



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Analiza rozwiązań nakładających obowiązki informacyjne  
dla organizacji pozarządowych korzystających z zagranicznych  
źródeł finansowania w wybranych obcych porządkach  
prawnych oraz postulaty *de lege ferenda*

dr Andrzej Pogłódek



**Prawa podstawowe**  
Warszawa 2018



# Spis treści

I. Uwagi wprowadzające	5
II. Zagadnienia prawnoporównawcze	11
1. Stany Zjednoczone Ameryki	11
2. Federacja Rosyjska	15
3. Państwo Izrael	18
3.1. Ustawa z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego	18
3.1.1. Definicje	18
3.1.2. Obowiązki wspieranej organizacji	19
3.1.2.1. Zgłoszenie zamiaru otrzymywania wsparcia	20
3.1.2.2. Obowiązki sprawozdawcze	20
3.1.2.3. Obowiązki informacyjne	20
3.1.2.4. Obowiązek określenia źródła pochodzenia wsparcia	21
3.1.3. Sankcje za naruszenie obowiązków	21
3.2. Ustawa z 12 lipca 2016 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego (poprawka)	22
3.2.1. Zmiany w definicjach	22
3.2.2. Pojęcie wspieranego podmiotu, którego główne źródło finansowania pochodzi od podmiotów prawa obcego, oraz jego obowiązki	23
3.2.3. Sankcje za naruszenie obowiązków	24
4. Węgry	24
4.1. Pojęcie „organizacja otrzymująca wsparcie z zagranicy”	24
4.2. Obowiązki organizacji otrzymującej wsparcie z zagranicy	26
4.2.1. Zgłoszenie	26
4.2.2. Dodatkowe obowiązki	28
4.2.2.1. Obowiązki sprawozdawcze	28
4.2.2.2. Obowiązki informacyjne	28
4.3. Sankcje nakładane w przypadku naruszenia obowiązków	29

## 4 SPIS TREŚCI

III. Propozycje wstępnych rozwiązań <i>de lege ferenda</i>	31
1. Organizacja pozarządowa – lobbysta polityczny. Próba zdefiniowania	31
2. Rejestr Finansowanych Z Zagranicy Organizacji Pozarządowych Prowadzących Działalność Polityczną	33
3. Inne obowiązki organizacji pozarządowej będącej lobbystą politycznym	35
4. Odpowiedzialność organizacji pozarządowej będącej lobbystą politycznym za niewykonywanie nałożonych na nią obowiązków	36
IV. Analiza konstytucyjności proponowanych rozwiązań	39
1. Uwagi wstępne – konstytucyjne ramy nadzoru nad zrzeczeniami	39
2. Dobro wspólne	40
3. Cele polityki państwa	41
4. Określoność przepisów prawa	42
5. Proporcjonalność	44
6. Podsumowanie	47
V. Podsumowanie	49

## I. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem opracowania jest postulat wprowadzenia do polskiego prawa regulacji, która po raz pierwszy została przyjęta w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA) w 1938 r. (*Foreign Agents Registration Act*). Drugim przypadkiem, który można powołać, są rozwiązania przyjęte w 2012 r. w Federacji Rosyjskiej, będące przeniesieniem rozwiązań amerykańskich na grunt rosyjski. Należy zauważyć problem zagranicznego finansowania organizacji pozarządowych i wywierania przezeń wpływu na politykę prowadzoną przez inne państwa. Organizacje pozarządowe mogą być bowiem w sposób efektywny wykorzystywane jako narzędzie polityki. Przykładowo w krajach rozwijających się tego typu organizacje, zazwyczaj używając sloganów o ochronie środowiska naturalnego oraz praw ludów tubylczych, starają się szkodzić ich rozwojowi gospodarczemu. Tego typu podmioty mogą być także użyte do destabilizowania sytuacji politycznej wewnątrz danego państwa. Stąd też nie może dziwić to, że współcześnie kolejne kraje wprowadzają ograniczenia związane z zewnętrznym finansowaniem tzw. sektora pozarządowego. Oprócz rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz Federacji Rosyjskiej, szerzej omówione, zostaną również ograniczenia wprowadzone przez Państwo Izrael oraz od niedawna przez Węgry. W Państwie Izrael prace nad ustawą z 2011 r.<sup>1</sup> przebiegały dość burzliwie ze względu na spory – wewnątrz większości rządzącej – odnośnie do jej ostatecznego kształtu. Ostatecznie przyjęta ustawa stanowiła znacząco złagodzoną wersję pierwotnego projektu. Przedmiotem ustawy było zapewnienie jawności życia publicznego oraz usunięcie istniejącej luki prawnej w obszarze finansowania działalności politycznej w Izraelu. Po przyjęciu ustawy, w latach 2011–2016 pojawiały się różne projekty zmian w obowiązujących przepisach. Przykładowo obecna Minister Sprawiedliwości w 2013 r. jeszcze jako deputowana Knesetu przedstawiła projekt zmian, na podstawie których do sec. 36a ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r. miał być dodany ust. 1a, zgodnie z którym organizacja pozarządowa nie mogłaby otrzymać więcej niż 20 000 szekli od podmiotu prawa obcego w przypadku, gdy z celów lub działalności organizacji pozarządowej wynikałoby, że popiera jedno z następujących działań: a) dąży do ścigania żołnierzy Sił Obronnych Izraela przez trybunały międzynarodowe; b) wzywa do bojkotu, izolacji lub sankcji przeciwko Państwu Izrael lub jego obywatelom;

---

<sup>1</sup> Ustawa z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego, [http://fs.knesset.gov.il/18/law/18\\_lsr\\_301132.pdf](http://fs.knesset.gov.il/18/law/18_lsr_301132.pdf) [dostęp: 20.10.2018 r.].

c) neguje prawo Izraela do istnienia jako państwa żydowskiego i demokratycznego; d) propaguje rasizm; e) wspiera walkę zbrojną państw wrogich lub organizacji terrorystycznych przeciwko Izraelowi. Oprócz tego pojawiały się projekty przewidujące obciążenie wsparcia otrzymywanego od podmiotów prawa obcego – wyłącznie osób prawnych – specjalnym podatkiem (40–45%). Ostatecznie jednak dopiero 12 lipca 2016 r. Kneset przyjął ustawę zmieniającą rozwiązania przyjęte w 2011 r.<sup>2</sup> Opowiedziało się za nią 57 deputowanych, przeciw było 48 deputowanych. Przyjęta ustawa zmieniająca łączy w sobie elementy trzech projektów ustaw, przedstawionych wcześniej przez Minister Sprawiedliwości Ajelet Szaked, deputowanego Bezalela Smotracha (oboje z partii Dom Żydowski) i Roberta Iłatowa (Nasz Dom Izrael). W trakcie prac nad ustawą zostały z niej usunięte rozwiązania przewidujące, że przedstawiciele takich organizacji będą nosić specjalny znaczek w Knesecie oraz nazywać się „agentami zagranicznymi”. Wykreślono także postanowienia o płaceniu (podwyższonego) podatku od otrzymanego wsparcia.

Ustawa zmieniająca weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i przewidziane w niej rozwiązania stosowane są jedynie wobec wsparcia otrzymanego po tej dacie. W wyniku jej przyjęcia wprowadzone zostały zmiany do trzech ustaw: ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r., ustawy o spółkach z 1999 r. oraz ustawy o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego z 2011 r. Ustawa zmieniająca wprowadziła dodatkowo obowiązki informacyjne wobec tych organizacji tworzących trzeci sektor, w przypadku których ponad 50% środków pochodzi od podmiotów prawa obcego. Przy czym utrzymano wyłączenie przewidujące nieuwzględnianie wsparcia otrzymywanego z zagranicy od osób fizycznych. Zaznaczyć należy, że w przypadku Państwa Izrael inicjatorzy wprost podkreślali, że organizacje pozarządowe udając bezstronne podmioty, broniące praw człowieka tak naprawdę działają na korzyść zewnętrznych ośrodków co stanowi zagrożenie dla demokratycznego społeczeństwa. Pojawiało się także wskazanie wprost, kogo – przede wszystkim – będzie dotyczyć nowa ustawa. Minister Sprawiedliwości Ajelet Szaked podczas debaty w Knesecie stwierdziła, że projekt w żaden sposób nie ogranicza praw i wolności, a jedynie zobowiązuje organizacje pozarządowe do ostrzegania obywateli Izraela. „Jakim prawem lewicowe organizacje, reprezentujące jedynie dwa procent obywateli, uczą moralności całe izraelskie społeczeństwo, czyż tylko oni wiedzą czym są wartości demokratyczne? – stwierdziła polityk – Jeśli nie rozumieją oni, kto znajduje się u władzy i kto rządzi w tym kraju – to ich problem”. Minister Sprawiedliwości wskazała także, jakiego typu organizacje są wspierane z zagranicy, mówiąc: „Ogólny budżet radykalnie lewicowych organizacji, istniejących w Izraelu przewyższa dziesiątki milionów dolarów”.

Na Węgrzech ustawa o przejrzystości organizacji wspieranych z zagranicy została uchwalona przez Zgromadzenia Narodowe 13 czerwca 2017 r. Idea samej ustawy wynikła z tego,

<sup>2</sup> Ustawa z 11 lipca 2016 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego (poprawka), [http://fs.knesset.gov.il//20/law/20\\_lsr\\_346561.pdf](http://fs.knesset.gov.il//20/law/20_lsr_346561.pdf) [dostęp: 20.10.2018 r.].

że „organizacje pozarządowe i fundacje, poprzez prowadzoną działalność i realizację wytyczonych przez swoich założycieli celów, otrzymują ważną rolę w demokratycznej kontroli i kształtowaniu opinii publicznej. Z tego względu w interesie publicznym leży, aby ogół społeczeństwa i poszczególni obywatele posiadali jednoznaczną wiedzę o tym, jakie interesy organizacje te reprezentują”. Zwrócono także uwagę na to, że w związku z procesami globalizacji pojawiło się zagrożenie, iż „zagraniczne grupy interesów będą dążyły do wykorzystania do swoich celów pozarządowych organizacji społecznych. Często stosowanym w tym celu narzędziem jest udzielane na podstawie różnych tytułów prawnych wsparcie, które bezpośrednio lub pośrednio może służyć do wywierania wpływu na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, nawet w takim stopniu, że organizacja pozarządowa merytorycznie zmieni swoje podstawowe cele. Celem takiego wsparcia finansowego jest zapewnienie, aby grupy interesów poprzez wpływ na korzystające z niego organizacje pozarządowe realizowały swoje interesy w życiu politycznym i społecznym Węgier. Wpływ ten może mieć na celu uzyskanie pewnych konkretnych decyzji politycznych lub gospodarczych, określenie celów niektórych polityk branżowych lub w szerszym znaczeniu nawet wpływ na funkcjonowanie demokratycznego systemu instytucji państwa. Procesy te mogą stanowić wzmożone zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i suwerenności Węgier”. W uzasadnieniu wskazano także na zagrożenia związane z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Podkreślono również wyraźnie, że ustawa ma umożliwić stwierdzenie, które „organizacje mogą być uznawane za organizacje wspierane z zagranicy. Ustawa ustanawia odpowiednią równowagę pomiędzy wolnością funkcjonowania stowarzyszeń i fundacji a zgodną z oczekiwaniem społecznym transparentnością. W pełni służy temu ujęty w ustawie mechanizm zgłoszeń i sporządzania sprawozdań; regulacje związane z istniejącymi systemami rejestru sądowego i Portalu Informacji o Organizacjach Pozarządowych ustanawiają skuteczną kontrolę społeczną danych związanych z finansowaniem zagranicznym. Ustawa nie powoduje ograniczeń w wykonywaniu wolności zrzeszania się, ale stwarza możliwość, by opinia publiczna miała jednoznacznie świadomość, które organizacje i w imię jakich interesów zamierzają wywierać wpływ na opinię oraz działania państwa węgierskiego i jego poszczególnych obywateli”.

Projekt ustawy został wniesiony do Zgromadzenia Narodowego 7 kwietnia 2017 r. przez trzech deputowanych rządzącej partii Fidesz. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 19 kwietnia 2017 r. W dniu 15 maja 2017 r. zapowiedziano, że projekt zostanie przyjęty po przedstawieniu opinii przez Komisję Wenecką. Komisja Wenecka przedstawiła swoją opinię o projekcie ustawy 2 czerwca 2017 r. Biorąc pod uwagę zalecenia Komisji Weneckiej, Komisja Ustawodawcza Zgromadzenia Narodowego 8 czerwca 2017 r. przyjęła poprawki do projektu. Ostatecznie 13 czerwca 2017 r. projekt został uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe (130 „za”, 44 „przeciw” i 24 „wstrzymało się”). Ustawa nr LXXVI została przyjęta 13 czerwca 2017 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw 19 czerwca 2017 r. Zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami (§ 5) weszła w życie ósmego dnia po ogłoszeniu, tj. 27 czerwca 2017 r.

Wymieniona ustawa stanowi regulację odrębną od ustawy nr CLXXV z 2011 r. o wolności zrzeszania się, statusie prawnym organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych, która nie wyróżnia w swoich postanowieniach organizacji pozarządowych korzystających z wsparcia z zagranicy. Stanowi więc *lex specialis*, którego przedmiotem jest wprowadzenie dodatkowych regulacji dotyczących tych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które z niej korzystają. Ograniczenia takie dotyczyły jedynie partii politycznych, przy czym przed 2014 r. nie mogły one przyjmować wsparcia od innych państw, a od 2014 r. od wszelkich podmiotów zagranicznych oraz cudzoziemców. W związku z przyjęciem wymienionej ustawy dokonane zostały także zmiany w innych obowiązujących aktach prawnych.

W przypadku Węgier ustawodawca poprzedził przepisy szczegółowe preambułą, w której przedstawiono motywy przyjęcia ustawy<sup>3</sup>. Treść preambuły może mieć bez wątpienia znaczenie dla praktyki stosowania tej ustawy. W szczególności dotyczy to tych przypadków, w których istnieje możliwość rozbieżnej interpretacji przyjętych rozwiązań.

Potrzeba przyjęcia podobnych regulacji w Rzeczypospolitej Polskiej wynika z istniejącej obecnie luki prawnej, która może być wykorzystywana do prowadzenia działalności lobbingsowej poprzez organizacje pozarządowe i wywierania w ten sposób wpływu na życie publiczne w Polsce przez podmioty zagraniczne, niezależnie od ich rządowego lub pozarządowego charakteru. Zagadnienie to nabiera bowiem współcześnie coraz większego znaczenia w związku ze wzrostem roli sektora pozarządowego w życiu publicznym i jego wpływu na kształtowanie opinii publicznej. Jednakże obecne rozwiązania nie obejmują przypadków prowadzenia działalności lobbystycznej przez organizacje pozarządowe („trzeci sektor”). Tymczasem to za pomocą takich podmiotów można najbardziej efektywnie, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio wpływać na prowadzoną w państwie politykę. Luka w tym względzie jest widoczna szczególnie w przypadku tych organizacji pozarządowych, które prowadzą działalność w swej istocie lobbingsową z wykorzystaniem środków zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Stąd w opracowaniu przedstawione zostaną propozycje *de lege ferenda* wraz ze zdefiniowaniem proponowanego pojęcia „lobbysty politycznego”, a także „lobbingu politycznego” oraz katalogiem rodzajów wyłączeń z zakresu tego pojęcia, które nie powodowałyby obowiązku włączenia do proponowanego Rejestru Finansowanych Z Zagranicy Organizacji

<sup>3</sup> Zgodnie z preambułą: „Zgromadzenie Narodowe respektując fakt, iż organizacje powołane w oparciu o wolność zrzeszania się są wyrazem społecznej samoorganizacji, a ich działania przyczyniają się do demokratycznej kontroli i jawnej debaty o sprawach publicznych, a ponadto pełnią one decydującą rolę w kształtowaniu opinii publicznej, podkreślając, iż z uwagi na rolę społeczną stowarzyszeń i fundacji ich przejrzystość jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, uznając, że udzielane z nieznanych źródeł zagranicznych wsparcie na rzecz organizacji powołanych w oparciu o wolność zrzeszania się może służyć temu, by zagraniczne grupy interesów poprzez wpływ społeczny na te organizacje realizowały w życiu politycznym i społecznym Węgier cele własne, nie zaś cele wspólnoty, a ponadto mając na względzie, że może to zagrażać interesom politycznym i gospodarczym kraju oraz niezawisłości funkcjonowania instytucji prawnych, a także wspierając międzynarodowe wysiłki na rzecz walki z praniem brudnych pieniędzy, przyjmuje następującą ustawę”.



Pozarządowych Prowadzących Działalność Polityczną. Zostaną także wskazane inne obowiązki – poza wpisem do rejestru – jakie powinny ciążyć na takim podmiocie. Opracowanie zawiera także wskazania, wypełnieniu jakich wartości i zasad konstytucyjnych ma służyć przyjęcie tej regulacji oraz czy spełnia ona konstytucyjny test konieczności i jednocześnie czy proponowane rozwiązania są współmierne do celów. Wreszcie zawarta będzie ocena konstytucyjności proponowanych rozwiązań.



## II. Zagadnienia prawnoporównawcze

### 1. Stany Zjednoczone Ameryki

W Stanach Zjednoczonych Ameryki już w 1938 roku została przyjęta ustawa *Foreign Agents Registration Act* (FARA)<sup>4</sup>, która jest swoistą ustawą – matką wszystkich przyjmowanych obecnie w różnych państwach aktów ustawodawczych regulujących zagraniczne finansowanie organizacji pozarządowych<sup>5</sup>. Zgodnie z wymienioną ustawą<sup>6</sup> za zagranicznego agenta jest uznawana osoba fizyczna lub prawna, która działa „na polecenie, prośbę, pod kierownictwem lub pod kontrolą podmiotu zagranicznego”, albo podmiot, działalność którego bezpośrednio lub pośrednio jest kontrolowana, zarządzana, finansowana lub wspierana w pełni lub częściowo przez podmiot zagraniczny, i który bezpośrednio lub poprzez jakikolwiek inny podmiot:

- (i) uczestniczy w Stanach Zjednoczonych w działalności politycznej lub działa w interesach podmiotu zagranicznego;
- (ii) działa w Stanach Zjednoczonych jako konsultant ds. public relations, pracownik agencji informacyjnej<sup>7</sup> lub konsultant polityczny w interesach podmiotu zagranicznego;
- (iii) w Stanach Zjednoczonych pozyskuje, zbiera, rozporządza lub wydaje wkładami, pożyczkami, pieniędzmi lub środkami trwałymi w interesie podmiotu zagranicznego, lub

---

<sup>4</sup> Wymieniona ustawa, w pierwotnym brzmieniu nosząca nazwę *Foreign Propagandists Registration Act*, skierowana była przeciwko „propagandystą” obcych państw. Stąd też do 1942 r. stosowny wykaz takich podmiotów był prowadzony przez Departament Stanu. W 1942 roku jego nazwa została zmieniona na obecnie obowiązującą, uprawnienia wykonywane przez Departament Stanu zostały natomiast przekazane Departamentowi Sprawiedliwości.

<sup>5</sup> Ustawa ta ze względu na kilkadziesiąt lat obowiązywania przechodziła liczne poprawki, z których najbardziej znaczące zostały wniesione w 1966 roku i w 1995 roku. W 1966 roku zawężono zakres ustawy do podmiotów, które dążyły do wpływu na proces stanowienia prawa i politykę państwa oraz przesunięto akcenty z „propagandy” na „lobbing polityczny”, co spowodowało także zawężenie pojęcia „obcego agenta”. W 1995 roku usunięto m.in. pojęcie „propagandy politycznej”.

<sup>6</sup> <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title22/pdf/USCODE-2009-title22-chap11-subchapII.pdf> [dostęp: 21.07.2018 r.].

<sup>7</sup> Termin ten nie obejmuje środków masowego przekazu utworzonych zgodnie z prawodawstwem federalnym lub stanowym i/lub będących własnością obywateli Stanów Zjednoczonych.

- (iv) reprezentuje w Stanach Zjednoczonych interesy podmiotu zagranicznego przed jakimkolwiek organem lub funkcjonariuszem Rządu Stanów Zjednoczonych.

Za agenta zagranicznego uznaje się każdy podmiot, który poprzez umowę lub bez niej zgadza się wykonywać wyżej wymienione zadania (§ 611.). Wreszcie w tym samym paragrafie zdefiniowano także „podmiot zagraniczny”, jest nim: a) rząd innego kraju oraz zagraniczna partia polityczna; b) osoba spoza Stanów Zjednoczonych, oprócz przypadków, kiedy stwierdzono, że taka osoba zamieszkuje w Stanach Zjednoczonych, lub osoba taka nie jest osobą prawną i nie została utworzona w Stanach Zjednoczonych lub jakimkolwiek stanie lub terytorium pod jurysdykcją Stanów Zjednoczonych i jej główna siedziba znajduje się poza Stanami Zjednoczonymi; c) spółka, zrzeszenie, korporacja, organizacja lub inne zrzeszenie, powstałe zgodnie z ustawą lub mające główne miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w innym kraju.

W amerykańskiej ustawie „agent” powinien zajmować się działalnością polityczną w celu reprezentowania interesów podmiotu zagranicznego. W związku z tym w § 613. pkt d) przewidziano, że „zagranicznym agentem” nie jest podmiot, którego działalność nie jest prowadzona przede wszystkim w interesach zagranicznego donatora lub też podmiot ten zajmuje się świadczeniem pomocy medycznej i/lub działalnością charytatywną. Zgodnie z pkt e) wymienionego statusu nie mają także podmioty prowadzące z dobrą wolą działalność religijną, a także zajmujące się pracą naukową, nauczaniem lub sztuką. Inne przewidziane w pkt g) wyłącznie dotyczą osób będących reprezentantami prawnymi przed sądem lub urzędem Stanów Zjednoczonych. W tym jednak wypadku reprezentacja prawna nie może obejmować prób wpływania lub przekonywania pracowników lub funkcjonariuszy organów władzy, inaczej niż w toku postępowania sądowego (karnego, cywilnego), dochodzenia, procesu sądowego lub procedury administracyjnej przewidzianej przez prawo i prowadzonej jawnie. Inne wymienione w § 613 wyłącznie są albo jasne (niewpisywanie na listę „zagranicznych agentów” przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych innych państw oraz personelu tych placówek) albo specyficzne (np. wyłączenie przez Prezydenta wpisu typowego zagranicznego agenta ze względu na interes Stanów Zjednoczonych). Wreszcie jeszcze w postanowieniach ustawy dotyczących definicji legalnych przesądzono, że nie rozciąga się ona na media, które co najmniej w 80 procentach należą do obywateli Stanów Zjednoczonych, kierownictwo których składa się z obywateli amerykańskich i które przy tym nie są kontrolowane przez innego „zagranicznego agenta”.

Dla zakresu stosowania ustawy istotne jest także pojęcie „działalności politycznej”. W ustawie zostało ono ujęte jako każda działalność, która w zamiarze osoby, ją prowadzącej, wpłynie na organ lub funkcjonariusza Rządu Stanów Zjednoczonych lub jakiegokolwiek struktury państwowej Stanów Zjednoczonych w procesie przygotowania, przyjęcia lub zmiany wewnętrznej lub zagranicznej polityki Stanów Zjednoczonych w obszarze interesów politycznych lub społecznych, polityki lub relacji z rządem innego państwa lub zagraniczną partią polityczną

(§ 611 pkt o). Jak widać, jest to typowa definicja otwarta, umożliwiająca dość szeroką wykładnię politycznej istoty działalności danego podmiotu. Amerykańska ustawa wymaga, żeby finansowanie było w pełni lub w większej części od zagranicznego źródła. Przy czym nie określono, co oznacza „w większej części”. Jednak przyjmuje się, że oznacza to co najmniej 20 procent<sup>8</sup>.

Podstawowym obowiązkiem przewidzianym w § 612. jest złożenie przez taki podmiot wniosku do Departamentu Sprawiedliwości o zarejestrowania go jako zagranicznego agenta. Obowiązek taki zgodnie z ustawą ma być zrealizowany w ciągu 10 dni od dnia powstania takiego statutu. Dopiero po złożeniu tego wniosku podmiot taki może prowadzić działalność jako zagraniczny agent. W tym też paragrafie stosunkowo szczegółowo w lit. 1 – 11 zostało wskazane, co musi się znaleźć we wniosku oraz jakie materiały muszą być do niego obligatoryjnie dołączone. W przypadku błędnego wypełnienia wniosku, podmiot jest wzywany na piśmie przez Departament Sprawiedliwości do usunięcia wskazanych braków. Jeżeli nie uczyni tego w ciągu dziesięciu dni, nie ma prawa kontynuować do ich uzupełnienia swojej działalności w charakterze zagranicznego agenta. Co interesujące, w amerykańskiej ustawie nie przewidziano możliwości dokonania wpisu z urzędu. Postanowiono jednak, że w przypadku stwierdzenia przez Departament Sprawiedliwości naruszania wymogów ustawy (w tym wymogu rejestracji) Prokurator Generalny może wystąpić do sądu federalnego z wnioskiem o wydanie stosownego nakazu.

W amerykańskiej ustawie przewiduje się także szczegółowo, że Rejestr musi być dostępny w Internecie, pełna zawarta w nim informacja musi być dostępna bezpłatnie. Oprócz tego strona internetowa Rejestru ma być wygodna w użytkowaniu, umożliwiać obywatelowi łatwe zapoznanie się z zawartością, filtrowanie informacji oraz jej pobieranie (§ 616). Innym elementem jawności, jest także przedstawianie co pół roku przez Prokuratora Generalnego Kongresowi informacji o wykonywaniu tej ustawy (§ 621).

Oprócz tego przewidziano, że każdy zagraniczny agent co pół roku przedstawia na formularzu określonym przez Departament Sprawiedliwości, z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa narodowego i interesu społecznego sprawozdanie o swojej działalności, co ma zapewniać istnienie dokładnej, pełnej i aktualnej informacji o działalności podmiotów będących zagranicznymi agentami. Obecnie zarówno wnioski o wpis do Rejestru, jak też obowiązki informacyjne realizowane są co do zasady w formie elektronicznej, chyba, że inaczej postanowi Departament Sprawiedliwości.

Trochę „archaicznym” wydaje się zobowiązanie zagranicznego agenta do przekazywania Departamentowi Sprawiedliwości dwóch kopii każdego wydanego lub rozpowszechnionego przez siebie materiału, oprócz tego informuje się – co jest zasadne – o nakładzie, czasie i miejscu rozpowszechnienia. Przewidziano także – bardzo ważny z punktu widzenia

<sup>8</sup> [http://lobbyingdisclosure.house.gov/help/WordDocuments/gloss\\_inwholeormajorpart.htm](http://lobbyingdisclosure.house.gov/help/WordDocuments/gloss_inwholeormajorpart.htm) [dostęp: 21.07.2018 r.].

jawności życia publicznego – obowiązek umieszczania na materiałach rozprowadzanych przez taki podmiot informacji o tym, że jest „zagranicznym agentem” oraz obowiązek wskazania numeru swojego wpisu do Rejestru (§ 614). W tym samym paragrafie przewidziane zostało także interesujące wyłącznie, stanowiące że podmiot taki nie może przekazywać swoich materiałów organom władzy (w tym członkom Kongresu), a także występować do organów publicznych o udzielenie informacji związanej z interesami społecznymi lub politycznymi, polityką lub stosunkami z innym państwem lub partią polityczną, polityką wewnętrzną lub zagraniczną Stanów Zjednoczonych, jeżeli równocześnie nie wskaże, że jest zarejestrowany jako zagraniczny agent. Także w przypadku występowania przed komitetem Kongresu, zagraniczny agent zobowiązany jest ujawnić swój status w celu wniesienia stosownej wzmianki do protokołu obrad.

Zgodnie z § 615 każdy „zagraniczny agent” ma obowiązek przez okres figurowania w rejestrze przechowywać dokumentację finansową i księgową, którą za niezbędną uzna Minister Sprawiedliwości. Obowiązek ten trwa także przez trzy lata następujące po wykreśleniu z Rejestru. Oprócz tego każdy „zagraniczny agent” jest również zobowiązany do przechowywania wszystkich dokumentów o swojej działalności. Wymienione dokumenty ma obowiązek przekazywać do kontroli na żądanie uprawnionego podmiotu.

W amerykańskiej ustawie uregulowano także szeroko odpowiedzialność za naruszenie jej postanowień. I tak, przewidziano, że świadome naruszenie obowiązków wynikających z ustawy pociąga za sobą grzywnę w wysokości nie więcej niż 10 000 dolarów lub karę pozbawienia wolności do pięciu lat, albo obie te kary jednocześnie, z wyłączeniem naruszenia obowiązków przewidzianych w pkt b), e) lub f) § 614 lub pkt g) i h) § 618<sup>9</sup>, za które przewidziano możliwość orzeczenia grzywny w wysokości do 5 000 dolarów lub karę pozbawienia wolności do dwóch lat, albo orzeczenie obu tych kar jednocześnie. Co ważne, naruszenia wymogów tej ustawy nie podlegają przedawnieniu. W przypadku cudzoziemców jako karę za naruszenie postanowień ustawy przewidziano wydalenie ze Stanów Zjednoczonych do kraju pochodzenia (§ 618.).

Lektura wykazu zagranicznych agentów pozwala stwierdzić, że objęte są nią organizacje, które zajmują się promowaniem i/lub lobbieniem interesów (politycznych, ideologicznych, gospodarczych itp.) swoich zagranicznych donatorów. Objęci nią „zagraniczni agenci”

<sup>9</sup> Czyny te dotyczą przypadku, gdy wniosek o rejestrację został wypełniony błędnie lub jest niepełny, a podmiot po wezwaniu go przed Departament Sprawiedliwości do usunięcia tych braków w ciągu 10 dni od dnia otrzymania tego kontynuuje działalność jako „zagraniczny agent” bez złożenia poprawionego wniosku. Drugi przypadek dotyczy typowo lobbiningowej działalności tj. sformułowanie istnienia w umowie postanowienia uzależniającego wynagrodzenie lobbyisty zarejestrowanego jako „zagraniczny agent” od powodzenia prowadzonej przez niego działalności politycznej. Przy czym nieważne, czy w całości, czy w pełni oraz czy dotyczy to podstawowego wynagrodzenia, czy dodatkowego.

podejmują różnorodną działalność, jak np. lobbying, public relations, usługi konsultingowe czy też promowanie turystyki oraz rozwoju kontaktów handlowych<sup>10</sup>.

## 2. Federacja Rosyjska

W Federacji Rosyjskiej rozwiązania przewidujące dodatkowe obowiązki wobec organizacji pozarządowych otrzymujących wsparcie zagranicą zostały wprowadzone w 2012 roku. Przyjętą wówczas ustawą federalną z 20 lipca 2012 roku N 121-UF „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Federacji Rosyjskiej w zakresie regulowania działalności organizacji pozarządowych wykonujących funkcje zagranicznego agenta”<sup>11</sup> wprowadzone zostały zmiany do ustawy federalnej z 12 stycznia 1996 r. N 7-UF „O organizacjach pozarządowych”<sup>12</sup> oraz ustawy federalnej z 19 maja 1995 r. N 82-UF „O zrzeszeniach społecznych”<sup>13</sup>. Późniejsze zmiany w przyjętych w 2012 roku rozwiązaniach prawnych związane były z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z 8 kwietnia 2014 r. Obecnie przewiduje się, że za organizację pozarządową wykonującą funkcje zagranicznego agenta uznaje się rosyjską organizację pozarządową w rozumieniu ustawy federalnej „O organizacjach pozarządowych”, która otrzymuje środki finansowe i inne wsparcie materialne od obcych państw, ich organów państwowych, organizacji międzynarodowych i zagranicznych, obcych obywateli, bezpaństwowców albo uprawnionych przez nich do tego osób i (lub) od rosyjskich osób prawnych, otrzymujących środki pieniężne i inne wsparcie materialne z wymienionych źródeł (z wyjątkiem otwartych towarzystw akcyjnych z udziałem państwa i ich spółek-córek), która przy tym uczestniczy, w tym także w interesie podmiotów zagranicznych, w działalności politycznej, prowadzonej na obszarze Federacji Rosyjskiej.

I dalej, organizację pozarządową, z wyłączeniem partii politycznej, uznaje się za uczestniczącą w działalności politycznej prowadzonej na obszarze Federacji Rosyjskiej, w przypadku, gdy niezależnie od celów i zadań, przewidzianych w jej aktach założycielskich, prowadzi ona działalność w sferze ustroju państwowego, ochrony podstaw ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, ustroju federalnego Federacji Rosyjskiej, ochrony suwerenności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, zapewnienia praworządności, porządku prawnego, bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, obronności kraju, polityki zagranicznej, rozwoju społeczno-gospodarczego i narodowego Federacji Rosyjskiej, rozwoju systemu politycznego, działalności organów państwowych, organów samorządu lokalnego, ustawodawczego uregulowania praw i wolności człowieka i obywatela w celu wywierania wpływu na opracowanie

<sup>10</sup> Obecnie w Rejestrze znajduje się 424 zagranicznych agentów: <https://www.fara.gov/quick-search.html> [dostęp: 21.07.2018 r.]

<sup>11</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/) [dostęp: 21.07.2018 r.].

<sup>12</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) [dostęp: 21.07.2018 r.].

<sup>13</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/) [dostęp: 21.07.2018 r.].

i realizację polityki państwowej, tworzenia organów państwowych, organów samorządu lokalnego, na ich decyzje i działania.

Wymieniona działalność może być prowadzona w następujących formach (katalog zamknięty): a) uczestniczenie w organizacji i przeprowadzaniu wydarzeń publicznych w postaci zgromadzeń, mityngów, demonstracji, pochodów lub pikiet albo w różnych połączeniach tych form, organizacji i przeprowadzania publicznych debat, dyskusji i wystąpień; b) uczestniczenie w działalności, której celem jest otrzymanie określonego wyniku wyborów lub referendum, prowadzenie obserwacji wyborów lub referendum, udział w tworzeniu komisji wyborczych (referendalnych), w działalności partii politycznych; c) publiczne wystąpienia do organów państwowych, organów samorządu lokalnego, ich urzędników, a także inne działania, poprzez które wywiera się wpływ na działanie tych organów, w tym także mające na celu przyjęcie, zmianę, uchylene ustaw lub innych aktów prawnych; d) rozpowszechnianie, w tym także z wykorzystaniem nowych środków przekazu, opinii o przyjmowanych przez organy państwowe decyzjach i prowadzonych przez nie polityce; e) tworzenie poglądów i przekonań społeczno-politycznych, w tym także poprzez przeprowadzanie badań sondażowych i ogłaszanie ich wyników lub prowadzenie innych badań socjologicznych; f) angażowanie obywateli, w tym także niepełnoletnich, w wymienioną w pkt. a) – e) działalność; g) finansowanie wymienionej działalności.

Jednocześnie ustawodawca wskazał, że za działalność polityczną nie jest uznawana działalność w obszarze nauki, kultury, sztuki, służby zdrowia, profilaktyki i ochrony zdrowia obywateli, usług socjalnych, pomocy społeczne, ochrony matki i dziecka, pomocy osobom niepełnosprawnym, propagowania zdrowego stylu życia, kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska naturalnego, dobroczynności<sup>14</sup>. Z powyższej definicji wynika, że najbardziej znaczącą zmianą było wprowadzenie katalogu działań uznawanych za „uczestniczenie w działalności politycznej”.

Pierwotnie ustawodawstwo rosyjskie przewidywało, że organizacja pozarządowa, która w rozumieniu ustawy jest zagranicznym agentem, zobowiązana jest złożyć wraz z rozpoczęciem takiej działalności wniosek o włączenie jej do rejestru organizacji pozarządowych wykonujących funkcje zagranicznego agenta<sup>15</sup>. Nie przewidywano możliwości dokonania takiego wpisu „z urzędu”. Jednocześnie prowadzenie przez organizację pozarządową takiej działalności bez stosownego wpisu było (i jest) uznawane za wykroczenie, za które grozi grzywna w wysokości do stu do trzystu tysięcy rubli wobec osób wchodzących w skład organu zarządzającego takiej organizacji pozarządowej oraz na samą taką osobę prawną od trzystu do pięciuset tysięcy rubli<sup>16</sup>. Ta sankcja została jednak uznana za niezgodną z Konstytucją

<sup>14</sup> Art. 2 ust. 6 Ustawy Federalnej „O organizacjach pozarządowych”.

<sup>15</sup> O rejestrze mowa w art. 13.1. pkt 10 Ustawy Federalnej „O organizacjach pozarządowych”.

<sup>16</sup> Art. 19<sup>34</sup> ust. 1 Kodeksu o administracyjnych naruszeniach prawa; [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) [dostęp: 21.07.2018 r.].



Federacji Rosyjskiej wyrokiem Sądu Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 roku<sup>17</sup>. W związku z tym w 2014 roku zostały wprowadzone zmiany przewidujące możliwość – w przypadku niewykonania ustawowego obowiązku – dokonania takiego wpisu z urzędu przez Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej jako organ prowadzący rejestr. Wymieniona decyzja Ministerstwa Sprawiedliwości może zostać zaskarżona do sądu.

W 2015 roku ustawodawca zdecydował się na uregulowania procedury wykreślenia organizacji pozarządowej z rejestru zagranicznych agentów. Decyzja taka jest podejmowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w przypadku: a) zakończeniem działalności przez wymienioną organizację pozarządową; b) w przypadku, gdy w ciągu roku od złożenia przez nią wniosku o wykreślenie z rejestru zagranicznych agentów w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w ciągu roku nie otrzymała wsparcia z zagranicy i (lub) nie uczestniczyła w działalności politycznej, prowadzonej na obszarze Federacji Rosyjskiej; c) jeśli w wyniku kontroli przeprowadzonej wobec organizacji pozarządowej wcześniej już wykreślanej z rejestru zagranicznych agentów stwierdzono, że w ciągu trzech lat poprzedzających dzień wystąpienia z wnioskiem o ponowne wykreślenie jej z rejestru nie otrzymywała ona wsparcia z zagranicy i (lub) nie uczestniczyła w działalności politycznej, prowadzonej na obszarze Federacji Rosyjskiej; d) jeśli w wyniku kontroli stwierdzono, że organizacja pozarządowa w ciągu trzech miesięcy od dnia jej wpisu do rejestru zwróciła wsparcie otrzymane z zagranicy donatorowi.

Wzór wniosku o skreślenie z rejestru zagranicznych agentów określa Ministerstwo Sprawiedliwości. Przewidziano także krótkie terminy rozpoznania takiego wniosku, np. w przypadku przewidzianym w pkt a) wynosi od pięć dni od dnia otrzymania wniosku. W pozostałych przypadkach nie może on przekroczyć trzech miesięcy. Jednocześnie w przypadku decyzji odmownej zagwarantowano prawo zwrócenia się do sądu. Od 2012 roku w Kodeksie Karnym jest także stypizowane przestępstwo polegające na złośliwym uchylaniu się od obowiązków związanych z przedstawieniem dokumentów niezbędnych do wpisu do rejestru zagranicznych agentów, za które przewiduje się grzywnę w wysokości do trzystu tysięcy rubli lub w wysokości do dwuletniego wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego, albo prac społecznych w wymiarze do 480 godzin, albo prac poprawczych do dwóch lat, albo pozbawienia wolności do dwóch lat<sup>18</sup>.

Oprócz wpisu do rejestru prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości na organizacje pozarządowe będące zagranicznymi agentami nałożono kilka innych obowiązków. I tak, ustawodawstwo rosyjskiej przewiduje, że materiały wydawane przez organizację pozarządową ujętą w rejestrze zagranicznych agentów i (lub) przez nią rozpowszechniane – w tym

<sup>17</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_161690/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/#dst100113](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161690/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/#dst100113) [dostęp: 21.07.2018 r.].

<sup>18</sup> Art. 330<sup>1</sup> Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej; <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=217904&rnd=263249.2268524792&from=137718-o> [dostęp: 21.07.2018 r.].

z wykorzystaniem środków masowego przekazu i (lub) z wykorzystaniem Internetu – muszą zawierać informację o tym, że materiały te zostały wydane i (lub) są rozpowszechniane przez organizację będącą zagranicznym agentem<sup>19</sup>. Za naruszenie tego obowiązku przewidziano karę grzywny w wysokości od stu do trzystu tysięcy rubli dla członka organu, oraz od trzystu do pięciuset tysięcy na samą organizację<sup>20</sup>. Oprócz tego organizacje pozarządowe, które otrzymały status zagranicznego agenta otrzymujące wsparcie zagraniczne, zobowiązane są do prowadzenia odrębnej ewidencji swoich przychodów (wydatków) związanych z zagranicznym wsparciem dla ich działalności<sup>21</sup>. Organizacja pozarządowa będąca agentem zagranicznym przedstawia także uprawnionemu do nadzoru nad nią organowi państwowemu raz na pół roku sprawozdanie, zawierające informację o swojej działalności, składzie osobowym organów kierowniczych, raz na kwartał dokumenty związane z wydatkowaniem środków finansowych i innych zasobów, w tym także otrzymanych ze źródeł zagranicznych oraz corocznie opinię audytora<sup>22</sup>.

Obecnie w rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej ujęte jest 71 podmiotów<sup>23</sup>. Oprócz tego w Federacji Rosyjskiej od 2015 roku zgodnie z ustawą federalną z 23 maja 2015 r. N 129-UF „O wniesieniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Federacji Rosyjskiej”<sup>24</sup> wprowadzone zostało pojęcie „organizacji niepożądananej”. Analiza tych rozwiązań wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

### 3. Państwo Izrael

#### 3.1. Ustawa z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego

##### 3.1.1. Definicje

Ustawodawca izraelski przyjął szeroką definicję „podmiotu prawa obcego”. Zgodnie z sec. 36a (a) ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r. są to.: a) inny kraj, przez co rozumie się: związek, organizację lub grupę państw obcych (dalej: organizacja międzypaństwowa); organ, agencję lub przedstawicielstwo państwa obcego lub organizacji międzypaństwowej; władze lokalne lub regionalne albo organy administracji państwowej obcego państwa, państwo obce, które zawarło umowę z innym państwem (dalej: podmiot zagraniczny); zrzeszenie,

<sup>19</sup> Art. 24 ust. 1 zd. 5 Ustawy Federalnej „O organizacjach pozarządowych”.

<sup>20</sup> Art. 19<sup>34</sup> ust. 2 Kodeksu o administracyjnych naruszeniach prawa.

<sup>21</sup> Art. 32 ust. 1 zd. 3 Ustawy Federalnej „O organizacjach pozarządowych”.

<sup>22</sup> Art. 33 ust. 3 zd. 3 Ustawy Federalnej „O organizacjach pozarządowych”.

<sup>23</sup> <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> [dostęp: 21.07.2017 r.].

<sup>24</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179979/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/) [dostęp: 21.07.2018 r.].

organizację lub grupę podmiotów zagranicznych; b) Władze Palestyńskie zgodnie z przyjętą w prawie izraelskim definicją tego pojęcia; c) osoby prawne utworzone zgodnie z prawem jednego z podmiotów wymienionych w lit. a i b lub osoby prawne, w których posiadają one ponad połowę udziałów lub utworzone w celu reprezentacji ich interesów; d) zagraniczna osoba prawna, która zgodnie z sprawozdaniem finansowym za ostatni rok była finansowana głównie przez podmioty wymienione w lit. a–c. Uwzględnić jednak trzeba, że ustawodawca wyłączył stosowanie postanowień ustawy w stosunku do Światowej Organizacji Syjonistycznej, Agencji Żydowskiej, Karen Hayesod oraz podmiotów od nich zależnych<sup>25</sup>.

Przez „wsparcie finansowe od podmiotu prawa obcego” – zgodnie z sec. 36a ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r. – rozumie się wsparcie, które zostało przekazane bezpośrednio lub pośrednio zgodnie z wytycznymi podmiotu prawa obcego lub podmiotu działającego w jego imieniu, lub wsparcie przekazane przez spółkę, w której co najmniej 1/3 udziałów (akcji, wkładów) należy do podmiotów prawa obcego.

Przez pojęcie „odbiorca wsparcia” rozumie się organizację pozarządową lub spółkę non-profit otrzymującą wsparcie od podmiotu prawa obcego przeznaczone na finansowanie działalności politycznej w Izraelu. Ustawodawca wyłączył przy tym spod tego pojęcia przedstawicielstwa dyplomatyczne lub konsularne państw obcych w Izraelu.

Przez pojęcie „działalność polityczna” ustawodawca rozumie działalność, której celem jest wywieranie wpływu na opinię publiczną w Izraelu lub wpływanie na decyzje któregośkolwiek organu władzy w celu zmiany (korekty) polityki wewnętrznej lub zagranicznej Państwa Izrael.

Wreszcie ze względu na przyjęty w ustawie mechanizm odpowiedzialności zdefiniowane zostało pojęcie „główny aktywista odbiorcy wsparcia”, za którego uznawana jest osoba podejmująca decyzję lub będąca członkiem organu decydującego o kierunku aktywności odbiorcy wsparcia, w tym dyrektor, członek zarządu, partner (z wyjątkiem komandytariusza), dyrektor zarządzający lub osoba upoważniona od prowadzenia spraw odbiorcy wsparcia<sup>26</sup>.

### 3.1.2. Obowiązki wspieranej organizacji

Ustawodawca izraelski przewidział wiele obowiązków wobec organizacji pozarządowych objętych zgodnie z przedstawionymi powyżej definicjami zakresem przedmiotowym ustawy. W związku z tym, że ustawa wymagała wydania aktów wykonawczych, wskazano w niej także, iż organem odpowiedzialnym za wprowadzenie ustawy w życie oraz wydanie aktów podstawowych niezbędnych do jej stosowania jest Minister Sprawiedliwości<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Sec. 7 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

<sup>26</sup> Sec. 1 i 8 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

<sup>27</sup> Sec. 8 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

### 3.1.2.1. Zgłoszenie zamiaru otrzymywania wsparcia

Ustawodawca przewidział, że organizacja pozarządowa lub spółka non-profit, aby móc zgodnie z prawem otrzymywać wsparcie z zagranicy przeznaczone na finansowanie działalności politycznej w Izraelu, musi zgłosić taki zamiar organowi prowadzącemu rejestr wsparcia otrzymywanego od podmiotów prawa obcego (dalej: organ rejestrujący), którym jest organ prowadzący rejestr partii politycznych. Wniosek o wpisanie do rejestru musi określać cele wnioskodawcy, a także zawierać imiona i nazwiska, adresy, numer dowodu osobistego lub paszportu osób odpowiedzialnych za kierowanie organizacją pozarządową. Organ prowadzący rejestr został zobowiązany do publikowania i aktualizowania co tydzień wykazu odbiorców wsparcia na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Wypełnienie tego obowiązku pozwala zgodnie z prawem korzystać z wsparcia pochodzącego z zagranicy.

### 3.1.2.2. Obowiązki sprawozdawcze

Odbiorca wsparcia od podmiotu prawa obcego jest zobowiązany w ciągu tygodnia po upływie kwartału, w którym otrzymał wsparcie, złożyć online do rejestru raport, którego wzór określi Minister Sprawiedliwości (dalej: raport kwartalny), w którym zostaną wskazane następujące informacje: a) tożsamość podmiotu udzielającego wsparcia; b) suma wsparcia; c) cel lub przeznaczenie udzielonego wsparcia; d) warunki, na których zostało udzielone wsparcie, w tym zobowiązania, jakie zostały przyjęte przez odbiorcę wsparcia od podmiotu prawa obcego, ustnie lub na piśmie, bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli takie ustalenia miały miejsce<sup>28</sup>. Jednocześnie przewidziany obowiązek składania raportów kwartalnych nie uchyla obowiązku składania innych raportów przewidzianych w przepisach odrębnych<sup>29</sup>. Odbiorca wsparcia ma więc także obowiązek przedstawiania finansowego raportu rocznego, w którym zawiera dane wymienione w sec. 36 ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r. oraz w załączniku 2 do tej ustawy. Ma również obowiązek udostępnienia organowi prowadzącemu rejestr wykazu operacji na swoim rachunku za ostatni rok zgodnie z wymogami przewidzianymi w załączniku 3 wspomnianej ustawy o organizacjach pozarządowych.

### 3.1.2.3. Obowiązki informacyjne

Prowadzący rejestr publikuje listę podmiotów otrzymujących wsparcie, które przedstawiły raporty kwartalne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Oprócz tego raporty kwartalne przedstawione przez organizacje pozarządowe są publikowane na

<sup>28</sup> Sec. 2 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

<sup>29</sup> Sec. 3 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego

stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości i w każdej innej postaci, którą uzna ono za właściwą<sup>30</sup>.

Organizacja pozarządowa lub spółka non-profit albo podmiot działający w jej imieniu mają obowiązek zamieszczenia na swojej stronie internetowej w sposób widoczny informacji zawartych w raporcie kwartalnym, tj. opublikowania treści raportu. Dodatkowo, w przypadku gdy odbiorca wsparcia otrzymał je od podmiotu prawa obcego w celu finansowania określonych kampanii publicznych, odbiorca wsparcia publikuje informacje o tym, że otrzymał wsparcie na realizację określonej kampanii<sup>31</sup>.

Odbiorca wsparcia lub podmiot działający w jego imieniu ma obowiązek poinformować o swoim statusie odbiorcy wsparcia w każdym swoim dokumencie związanym z aktywnością polityczną, w tym dokumentach w wersji elektronicznej. Także w przypadku, gdy odbiorca wsparcia lub podmiot działający w jego imieniu przedstawia problemy ustnie w ramach dyskusji lub spotkania dotyczącego aktywności politycznej, odbiorca wsparcia ma obowiązek zwrócić uwagę na swój status jako odbiorcy wsparcia na początku swojego wystąpienia, jeśli przedmiotem dyskusji lub spotkania jest temat związany z celami, dla których otrzymał wsparcie.

#### 3.1.2.4. Obowiązek określenia źródła pochodzenia wsparcia

Ustawodawca w sec. 6 zobowiązał także organizację pozarządową do ustalania – w sposób należyty – czy otrzymane wsparcie nie pochodzi od podmiotu prawa obcego. Obowiązek ten obejmuje również ocenę zasadności podejrzenia pochodzenia wsparcia od podmiotu prawa obcego. Ustanowienie tego obowiązku związane jest z tym, że na organizacji pozarządowej (ang. *non governmental organisation*, NGO) spoczywają obowiązki przewidziane w ustawie niezależnie od tego, czy jest ona świadoma, lub powinna być świadoma, że otrzymane wsparcie pochodzi od podmiotu prawa obcego.

#### 3.1.3. Sankcje za naruszenie obowiązków

Ustawodawca przewidział, że w przypadku naruszenia przewidzianych w ustawie obowiązków przez organizację pozarządową odpowiedzialność za to ponosić będzie osoba, która w momencie dokonania naruszenia była głównym aktywistą odbiorcy wsparcia. Osoba taka nie poniesie odpowiedzialności w przypadku, gdy udowodni, że przestępstwo zostało popełnione bez jej wiedzy i że podjęła wszelkie uzasadnione kroki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków przewidzianych przez ustawę. Zwrócić należy uwagę,

<sup>30</sup> Sec. 4 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

<sup>31</sup> Sec. 5 ustawy z 2 marca 2011 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego.

że w tym przypadku ustawodawca zdecydował się na przyjęcie konstrukcji odwrócenia ciężaru dowodu.

Przewidziane sankcje można uznać za dość znaczące. Po pierwsze, w przypadku naruszenia obowiązków przewidzianych w sec. 3 osoba odpowiedzialna podlega karze do roku pozbawienia wolności lub grzywnie określonej zgodnie z sec. 461 ust. 3 lit. a izraelskiego kodeksu karnego z 1977 r., lub odpowiadającej czterokrotności otrzymanego wsparcia, jeżeli będzie wyższe. Po drugie, uchybienie obowiązkowi informacyjnym przewidzianym w sec. 6 powoduje wobec osoby, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie w zakresie jakichkolwiek istotnych szczegółów, zagrożenie karą do trzech lat pozbawienia wolności.

Oprócz tego monitorowanie organizacji pozarządowych w zakresie przejrzystości finansowania powierzone zostało rządowej jednostce NGO monitor<sup>32</sup>.

### **3.2. Ustawa z 12 lipca 2016 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego (poprawka)**

#### 3.2.1. Zmiany w definicjach

W wyniku przyjętych zmian pojawiła się definicja sprawozdania finansowego. Przez to pojęcie rozumie się sprawozdanie, które organizacja pozarządowa lub spółka non-profit ma obowiązek przedstawić zgodnie z sec. 36 ustawy o organizacjach pozarządowych z 1980 r. lub § 345xxiv ustawy o spółkach z 1999 r. Usunięto jednocześnie poprzednie odesłanie do ustawy o spółkach z 1999 r. dla pojęć „spółka zagraniczna”, „spółka non-profit” oraz „rejestr korzyści”. Przy czym ustawodawca nie zdecydował się na nadanie tym pojęciom na gruncie ustawy innego znaczenia, w związku z czym zgodnie z zasadą spójności systemu prawnego zachowują one swoje znaczenie dla tego typu pojęć używanych w ustawie. Oprócz tego w obszarze definicji ustawodawca wskazał, że przez pojęcie „ustawy o spółkach” rozumie się ustawę o spółkach z 1999 r. Inną wprowadzoną definicją jest wskazanie, że pojęcie „służba publiczna” należy rozumieć zgodnie z ustawą o służbie publicznej z 1979 r. Z nowo wprowadzonych definicji najważniejsza jest „wybieralnego urzędnika”, przez którego ustawodawca rozumie deputowanego Knesetu lub ministra<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Por. <http://www.ngo-monitor.org.il/> [dostęp: 20.10.2018 r.].

<sup>33</sup> Sec. 1 ustawy z 12 lipca 2016 r. o obowiązku ujawnienia informacji o wsparciu otrzymanym od podmiotów prawa obcego (poprawka) (dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.).

### 3.2.2. Pojęcie wspieranego podmiotu, którego główne źródło finansowania pochodzi od podmiotów prawa obcego, oraz jego obowiązki

Najważniejszą zmianą wydaje się jednak dodanie w ustawie z 2011 r. sec. 5a, w której zdefiniowane zostały pojęcie oraz obowiązki „wspieranego podmiotu, którego główne źródło finansowania pochodzi od podmiotów prawa obcego” (dalej: wspierany podmiot). Zgodnie z nowym przepisem za taki jest uznawana organizacja pozarządowa lub spółka non-profit, której główne źródło finansowania w roku finansowym, za który złożyła sprawozdanie finansowego, lub w roku go poprzedzającym, pochodziło od podmiotów prawa obcego. W przypadku tego podmiotu przewidziano nałożenie dodatkowych wobec ciążących już na innych odbiorcach wsparcia z zagranicy obowiązków. Pierwszym takim obowiązkiem jest zgodnie z ustawą zmieniającą z 2016 r. wskazanie w raporcie przekazywanym Ministerstwu Sprawiedliwości informacji o tym, że jest wspieranym podmiotem, którego główne wsparcie pochodzi od podmiotów prawa obcego, czy też określenie podmiotów prawa obcego, od których otrzymano darowizny, zgodnie z sec. 5a ustawy z 2011 r.<sup>34</sup>

Podmiot taki został zobowiązany do informowania o tym:

- a) w materiałach przeznaczonych lub dostępnych dla ogółu społeczeństwa, rozmieszczonych na billboardach, nieruchomościach lub ruchomych, a także na każdym nośniku, który ma element wizualny i umożliwia prezentację tekstu pisanego, w tym w Internecie;
- b) w korespondencji pisemnej z funkcjonariuszami publicznymi<sup>35</sup> lub wybieralnymi urzędnikami;
- c) w raportach (analizach) sporządzanych i rozpowszechnianych w celu zapoznania się z nimi przez opinię publiczną.

W przypadkach wymienionych w lit. b i c dodatkowo wspierany podmiot zobowiązany jest do wymienienia nazw podmiotów prawa obcego, od których otrzymał wsparcie na prowadzenie przez siebie działalności.

Ustawodawca nałożył także na przedstawiciela wspieranego podmiotu, który aktywnie uczestniczy w dyskusji prowadzonej w miejscu zatrudnienia funkcjonariusza publicznego lub wybieralnego urzędnika, w trakcie prowadzi się protokół ma obowiązek wniesienia o zamieszczenie w protokole informacji, że jest przedstawicielem takiego podmiotu<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Sec. 3 ustawy zmieniającej z 2016 r.

<sup>35</sup> Zgodnie z przywoływaną ustawą o służbie publicznej z 1979 r. za taki uznawany jest każdy urzędnik lub osoba prowadząca działalność w imieniu państwa, a także wojskowi.

<sup>36</sup> Sec. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r.

### 3.2.3. Sankcje za naruszenie obowiązków

Organizacja pozarządowa będąca wspieranym podmiotem, którego główne źródło finansowania pochodzi od podmiotów prawa obcego, za naruszenie obowiązków przewidzianych w ustawie zmieniającej podlega uprzednio już wymienionym sankcjom karnym przewidzianym w ustawie z 2011 r., ponieważ postanowienia ustawy zmieniającej przez zmiany odpowiednio w ustawie o organizacjach pozarządowych oraz w ustawie o spółkach rozciągnęły ich obowiązywanie także na niewykonanie nowych obowiązków. Jedną z takich sankcji jest kara grzywny wynosząca obecnie 29 200 nowych szekli, tj. około 29 900 zł.

## 4. Węgry

### 4.1. Pojęcie „organizacja otrzymująca wsparcie z zagranicy”

Ustawa o przejrzystości organizacji wspieranych z 13 czerwca 2017 r jednoznacznie obejmuje wyłącznie te organizacje wpisane do rejestru jako stowarzyszenia lub fundacje i organizacje pozarządowe, które powołane zostały na podstawie ustawy nr CLXXV z 2011 r. o wolności zrzeszania się, statusie prawnym organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych (zwanej dalej: Ectv.). Kluczowe dla uznania za „organizację otrzymującą wsparcie z zagranicy” jest osiągnięcie przewidzianego w ustawie poziomu finansowania.

Ustawa z 13 czerwca 2017 r. określa, że za wsparcie z zagranicy uznaje się pozyskane niezależnie od tytułu prawnego wszelkie korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe, pochodzące bezpośrednio lub pośrednio z zagranicy, których wartość jednostkowa lub łączna osiąga w roku podatkowym dwukrotność kwoty określonej w § 6 ust. 1 lit. b ustawy nr CXXXVI z 2007 r. o zapobieganiu i przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (zwanej dalej: Pmt.), tj. kwotę 7 200 000 forintów (około 100 000 zł). Przy czym do wymienionej kwoty nie wlicza się wsparcia, które stowarzyszenie lub fundacja otrzymuje na podstawie odrębnych przepisów za pośrednictwem organu budżetowego, jako środki pochodzące z Unii Europejskiej<sup>37</sup>. Wyłączenie to zostało uzasadnione tym, że „takie środki – trafiając do państwowego mechanizmu dystrybucji – co do zasady nie mogą już być uznawane za zagraniczne”. Niemniej jednak w przyjętej definicji „wsparcia z zagranicy” zwraca się uwagę na dwa inne pojęcia, tj. „korzyści” oraz „bezpośrednio lub pośrednio pochodzące z zagranicy”. Odnośnie do pierwszego pojęcia należy zauważyć, że organizacje pozarządowe mogą otrzymywać różnorakie wsparcie. Mogą to być zarówno przelewy, jak

<sup>37</sup> Zob. § 1 ust. 2 i 3 ustawy z 13 czerwca 2017 r.



też środki pieniężne w postaci grantów otrzymanych w wyniku konkursów, wynagrodzenia za wykonanie zadań zleconych czy też przekazanie do dyspozycji nieodpłatnie lub poniżej wartości rynkowej mienia, a także świadczenie usług. Wobec tego jako pomoc finansowana mogą zostać zakwalifikowanego różne typy wsparcia i zgodnie z ustawodawstwem nie ma znaczenie, w jaki sposób została udzielona pomoc. Ustawodawca objął obowiązywaniem ustawy wszelkie formy wsparcia finansowego organizacji pozarządowej, którymi – jak już wskazano – może być także przekazywanie mienia lub świadczenie usług. Ustawodawcze uregulowanie wydaje się być jasne. W drugim przypadku mogą jednak pojawić się problemy w procesie stosowania prawa. Ustawa bowiem nie określa, jakie kryteria należy brać pod uwagę przy ocenie „bezpośredniości” lub „pośredniości” wsparcia<sup>38</sup>. Problem ten – jak się wydaje – zostanie rozstrzygnięty w przyszłości przez sądy, w przypadku pojawienia się sporów co w praktyce oznaczają zastosowane pojęcia.

Organizacje otrzymujące określone powyżej wsparcie uznaje się za organizacje otrzymujące wsparcie z zagranicy (dalej: organizacja wspierana z zagranicy). Ustawodawca zdecydował się jednak na wyłączenie:

- stowarzyszeń i fundacji nieuznawanych za organizacje pozarządowe (np. partia polityczna, związek zawodowy, fundacja publiczna, fundacja partii politycznej, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych);
- stowarzyszeń podlegających przepisom ustawy nr I z 2004 r. o sporcie<sup>39</sup>;
- organizacji prowadzących działalność religijną (działalność tych organizacji regulowana jest przez art. 9/A ustawy nr CCVI z 2011 r. o wolności sumienia i wyznania oraz o statusie prawnym kościołów, związków i wspólnot wyznaniowych<sup>40</sup>; zgodnie z tą ustawą jest to zrzeszenie osób fizycznych wyznających te same prawdy wiary i działające zgodnie ze swoim statutem w celu wykonywania czynności religijnych);
- organizacje i stowarzyszenia mniejszości narodowych utworzone zgodnie z ustawą nr CLXXIX z 2011 r. o prawach mniejszości narodowych<sup>41</sup>, a także fundacje, które zgodnie ze swoim aktem założycielskim zajmują się ochroną i reprezentowaniem interesów określonej mniejszości narodowej lub prowadzą działalność bezpośrednio związaną z autonomią kulturową mniejszości narodowej.

W uzasadnieniu podkreślono, że wyłączenie tych organizacji nastąpiło „z uwagi na to, że albo z zasady nie są one uznawane za organizacje pozarządowe, albo ich funkcjonowanie

<sup>38</sup> Wydaje się, że jednoznacznie o „pośrednim” wsparciu można mówić w przypadku utworzenia przez zagraniczny podmiot organizacji pozarządowej, której celem byłoby dalsze rozprowadzanie przekazanego jej z zagranicy wsparcia między inne organizacje pozarządowe. Otwarta jednak pozostaje odpowiedź na pytanie, na jakim poziomie takiego mechanizmu zanika „pośredniość”.

<sup>39</sup> Por. [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=a0400001.tv](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0400001.tv) [dostęp: 20.10.2018 r.].

<sup>40</sup> Por. [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100206.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100206.TV) [dostęp: 20.10.2018 r.].

<sup>41</sup> Por. [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100179.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100179.TV) [dostęp: 20.10.2018 r.].

jest związane z wykonywaniem innych praw podstawowych”. Warto zauważyć, że obecność powyższych wyłączeń w ustawie została negatywnie oceniona przez Komisję Wenecką.

## 4.2. Obowiązki organizacji otrzymującej wsparcie z zagranicy

### 4.2.1. Zgłoszenie

Zgodnie z § 2 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 2017 r. organizacja wspierana z zagranicy zobowiązana jest do zgłoszenia swojego przekształcenia w organizację wspieraną z zagranicy w ciągu 15 dni od dnia, w którym łączna suma otrzymanego w przedmiotowym roku wsparcia osiągnie dwukrotność kwoty określonej w § 6 ust. 1 lit. b Pmt., tj. kwotę 7 200 000 forintów<sup>42</sup>. Wzór zgłoszenia przedstawiony został w załączniku 1 ustawy:

#### Załącznik nr 1 do ustawy [...] z 2017 r.

Zakres danych zgłoszenia o przekształceniu organizacji w organizację wspieraną z zagranicy

Oznaczenie roku finansowego:

#### I. Dane dotyczące organizacji wspieranej z zagranicy

Nazwa organizacji:

Siedziba:

Numer rejestru:

#### II. Wsparcie pochodzące z zagranicy

Wsparcie pochodzące z zagranicy, łącznie:

A) Ogólna suma wsparcia finansowego pochodzącego z zagranicy, poniżej limitu przewidzianego w § 2 ust. 3:

1. wsparcie finansowe ogólnie:
2. inne rodzaje wsparcia materialnego:
3. liczba darczyńców poniżej limitu przewidzianego w A)

B) Ogólna suma wsparcia pochodzącego z zagranicy, równa lub wyższa od limitu przewidzianego w sec. 2 ust. 3:

Wyszczególnienie wsparcia z zagranicy [wraz ze wskazaniem sumy transakcji, dokładnego źródła pochodzenia (w przypadku osoby fizycznej: imienia i nazwiska, kraju, miasta, w pozostałych przypadkach: nazwy i adresu siedziby)]:

- 1.
- 2.
- 3....

<sup>42</sup> Zgodnie z ustawą podstawę stanowi wsparcie otrzymane w roku podatkowym, tj. w przypadku bieżącego roku wsparcie otrzymane od 1 stycznia 2017 r. Organizacje pozarządowe, w przypadku których w dniu wejścia w życie ustawy granica ta została przekroczona, zostały więc zobowiązane do dokonania stosownego zgłoszenia w ciągu 15 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 12 lipca 2017 r.

Organizacja wspierana z zagranicy dokonuje zgłoszenia jako podmiot tego typu we właściwym miejscowo sądzie okręgowym (dalej: sąd prowadzący rejestr), podając dane określone w przedstawionym powyżej załączniku 1. Sąd prowadzący rejestr dołącza zgłoszenie do danych stowarzyszenia lub fundacji wpisanych do rejestru organizacji pozarządowych i innych organizacji niekomercyjnych (dalej: rejestr) i wpisuje stowarzyszenie lub fundację do rejestru jako organizację wspieraną z zagranicy.

Co rok organizacja pozarządowa zobowiązana jest do przedstawienia sądowi prowadzącemu rejestr, oprócz sprawozdania finansowego, zgłoszenia zawierającego dane określone w załączniku 1, dotyczące otrzymanego w roku ubiegłym wsparcia. W związku z tym w zgłoszeniu podaje się:

- a) w przypadku gdy wsparcie otrzymane w danym roku jest niższe niż 500 000 forintów dla każdego pojedynczego donatora, informacja ta jest podawana zgodnie z lit. A części II załącznika 1, tj. bez wyszczególniania donatorów indywidualnie;
- b) w przypadku gdy wsparcie otrzymane w danym roku jest równe lub wyższe od 500 000 forintów dla każdego pojedynczego donatora, informacja ta jest podawana zgodnie z lit. B części II załącznika 1, tj. organizacja pozarządowa jest zobowiązana do ujawnienia tożsamości donatora.

Sąd prowadzący rejestr do 15. dnia każdego miesiąca przesyła do ministra odpowiedzialnego za prowadzenie Portalu Informacji o Organizacjach Pozarządowych nazwę, siedzibę i numer identyfikacji podatkowej tych stowarzyszeń oraz fundacji, które w minionym miesiącu zostały wpisane do rejestru jako organizacje wspierane z zagranicy. Minister odpowiedzialny za prowadzenie Portalu Informacji o Organizacjach Pozarządowych niezwłocznie publikuje przesłane mu w ten sposób dane na dostępnej nieodpłatnie, utworzonej w tym celu platformie elektronicznej<sup>43</sup>.

Zgodnie z § 4 ustawy z 13 czerwca 2017 r., jeżeli otrzymywane przez organizację wspieraną z zagranicy korzyści pieniężne lub inne korzyści majątkowe w żadnym z dwóch kolejnych lat podatkowych nie osiągną dwukrotności kwoty określonej w § 6 ust. 1 lit. b Pmt., wówczas stowarzyszenie lub fundacja przestają być uznawane za organizacje wspierane z zagranicy i zgłaszają ten fakt – przy zastosowaniu odpowiednich przepisów dotyczących zgłoszenia – w terminie 30 dni od daty przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego za rok, w którym okoliczność ta miała miejsce. Sąd prowadzący rejestr po zgłoszeniu tego faktu bezzwłocznie wykreśli z rejestru oznaczenie stowarzyszenia lub fundacji jako organizacji wspieranej z zagranicy.

---

<sup>43</sup> Por. § 2 ust. 1–4 ustawy z 13 czerwca 2017 r.

#### 4.2.2. Dodatkowe obowiązki

Ustawa z 13 czerwca 2017 r. wprowadza dodatkowe obowiązki w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji dla organizacji otrzymujących wsparcie z zagranicy.

##### 4.2.2.1. Obowiązki sprawozdawcze

Wzór zgłoszenia zawarty w załączniku I ustawy z 13 czerwca 2017 r. zobowiązuje objęte postanowieniami ustawy organizacje pozarządowe do wykazania całkowitej kwoty wsparcia zagranicznego w danym roku oraz przedstawienia informacji o każdym z zagranicznych darczyńców, tj. podania kwoty dla każdej transakcji wraz z oznaczeniem dokładnego źródła finansowania (ze wskazaniem, w przypadku osoby fizycznej: nazwiska i imienia, kraju, miasta; w pozostałych przypadkach – nazwy, siedziby), przy czym obowiązek ujawnienia tożsamości poszczególnych darczyńców został ograniczony do wsparcia przekraczającego 500 000 forintów (około 6884 zł). Wykaz ten jest jawny. Ustanowienie limitu, poniżej którego organizacja pozarządowa nie umieszcza dokładnych danych pozwalających na ustalenie tożsamości darczyńcy, zostało wprowadzone w trakcie prac nad ustawą. Projekt ustawy przewidywał bowiem obowiązek ujawnienia takich informacji o każdym darczyńcy, niezależnie od wartości przekazanego przez niego wsparcia.

##### 4.2.2.2. Obowiązki informacyjne

Zgodnie z § 2 ust. 5 ustawy z 13 czerwca 2017 r. organizacja pozarządowa po dokonaniu zgłoszenia o przekształceniu organizacji w organizację wspieraną z zagranicy publikuje niezwłocznie na swojej stronie internetowej oraz w wydawanych przez siebie produktach prasowych i innych wydawnictwach zgodnych z ustawą o wolności prasy i podstawowych zasadach treści medialnych informację, iż w rozumieniu ustawy nr LXXVI z 13 czerwca 2017 r. uznawana jest za organizację wspieraną z zagranicy. Zgodnie z § 2 ust. 6 ustawy z 13 czerwca 2017 r. wymieniony obowiązek ciąży na organizacji wspieranej z zagranicy dopóty, dopóki w rozumieniu ustawy jest ona uznawana za organizację wspieraną z zagranicy<sup>44</sup>. Należy przypomnieć, że zgodnie z projektem ustawy organizacja pozarządowa miała informować, że jest organizacją wspieraną z zagranicą nie tylko w okresie otrzymywania wsparcia, lecz także przez trzy lata od jego zakończenia. Ostatecznie okres ten został skrócony do dwóch lat.

---

<sup>44</sup> Uwzględniając treść ustawy nr CIV, „produkt prasowy” obejmuje tylko gazety i inne wydawnictwa periodyczne wydawane na zasadach komercyjnych; zazwyczaj nie będzie to dotyczyć organizacji pozarządowych. Ustawa nie określa, co oznacza określenie „inne publikacje”, w związku z czym należy je rozumieć w sposób szeroki, tak aby możliwe było urzeczywistnienie obowiązków informacyjnych nałożonych przez ustawę.

### 4.3. Sankcje nakładane w przypadku naruszenia obowiązków

W przypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie przewidziano możliwość nałożenia na organizację wspieraną z zagranicy kary grzywny, a jako *ultima ratio* rozwiązanie takiej organizacji. Zgodnie z § 3 ustawy z 13 czerwca 2017 r. w przypadku niedopełnienia przez stowarzyszenie lub fundację obowiązku określonego w niniejszej ustawie, prokurator, po powzięciu takiej wiedzy, zgodnie z obowiązującymi go przepisami wzywa stowarzyszenie lub fundację do wywiązania się z wynikających z ustawy obowiązków w terminie 30 dni od daty wezwania<sup>45</sup>.

Jeżeli organizacja wspierana z zagranicy nie wywiąże się z obowiązków wskazanych w wezwaniu prokuratora, wówczas prokurator ponownie wezwie ją do wypełnienia w terminie 15 dni wynikających z ustawy obowiązków. Po bezskutecznym upływie powyższego terminu prokurator w ciągu 15 dni wszczyna przed sądem prowadzącym rejestr postępowanie mające na celu wymierzenie kary grzywny zgodnie z § 37 ust. 2 ustawy nr CLXXXI z 2011 r. o rejestrze sądowym organizacji pozarządowych i związanych z tym zasadach proceduralnych.

Jeżeli pomimo nałożenia grzywny organizacja wspierana z zagranicy w dalszym ciągu nie wywiąże się z obowiązku wynikającego z ustawy, wówczas prokurator prowadzi dalsze postępowanie zgodnie z przepisami ustawy nr CLXXV z 2011 r. o wolności zrzeszania się, statusie prawnym organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych, a także ustawy nr CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego i związanych z tym sprawach proceduralnych<sup>46</sup>. W ustawie zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej nie znalazło się obecne w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym, jeżeli pomimo nałożenia grzywny organizacja wspierana z zagranicy w dalszym ciągu nie wywiąże się z obowiązku wynikającego z ustawy, wówczas prokurator przy zastosowaniu przepisów ustawy nr CLXXV z 2011 r. wszczynałby postępowanie mające na celu wykreślenie stowarzyszenia lub fundacji z rejestru. Jeżeli sąd na wniosek prokuratora rozwiązałby stowarzyszenie lub fundację, wówczas niezwłocznie po tym wdrożono by w trybie pkt 2/B Ectv. uproszczoną procedurę wykreślenia i dokonano by wykreślenia stowarzyszenia lub fundacji z rejestru. Ostatecznie usunięto z ustawy wykreślenie z rejestru jako automatyczną sankcję oraz dodano wymóg zachowania zasady proporcjonalności.

Zgodnie z przyjętym ostatecznie w ustawie rozwiązaniem, w przypadku gdy ponowne wezwanie prokuratora nie spowoduje wywiązania się przez organizację pozarządową z nałożonych przez ustawę obowiązków, wówczas rozpocznie się procedura nadzoru prawnego. Procedura ta może zostać zainicjowana także przez sąd, jeżeli w toku postępowania dojdzie

<sup>45</sup> Jednakże nastąpi to najwcześniej po maju 2018 r., kiedy organizacje pozarządowe przedstawiają sądom swoje sprawozdania za 2017 r. lub ewentualnie wcześniej, jeżeli prokurator przeprowadzi nadzwyczajną kontrolę w danej organizacji pozarządowej.

<sup>46</sup> Por. [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=a1100181.tv](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1100181.tv) [dostęp: 20.10.2018 r.].

on do przekonania, że NGO nie wykonuje swoich obowiązków ustawowych. W takiej sytuacji sąd wzywa organizację pozarządową do udzielenia w terminie nie dłuższym niż 30 dni odpowiedzi, czy kwestionuje ona przedstawiane wobec niej zarzuty o naruszenie ustawy, czy też zamierza usunąć wskazane naruszenia.

Jeżeli organizacja nie udzieli odpowiedzi, sąd może postanowić o:

- a) ukaraniu organizacji pozarządowej lub jej przedstawiciela prawnego w przypadku stwierdzenia, że to w wyniku jego działania doszło do wszczęcia procedury nadzoru prawnego, grzywną w wysokości od 10 000 do 900 000 forintów;
- b) ustanowieniu na okres nie dłuży niż 90 dni kalendarzowych zarządu komisarycznego w organizacji pozarządowej, którego obowiązki określa sąd. Przy czym możliwe jest to jedynie w przypadku braku możliwości przywrócenia w inny sposób stanu zgodnego z prawem oraz stwierdzenia na podstawie dotychczasowej działalności danego NGO lub innych okoliczności faktycznych, że tylko to doprowadzi do wykonania ustawowych obowiązków. Ustawodawca nie stwierdza tego wyraźnie, ale ustanowiony zarząd komisaryczny powinien zostać w uprawnieniach ograniczony jedynie do sfery związanej z wypełnieniem naruszonych wymogów ustawowych;
- c) likwidacji organizacji. W takim przypadku organizacja pozarządowa zakończy swoje istnienie bez następstwa prawnego. Węgierskie ustawodawstwo przewiduje, że mienie zlikwidowanej organizacji przechodzi na własność Funduszu Współpracy Narodowej, o ile w akcie założycielskim organizacji pozarządowej nie przewidziano inaczej. Stąd przejście mienia zlikwidowanej organizacji pozarządowej na rzecz wymienionego podmiotu jest rozwiązaniem „zapasowym” na wypadek braku postanowień dotyczących sposobu rozporządzenia mieniem zlikwidowanej organizacji pozarządowej.

Jak już wcześniej zostało wskazane, sąd wydając postanowienie o zastosowaniu jednej z wymienionych sankcji, musi się kierować zasadą proporcjonalności. Wydaje się, że ostatnia sankcja, tj. likwidacja organizacji pozarządowej, będzie stosowana wyjątkowo lub w ogóle nie będzie stosowana, wobec możliwości ustanowienia okresowo zarządu komisarycznego, który zapewni właściwe wykonanie obowiązków ustawowych.

Należy również zauważyć, że procedura nadzoru prawnego wobec organizacji pozarządowej może zostać zainicjowana równocześnie z trwaniem postępowania sądowego w przypadku zakwestionowania przez NGO nałożonej grzywny, tj. równocześnie może trwać procedura związana z ustanowieniem zarządu komisarycznego lub likwidacją organizacji pozarządowej.

Warto zwrócić uwagę, że wszystkie decyzje są podejmowane przez sąd na wniosek prokuratora. Oprócz tego postanowienia sądu mogą zostać zaskarżone w przewidzianym przez ustawę trybie. W związku z tym rozwiązania przyjęte na Węgrzech gwarantują zachowanie prawa do sądu. Warto dodać, że organizacja pozarządowa będzie mogła wnieść skargę zarówno do węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

### **III. Propozycje wstępnych rozwiązań *de lege ferenda*<sup>47</sup>**

#### **1. Organizacja pozarządowa – lobbysta polityczny. Próba zdefiniowania**

Za lobbystę politycznego powinna być uznawana organizacja pozarządowa, jeżeli, niezależnie od swojej formy prawnej, prowadzi działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, na którą otrzymuje środki pieniężne lub inne wsparcie od państw obcych, ich organów państwowych, organizacji międzynarodowych i zagranicznych, obcych obywateli, osób bez obywatelstwa lub ich pełnomocników lub od polskich osób prawnych z udziałem kapitału obcego (oraz ich spółek-córek), które ogólnie można określić jako źródła zagraniczne, i która prowadzi, w tym w interesie podmiotów zagranicznych, lobbingu polityczny w Polsce.

Pod pojęciem lobbingu politycznego należałoby rozumieć organizowanie lub prowadzenie przez taką organizację pozarządową akcji politycznych w celu wywarcia wpływu na przyjmowane przez organy państwowe decyzje czy prowadzoną przez nie politykę publiczną, a także dążenie w tym celu do kształtowania opinii publicznej. Przy czym dla uznania, że mamy do czynienia z lobbingiem politycznym, nie powinno mieć znaczenia, czy wyrażane przez organizację pozarządową stanowisko jest pozytywne, czy też krytyczne w swej treści wobec istniejącego stanu rzeczy. Lobbingiem politycznym byłoby zarówno bezpośrednio prowadzenie/organizowanie akcji politycznych, jak też pośrednie poprzez udzielanie wsparcia finansowego przez takie organizacje z otrzymanych środków zagranicznych innym organizacjom pozarządowym w celu podjęcia przez nie takich akcji.

Stąd też przyjąć należy, że organizacja pozarządowa, z wyłączeniem partii politycznej, jest uznawana za uczestniczącą w działalności politycznej, prowadzonej na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli niezależnie od celów i zadań, wskazanych w jej akcie założycielskim i innych dokumentach, prowadzi ona działalność w obszarze ustroju państwowego i podstaw ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, unitarnego charakteru Państwa Polskiego, praworządności, porządku prawnego i bezpieczeństwa społecznego, obronności kraju, polityki zagranicznej, rozwoju społeczno-gospodarczego i narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,

---

<sup>47</sup> W tej części wykorzystane zostały oraz poszerzone i zaktualizowane propozycje zawarte w mojej wcześniejszej publikacji w tym przedmiocie, patrz: A. Pogłódek, *O potrzebie regulacji lobbingu prowadzonego przez organizacje pozarządowe finansowane z zagranicy*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, Tom IX *Zadania i kompetencje*, red. B. Szmulik, Warszawa 2015, s. 376 – 384.

funkcjonowania systemu politycznego, organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego, ustawodawczej regulacji praw i wolności człowieka i obywatela w celu wpływania na tworzenie organów państwowych, organów samorządu lokalnego, na ich decyzje i działania.

Przyjąć należy, że opracowanie enumeratywnego (zamkniętego) katalogu sposobów prowadzenia działalności politycznej jest utrudnione. Tym niemniej można zastanowić się na zasadności zawarcia w przedmiotowej regulacji wyliczenia otwartego (przykładowego). Za takie można uznać np. a) uczestniczenie w organizacji i przeprowadzaniu różnego rodzaju wydarzeń publicznych; b) prowadzenie tzw. kampanii profrekwencyjnych; c) organizowanie akcji (np. mailingowych, pisanie listów) w celu wywarcia wpływu na kształt prawa lub podjęcie decyzji przez uprawniony organ; d) rozpowszechnianie stanowisk o prowadzonej przez organy władzy polityce; e) koordynowanie lub finansowanie działalności politycznej.

Przy tym pod pojęciem lobbingu politycznego nie powinno być rozumiane prowadzenie – nawet z wykorzystaniem wsparcia zagranicznego – działalności w obszarze nauki, kultury, sztuki, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i ochrony obywateli, pomocy społecznej dla inwalidów, ochrony macierzyństwa i dzieci, propagowania zdrowego stylu życia, kultury fizycznej i sportu, ochrony świata roślinnego i zwierzęcego, a także działalności dobroczynnej. Co za tym idzie, przy otrzymywaniu środków pieniężnych w celu prowadzenia wyżej wymienionej działalności organizacja pozarządowa nie mogłaby być uznana za zagranicznego lobbystę. Taka działalność nie stanowiłaby bowiem lobbingu politycznego nawet w przypadku, gdyby w ramach jej podejmowania organizacja pozarządowa promowała wprowadzenie takich czy innych rozwiązań prawnych. Pod warunkiem, że taka działalność nie byłaby wykonywana w celach typowych dla „lobbysty politycznego” i nie wychodziła poza granice (ramy) związane z niepolityczną działalnością danej organizacji (tj. w praktyce stanowiła margines jej działalności).

Takie ujęcia pozwala dokładnie odróżnić te podmioty „trzeciego sektora”, których działalność w swej istocie jest podporządkowana działalności lobbingowej o ukierunkowaniu politycznym, a dodatkowo korzysta ze wsparcia podmiotów zagranicznych, od pozostałych podmiotów, które nie są *de facto* podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową. Wobec tego tylko organizacja pozarządowa otrzymująca wsparcie ze źródeł zagranicznych i wykorzystująca je w celu prowadzenia lobbingu politycznego byłaby uznawana za zagranicznego lobbystę i włączana do Rejestru Finansowanych Z Zagranicy Organizacji Pozarządowych Prowadzących Działalność Polityczną.



## 2. Rejestr Finansowanych Z Zagranicy Organizacji Pozarządowych Prowadzących Działalność Polityczną

Te organizacje „trzeciego sektora”, które w przedstawionym powyżej rozumieniu byłyby uznane za lobbystów politycznych, podlegałyby obowiązkowemu umieszczeniu w publicznie dostępnym Rejestrze, którego prowadzenie powinno zostać powierzone (na wzór USA i FR) Ministerstwu Sprawiedliwości. Przyjąć należy, że podstawowym trybem włączenia do przedmiotowego rejestru byłoby zgłoszenie dokonane przez samą organizację pozarządową spełniającą ustawowe przesłanki do uznania jej za lobbystę politycznego. Taka organizacja pozarządowa byłaby zobowiązana do złożenia wniosku o wpisanie jej do Rejestru w ciągu 14 dni od dnia otrzymania ze źródła zagranicznego (w proponowanym rozumieniu) środków pieniężnych lub innego wsparcia, które miałyby być wykorzystane do prowadzenia w Polsce lobbingu politycznego. Do momentu złożenia takiego wniosku organizacja pozarządowa nie mogłaby rozpocząć wykorzystywania otrzymanego wsparcia. Jednocześnie z chwilą złożenia wniosku mogłaby jeszcze przed umieszczeniem jej w Rejestrze rozpocząć wykorzystywanie wsparcia otrzymanego od tychże podmiotów. Przewidziany obowiązek zgłoszeniowy nie przeszkadzałby więc organizacji pozarządowej ani w otrzymaniu takiego wsparcia, ani też w jego płynnym wykorzystywaniu. Organizacja pozarządowa mogłaby także złożyć wniosek o włączenie jej do Rejestru w trakcie procedury rejestracji. Prawo takie przysługiwałoby organizacji pozarządowej wówczas, gdy od początku nastawiona byłaby ona na prowadzenie w Rzeczypospolitej Polskiej lobbingu politycznego finansowanego ze źródeł zagranicznych.

W przypadku stwierdzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości, że dana organizacja pozarządowa powinna złożyć wniosek o włączenie jej do Rejestru prowadzonego przez Ministerstwo, wzywana byłaby ona do dokonania takiej czynności, pod rygorem przewidzianej przez prawo odpowiedzialności. Podstawą do uznania, że dana organizacja pozarządowa prowadzi w Polsce lobbینگ polityczny z wykorzystaniem środków obcych, mogłyby być zarówno jej oficjalne dokumenty, zawierające stanowiska wobec problemów politycznych (przyjęcia, zamiany lub uchylenia tych czy innych decyzji), zawiadomienia o organizacji zebrań lub paneli, skierowane przez nie do organów, przygotowanie i wysuwanie obywatelskich inicjatyw ustawodawczych za pomocą zawiązania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej lub ich wspieranie, a także inne przejawy aktywności społecznej, obiektywnie świadczące o chęci danej organizacji zajęcia się organizowaniem i prowadzeniem lobbingu politycznego w celu wywierania wpływu na przyjmowane przez organy publiczne decyzje i prowadzoną przez nie politykę państwową. W podanym tu przypadku wspierania lub wręcz utworzenia komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (czy komitetu referendalnego) dochodziłaby także jawność informacji o tym, że dana idea – o ile sam komitet nie może być bezpośrednio wspierany przez podmioty zagraniczne – jest *de facto* wspierana za pośrednictwem finansowanych przez nie organizacji pozarządowych. Rzecz jasna ustalenie przez Ministerstwo

Sprawiedliwości tego, że dana organizacja pozarządowa podejmuje lobbing polityczny, byłoby możliwe także w oparciu zarówno o informacje od innych organów państwowych (w tym monitorujących obcą aktywność w Rzeczypospolitej Polskiej), jak też w wyniku informacji od obywateli, organizacji społecznych czy stowarzyszeń. Ze względu na to, że pomimo nałożonej kary za niedopełnienie obowiązku prawnego, niektóre organizacje pozarządowe mogłyby nadal nie wykonywać tego obowiązku, należy przewidzieć także możliwość dokonania w takim przypadku wpisu do Rejestru Zagranicznych Lobbyistów z urzędu przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Organizacja pozarządowa niezgadająca się z taką decyzją miałaby możliwość zaskarżenia jej do sądu administracyjnego.

Przewidziany obowiązek umieszczenia niektórych organizacji pozarządowych w Rejestrze zarówno na wniosek, jak też z urzędu sprzyjałby zapewnieniu przejrzystości (jawności) strony finansowej (majątkowej) działalności organizacji pozarządowych, mających zamiar prowadzić lobbing polityczny w Rzeczypospolitej Polskiej w celu wywierania wpływu na przyjmowane przez organy państwowe decyzje i tworzenia opinii społecznej w tym celu przy wykorzystaniu środków ze źródeł zagranicznych. Postulowany obowiązek zgłoszeniowy jest zgodny z Konstytucją, bowiem skierowany jest na informowanie wszystkich zainteresowanych osób o uczestnictwie podmiotów zagranicznych (państw, organizacji czy osób indywidualnych) w pieniężnym i (lub) innym wsparciu materialnym organizacji pozarządowych, prowadzących lobbing polityczny, mający na celu wywieranie wpływu na treść decyzji organów publicznych lub samorządowych, na prowadzoną przez nie politykę publiczną, a także na tworzenie opinii publicznej. Dodatkowo umieszczenie danej organizacji pozarządowej w Rejestrze ograniczałoby skuteczność wykorzystywania tych środków pieniężnych i innego wsparcia ze źródeł obcych na wywieranie wpływu (przez darczyńców) na życie polityczne w Rzeczypospolitej Polskiej w interesach tych źródeł, stąd sprzyjałoby zabezpieczeniu takich konstytucyjnych wartości, jak suwerenność, niepodległość państwa czy ochrona wolności i praw człowieka, a także porządku konstytucyjnego.

W celu zapewnienia takiego skutku Rejestr powinien być dostępny publicznie poprzez umieszczenie go na prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości odrębnej stronie internetowej. W Rejestrze powinna być wymieniona nazwa organizacji pozarządowej będącej lobbyistą politycznym, data złożenia wniosku o wpis do Rejestru, data wpisania do niego, a także informacje o tym, od jakich podmiotów będących „źródłem zagranicznym” w proponowanym rozumieniu dana organizacja otrzymała wsparcie. Oprócz tego przewidziana powinna być także procedura wykreślenia organizacji pozarządowej z wymienionego rejestru. W tym względzie wydaje się, że mogłoby to następować zarówno na wniosek, jak i z urzędu przez organ prowadzący Rejestr. Przeshanką byłoby zaprzestanie wykonywania funkcji lobbyisty politycznego. W tym względzie wydaje się, że można skorzystać z procedury przyjętej w Federacji Rosyjskiej.

### 3. Inne obowiązki organizacji pozarządowej będącej lobbystą politycznym

Organizacje pozarządowe podejmujące na obszarze Polski lobbing polityczny włączone do Rejestru podlegałyby kilku innym obowiązkom niezbędnym dla zapewnienia „pełności” informacji w Rejestrze na temat sposobu wykorzystywania przez nie środków zagranicznych na prowadzenie lobbingu politycznego. Należać do nich powinno:

1. Informacja (sprawozdanie) – corocznie do organu prowadzącego Rejestr Zagranicznych Lobbystów.  
Zawartość: informacje o założycielach (fundatorach), składzie personalnym organów danej organizacji, posiadanym majątku, źródłach jego tworzenia i sposobie wydatkowania środków pieniężnych. W przypadku tej części z nich, które są środkami ze źródeł zagranicznych – także tego, na jaki cel zostały one przyznane oraz w jaki sposób wydane (wykorzystane). Uwaga: obowiązek publikacji informacji (sprawozdania) zarówno na stronie Rejestru, jak też na stronie organizacji pozarządowej.
2. Obowiązek prowadzenia oddzielnego bilansu (księgowości) dla dochodów (wydatków) otrzymanych (poniesionych) w ramach środków ze źródeł zagranicznych oraz dochodów (wydatków) otrzymanych (poniesionych) ze źródeł krajowych.
3. Obowiązkowy niezależny audyt roczny sprawozdania finansowego organizacji pozarządowej włączonej do Rejestru. Opinia Audytora byłaby załączana do corocznej informacji (sprawozdania) tej organizacji dla organu prowadzącego Rejestr.
4. Obowiązek umieszczania w widocznym miejscu na wydawanych i (lub) rozpowszechnianych przez taką organizację pozarządową materiałach, w tym także w środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja) i z wykorzystaniem Internetu informacji o tym, że materiały te zostały wydane (są rozpowszechniane) przez organizację pozarządową będącą zagranicznym lobbystą. Przykładowo: „Materiał został przygotowany (jest rozpowszechniany) przez [nazwa organizacji pozarządowej] wpisaną do Rejestru Finansowanych Z Zagranicy Organizacji Pozarządowych Prowadzących Działalność Polityczną pod numerem [numer wpisu]”.
5. Zakaz wspierania przez organizacje pozarządowe włączone do Rejestru partii politycznych, komitetów wyborczych, komitetów inicjatywy ustawodawczej obywateli itp. Uwaga: wymaga stosownego uzupełnienia niektórych ustaw np. Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r.<sup>48</sup>, ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>49</sup>, ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>50</sup>, ustawy

<sup>48</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 15 ze zm.

<sup>49</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318 ze zm.

<sup>50</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 400 ze zm.

z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>51</sup>, ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych<sup>52</sup>.

Przewidziane dodatkowe obowiązki nałożone na organizacje pozarządowe, będące zagranicznymi lobbystami, skierowane są na zapewnienie obywatelom i innym podmiotom (także organom publicznym) pełnej informacji o ich działalności (aktywności w przestrzeni publicznej) przez zebranie ich na jednym portalu Rejestru.

Zakazy związane ze wspieraniem partii politycznych, komitetów wyborczych czy przejawów korzystania przez obywateli z demokracji bezpośredniej mają zapewnić pełną realizację zakazu ich finansowania z środków zagranicznych już przewidzianego przez prawo.

#### **4. Odpowiedzialność organizacji pozarządowej będącej lobbystą politycznym za niewykonywanie nałożonych na nią obowiązków**

W celu realizacji przewidzianych obowiązków przez organizację pozarządową konieczne jest przewidzenie także sankcji za ich niewykonywanie. W innym przypadku brak byłoby możliwości praktycznego realizowania większości celów, jakie ma spełniać Rejestr. Odpowiedzialność za niezłożenie wniosku o włączenie do Rejestru i faktyczne prowadzenie działalności jako lobbysta polityczny:

1. organizacja pozarządowa: kara pieniężna do 50 000 zł;
2. członkowie organów odpowiedzialni za niewykonanie ustawowego obowiązku: do 30 000 zł.

Niezłożenie informacji (sprawozdania) oraz opinii niezależnego audytora:

1. organizacja pozarządowa: kara pieniężna do 25 000 zł;
2. członkowie organów odpowiedzialni za niewykonanie obowiązku ustawowego: kara pieniężna do 15 000 zł.

Niewykonywanie obowiązku prowadzenia odrębnego bilansu:

1. organizacja pozarządowa: do 30 000 zł;
2. członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za niewykonanie ustawowego obowiązku: do 15 000 zł.

Nienależyte oznaczanie wydawanych i (lub) rozpowszechnianych przez organizację pozarządową materiałów:

1. organizacja pozarządowa: zakaz rozpowszechniania, przepadek materiałów, kara pieniężna do 30 000 zł;
2. członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za powyższe naruszenie: kara pieniężna do 15 000 zł.

<sup>51</sup> Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688 ze zm.

<sup>52</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 876 ze zm.

Naruszenie zakazów finansowania partii politycznych, komitetów wyborczych, komitetów inicjatywy ustawodawczej obywateli itp.:

1. organizacja pozarządowa: przepadek udzielonego wsparcia na rzecz Skarbu Państwa;
2. członkowie organów organizacji pozarządowej odpowiedzialni za naruszenie zakazów finansowania: kara pieniężna do 30 000 zł.

Przewidziane sankcje za naruszenie proponowanych postanowień są przede wszystkim pieniężne. Przy czym nie jest określona dolna granica, a jedynie górna. Sąd w każdym przypadku musiałby bowiem zbadać wszelkie okoliczności. Mógłby także odstąpić od nałożenia kary. Odstąpienie od nałożenia kary powinno być w szczególności możliwe w przypadku dobrowolnego usunięcia przez naruszydiciela skutków naruszenia. W przypadku wielokrotnego niewykonywania obowiązku przez organizację pozarządową będącą zagranicznym lobbystą organ prowadzący rejestr powinien mieć możliwość wystąpienia do sądu o zawieszenie jej działalności na okres do sześciu miesięcy. W przypadku zaś dalszych naruszeń – o zakazanie działalności takiej organizacji pozarządowej.



## IV. Analiza konstytucyjności proponowanych rozwiązań

### 1. Uwagi wstępne – konstytucyjne ramy nadzoru nad zrzeszeniami

Ustrojodawca w art. 58 ust. 3 upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia prawnych form nadzoru nad stowarzyszeniami. Nadzór jest istotny dla stwierdzenia, czy działalność zrzeszeń jest zgodna z Konstytucją i ustawami<sup>53</sup>. Istotą nadzoru jest możliwość kontrolowania działalności zrzeszeń oraz interwencji w razie stwierdzenia naruszeń. Najdalej idącą formą takiej ingerencji jest zakaz funkcjonowania stowarzyszenia. Nie wyklucza to osobistej odpowiedzialności członków, w tym zwłaszcza organizatorów zrzeszenia<sup>54</sup>. W tym przypadku podkreśla się, że o ile rejestracja oraz orzekanie zakazu działalności zrzeszeń zostały zastrzeżone dla władzy sądowniczej, to nadzór nad organizacjami wchodzącymi w skład „trzeciego sektora” może być sprawowany także przez organy administracji publicznej<sup>55</sup>. Ze sprawowaniem nadzoru nad zrzeszeniami związane jest nakładanie na nie pewnych obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych, których zakres wymaga istnienia związku między wprowadzaniem obowiązkiem a ochroną wartości konstytucyjnych. W związku z tym, że sam art. 58 nie przewiduje odrębnych klauzul ograniczających zawartą w nim wolność, to zastosowanie znajduje w tym względzie art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w przypadku zakazu działalności także art. 13 Konstytucji. W związku z tym, że w świetle samej konstytucji możliwość wprowadzenia proponowanych rozwiązań nie podlega wątpliwości, pozostaje ocena, czy będzie ona służyć realizacji wartości konstytucyjnych oraz celów polityki państwa, pozostając przy tym zgodna z zasadą proporcjonalności.

---

<sup>53</sup> P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 604.

<sup>54</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 140; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 351.

<sup>55</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 58*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 27.

## 2. Dobro wspólne

Państwo Polskie stanowi postać organizacji politycznej wspólnoty narodowej. Jako takie stanowi dla tworzącej go wspólnoty politycznej dobro wspólne. W literaturze panuje zgoda, że art. 1 Konstytucji wyraża „istotę państwa”<sup>56</sup>. Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 czerwca 2010 r.<sup>57</sup> stwierdził, że

określa [art. 1 Konstytucji – uwaga własna] istotę państwa i ma zasadnicze znaczenie. Samo pojęcie „dobra wspólnego” ma charakter wielowymiarowy i może być rozumiane między innymi w znaczeniu historyczno-egzystencjalnym, moralnym, materialnym czy celowościowym. Rzeczpospolita to „res publica” – rzecz wspólna, a więc wspólnota obywateli, „dobro wspólne” zaś to antonim „dobra indywidualnego”. Ustrojodawca w tym wyrażeniu podkreślił uczestnictwo wspólnoty nie tylko w korzystaniu z dobra, którym jest Rzeczpospolita, lecz także w jego ustawicznym współtworzeniu oraz we współodpowiedzialności za nie. Przyjmuje się, że dobrem wspólnym jest „państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli” i nie można go utożsamiać z „dobrem (interese) państwa w rozumieniu aparatu władzy (...) czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej.

Wobec tego stanowi ono fundament istniejącego porządku ustrojowego. Oprócz tego w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał za składowe dobra wspólnego: byt państwa<sup>58</sup>; bezpieczeństwo państwa<sup>59</sup>, bezpieczeństwo i obronność kraju<sup>60</sup>; niepodległy byt państwowy, niepodzielność terytorium i nienaruszalność granic<sup>61</sup>, niepodległość i nienaruszalność terytorium<sup>62</sup>, niepodległość państwa<sup>63</sup>.

Stąd zasada dobra wspólnego wyrażona w art. 1 Konstytucji stanowi wzorzec dla kształtowania Rzeczpospolitej jako państwa. Inaczej ujmując wyraża nakaz ustrojodawcy skierowany do ustawodawcy zwykłego i organów władzy publicznej stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by Rzeczpospolita w rzeczywistości była dobrem wspólnym jej obywateli. Z zasady tej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wynika (...) dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy”<sup>64</sup>. W innym wyroku Trybunał wskazał, że interes wspólny przeciwstawiony

<sup>56</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 1, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3.

<sup>57</sup> K 24/08, OTK-A 2010 Nr 3, poz. 22.

<sup>58</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK 2000 Nr 2, poz. 57.

<sup>59</sup> Wyroki TK z: dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 Nr 9, poz. 96; z dnia 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK 2001 Nr 5, poz. 125.

<sup>60</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK 2001 Nr 5, poz. 125.

<sup>61</sup> Wyroki TK z: dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK 2000 Nr 2, poz. 57; z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002 Nr 2, poz. 18.

<sup>62</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2001 r., K 3/01, OTK 2001 Nr 5, poz. 125.

<sup>63</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005 Nr 5, poz. 49.

<sup>64</sup> Wyroki TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001 Nr 1, poz. 4 oraz z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004 Nr 1, poz. 1.



powinien być dobru grup obywateli – interesowi grupowemu<sup>65</sup>. Stąd w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dobro wspólne jest wprost przywoływane jako racja lub jedna z racji uzasadniających ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych czy jako aksjologiczna podstawa – wskazywanych w klauzulach limitacyjnych – racji ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny w licznych wyrokach jednoznacznie wskazywał na to przeciwstawienie. Przykładowo w wyroku z dnia 3 lipca 2001 r.<sup>66</sup> stwierdził, że

uważa za fakt niewątpliwy, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego (...). W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich<sup>67</sup>.

W tym samym orzeczeniu uznał także, że ochrona dobra wspólnego może stanowić rację wprowadzenia uregulowań, „które niewątpliwie ograniczają prawa jednostek i całych społeczności”. Takie przeciwstawienie dobra wspólnego prawom człowieka może mieć miejsce w szczególności przy ich interpretacji tych ostatnich, która sama przeciwstawia je wspólnocie politycznej zorganizowanej w Państwa oraz prowadzi w swych założeniach do rozkładu i osłabienia wspólnoty narodowej. Należy bowiem uznać, że w przypadku praw człowieka pojmowanych łącznie z zasadami ustrojowymi wyrażonymi w Konstytucji oraz duchem polskiego konstytucjonalizmu, na który składa się wielowiekowa tradycja ustrojowa, ryzyko wystąpienia takiego konfliktu w praktyce nie może wystąpić.

### 3. Cele polityki państwa

Ustrojodawca w art. 5 Konstytucji przewidział, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. O realizacji celów wyrażonych w art. 5 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się m.in. w wyroku z dnia 3 lipca 2001 r.<sup>68</sup>, stwierdzając: „*pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – względ na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju*”. Czy w innym swoim wyroku przyznając, że „*jeden z zasadniczych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalność jej terytorium, uzasadnia wprowadzenie*

<sup>65</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK 2000 Nr 2, poz. 57.

<sup>66</sup> K 3/01, OTK 2001 Nr 5, poz. 125.

<sup>67</sup> Zob. także wyroki TK z: dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 Nr 9, poz. 96; z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002 Nr 3, poz. 26.

<sup>68</sup> K 3/01, OTK 2001 Nr 5, poz. 125.

ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom”<sup>69</sup>. Trzeba także zauważyć, że znaczenie niepodległości państwa, czyli jego niezależności od innych podmiotów zewnętrznych oraz odrębności i samodzielności na arenie międzynarodowej, podkreślone jest już w Preambule, gdzie wskazuje się, że „[w] trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. Stąd też ustawodawca zwykły jest zobowiązany do podejmowania szeregu działań ustawodawczych i politycznych chroniących możliwość suwerennego – i wykluczającego ingerencję zewnętrzną – decydowania o drodze swojego rozwoju politycznego.

Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2003 r.<sup>70</sup> uznał, że

realizacja wskazanego powyżej obowiązku państwa stania na straży niepodległości i nie-naruszalności terytorium może nastąpić, a w pewnych okolicznościach niewątpliwie musi, inter alia przez stworzenie mechanizmów ingerujących w realizację niektórych podlegających konstytucyjnej ochronie praw podmiotowych i wolności obywateli i innych podmiotów.

Przy czym ingerencja ta *de facto* tak jak w przypadku proponowanych rozwiązań służy tak naprawdę zapewnieniu wolności i praw człowieka i obywatela. Umożliwia bowiem obywatelom wyrażanie swojej aktywności obywatelskiej bez nieświadomego ukierunkowania jej przez podmioty obce, co bardzo często bywa sprzeczne z rzeczywistym interesem samych obywateli. Można także uznać, że proponowane rozwiązanie stanowi także wyraz konstytucyjnego celu Państwa Polskiego, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa obywateli. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niektóre kampanie prowadzone przez podmioty otrzymujące znaczące dotacje z zagranicy uderzają w podstawy bezpieczeństwa obywateli polskich (np. związane z próbami zmiany polityki imigracyjnej państwa). Jest to istotne, bowiem w przypadku powodzenia tego typu działania mogą wprost zagrażać stabilności Państwa Polskiego.

#### 4. Określoność przepisów prawa

Przy ocenie trzeba pamiętać, że

(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. (...) gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 Nr 9, poz. 96.

<sup>70</sup> K 37/02, ibidem.

<sup>71</sup> Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002 Nr 7, poz. 90.

Ogólnie bowiem ustawodawca ma prawo do stosowania pojęć otwartych w przypadku, który nie jest zawarta definicja ustawowa. Trybunał uznał, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeśli ich desygnaty można ustalić<sup>72</sup>.

Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak (...) ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ, decydujący o tym wypełnieniu<sup>73</sup>.

Jednakże w proponowanym rozwiązaniu przewiduje się dokładne zdefiniowanie już na gruncie aktu prawnego pojęcia organizacji pozarządowej otrzymującej wsparcie z zagranicy prowadzącej działalność polityczną, co wyklucza możliwość podnoszenia zarzutu nieokreśloności wobec proponowanego rozwiązania oraz wyklucza arbitralność organu uprawnionego do prowadzenia rejestru tych podmiotów w podejmowaniu decyzji o ich włączeniu do niego. Przy tym zapewnia się kontrolę sądową podejmowanych decyzji ze strony sądownictwa administracyjnego.

Proponowane rozwiązania realizują dyrektywy jasności, precyzji i poprawności. Konieczność ich uwzględnienia wynika m.in. z wyroku TK z dnia 28 października 2009 r., w którym stwierdzono, że

na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji<sup>74</sup>.

Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwałała na wyegzekwowanie<sup>75</sup>. Proponowane rozwiązanie zapewnia także komunikatywność tj. zrozumiałość proponowanych rozwiązań dla obywateli<sup>76</sup>. Jak podkreślił TK, „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego

<sup>72</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 września 2005 r., SK 13/05, OTK-A 2005 Nr 8, poz. 91.

<sup>73</sup> Wyrok z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 2.

<sup>74</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009 Nr 9, poz. 138.

<sup>75</sup> Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 51.

<sup>76</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009 Nr 9, poz. 138.

ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”<sup>77</sup>. Nie powoduje, wobec tego powstania niepożądanego ustrojowo stanu niepewności prawnej<sup>78</sup>.

Proponowane rozwiązania są także precyzyjne, co przejawia się w konkretności nakładanych obowiązków, których treść jest oczywista, co pozwala na ich późniejsze wyegzekwowanie w praktyce prawnej<sup>79</sup>. Wobec czego realizowany jest także wymóg, że „jeżeli dany przepis nakłada na jednostki określone obowiązki, (...) to przesłanki aktualizujące obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność”<sup>80</sup>. Przedstawione propozycje *de lege ferenda* są także precyzyjne w innym ujęciu, tj. zawężają grupę podmiotów objętych proponowaną regulacją wyłącznie do tych, które prowadzą działalność polityczną, bowiem w tym przypadku istnieje jednoznaczny interes państwa demokratycznego, by jego obywatele posiadali łatwo dostępną informację o skali zewnętrznego wpływu na działania podejmowane przez podmioty tworzące społeczeństwo obywatelskie. Wreszcie określoność danego przepisu oznacza, że każdy przepis prawny musi być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego<sup>81</sup>. Proponowane rozwiązania stanowią logiczną koncepcję.

Ostatecznie także należy przypomnieć, że zakwestionowanie konstytucyjności proponowanego rozwiązania z tego względu jest w praktyce niemożliwe jedynie absolutnie wyjątkowo<sup>82</sup>.

## 5. Proporcjonalność

W tym względzie art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia (konstytucyjnych praw i wolności – uwaga własna) te „nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ograniczenia te są „dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”. Wyrażona w ten sposób zasada proporcjonalności<sup>83</sup> oznacza, że

<sup>77</sup> Wyroki TK z: dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002 Nr 3, poz. 33; dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000 Nr 5, poz. 138; dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04 OTK-A 2005 Nr 2, poz. 15.

<sup>78</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009 Nr 9, poz. 138.

<sup>79</sup> Wyroki TK z: dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 51; dnia 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009 Nr 9, poz. 138.

<sup>80</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007 Nr 3, poz. 26.

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001 Nr 3, poz. 51.

<sup>82</sup> Jest to możliwe tylko wtedy gdy:

- a) jego nieprecyzyjność, niejasność, czy też niepoprawność (językowa lub logiczna) są tak daleko posunięte, że wynikających stąd wątpliwości czy też rozbieżności nie da się usunąć za pomocą służących temu zwykłych środków prawnych, w tym w szczególności za pomocą wykładni (interpretacji) tekstu prawnego oraz
- b) niedookreśloność danego przepisu prawnego osiąga dostatecznie kwalifikowaną postać (przesłanka ocenna) (wyroki TK z: dnia 28 października 2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009 Nr 9, poz. 138; dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009 Nr 1, poz. 3).

<sup>83</sup> Oprócz tego zasada proporcjonalności jako klauzula limitacyjna jest wyprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny także z art. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 Nr 9, poz. 96; dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007 Nr 3, poz. 26; dnia 9 lipca 2012 r., P 8/10, OTK-A 2012 Nr 7, poz. 75; dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11 OTK-A 2013 Nr 1, poz. 7; dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10, OTK-A 2014 N 2, poz. 10).

spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu<sup>84</sup>.

Inaczej mówiąc, jest to „*obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka*”<sup>85</sup>. Trybunał stwierdza bowiem, że

poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki<sup>86</sup>.

Trybunał zauważa również, iż „*niektóre cele założone przez ustawodawcę mogą być osiągnięte za pomocą środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych*”<sup>87</sup>. Badanie konstytucyjności ograniczeń ustawowych wszak „*nie sprowadza się do zagadnień prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane*”<sup>88</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału

wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że:

1. środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
2. muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
3. ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela<sup>89</sup>.

Inaczej ujmując „konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści (...) w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń”<sup>90</sup>. Wymóg przydatności i związana z nim spójność oznacza, że państwo musi realizować konstytucyjne cele usprawiedliwiające ingerencję w sposób spójny i konsekwentny.

Wreszcie wprowadzane ograniczenie nie może naruszać istoty wolności i prawa tj. musi zostać zachowane „twarde jądro” (rdzeń) danego prawa lub wolności konstytucyjnej, które powinno pozostawać w stanie wolnym od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym ujęciu w konstytucyjnym prawie i wolności wyróżnia się także w odróżnieniu do jego istoty także tzw. otoczkę, która może być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób, bez zniszczenia tożsamości danego prawa lub wolności. Naruszenie w tym przypadku

<sup>84</sup> Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999 Nr 2, poz. 25.

<sup>85</sup> Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007 Nr 3, poz. 30.

<sup>86</sup> Wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000 Nr 3, poz. 86.

<sup>87</sup> Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A 2005 Nr 6, poz. 64.

<sup>88</sup> Wyrok z dnia 27 stycznia 1998 r., K 1/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 3.

<sup>89</sup> Wyroki TK z: dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998 Nr 4, poz. 50; dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1998 Nr 4, poz. 50; dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 94; dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31.

<sup>90</sup> Wyroki TK z: dnia 22 września 2005 r., KP 1/05, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 93; dnia 22 września 2009 r., P 46/07, OTK-A 2009 Nr 8, poz. 126.

oznaczałoby pozbawienie konstytucyjnego prawa lub wolności treści, co uniemożliwiłoby jego wykonywanie<sup>91</sup>. Niekonstytucyjne będzie w każdym przypadku ograniczenie, przez które dojdzie do „zniweczenia” tychże podstawowych składników danego konstytucyjnego prawa lub wolności, do „wydrążenia ich z rzeczywistej treści” i „przekształcenia ich w pozór” tego prawa lub wolności. Wówczas bowiem naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) danego konstytucyjnego prawa lub wolności co jest zakazane. Przy czym dla ustalenia, czy zachowana została „istota” danego prawa lub wolności, konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń<sup>92</sup>. Samo takie ujęcie przesądza, że stwierdzenie naruszenia „rdzenia” konstytucyjnej wolności lub prawa jest możliwe absolutnie wyjątkowo. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że o naruszeniu „istoty” tych praw i wolności można mówić tylko w zupełnie wyjątkowych sytuacjach<sup>93</sup>.

Badając, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę, TK uwzględnia specyfikę poszczególnych praw jednostki i stwierdza: „z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń”<sup>94</sup>. Przedmiotem badania może być „zarzut nierzetelnego, niezrozumiałego intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej”<sup>95</sup>. W jednym z orzeczeń TK stwierdził, iż można go

uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy<sup>96</sup>.

W tym przypadku jednak zarzut taki nie może zostać podniesiony, ponieważ wybrane rozwiązanie jest minimalnym niezbędnym dla zapewnienia przejrzystości życia publicznego. Posiada także zawężony zakres adresatów tego obowiązku. Wobec czego nie proponuje się przykładowo zakazu w ogóle sięgania po wsparcie zagraniczne dla podmiotów z trzeciego sektora. Należy także zauważyć, że w przedmiotowym przypadku, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena proporcjonalności wprowadzanych obowiązków powinna być dokonywana z mniejszą surowością, bowiem w tym przypadku „sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności/prawa”<sup>97</sup>. Inaczej ujmując, z zasady proporcjonalności wypływa przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami

<sup>91</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

<sup>92</sup> Wyroki TK z: dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000 Nr 1, poz. 3; dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, OTK-A 2006 Nr 10, poz. 48; dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007 Nr 9, poz. 102.

<sup>93</sup> Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007 Nr 9, poz. 102.

<sup>94</sup> Zob. wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999 Nr 2, poz. 25.

<sup>95</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007 Nr 3, poz. 26.

<sup>96</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 Nr 2, 11.

<sup>97</sup> Zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK-A 2005 Nr 11, poz. 132.

wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli<sup>98</sup>. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego<sup>99</sup>. W przypadku proponowanych rozwiązań zrównoważenie tych sprzecznych interesów zostało dokonane, wobec czego proponowane rozwiązania są zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r.<sup>100</sup> stwierdził, że stanowione normy prawne

muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który konstytucja wyraża. W konsekwencji nie sposób oceniać zachowania zasad państwa prawnego bez uwzględnienia wartości wskazanych w preambule konstytucji oraz z pominięciem sprecyzowanej w art. 1 konstytucji zasady, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

W innym przypadku bowiem zasada demokratycznego państwa prawnego pozostawałaby tylko pustą deklaracją. Stąd przewidziane rozwiązanie realizuje cel zasady dobra wspólnego, jakim jest stworzenie warunków do demokratycznego rozwoju wspólnoty politycznej. Proponowane w części III rozwiązanie pozwoli na rozwój debaty politycznej w Rzeczypospolitej Polskiej z ograniczeniem zewnętrznej ingerencji w jej ukierunkowanie i przebieg. Rozwiązanie to jest spójne z dążeniami do wzmocnienia w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym suwerenności Państwa Polskiego. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwiązanie to nie może zostać osiągnięte innymi metodami. Nie można mieć wątpliwości, że ramy prawne stworzone przez proponowane rozwiązanie stanowią elementy dobra wspólnego. Zaproponowany model przechodzi pozytywnie konstytucyjny test proporcjonalności, w szczególności wskutek najmniej inwazyjnego środka pozwalającego na realizację założonego celu oraz związek z celami polityki państwa, które jednocześnie stanowią klauzule przesądzające o możliwości ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Co więcej, proponowane dodatkowe obowiązki informacyjne niektórych organizacji pozarządowych zwiększają w praktyce możliwość rzeczywistego realizowania przez obywateli swoich konstytucyjnych wolności i praw. Proponowane rozwiązania są konieczne w państwie demokratycznym dla ochrony państwa

<sup>98</sup> Por. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 12.

<sup>99</sup> Zob. wyroki TK z: dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003 Nr 9, poz. 96; dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006 Nr 3, poz. 30; dnia 8 października 2007 r., K 20/07 OTK-A 2007 Nr 9, poz. 102; dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK-A 2007, Nr 10126; dnia 26 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 2010, Nr 4, poz. 35; dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012, Nr 216.

<sup>100</sup> K 8/98 OTK 2000 Nr 387.

opartego na demokratycznych wartościach wypływających z Konstytucji. Przyzwolenie bowiem na zewnętrzną ingerencję i ukierunkowywanie procesu politycznego przekreśla taką istotę państwa, stanowi także wprost zagrożenie dla jego bytu. Rozwiązania te są także niezbędne dla bezpieczeństwa państwa, nie można bowiem zapominać, że niektóre działania podejmowane przez organizacje pozarządowe, które stałyby się adresatem tych rozwiązań, godzą w bezpieczeństwo ujmowane w wymiarze społecznym i kulturowym.



## V. Podsumowanie

Określenia przyjęte w Izraelu („odbiorca wsparcia” lub „wspierany podmiot, którego główne źródło finansowania pochodzi od podmiotów prawa obcego”) oraz na Węgrzech („organizacja otrzymująca wsparcie z zagranicy”) należy uznać za opisowe i bardziej neutralne w swojej wymowie niż obecne w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych Ameryki i Federacji Rosyjskiej określenie „agent zagraniczny”. Zarówno w Izraelu, jak i na Węgrzech przewidziano wyłączenia spod zakresu obowiązywania ustawy. Zasadniczym wyłączeniem obecnym w Państwie Izrael jest wyłączenie wsparcia przekazywane przez osoby fizyczne (cudzoziemców, bezpieczeństwa). W praktyce – na co zwracali uwagę krytycy tych rozwiązań – powoduje to, że na organizacje pozarządowe związane z szeroko rozumianą prawicą nie rozciągają się przepisy ustawy z 2011 r. oraz ustawy zmieniającej z 2016 r., bowiem organizacje pozarządowe tego typu otrzymują wsparcie przede wszystkim od osób prywatnych. Niemniej jednak o ile w Izraelu tego typu rozwiązanie może zostać uznane za celowe, to w przypadku Polski zapewnienie skuteczności zbliżonej regulacji prawnej wymagałoby uwzględnienia także wsparcia przekazywanego przez cudzoziemców i bezpieczeństwa. Inaczej ujmując, społeczeństwo powinno mieć możliwość identyfikacji wsparcia pochodzącego zarówno od osób prawnych, jak i od osób fizycznych. W przypadku wyłączeń przewidzianych na Węgrzech warto zwrócić uwagę, że ich katalog był kwestionowany przez Komisję Wenecką, która uznała, iż obowiązek jawności powinien spoczywać na wszystkich organizacjach. Uwagi przedstawiane przez Komisję Wenecką w tym zakresie należy częściowo podzielić. Wyłączenie niektórych podmiotów powinno być warunkowe, tj. powiązane z tym, że nie będą one prowadzić działalności politycznej w rozumieniu tego pojęcia określonym w ustawie. Wynika to z podstawowego celu tego typu ustawodawstwa, którego zadaniem jest zarówno zwiększenie jawności życia publicznego, jak też ujawnienie, w jakim stopniu podmioty zagraniczne próbują wpływać na proces polityczny w danym kraju. Tymczasem w przypadku Węgier dokonano wyłączenia organizacji mniejszości narodowych, które bez wątplenia mogą prowadzić działalność polityczną i otrzymywać wsparcie z zagranicy.

Zastanowić się należy nad celowością przyjmowania progów kwot, od których organizacja pozarządowa jest zobowiązana do ujawnienia tożsamości darczyńcy, jak też kwoty, od której jako podmiot podlega przepisom ustawy. W Izraelu organizacje pozarządowe wspierane z zagranicy mają różne obowiązki w zależności od określonego procentowo poziomu wsparcia.

W przypadku Węgier ustanowiono limit środków, którego przekroczenie powoduje objęcie przepisami ustawy. Oba te rozwiązania – szczególnie węgierskie – należy ocenić krytycznie. Ustanowienie tego typu limitów tworzy możliwość obchodzenia postanowień ustawy przez rozpraszanie strumienia finansowego wskutek mnożenia organizacji pozarządowych. Przecież jak można się dowiedzieć z doniesień medialnych, znaczące kwoty z zagranicy zostały przekazane niektórym polskim organizacjom pozarządowym w celu prowadzenia kampanii przeciwko zmianom ustawowym wzmacniającym ochronę życia od poczęcia. Przyjmując rozwiązania obecne na Węgrzech, znaczna część beneficjentów tych środków nie podlegałaby przepisom ustawy.

Interesujące wydaje się przyjęte w Izraelu rozwiązania, zgodnie z którym organizacja pozarządowa, aby legalnie móc otrzymywać wsparcie z zagranicy, musi uprzednio złożyć wnioszek o wpisanie do rejestru uprawnionych do otrzymywania takiego wsparcia. Przy czym ten wpis nie tworzy żadnych obowiązków, te powstają bowiem dopiero po tym, jak organizacja pozarządowa faktycznie otrzyma takie wsparcie. Interesującym rozwiązaniem jest także przyjęta w Izraelu konstrukcja prawna, która nakłada na organizacje pozarządowe obowiązki ustalenia – jak można domniemywać – z zachowaniem należytej staranności, czy otrzymane przez nie wsparcie nie pochodzi od podmiotu prawa obcego. Przewidziano także, że to oskarżony o uchybienie przepisom prawa w tym względzie ma udowodnić – w celu zwolnienia go z odpowiedzialności karnej – że przestępstwo zostało popełnione bez jego wiedzy i że podjął on wszelkie uzasadnione kroki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków przewidzianych przez ustawę. Otwarta pozostaje kwestia, czy taka konstrukcja odpowiedzialności mogłaby zostać przyjęta w Polsce, stanowi ona bowiem wyłączenie z – obecnej także w Izraelu – zasady domniemania niewinności. Niemniej jednak współczesne prawo zna przypadki przerwania ciężaru dowodu na oskarżonego. Oprócz tego z rozwiązań przyjętych w Izraelu wartościowe może być poszerzenie obowiązku sprawozdawczego organizacji pozarządowych finansowanych z zagranicy o wymóg określenia celu lub przeznaczenia otrzymanego wsparcia, a także warunków, na których zostało udzielone wsparcie, w tym zobowiązania, jakie zostały przyjęte przez organizację pozarządową na rzecz zagranicznego darczyńcy w przypadku ich istnienia.

Przewidziane rozwiązania dążą do zapewnienia uzasadnionego w państwie demokratycznym celu, którym jest zapewnienie jawności życia publicznego oraz zapobieżenie obcej ingerencji w wewnętrzny proces polityczny. Ustawa może także – choć nie wydaje się to być podstawowym celem – uzupełniać także ustawodawstwo dotyczące prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu.

W przypadku Węgier nie można wykazać, że przyjęte rozwiązania mogą mieć na celu stygmatyzację w oczach opinii publicznej niektórych organizacji pozarządowych ze względu na ich profil ideologiczny. Taka możliwość jest bardziej widoczna w przypadku Izraela.

Przewidziane w obu krajach obowiązki organizacji otrzymujących wsparcie z zagranicy są proporcjonalne do celu przyjętych ustaw. W przypadku obu państw nie przewidziano

w ustawach regulujących zagadnienie tych organizacji pozarządowych sankcji związanych z rozwiązaniem organizacji za naruszenie tych obowiązków. Nie oznacza to jednak ich braku, bowiem w obu państwach organizacje należące do trzeciego sektora mają obowiązek przestrzegania prawa, co w przypadku jego naruszenia oznacza możliwość ich rozwiązania przez sąd. Istotne jest jednak, że nie przewidziano odrębnego, uproszczonego w stosunku do podstawowego trybu podjęcia takiego kroku w przypadku naruszenia wspomnianych regulacji.

Na Węgrzech nie przewidziano tworzenia odrębnego rejestru, dlatego informacja o tym, że dana organizacja pozarządowa jest „organizacją otrzymującą wsparcie z zagranicy”, jest dodawana do istniejącego rejestru organizacji pozarządowych. W Izraelu także nie przewidziano utworzenia odrębnego rejestru. Niemniej jednak istnieje odrębny rejestr podmiotów, które mogą otrzymywać wsparcie zagraniczne. Oprócz tego Ministerstwo Sprawiedliwości, któremu składane są raporty przed podmioty podlegające ustawie, publikuje je na swojej stronie i może rozpowszechniać informacje o nich w każdy sposób, jaki uzna za właściwy. Uwzględniając także cel ustawy, daje to co najmniej możliwość łatwego wyszukania w tym rejestrze organizacji pozarządowych otrzymujących wsparcie z zagranicy.

Rozwiązania przyjęte w Izraelu i na Węgrzech można uznać za wyraz coraz szerszej tendencji do prawnego regulowania obowiązków informacyjnych tych organizacji trzeciego sektora, które są wspierane z zagranicy. Oprócz bowiem tych państw oraz będących przedmiotem odrębnego opracowania Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej, są one obecne także w innych krajach. Przykładowo, w Etiopii od 2009 r. organizacje pozarządowe, w przypadku których udział zagranicznego finansowania przekracza 10%, nie mogą działać w obszarze związanym z polityką. W Indiach od 2010 r. obowiązuje *Foreign Contribution (regulation) Act*, który znacząco został zmieniony w 2015 r., w wyniku czego przyjęte rozwiązania zostały upodobnione do obecnych w innych państwach przyjmujących takie rozwiązania.

Podsumowując przedstawione zagadnienia, można zauważyć istnienie rozszerzającego się dążenia ustawodawców w poszczególnych krajach do uregulowania problematyki zewnętrznego finansowania trzeciego sektora, co związane jest z zaangażowaniem wielu zaliczanych do niego podmiotów w życie polityczne danego kraju. Uznać można, że model węgierski w związku z tym, iż w przyjętej ustawie uwzględniono wiele uwag przedstawionych przez Komisję Wenecką, może być uznawany za zasadniczo odpowiadający standardom państwa prawa przyjętym przez Komisję Wenecką. Niemniej jednak nie można nie zauważyć, że wiele z uwzględnionych uwag Komisji Weneckiej miało na celu „stępienie ostrza” wprowadzanego unormowania, w pewnym zakresie uczynienie go nie tak skutecznym, jak być powinien. Szczególnie w przypadku wykazania, że wprowadzone limity kwotowe służą omijaniu prawa, powinno to przynieść nowelizację węgierskiej ustawy. W przypadku Izraela wydaje się przesądzone, że obecny stan prawny w bliskiej przyszłości zostanie znowelizowany, w związku z tym odbiorcy zagranicznego wsparcia mogą się spodziewać tam nowych obowiązków.

W przypadku Polski zgłoszone postulaty *de lege ferenda* odwołują się do doświadczeń wszystkich analizowanych w niniejszym opracowaniu państw. Proponowane rozwiązanie jest znacząco mniej rygorystyczne niż całkowity zakaz wspierania z środków zagranicznych tych organizacji pozarządowych, które podejmują się prowadzenia lobbingu politycznego w celu wpływania na kształt prowadzonej przez państwo polityki. Przedstawione rozwiązanie ma stanowić uzupełnienie regulacji zawartych w ustawie o działalności lobbingowej. Proponowane rozwiązania mają na celu zapewnienie obywatelom możliwości łatwego uzyskania informacji o źródłach finansowania niektórych organizacji pozarządowych. Służyć ma temu wprowadzenie odrębnego rejestru tych podmiotów, które przynależąc do „trzeciego sektora”, podejmują lobbing polityczny finansowany ze źródeł zagranicznych. Przewidziane dodatkowe obowiązki sprawozdawcze i informacyjne pozwalałyby obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawdzającemu daną organizację pozarządową w Rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości (lub stronę internetową danej organizacji pozarządowej) dowiedzieć się szczegółowo o tym, jakie przejawy aktywności w przestrzeni życia społecznego sfinansowane zostały przez podmioty zagraniczne. Bieżące informowanie obywateli o tym, jakie akcje polityczne finansowane są ze środków obcych, zapewniałoby obowiązek stosownego oznaczenia ich przez organizację pozarządową będącą lobbystą politycznym. Przewidziane sankcje za niewykonywanie proponowanych rozwiązań mają na celu zapewnienie ich wykonywania. Pozostawiają także sądom znaczącą swobodę. Przewidziana jest pełna możliwość rozwiązywania sporów wynikłych na gruncie proponowanych rozwiązań przez sądy. Wprowadzenie postulowanego rozwiązania jest konieczne ze względu na wzrastającą rolę organizacji pozarządowych w kształtowaniu opinii publicznej. Przedstawiona propozycja służy realizacji szeregu wartości i zasad konstytucyjnych, takich jak m.in. jawność życia publicznego, bezpieczeństwo państwa, niezależność państwa. Przykłady wielu krajów na świecie dowodzą możliwości destabilizacji państwa, a nawet obalenia konstytucyjnego porządku ustrojowego poprzez wykorzystanie podmiotów należących do trzeciego sektora. Stąd, by zapobiec takiemu zagrożeniu wobec Rzeczypospolitej Polskiej, należy wprowadzić postulowane rozwiązania, co wydaje się szczególnie istotne w obecnej sytuacji geopolitycznej. Jednocześnie brak wprowadzenia na wzór Izraela czy Węgier przesłanki minimalnego poziomu otrzymanego zagranicznego wsparcia wynika z ograniczonego w porównaniu z tamtymi krajami zasięgu regulacji (w proponowanym modelu nie obejmuje ona wszystkich organizacji pozarządowych), ocennością ustanowienia takiego limitu a także jego niecelowością ze względu na możliwe obchodzenie prawa poprzez np. multiplikację podmiotów otrzymujących takie wsparcie, by rozmyć i pozostawić poza wiedzą opinii publicznej jego rzeczywistą skalę. Jak bowiem zauważył jeden z autorów izraelskiej ustawy „*demokracja musi być zdolna do samoobrony i nie może pozwalać innym państwom wpływać na procesy wewnętrzne w kraju*”. Taki instrument samoobrony ma zapewnić proponowana regulacja.