



Warszawa, dnia 4 sierpnia 2022 r.

OPINIA PRAWNA

dla Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP oraz zasadami prawidłowej legislacji
poselskiego projektu ustawy o transparentności finansowania organizacji
pozarządowych (druk 2299/IX kadencja)

I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza poselskiego projektu ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych (druk 2299/IX kadencja, dalej: **Projekt**) pod względem jego zgodności z Konstytucją RP, w tym wynikającymi z niej zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

II. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

Niniejsza opinia prawna została opracowana na podstawie następujących źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz dokumentów:

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja**”);
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. poz. 1327, tekst jedn. z 2022 r. ze zm., dalej: **Ustawa o działalności pożytku publicznego**);
- Ustawa z dnia 14 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 393, tekst jedn. z 2022 r. ze zm., dalej: „**Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności**”);

- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. poz. 112, tekst jedn. z 2021 r. ze zm., dalej „**Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym**”);
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. poz. 902, tekst jedn. z 2022 r., dalej „**Ustawa o dostępie do informacji publicznej**”);
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. poz. 2167, tekst jedn. z 2020 r., dalej: „**Ustawa o fundacjach**”);
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. poz. 2261, tekst jedn. z 2020 r., dalej: „**Prawo o stowarzyszeniach**”);
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. poz. 1133, tekst jedn. z 2020 r. ze zm., dalej: **Ustawa o sporcie**);
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. poz. 902, tekst jedn. z 2022 r., dalej: „**Ustawa o dostępie do informacji publicznej**”);
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. poz. 593, tekst jedn. z 2022 r. ze zm., dalej: „**Ustawa o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy**”);
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 248, tekst jedn. z 2017r., dalej: „**Ustawa o działalności lobbingsowej**”);
- Ustawa z 14 marca 2014 r. o zasadach przeprowadzania zbiórek publicznych (Dz. U., poz. 1672, tekst jedn. z 2020 r., dalej: „**Ustawa o zbiórkach publicznych**”);
- Projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych wraz z uzasadnieniem oraz załącznikami (druk 2299/IX kadencja)¹

III. PRZEDMIOT PROJEKTU

W dniu 30 marca 2022 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projektu ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych. Projekt został skierowany do I czytania w Komisjach: Finansów Publicznych oraz Kultury i Środków Przekazu.

¹ Projekt dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Kancelarii Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

Do dnia sporządzenia niniejszej opinii prawnej Komisje parlamentarne nie sporządziły sprawozdania ze swojej działalności. Projekt nie stał się także przedmiotem ich posiedzenia.

Projekt przewiduje wprowadzenie szeregu obowiązków informacyjnych związanych z prowadzeniem rejestru wpłat i rejestru umów, ujawnianiu informacji o wsparciu, źródłach finansowania projektów, źródłach przychodów, kosztach i rodzajach prowadzonej działalności przez organizacje pozarządowe, w tym przez organizacje pożytku publicznego (art. 1).

Przepisy Projektu mają zastosowanie do organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy o działalności pożytku publicznego, tj.:

- wszelkich osób prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej (które nie są jednostkami sektora finansów publicznych, przedsiębiorcami lub spółkami prawa handlowego), które nie działają w celu osiągnięcia zysku, w tym w szczególności stowarzyszeń oraz fundacji.

Projekt znajdzie zastosowanie także do podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego, tj.:

- osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, jeżeli ich cele obejmują prowadzenia działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz spółdzielni,
- spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych, działających na podstawie Ustawy o sporcie.

Analizowany Projekt oraz zawarte w nim obowiązki nie będą stosowane wobec podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 4 Ustawy o działalności pożytku publicznego, tj.:

- partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne oraz europejskie partie polityczne.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Projektu organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, których przychód przekroczył 250 tys. zł, przekazują w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku podatkowego do Krajowego Rejestru Sądowego informacje o źródłach finansowania

realizowanych projektów wedle wytycznych wskazanych w załączniku do ustawy (załącznik przewiduje bardzo szczegółowy wykaz danych wymagających zebrania i upublicznienia). Analogiczny obowiązek nakłada się na wszystkie organizacje społeczne i organizacje pożytku publicznego, niezależnie od wysokości ich przychodu, gdy otrzymały wsparcie od podmiotu z zagranicy (art. 3 ust. 2). Organizacje, które otrzymały wsparcie z zagranicy są także zobowiązane do udostępnienia na swojej stronie w terminie 7 dni od otrzymania wsparcia informacji o podmiotach zagranicznych tego wsparcia udzielających.

Zgodnie z art. 4 organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, których przychód przekroczył 1 mln zł obowiązane są nie tylko wywiązać z obowiązków, o których mowa w art. 3, ale także podać informacje, o których w nim mowa, niezwłocznie do wiadomości publicznej za pośrednictwem środków audiowizualnych, dźwiękowych lub wizualnych. Organizacje te obowiązane są ponadto (art. 5) do prowadzenia, bieżącego aktualizowania i udostępniania na stronie internetowej rejestru wpłat (obejmującego imię i nazwisko, imię ojca i miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty, datę oraz wysokość wpłaty).

Przepis art. 6 Projektu zobowiązuje organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, o których mowa w art. 4 Projektu, do prowadzenia i udostępniania do wiadomości publicznej rejestru umów (art. 6 ust. 6 wskazuje zawarte w umowie wymagające udostępnienia).

Rozdział 3 określa zasady kontroli realizacji obowiązków wskazanych w Projekcie (art. 7- 9). Organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego mają podlegać w tym zakresie kontroli Dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: **Instytut**). Dyrektor Instytutu, w ramach powierzonych mu Projektem kompetencji, może:

- zarządzić kontrolę „z urzędu, a także na uzasadniony wniosek organu administracji publicznej, organizacji pozarządowej, w tym organizacji pożytku publicznego, albo innego podmiotu. Kontrola może być przeprowadzona poprzez wezwanie organizacji do złożenie odpowiednich dokumentów lub wyjaśnień oraz na miejscu.” (art. 8 ust. 1). W przypadku kontroli na miejscu organizacje obowiązane są do udostępnienia Dyrektorowi Instytutu ksiąg rachunkowych oraz dowodów księgowych (art. 8 ust. 2);

- w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków określonych w art. 3 i art. 4 Projektu Dyrektor Instytutu wzywa organizację pozarządową lub organizację pożytku publicznego do ich wykonania w terminie 30 dnia (art. 10), a może nałożyć na organizację w drodze decyzji administracyjnej karę finansową w wysokości od 3 do 50 tys. zł. (art. 11);
- w przypadku nieuiszczenia kary, o której mowa wyżej, Dyrektor Instytutu składa do Krajowego Rejestru Sądowego wnioski o likwidację i wykreślenie organizacji pozarządowej lub organizacji pożytku publicznego z Krajowego Rejestru Sądowego (art. 9 ust. 1).

Niezależnie od kar finansowych przewidzianych art. 11 Projekt zawiera przepis karny, zgodnie z którym:

- „*kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonywania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępniania lub wprowadzania danych do rejestru wpłat, o których mowa w art. 5 ust. 1, lub rejestru umów, o których mowa w art. 6 ust. 1, albo podaje w nich nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.*” (art. 14).

Projekt przewiduje regulacje przejściową i dostosowującą, zgodnie z którą rejestry wpłat i umów będą prowadzone od dnia 1 stycznia 2023 r. (art. 16).

Projekt określa termin wejścia w życie ustawy na 30 dni od dnia jej publikacji.

IV. ANALIZA PRAWNA

1. Uwagi wprowadzające – analiza problemu regulacyjnego

Analizę konstytucyjną Projektu należy rozpocząć od zarysowania celów, których realizacja miała być przyczyną wprowadzenia projektowanych rozwiązań normatywnych. Według deklaracji zawartej w uzasadnieniu (s.12) Projekt ma służyć zapewnieniu przejrzystości finansowania organizacji pozarządowych, gdyż – zdaniem autorów Projektu – w obecnym stanie prawnych brak wystarczającej przejrzystości działań organizacji pozarządowych oraz organizacji pożytku publicznego. „*Potrzeba stworzenia takich regulacji wynika także*



z istniejącej luki prawnej w polskich przepisach, która może być wykorzystywana dla prowadzenia działalności lobbingowej podmiotów, zarówno rządowych, jak i pozarządowych, przez organizacje pozarządowe (w tym zagraniczne) i wywierania w pośredni i bezpośredni sposób wpływu na życie publiczne w naszym kraju.” (uzasadnienie, s. 12).

Istotne znaczenie dla oceny prawnej Projektu ma analiza problemu regulacyjnego, tj. ustalenie, czy w obowiązującym stanie prawnym faktycznie organizacje pozarządowe gromadzą i wydatkują swoje fundusze w sposób niewystarczająco transparentny i przejrzysty, a sposób ich działania wymaga istotnego wzmożenia kontroli i nadzoru ze strony władz publicznych, a tym samym czy zasadne jest wprowadzanie dalszych ograniczeń wolności i swobód organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Przeważająca większość organizacji pozarządowych w Polsce została utworzona i funkcjonuje na podstawie Ustawy o stowarzyszeniach lub Ustawy o fundacjach. Organizacje te są także głównym adresatem regulacji zawartych w Projekcie. Zarówno Ustawa o stowarzyszeniach (art. 25 – 32), jak i Ustawa o fundacjach (art. 12) zawierają regulacje prawne dotyczące sposobu i kryteriów sprawowania nadzoru przez organy władzy publicznej, w tym sądy, nad zgodnością działań organizacji społecznej z przepisami prawa i postanowieniami statutu, a także określają szczegółowe zasady dotyczące gromadzenia i dysponowania środków finansowych przez te organizacje. Ustawy te przewidują także obowiązek corocznego sporządzenia i przedstawienia do wiadomości publicznej sprawozdania z działalności organizacji społecznej. Zakres danych zawartych w tych sprawozdaniach co do zasady odpowiada zakresowi danych wskazanych w Projekcie (zob. §2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji, Dz. U. poz. 36, tekst jedn. z 2020 r.).

Organizacje społeczne, które zamierzają prowadzić działalność pożytku publicznego, muszą spełnić kwalifikowane kryteria co do nadzoru nad tego rodzaju działalnością, w tym w szczególności pozyskiwania i wydatkowania środków na cele pożytku publicznego. Szczegółowe zasady dotyczące uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego (OPP), dopuszczalnego zakresu działalności pożytku publicznego, nadzoru nad tą działalnością, ewidencjonowania przychodów i kosztów oraz rachunkowości, a także udostępniania informacji publicznej, określa szczegółowo Ustawa o organizacjach pożytku publicznego. W tym zakresie do organizacji pożytku publicznego stosuje się także Ustawę o dostępie do



informacji publicznej, która zapewnia pełną transparentność i możliwość publicznego wglądu w sposób prowadzenia działalności pożytku publicznego (art. 4a-c Ustawy o organizacjach pożytku publicznego).

Organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia i fundacje, obowiązane są do stosowania regulacji zawartych w Ustawie o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy (art. 2 pkt 21 i 22), która przewiduje szczególne zasady dotyczące transparentności obrotu środkami finansowymi, w tym środkami pochodzącymi z zagranicy. Ustawa ta przewiduje także instrumenty identyfikacji i przeciwdziałania wprowadzania do systemu finansowego środków pochodzących z niewłaściwych źródeł lub służących finansowaniu terroryzmu.

Jeśli organizacja pozarządowa zamierzałaby dokonać zbiórki publicznej i gromadzić w ten sposób środki na finansowanie celów swojej działalności, obowiązana jest uczynić to na podstawie i w granicach Ustawy o zbiórkach publicznych, która określa precyzyjne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, a także dopuszczalności nadzoru nad przebiegiem organizowanych zbiórek publicznych.

Gdyby natomiast organizacja pozarządowa zdecydowała się podjąć działania o charakterze lobbingsowym, wówczas obowiązana jest zastosować się do przepisów Ustawy o działalności lobbingsowej, która nakłada na wszystkie podmioty, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, szczególne obowiązki w zakresie transparentności i przejrzystości podejmowanych działań (zob. art. 7 Ustawy o działalności lobbingsowej).

Wskazane wyżej przykłady obowiązujących aktualnie regulacji prawnych, nakładających m. in. na organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego, liczne obowiązki służące zapewnieniu transparentności i przejrzystości ich działań w sprawach publicznych, świadczą jednoznacznie, że leżąca u podstaw Projektu teza o braku wystarczających gwarancji w zakresie transparentności działań organizacji społecznych, jest nieprawdziwa.

Co więcej, na podstawie przepisów wskazanych wyżej ustaw, w szczególności Ustawy o dostępie do informacji publicznej, może już teraz uzyskać zdecydowaną większość informacji, których ujawnienia domagają się autorzy Projektu.

Powyższe ustalenia mają istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności Projektu, a w szczególności proporcjonalności przewidzianej nim ingerencji w prawa i wolności jednostki oraz ich organizacji.

Przedstawiona wyżej analiza wskazuje, że autorzy Projektu dokonali nietrafnej diagnozy problemu regulacyjnego, błędnie stwierdzając istnienie luki prawnej wymagającej ingerencji normatywnej. Przedstawiony w Projekcie problem regulacyjny ma w znacznym stopniu charakter pozorny, a luka prawna, o której piszą autorzy Projektu, nie istnieje. W obowiązującym systemie prawnych znajdują się bowiem regulacje, które pozwalają zachować niezbędny poziom transparentności i jawności działania organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego, na różnych płaszczyznach ich aktywności publicznej.

2. Rola i zadania organizacji pozarządowych w demokratycznym państwie prawnym

Autorzy Projektu w uzasadnieniu proponowanych zmian normatywnych wyrazili pogląd, zgodnie z którym *„Potrzeba stworzenia takich regulacji wynika także z istniejącej luki prawnej w polskich przepisach, która może być wykorzystana do prowadzenia działalności lobbingsowej podmiotów, zarówno rządowych, jak i pozarządowych, poprzez organizacje pozarządowe (w tym zagraniczne) i wywierania w pośredni lub bezpośredni sposób wpływu na życie publiczne w naszym kraju.”* (uzasadnienie, s. 12).

Treść przywołanego wyżej fragmentu uzasadnienia Projektu wskazuje, że autorzy Projektu krytycznie zdają się oceniać swobodę organizacji pozarządowych oraz możliwość wpływania przez nie na sprawy publiczne, zmierzając do jej ograniczenia jako niepożądaney.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że Konstytucja RP zapewnia wolność tworzenia oraz działania organizacji pozarządowych (art. 12 Konstytucji RP), których *ratio existendi* sprowadza się właśnie do wpływania na sprawy publiczne. Na tym także polega idea społeczeństwa obywatelskiego, o której mowa zarówno w art. 11, art. 12, jak i w Preambule Konstytucji RP. Gdy sięgnie się ponadto do regulacji zawartych zarówno w Prawie o stowarzyszeniach, jak i w Ustawie o fundacjach, widoczne staje się, że głównym celem tworzenia i funkcjonowania instytucji pozarządowych jest wywieranie wpływu na sprawy publiczne, w tym także poprzez relację z organami administracji rządowej lub ustawodawcą.

W demokratycznym państwie prawnym swoboda działalności organizacji społeczeństwa

obywatelskiego jest wartością wymagająca ochrony, a nie kontroli lub nadzoru ze strony organów władzy publicznej.

3. Istota zmian normatywnych wprowadzanych Projektem

Zważywszy, że w obowiązujących przepisach prawa zawartych zostało szereg gwarancji jawności i transparentności funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz organizacji pożytku publicznego, istota zmian regulacyjnych proponowanych Projektem sprowadza się do ich powielenia, w kilku przypadkach także znacznego rozbudowania (organizacje pozarządowe o przychodzie powyżej 1 mln zł), a także objęcia kontrolą Dyrektora Instytutu, który może nakładać na organizacje pozarządowe dotkliwe sankcje finansowe (art. 11 Projektu), a nawet wnosić o ich likwidację (art. 9 Projektu).

4. Ocena konstytucyjna Projektu

Projekt rodzi liczne wątpliwości konstytucyjne, które dotyczą zarówno jego podstawowych celów i skutków, jak i treści poszczególnych przepisów oraz zawartych w nich rozwiązań normatywnych, tj.:

- Projekt przewiduje wprowadzenie instrumentów kontroli, które stanowią nadmierną ingerencję w swobodę działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego (organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego), uzasadniając to dodatkowo koniecznością kontroli ich wpływu na sprawy publiczne, czym prowadzi do **naruszenia art. 12 i Preambuły Konstytucji RP**.
- Projekt w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji (**art. 2 Konstytucji RP**) definiuje termin „wsparcie z zagranicy”, wskazując, że jest nim „*pozyskanie, niezależnie od tytułu prawnego, wszelkich korzyści pieniężnych lub innych korzyści majątkowych pochodzących bezpośrednio lub pośrednio*” od podmiotów wskazanych w art. 2 pkt 7 lit a – f Projektu. Źródłem problemu konstytucyjnego jest to, że organizacja pozarządowa nie będzie w stanie określić prawidłowo nawet bezpośredniego pochodzenia środków wpłacanych przez podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 7 lit a – f (np. cudzoziemców, przedsiębiorców, czy nawet polskie organizacje pozarządowe, których przychody w 1/3 pochodzą z zagranicy), nie wspominając już nawet o możliwości rozpoznania

„pośredniego” wsparcia z zagranicy. Precyzyjne określenie definicji „*wsparcia z zagranicy*” ma tymczasem kluczowe znaczenie dla zakresu obowiązków organizacji pozarządowej oraz sankcji grożących za ich nieprawidłową realizację.

- Projekt przewiduje nie tylko obowiązek podania do wiadomości publicznej źródeł finansowania, ale także – w odniesieniu do organizacji pozarządowych, których przychód z działalności statutowej przekroczył kwotę 1 mln zł – obowiązek ogłoszenia tych informacji za pośrednictwem środków audiowizualnych, dźwiękowych lub wizualnych (art. 4 ust. 1). Projekt precyzuje ponadto, że:
 - ✓ w zakresie informacji audiowizualnej informacje te powinny być umieszczane w dolnej części ekranu, aby tekst stanowił nie mniej niż 10% wyświetlanej powierzchni, wyróżniał się od tła płaszczyzny, był widoczny, czytelny, nieruchomy i umieszczony poziomo, a także zapewniał możliwość odczytania informacji w języku polskim (art. 4 ust. 3 pkt 1),
 - ✓ w zakresie informacji dźwiękowej zapewniał odczytanie tekstu w sposób wyraźny w języku polskim przez czas nie krótszy niż 4 sekundy (art. 4 ust. 3 pkt 2),
 - ✓ w formie wizualnej poprzez umieszczenie tekstu na stronie internetowej i profilach społecznościowych, jako stały element nagłówka strony (art. 4 ust. 3 pkt 3).

Określony wyżej zakres obowiązku informacyjnego stanowi istotne wkroczenie w autonomię organizacji pozarządowych, a jego realizacja przez te organizacje – w formie określonej w Projekcie – może pociągnąć za sobą znaczne koszty oraz znaczące uszczuplenie środków na działalność statutową. Obowiązek ten – jak wynika z art. 4 – ma bowiem charakter samoistny i niezależny od formy prowadzenia bieżącej działalności statutowej. Wymiar tego obowiązku jest także niejasny, niewystarczająco precyzyjny, a w wielu przypadkach niemożliwy do realizacji. **Przepis art. 4 Projektu nie spełnia zatem wymagań art. 2 Konstytucji RP i wynikającego z niego nakazu należytej określoności przepisów prawa.** Tytułem przykładu: w jaki sposób obowiązek ten powinien być realizowany przez organizację pozarządową, której wsparcia udzieliło kilka tysięcy podmiotów? W takim przypadku w świetle art. 4 Projektu organizacja ta przy każdej swej aktywności będzie zobowiązana do publikowania (w formie pisemnej, wizualnej lub audiowizualnej) danych wszystkich darczyńców.

- Projekt w art. 3 i art. 4 przewiduje odmienny zakres obowiązków informacyjnych w zależności od tego, czy organizacja pozarządowa otrzymała wsparcie z zagranicy. W związku z tym **istnieje wysokie ryzyko naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)**. Przedmiot niniejszej opinii nie obejmuje analizy zgodności z prawem UE, dlatego jedynie sygnalizacyjnie należy zauważyć także ryzyko naruszenia swobód wynikających z prawa UE, w tym swobody przepływu kapitału.
- Projekt w art. 5 przewiduje obowiązek prowadzenia przez organizację pozarządową publicznie dostępnego rejestru wpłat. Rejestr ten ma zawierać informację obejmującą m.in. imię i nazwisko, imię ojca oraz miejsca zamieszkania osoby dokonującej wpłaty (art. 5 ust. 4 pkt 1). **Przepis ten narusza konstytucyjne prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP), a także jest wątpliwy z punktu widzenia krajowych i europejskich regulacji dotyczących ochrony danych osobowych.** W odniesieniu do organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, jako osoby prawne lub jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, zobowiązanie do podania do wiadomości publicznej szczegółowych danych dotyczącym imion i nazwisk oraz adresów zamieszkania darczyńców **może prowadzić do naruszenia przepisu art. 53 Konstytucji i zawartych w nim gwarancji swobody sumienia i wyznania, w szczególności art. 53 ust. 7 Konstytucji, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.**
- Przepis art. 7 Projektu przewiduje, że organizacje pozarządowe podlegają kontroli Dyrektora Instytutu. Z kolei art. 8 Projektu określa zakres kompetencji Dyrektora Instytutu stwierdzając, że może on zarządzić kontrolę z urzędu polegającą na zobowiązaniu do przekazania odpowiednich dokumentów lub przeprowadzenia kontroli na miejscu w siedzibie organizacji pozarządowej włącznie z zapewnieniem dostępu do wszelkich ksiąg rachunkowych. Organizacje pozarządowe – jak zostało to już wskazane wyżej – podlegają kontroli sądowej co do legalności prowadzonych działań, a organizacje pożytku publicznego dodatkowo nadzorowi Przewodniczącego Komitetu, o którym mowa w art. 28 – 34 Ustawy o działalności pożytku publicznego. Wprowadzenie

dotatkowej – pozasądowej i dublującej kompetencje Przewodniczącego Komitetu – instytucji kontrolnej, w osobie Dyrektora Instytutu, uznać należy za przejaw nadmiernej ingerencji w autonomię i swobodę działania organizacji pozarządowych. Tym bardziej, że dotychczasowa regulacja związana z kompetencjami do kontroli i nadzoru sprawowanego przez Przewodniczącego Komitetu obejmuje organizacje pożytku publicznego, a Projekt powierza analogiczne kompetencje Dyrektorowi Instytutu rozszerzając zakres podmiotowy sprawowanej kontroli/nadzoru na wszystkie organizacje pozarządowe. **We wskazanym wyżej zakresie Projekt narusza zatem art. 12 i Preambulę Konstytucji RP stanowiąc nadmierną ingerencją w autonomię i swobodę prowadzenia działalności przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.**

- Przepisy art. 9 – 14 zawierają regulacje sankcjonujące. Autorzy Projektu przewidują w tym zakresie:
 - ✓ możliwość nałożenia przez Dyrektora Instytutu na organizację pozarządową kary finansowej w drodze decyzji administracyjnej (art. 11 i art. 12, wymiar kary pieniężnej: od 3 do 50 tys. zł),
 - ✓ obowiązek wystąpienia z wnioskiem do sądu o wykreślenie organizacji pozarządowej z KRS (likwidacja) w przypadku nieuiszczenia kary finansowej, o której mowa wyżej (art. 9),
 - ✓ odpowiedzialność karną (grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności do lat 2) każdego kto *„nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępniania lub wprowadzania danych do rejestru wpłat, o którym mowa w art. 5 ust. 1, lub rejestru umów, o którym mowa w art. 6 ust. 1”* Projektu.

Przywołana wyżej regulacja sankcjonująca stanowi przejaw nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), w tym przede wszystkim w autonomię i swobodę funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Przepis art. 9 i art. 14 budzą także poważne wątpliwości do co ich zgodności z zasadami prawidłowej legislacji, w szczególności określoności przepisów represyjnych (art. 2 Konstytucji RP). W świetle art. 9 Projektu nie ma bowiem jednoznaczności czy wniosek o wykreślenie organizacji pożytku publicznego dotyczy wykreślenia z rejestru organizacji pożytku publicznego (pozbawienie statusu OPP), czy

wykreślenia z KRS (likwidację organizacji pozarządowej). Z kolei art. 14 zawiera nieokreślone znamiona czynu przestępnego polegającego na „*nie dopuszczaniu do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępniania lub wprowadzania danych*” do rejestrów, o których mowa w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 Projektu.

V. KONKLUZJE

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszej opinii prawnej prowadzi do następujących wniosków:

- Projekt zmierza do rozwiązania pozornego problemu regulacyjnego, gdyż w obowiązującym ustawodawstwie znajduje się szereg rozwiązań normatywnych gwarantujących jawne i transparentne funkcjonowanie organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego, w szczególności w odniesieniu do legalności pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi.
- Projektowane rozwiązania normatywne, dotyczące zarówno zakresu nowych obowiązków, form kontroli i nadzoru Dyrektora Instytutu nad organizacjami pozarządowymi, jak i sankcji związanych z niewłaściwą realizacją obowiązków, stanowią nadmierną ingerencję w autonomię i samodzielność organizacji pozarządowych i budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z art. 12 i Preambuły Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym swoboda działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wartością wymagająca ochrony, a nie wzmożonej kontroli lub nadzoru ze strony organów władzy publicznej
- Zakres informacji udostępnianych publicznie w rejestrze wpłat (imię, nazwisko, imię ojca, miejsce zamieszkania) rodzi istotne ryzyko naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji), krajowych i europejskich regulacji dotyczących ochrony danych osobowych, a także – w odniesieniu do organizacji pozarządowych działających w oparciu o przepisy o stosunku państwa o Kościoła Katolickiego, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych – art. 53 Konstytucji i zawartych w nim gwarancji swobody sumienia i wyznania, w szczególności art. 53 ust. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.



- Projekt różnicuje zakres obowiązków organizacji pozarządowych w zależności od tego, czy otrzymały „wsparcie z zagranicy”, w tym zakresie rodzi on wątpliwości co do zgodności z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).
- Liczne przepisy Projektu dotknięte są poważnymi usterkami legislacyjnymi skutkującymi ich niewystarczającą określonością (naruszenie zasad prawidłowej legislacji – art. 2 Konstytucji RP). Problemy te dotyczą regulacji o charakterze kluczowym dla statusu prawnego organizacji pozarządowej (np. niejasna definicja terminu „wsparcie z zagranicy”, niejasny zakres obowiązków informacyjnych oraz przesłanek odpowiedzialności administracyjnej i karnej).

Opracował Dr Tomasz Zalański – radca prawny