bezprawny wpływ na sprawy publiczne.

Zarazem w obecnej wersji projektu powielono rozwiązania naruszające prawo do prywatności i do ochrony danych osobowych darczyńców. Pod groźbą kary – zarówno dla organizacji, jak i konkretnych osób – nakazuje się upublicznianie szczegółowych informacji o podmiotach finansujących organizacje pozarządowe i zawierających z nimi umowy. Tak szeroki zakres danych osobowych podlegających udostępnieniu może pozwolić na poznanie poglądów poszczególnych darczyńców, ich profilu ideologicznego czy nawet danych zdrowotnych<sup>6</sup>, co stanowi kategorię danych szczególnie chronionych. Nie istnieją żadne racje za tym, aby, właściwie w czasie rzeczywistym, opinia publiczna i władze państwowe miały dostęp do tak wielu danych osobowych. Nie trudno przewidzieć, że obowiązek ujawnienia danych osobowych podmiotów finansujących organizacje pozarządowe zmniejszy chęć dalszego udzielania takiego wsparcia, a tym samym zdolność tych organizacji do skutecznego realizowania obranych przez nie celów.

Wreszcie warto zwrócić uwagę na argumenty posłów Solidarnej Polski o konieczności zwiększenia jawności życia publicznego. Takie apele, wyrażające się w omawianym projekcie ustawy, prowadzą w rzeczywistości do znacznego zwiększenia jawności życia prywatnego – zarówno jeśli chodzi o poszczególne organizacje pozarządowe, ich darczyńców, jak i osoby zatrudnione w tych podmiotach. Trudno zatem nie uznać, że deklarowany cel projektu stanowi nadużycie i stoi w sprzeczności z brzmieniem przepisów i kolejnymi częściami uzasadnienia. Propozycja

---

<sup>5</sup> Wyrok ETPC z 14 czerwca 2022 roku, *Ecodefence i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 9988/13 i inne.

<sup>6</sup> Na przykład członkostwo i wspieranie organizacji zrzeszającej osoby zmagające się z daną chorobą może wiązać się z ujawnieniem informacji o stanie zdrowia.

ujawniania wielu danych o charakterze prywatnym w pełni wpisuje się w tendencję ograniczania prawa dostępu do informacji publicznej kosztem zwiększonego zainteresowania organów państwa życiem prywatnym obywateli i tworzonych przez nie organizacji.

Podsumowując, projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych, promowany przez posła Michała Wosia i parlamentarzystów Solidarnej Polski, powiela wady poprzedniej propozycji zaprezentowanej w 2020 roku. Propozycja opiera się na niesłusznym domniemaniu, że wszelkie finansowanie z zagranicy jest z góry podejrzane i może służyć do wywierania nielegalnego wpływu na działania państwa. Projekt obejmuje duże organizacje pozarządowe licznymi obowiązkami o charakterze informacyjnym, sprawozdawczym i administracyjnym, obniżając tym samym ich zdolność do efektywnego realizowania obranych przez siebie celów. Zakres danych osobowych, jakie miałyby podlegać upublicznianiu – dotyczących m.in. podmiotów wspierających organizacje czy stron umów – grozi obniżeniem skuteczności organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu środków na swoją działalność. Pod szczytnym hasłem zwiększenia jawności życia publicznego, posłowie Solidarnej Polski chcą tak naprawdę przekazać do wiadomości publicznej informacje o charakterze prywatnym, co wpisuje się w wytworzony przez obecną władzę negatywny klimat wokół środowiska pozarządowego, w tym tych organizacji, których cele nie są aprobowane przez rządzącą większość. Nie jest więc zaskoczeniem, że komentowana propozycja łudząco przypomina rozwiązania rosyjskie i węgierskie uznane za naruszające prawa człowieka. Projekt ustawy należy zatem ocenić jednoznacznie krytycznie.

## 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, wyężonego, 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**

Analityk prawny FOR

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

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

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 • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju