[Kalendarium]

Marta Święcka

Kalendarium zmian prawnych

108

Autorka
jest socjologiem i prawnikiem, aplikantką radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

Słowa kluczowe:
Narodowy Instytut Wolności, prawo o zgromadzeniach, pożytek publiczny, wolontariat, stanowienie prawa

Keywords:
National Freedom Institute, assembly law, public benefit, volunteering, establishing laws

Okres omawiany w tym numerze „Trzeciego Sektora" najkrócej można określić jako rok intensywnych zmian prawnych dla organizacji pozarządowych. Doczekaliśmy się bowiem rewolucyjnych zmian, które mimo wielu apeli ze strony reprezentantów środowiska pozarządowego zostały ostatecznie zaakceptowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który w połowie października 2017 roku podpisał Ustawę o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (DzU 2017, poz. 1909), wchodzącą w życie 28 października 2017 roku. To wokół tej regulacji i okoliczności jej powstawania będzie skupiona znaczna część niniejszego opracowania. Drugim istotnym tematem jest nowelizacja Prawa o zgromadzeniach, wprowadzająca możliwość organizowania cyklicznych demonstracji i nadająca prymat zgromadzeniom organizowanym przez organy państwowe lub władze kościelne. Nie sposób również, pisząc o ważnych zmianach wpływających na funkcjonowanie trzeciego sektora, przemilczeć kolejnych zmian Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: DzU 2016, poz. 1817 ze zm.). W tej edycji *Kalendarium zmian prawnych* przyjrzymy się także niepokojącemu zjawisku marginalizowania udziału środowiska społecznego w procesie stanowienia prawa.

Narodowy Instytut Wolności – szansa czy utrudnienie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?

W trakcie kampanii wyborczej Prawo i Sprawiedliwość wskazywało konieczność gruntownych reform, które umożliwią aktywny udział obywateli w życiu publicznym. Już w 2015 roku w szeregach partii rządzącej pojawiały się głosy mówiące o potrzebie stworzenia Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wraz z Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, co spowoduje, że sprawami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zajmie się instytucja publiczna skoncentrowana na sprawach organizacji pozarządowych. Miałaby to być struktura nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i pełniąca funkcję koordynacyjną w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Z uzasadnienia pierwotnego projektu Ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego mogliśmy się dowiedzieć, że: „Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – jak wskazują liczne badania porównawcze – mają charakter enklawowy i są jednymi z najsłabszych i relatywnie najmniej licznych w Europie. W polskim życiu

publicznym odgrywają rolę marginalną. Także wskaźniki partycypacji obywatelskiej i kapitału społecznego są na szarym końcu statystyk europejskich. Większość prodemokratycznych i aktywizujących funkcji sektora obywatelskiego, szczególnie jego funkcja kontrolna wobec władzy, partycypacja obywatelska w procesach podejmowania decyzji politycznych czy funkcja ekspercka, jest realizowana w mniejszym stopniu niż mogłoby to mieć miejsce. Niepokoi zwłaszcza słabość organizacji strażniczych, eksperckich i konsumenckich oraz wciąż wymagający poprawy charakter instytucji dialogu obywatelskiego" (*Uzasadnienie...* 2017). Trzeba przyznać, że to teza śmiała i dość zaskakująca, biorąc pod uwagę dorobek standardów, jaki osobom związanym ze społeczeństwem obywatelskim udało się wypracować po 1989 roku, żeby wspomnieć chociażby programy współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w ramach zadań zlecanych, możliwość dobrowolnego stowarzyszania się, przeprowadzanie konsultacji społecznych i wysłuchań publicznych projektów aktów prawnych czy systemowe kanały wspierania organizacji, na przykład możliwość dokonywania odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Całkowicie pominięto istnienie chociażby Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: UDPP), uznawanej za konstytucję trzeciego sektora, wielokrotnie dyskutowanej, weryfikowanej i nowelizowanej tak, aby możliwie najlepiej odpowiadała realiom funkcjonowania organizacji pozarządowych, dając im narzędzia efektywnego realizowania działań statutowych i ograniczając bariery administracyjne. Wicepremier Piotr Gliński, pomysłodawca utworzenia Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, przekonywał, że program ten będzie dużym wsparciem dla organizacji pozarządowych, które dzięki niemu otrzymają silne, zinstytucjonalizowane zaplecze.

Choć pierwsze spotkania, na których przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów prezentowali plany reformy trzeciego sektora, odbyły się już w marcu 2016 roku, prawie do końca ubiegłego roku opinia publiczna nie otrzymała żadnego konkretnego projektu ustawy, nie licząc dokumentu opublikowanego w listopadzie 2016 roku na portalu ngo.pl, ale uzyskanego w wyniku przecieku informacji (http://wiadomosci.ngo.pl). Tymczasem powołano nowego Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania – Adama Lipińskiego. Dotychczasowy pełnomocnik – Wojciech Kaczmarczyk – objął stanowisko dyrektora w nowo utworzonym Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Oficjalnie projekt ustawy został udostępniony w połowie grudnia i przekazany do konsultacji społecznych do końca stycznia 2017 roku.

W pierwotnym kształcie projekt zakładał między innymi, że na czele Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego stanie jego prezes wskazywany przez premiera, a w ramach Centrum będzie powołana Rada – zdominowana przez przedstawicieli rządu. Jednym z fundamentalnych założeń, które utrzymało się również w brzmieniu ustawy podpisanej przez prezydenta Andrzeja Dudę, było przejęcie przez nowo utworzoną instytucję Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, co oznacza, że środki te (około 60 milionów złotych) będą rozdysponowywane właśnie przez Centrum

Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Zaskakujące i budzące chyba największy opór środowiska pozarządowego było wprowadzenie nowej procedury konkursowej dla organizacji pozarządowych, odmiennej od wypracowanej procedury opisanej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Co więcej, projekt ustawy zakładał nowelizację innych przepisów, między innymi przypisanie w UDPP obowiązków spoczywających do tej pory na ministrze do spraw zabezpieczenia społecznego bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (http://wiadomosci.ngo.pl). Jak tłumaczyli pomysłodawcy, chodzi o to, aby przenieść nadzór nad organizacjami pozarządowymi pod „neutralny merytorycznie" urząd, zrywając tym samym z utartym przekonaniem, że organizacje pozarządowe zajmują się wyłącznie pomocą i – szerzej – polityką społeczną, skoro nadzoruje je osoba koordynująca właśnie ten resort. Zabieg ten został skrytykowany przez samo Rządowe Centrum Legislacji, które wskazało: „Poważne wątpliwości pod względem spójności z systemem obowiązującego prawa budzi pozbawienie właściwego ministra kompetencji »zarządzania« działaniami dotyczącymi szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych i wolontariatu [...] pozbawianie ministra działowego spraw, którymi zajmuje się od początku zaistnienia tematu społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni publicznej, nie wydaje się właściwym narzędziem do realizacji zakładanych przez wnioskodawców celów" (Dudkiewicz 2017a).

Konsultacje projektu odbywały się w dwudziestu trzech miastach w całym kraju, z udziałem wojewodów i osób z zespołu zaangażowanego w prace nad ustawą. Jak tłumaczyli pomysłodawcy, ma to na celu umożliwienie małym organizacjom zabranie głosu w dyskusji. Wiele podmiotów lub ich zrzeszeń zajęło również stanowiska w formie pisemnych apeli. Na przykład w ocenie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych: „Sam projekt cechuje nie tylko brak odniesienia się do istniejącego systemu współpracy niefinansowej i finansowej administracji publicznej z angażującymi się w sprawy społeczne obywatelami, ale stwarza wrażenie bardzo niespójnej propozycji łamiącej dotychczasowe zasady. Zdecydowanie brakuje również analizy oceny przewidywanych konsekwencji wprowadzonych rozwiązań" (Domagała, Polubicka 2017). Jednocześnie przedstawiciele Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych zwrócili uwagę, że regionalne spotkania prowadzone w ramach konsultacji społecznych mają charakter raczej informacyjny, propagujący ideę Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, niż rzeczywiście forum wymiany poglądów i dyskusji nad poprawkami projektu. Federacja od początku alarmowała również, że projektowane przepisy przewidują bardzo niejasne zasady organizowania konkursów, co więcej – umożliwiają Centrum przyznawanie środków bez konkursu nie tylko organizacjom pozarządowym, ale także między innymi podmiotom gospodarczym (http://wiadomosci.ngo.pl).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, między innymi Ewa Kulik-Bielińska z Fundacji im. Stefana Batorego, zwracali uwagę na niebezpieczne szafowanie podziałami na duże i małe organizacje i przekonywanie, że Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest tworzone właśnie w obronie tych drugich (Kowalski 2017b).

Z kolei Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego w zajętym stanowisku w sprawie projektu ustawy sygnalizowała, że Centrum Rozwoju

Społeczeństwa Obywatelskiego „zamiast rozwiązać problemy, o których mowa w uzasadnieniu do projektu Ustawy, spotęguje je i przyczyni się do wzrostu braku zaufania organizacji pozarządowych do władz państwowych. Przewidywalność partnerów jest bowiem kluczowa do budowania wzajemnych relacji" (http://warszawa.ngo.pl).

O słabościach projektu i jego niskim poziomie merytorycznym i legislacyjnym najlepiej świadczy opinia Rządowego Centrum Legislacji oraz Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, które po przeanalizowaniu projektu stwierdziły jego niezgodność z konstytucyjnymi zasadami poprawnej legislacji, legalizmu, równości wobec prawa czy prawa do sądu. Rządowe Centrum Legislacji zarzuciło projektowi wewnętrzne sprzeczności, niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, brak precyzji, niepełne przepisy, brak *vacatio legis*, braki w samym uzasadnieniu projektu (Dudkiewicz 2017b).

Tymczasem w opinii dyrektora Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Wojciecha Kaczmarczyka, konsultacje projektu ustawy cieszyły się dużym zainteresowaniem i akceptacją ze strony sektora obywatelskiego, czego przykładem miałoby być stanowisko Rady Działalności Pożytku Publicznego (Kaczmarczyk 2017). Notabene sama Rada szybko odcięła się od tej oceny, wskazując, że w związku z brakiem jednoznacznego stanowiska w swoim gremium nie wydała opinii o projekcie, jak to ma w zwyczaju, lecz trzy uchwały dotyczące samego projektu i przebiegu konsultacji społecznych. Z kolei uwagi krytyczne, między innymi przedstawione przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, zostały przez przedstawicieli rządu ocenione jako niesprawiedliwe, a nawet nieracjonalne.

Na początku marca 2017 roku, po ponadmiesięcznej przerwie od zakończenia konsultacji społecznych, opublikowano nową wersję projektu, która przewidywała powołanie dyrektora zamiast prezesa Centrum oraz uwzględnienie w składzie Rady Narodowego Centrum przedstawicieli organizacji pozarządowych, uzależniając ich obecność od decyzji Prezesa Rady Ministrów. Jest to rozwiązanie zaczerpnięte z procedury powoływania do Rady Działalności Pożytku Publicznego, przy czym w wypadku Centrum premier miałby dodatkowo możliwość odwołania przedstawiciela organizacji pozarządowych w sytuacji utraty rekomendacji sektorowej. Zrezygnowano również z odrębnego trybu konkursowego na rzecz korzystania z procedury opisanej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (http://wiadomości.ngo.pl).

Po dłuższej przerwie w pracach nad ustawą, w drugim tygodniu maja 2017 roku pojawił się kolejny projekt ustawy wraz ze zmienionym nieco uzasadnieniem. Autorzy uzasadnienia, wskazując, że podobne rozwiązania funkcjonują w innych krajach, przemilczają jedną z kluczowych kwestii, mianowicie, że w innych państwach, w instytucjach, na których ma być wzorowane Centrum, znajduje się silna reprezentacja sektora społecznego. Tymczasem w polskim rozwiązaniu podmiot mający służyć rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego jest praktycznie pozbawiony jego reprezentacji.

Projekt majowy nie różnił się znacznie od propozycji z końca lutego. Podkreślono w nim, że konkursy będą przeprowadzane zgodnie z procedurami określonymi w Ustawie o działalności

pożytku publicznego i o wolontariacie. Przy czym zostawiono dyrektorowi Centrum kompetencję do samodzielnego określania, jak mają wyglądać formularze ofert czy umowy, których wzory będą stanowiły załączniki do regulaminów konkursów, a nie jak obecnie – integralną część rozporządzeń wydawanych przez ministra do spraw zabezpieczeń społecznych jako aktów wykonawczych do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tym samym otwiera się możliwość dowolnego tworzenia wzorów niezbędnych dokumentów dla każdego z ogłaszanych konkursów osobno.

Tym, co zaniepokoiło przedstawicieli organizacji społecznych, między innymi Forum Darczyńców w Polsce, było pominięcie kryteriów wcześniejszego doświadczenia organizacji w realizacji zadań podobnych do tych objętych konkursem, a także wykazania się określonymi kwalifikacjami i zapleczem umożliwiającym wykonanie zleconego zadania (Kluczyńska 2017).

Pod koniec czerwca 2017 roku projekt, ponownie w nowym kształcie, został przedstawiony pod obrady Rady Ministrów. Zmiany nie miały charakteru kosmetycznego, mimo to nie zostały poddane konsultacjom społecznym. To, co zaskakuje już na pierwszy rzut oka, to dodanie do projektu ustawy preambuły, z której można się dowiedzieć między innymi, że: „Państwo polskie wspiera wolnościowe ideały obywateli i społeczności lokalnych, obejmujące tradycję polskiej inteligencji, tradycje niepodległościową, socjalistyczną, narodową, religijną oraz tradycję ruchu ludowego, dostrzegając w nich kontynuację wielowiekowych tradycji Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym chroniąc bogate dziedzictwo wspólnoty jej wolnych obywateli" (http://legislacja.rcl.gov.pl).

Samo dodanie preambuły do projektu ustawy, która przez wiele osób zaangażowanych w jego tworzenie była określana raczej jako akt techniczny i porządkujący dotychczasowe rozwiązania, nie zaś rewolucyjny i systemowy, budzi spore zaskoczenie.

Poza tym nazwa Centrum została wzbogacona o określenie „Instytut Wolności". Ze zmian dotyczących aspektów czysto funkcjonalnych jedną z istotniejszych jest z pewnością likwidacja stanowiska pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego. W jego miejsce, zgodnie z projektem, zostanie powołane ciało kolegialne – Komitet Pożytku Publicznego, który miałby składać się z przedstawicieli poszczególnych ministerstw, przewodniczącego i jego zastępcy oraz dyrektora Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. W komitecie nie znalazło się jednak miejsce dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Głównym zadaniem Komitetu miałaby być organizacja współpracy między ministerstwami oraz przygotowanie Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Przewodniczący Komitetu otrzyma rangę Wiceprezesa Rady Ministrów, będzie miał prawo nadawania statutu Centrum, zatwierdzania jego planów finansowych oraz podejmowanie decyzji kadrowych dotyczących dyrektora Centrum (http://wiadomosci.ngo.pl).

Mimo licznych sprzeciwów, formułowanych między innymi w liście otwartym do premier Beaty Szydło, projekt ustawy trafił pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 5 lipca 2017 roku – druk sejmowy numer 1713 (http://www.sejm.gov.pl). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu 12 lipca 2017 roku. Już na etapie prac w niższej izbie parlamentu liczne środowiska żywo zainteresowane rozwojem sytu-

acji starały się powstrzymać procedowanie projektu ustawy. Rzecznik Praw Obywatelskich w stanowisku wystosowanym do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego starał się rzeczowo wykazać nieścisłości, którymi posługują się lobbujący za projektem, a które wypaczają ocenę pomysłu powołania Narodowego Instytutu Wolności. Adam Bodnar podkreślał, że nie jest prawdą, jakoby potrzeba powołania Narodowego Instytutu Wolności była pomysłem samych organizacji pozarządowych. Wskazał również wiele niewiadomych, a kluczowych kwestii, choćby brak informacji, jakie konkretnie programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego miałby wspierać Instytut i jakimi funduszami będzie dysponować (http://www.rpo.gov.pl).

Ze względu na podjęcie decyzji o braku przeprowadzenia wysłuchania publicznego oraz utrudnienie wstępu przedstawicieli organizacji pozarządowych na salę plenarną sejmu podczas prac nad projektem (aby uzyskać zgodę na obecność podczas prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sejmie, organizacje miały zaledwie kilka godzin na zgłoszenie), organizacjom nie pozostało nim innego, jak wyrazić swoje stanowisko na piśmie. Na uwagę zasługuje argumentacja przedstawiona przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, która zwraca uwagę na tendencyjność uzasadnienia ustawy. Dodatkowo zauważa, że „przewidziana w projekcie ustawy struktura Narodowego Instytutu nie zapewnia dostatecznej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie udział Instytutu w procesie dystrybucji środków publicznych mógłby być wątpliwy właśnie ze względu na brak dostatecznej realizacji zasady partnerstwa" (http://www.hfhr.pl). Nie można przemilczeć również faktu, że projektowi ustawy bliżej przyjrzała się Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, formułując listę krytycznych uwag i zaleceń pod adresem proponowanych regulacji (http://www.legislationline.org).

Dwunastego września 2017 roku projekt ustawy dotyczącej powołania Narodowego Instytutu Wolności opuścił Komisję Polityki Społecznej i Rodziny i trafił do drugiego czytania na posiedzeniu sejmu. Należy zauważyć, że poprawki uwzględnione przez komisję nie były znaczne i stanowiły mniejszość w stosunku do wszystkich zgłoszonych uwag. Nie uwzględniono między innymi wykluczenia możliwości podejmowania przez Narodowy Instytut Wolności samodzielnych działań bez współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Po dość gorącej debacie, w której posłowie opozycji starali się zwrócić uwagę na wewnętrze sprzeczności regulacji i niebezpieczeństwo przejęcia przez państwo kontroli nad sektorem obywatelskim, ostatecznie posłowie przegłosowali i przyjęli ustawę na posiedzeniu 15 września 2017 roku.

W Senacie Rzeczypospolitej Polskiej prace nad ustawą przebiegały w podobnym duchu jak w niższej izbie parlamentu. Komisje zajmujące się regulacją – Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – przyjęły dokument bez poprawek. Pominięto uwagi zgłaszane chociażby przez senatora Jana Rulewskiego, który agitował między innymi za przebudową składu Rady Narodowego Instytutu Wolności przez zaproszenie do niej większej liczby przedstawicieli organizacji społecznych i samorządu oraz zmniejszenie reprezentacji rządu czy nadaniu radzie większych kompetencji Radzie. Ostateczne dyskusja, trwająca łącznie ponad osiem godzin

na posiedzeniu plenarnym senatu, pełna emocjonalnych wypowiedzi krytyków odwołujących się do próby zawłaszczenia sektora obywatelskiego i podporządkowania go władzy, a nawet upolitycznienia, nie przyniosła zaskakującego zakończenia – senatorowie przegłosowali przyjęcie ustawy.

Mimo licznych apeli przedstawicieli organizacji pozarządowych o zawetowaniu ustawy prezydent podpisał ją 13 października 2017 roku. Pominięto argumenty, że „uchwalona ustawa stwarza zagrożenie dla niezależności społeczeństwa obywatelskiego, niszcząc dotychczasowy system współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, czyniąc go zarówno nieprzejrzystym, jak i obarczonym ryzykiem silnego upolitycznienia oraz wprowadzając możliwość różnicowania relacji z wybranymi organizacjami w oparciu o wiarę i światopogląd" (http://ofop.eu). Choć pod apelem Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych podpisało się ponad 3 tysiące obywateli, nie wpłynęło to, niestety, na decyzję Andrzeja Dudy.

Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zaczęła obowiązywać 28 października 2017 roku. Czas pokaże, czy rację miał Henryk Wujec, który stwierdził, że „cała ta ustawa jest zaprzeczeniem działania w kierunku budzenia aktywności społecznej i budowy społeczeństwa obywatelskiego. Szczerze dziwię się, że coś takiego proponuje minister Gliński, którego jest to autorski pomysł. Oczywiście, znalazł się on w programie PIS-u, ale na tym etapie można wszystko ubrać w gładkie, przyjemne dla ucha słowa. A kluczowe jest to, po co naprawdę tworzone jest Centrum. Według obecnego projektu – powtórzę raz jeszcze – po to, by żadna organizacja, która z politycznych powodów nie powinna dostać dotacji, nie przemknęła się przez ministerstwa. I to jest w tym wszystkim najgorsze" (http://opinie.ngo.pl).

Zgromadzenia po poprawce – czy na pewno lepsze?

Prawo do zgromadzeń to niewątpliwie jedno z najważniejszych praw obywateli w wolnym państwie demokratycznym. Dynamiczna sytuacja związana z organizowaniem się w ten sposób społeczeństwa, szczególnie w związku z obchodami Święta Niepodległości, wymusiła dwa lata temu przygotowanie nowego Prawa o zgromadzeniach (DzU 2015, poz. 1485 ze zm.). Choć regulacje nie były doskonałe, porządkowały wiele istotnych kwestii, jak choćby sposób uzyskiwania pozwolenia na organizację zgromadzenia, określały również sposób postępowania w wypadku chęci zwołania kilku zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu.

Z inicjatywy posłów Prawa i Sprawiedliwości przygotowano projekt nowelizacji wspomnianej ustawy, który wpłynął do sejmu 15 listopada 2016 roku – druk sejmowy numer 1044 (http://sejm.gov.pl). Zakładał on możliwość wprowadzenia organizacji zgromadzeń cyklicznych, czyli takich, które odbywają się co najmniej cztery razy w ciągu jednego roku w tym samym miejscu lub na tej samej trasie albo co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, nawet nie w formie zgromadzeń, i miały na celu szczególnie uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. Ich organizator miałby występować o pozwolenie wyłącznie raz i miałoby być ono ważne nie dłużej niż przez trzy lata od daty zorganizowa-

nia pierwszej demonstracji. Ponadto odpowiedzialność za wydawanie i cofanie pozwoleń na organizację zgromadzeń cyklicznych została, zgodnie z projektem, przypisana przedstawicielowi rządu w terenie, czyli wojewodzie. Co więcej, organ gminy miałby obowiązek wycofać pozwolenie na demonstrację, jeśli miałaby się ona odbyć w miejscu i czasie przeprowadzenia zgromadzenia cyklicznego.

To, co wzbudziło poważny niepokój, wiąże się z uprzywilejowaniem manifestacji organizowanych przez organy władzy publicznej oraz zgromadzeń odbywanych w ramach działalności Kościołów i innych związków wyznaniowych.

Niestety, z uzasadnienia projektu (http://sejm.gov.pl) nie dowiedzieliśmy się, jakie idee przyświecały projektodawcom przy tworzeniu tych kontrowersyjnych zmian. Na początku grudnia 2016 roku sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych zarekomendowała posłom przyjęcie projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez jej autorów. Nie sposób pominąć faktu, że projekt nie został skonsultowany z przedstawicielami środowiska pozarządowego, nie odbyło się również wysłuchanie publiczne w tej sprawie, ponieważ był to projekt poselski. Co więcej, pierwsze czytanie projektu w sejmie odbyło się w trakcie nocnego posiedzenia niższej izby parlamentu.

Jedyną formą, w której zainteresowani mogli wypowiedzieć się na temat proponowanych rozwiązań, był list otwarty do działaczy opozycji antykomunistycznej, którzy obecnie są w szeregach Prawa i Sprawiedliwości, podpisany przez blisko 10 tysięcy osób (https://dzialaj.akcjademokracja.pl). Inicjator apelu – Akcja Demokracja – zwrócił uwagę na ryzyko „podzielenia Polaków na równych i równiejszych w zależności od tego, czy biorą oni udział w uprzywilejowanych protestach grup religijnych czy też demonstracjach »zwykłych« ludzi" (*ibidem*).

Na etapie analizy ustawy w senacie ostatecznie podjęto uchwałę mówiącą wyłącznie o dwóch zmianach: skreśleniu w nowelizacji Prawa o zgromadzeniach zakazu organizowania zgromadzeń w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej oraz odbywane w ramach działalności Kościołów i innych związków wyznaniowych, jako zakazu zbyt daleko idącego, a także wprowadzeniu czternastodniowego okresu *vacatio legis* w miejsce wejścia w życie przepisów w dniu ich podjęcia.

Sejm przyjął poprawki zgłoszone przez senatorów i 14 grudnia 2016 roku przekazał ustawę do podpisu prezydentowi Andrzejowi Dudzie. I na tym etapie przedstawiciele grupy organizacji społecznych i związków zawodowych nie pozostali bierni, apelując do głowy państwa o zawetowanie ustawy (http://wiadomosci.ngo.pl). Reprezentanci 194 organizacji zwracali uwagę, że: „W świetle Konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka kluczowym czynnikiem dla oceny legalności zgromadzenia jest jego pokojowy charakter, a nie znaczna częstotliwość czy charakter organizatora (np. organ państwa lub związek wyznaniowy). Obowiązujące obecnie przepisy są w stanie skutecznie zabezpieczyć porządek publiczny oraz bezpieczeństwo samych protestujących. [...] Nie ma naszej zgody na arbitralne i nieuzasadnione ograniczenia wolności obywatelskich. Decyzja co do ich ograniczenia musi wypływać z silnych przesłanek bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Dziś nie ma takiego zagrożenia, a proponowana zmiana wydaje się być

podyktowana względami politycznymi i wygodą władzy publicznej".

Prezydent częściowo podzielił zgłaszane obiekcje i skorzystał z przysługującego mu prawa przekazania ustawy do oceny Trybunału Konstytucyjnego. Jak można było przeczytać na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: „Prezydent ma zastrzeżenia wobec faktu, że ustawa różnicuje status zgromadzeń publicznych przy zastosowaniu elementu konstrukcyjnego. Wątpliwości Prezydenta budzi również wyłączenie możliwości zaskarżenia przez organizatora zgromadzenia zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzeń, Prezydent Andrzej Duda kwestionuje także artykuł ustawy o zakazie odbycia zgromadzeń, nakazując stosowanie nowo ustanowionych przepisów do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie" (http://www.prezydent.pl).

Choć swoje negatywne opinie na temat proponowanej nowelizacji, oprócz wielu innych podmiotów, wygłosili również między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się sprzeczności ustawy nowelizującej z konstytucją, choć czterech sędziów zgłosiło zdania odrębne (http://prawo.sejm.gov.pl). W związku z tym prezydent był zobowiązany podpisać ustawę nowelizującą Prawo o zgromadzeniach, co uczynił 18 marca 2017 roku. Ustawa zaczęła obowiązywać od 2 kwietnia 2017 roku.

Dodajmy, że orzeczenie zostało przyjęte w składzie jedenastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy czym troje z nich zostało wybranych przez obecną większość parlamentarną w grudniu 2016 roku na stanowiska, które zostały już obsadzone w poprzedniej kadencji sejmu. Z możliwości orzekania między innymi w tej sprawie decyzją Prezes Trybunału Konstytucyjnego zostali wyłączeni czterej sędziowie wybrani w poprzednich kadencjach sejmu. Jak zaznaczyliśmy, czterech sędziów zgłosiło zdania odrębne.

Kolejne nowelizacje Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

W okresie objętym ramami niniejszego *Kalendarium zmian prawnych* Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie doczekała się aż trzech nowelizacji. O ile dwie z nich mają raczej charakter porządkowy i wynikają ze zmian innych ustaw, o tyle trzecia, która weszła w życie 25 marca 2017 roku, ma już całkiem spore znaczenie i budzi wiele zastrzeżeń samego środowiska pozarządowego, choć dla parlamentarzystów nie była kontrowersyjna.

Na mocy Ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 2017, poz. 573) usprawniona została procedura wymiany informacji między sądami rejestrowymi a dysponentem Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Ma to znaczenie dla prawidłowego określania daty utraty statusu organizacji pożytku publicznego, co wpływa na utratę środków finansowych pochodzących z odpisów 1% z podatku dochodowego od osób fizycznych, które następnie trafiają do Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Doprecyzowano również, że dla organizacji, których rok obrotowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, termin na złożenie sprawozdania merytorycznego i finansowego upływa 30 listopada roku następującego po roku obrotowym, za który jest składane sprawozdanie. Ponadto rozszerzono katalog źródeł przychodu Funduszu Wspierania Organizacji Po-

żytku Publicznego o odsetki od wolnych środków finansowych przekazanych w zarządzanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Ostatnia z ważnych zmian, która wywołała niemałe zamieszanie, to przyznanie podmiotowi prowadzącemu wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych uprawnienia do uwzględniania w tym wykazie również tych organizacji, które udowodnią, że niezamieszczenie przez nich zatwierdzonego sprawozdania finansowego i merytorycznego w terminie ustawowym nastąpiło bez winy tej organizacji lub z przyczyn od niej niezależnych. Zarówno w ustawie, jak i w uzasadnieniu zabrakło jednak wyjaśnienia, co należy rozumieć przez przyczyny niezależne i jakie sytuacje kwalifikowane będą jako niezawinione przez organizacje. Poza tym z dużym niezrozumieniem przyjęto, dlaczego zdecydowano się na wprowadzanie wyjątków od zasady, która miała dyscyplinować organizacje do publikowania sprawozdań. Jak słusznie zauważył Witold Zakrzewski, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego: „Zmiana prawa powinna je ulepszać, a nie usuwać zapisy, które były kłopotliwe dla wąskiej grupy podmiotów" (Zakrzewski 2017). Co więcej, prawo zadziałało wstecz i zaczęło obowiązywać już podczas tegorocznego okresu rozliczeniowego.

Sposób na uniknięcie konsultacji społecznych

Z analiz przeprowadzanych na bieżąco przez Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji im. Stefana Batorego wynika, że ustawy są przyjmowane w coraz szybszym tempie. Na taki stan rzeczy mają wpływ dwa czynniki. W ciągu ostatniego roku niejednokrotnie byliśmy świadkami, że posłowie pracują – często nad kluczowymi regulacjami – również nocą (tak między innymi prowadzono parlamentarne prace nad ustawami o Sądzie Najwyższym lub Krajowej Radzie Sądownictwa). Takie nadzwyczajne posiedzenia sejmu są zwoływane niespodziewanie, zdarza się również zakazywanie obecności na sali plenarnej obserwatorów – reprezentantów środowiska obywatelskiego czy dziennikarzy, co notabene stanowi pogwałcenie konstytucyjnej zasady jawności posiedzeń sejmu. Drugi, jeszcze istotniejszy powód takiego stanu rzeczy to nadawanie projektom ustaw rangi projektu poselskiego, co oznacza zwolnienie z obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych, jak to jest w wypadku projektów rządowych. W ciągu 2016 roku aż 40% przyjętych ustaw było przedłożeniami poselskimi członków Prawa i Sprawiedliwości. Dla porównania w dwóch poprzednich kadencjach w analogicznym okresie ten odsetek wynosił odpowiednio 13% i 15% (http://www.batory.org.pl). W związku z tym Fundacja im. Stefana Batorego zwróciła się z petycją do sejmu, w której sformułowała między innymi postulat objęcia konsultacjami społecznymi również poselskich projektów ustaw. Poparcie dla petycji wyraził między innymi poseł Sławomir Piechota z Platformy Obywatelskiej, wskazując, że konsultacje są niezbędnym elementem zapewniającym przejrzystość w społeczeństwie demokratycznym. Nietrudno zgadnąć, że przeciwnikami wnioskującymi o odrzucenie petycji byli przedstawiciele partii rządzącej. Ostatecznie petycja została skierowana do dalszych prac w Komisji Regulaminowej. O rozwoju sytuacji będziemy z pewnością informo-

wać w kolejnych edycjach *Kalendarium zmian prawnych*.

***

Omówione wydarzenia wskazują, że zmiany, jakie zachodzą obecnie w sektorze obywatelskim, mają charakter bardziej rewolucyjny niż ewolucyjny. Powstają zupełnie nowe podmioty – jak Narodowy Instytut Wolności, czy konstrukcje systemowe – jak przekazanie pod zarząd Narodowego Instytutu Wolności zadania obsługi Funduszu Inicjatyw Obywatelskim. Ostatecznej, rzetelnej oceny tych zmian będziemy mogli dokonać dopiero za jakiś czas, biorąc pod uwagę, jak funkcjonuje Instytut i jaki ma wpływ na społeczeństwo obywatelskie. Najbardziej jaskrawym przykładem jest nowelizacja Prawa o zgromadzeniach, dzięki której manifestacje inicjowane przez władze państwowe lub kościelne mają pierwszeństwo przed świeckimi inicjatywami obywatelskimi.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j.: DzU 2016, poz. 1817 ze zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku – Prawo o zgromadzeniach, DzU 2015, poz. 1485 ze zm.

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2017, poz. 573.

Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, DzU 2017, poz. 1909.

Uzasadnienie do projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1713 [dostęp: 18 października 2017 roku].

Źródła internetowe

Co członkowie RDPP sądzą o projekcie Narodowego Centrum – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2005229.html [dostęp: 18 października 2017 roku].

Domagała Łukasz, Polubicka Kinga, 2017, *OFOP, Projekt Narodowego Centrum – same pytania i niepokój* – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2008941.html [dostęp: 18 lutego 2017 roku].

Dudkiewicz Ignacy, 2017a, *Rządowe Centrum Legislacji: ustawa o NCRSO niezgodna z konstytucyjnymi zasadami* – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2033676.html [dostęp: 18 października 2017 roku].

Dudkiewicz Ignacy, 2017b, *Rządowe Centrum Legislacji: ustawa o NCRSO niezgodna z konstytucyjnymi zasadami* – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2033676.html [dostęp: 18 października 2017 roku].

Kaczmarczyk Wojciech, *Kaczmarczyk: „To były dobre konsultacje"* – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2022810.html [dostęp: 10 października 2017 roku].

Kluczyńska Julia, 2017, *Narodowe Centrum. W raporcie giną głosy krytyczne* – http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2077113.html [dostęp: 19 października 2017 roku].

Kowalski Rafał, 2017a, *Czy Narodowe Centrum to poważne przedsięwzięcie* – http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2070535.html [dostęp: 19 października 2017 roku].

Kowalski Rafał, 2017b, *Narodowego Centrum nie zatrzyma opinia organizacji [relacja]* – http:/ wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2018077.html [dostęp: 10 października 2017 roku].

OFOP: Narodowe Centrum – nie rozwiązuje problemów, tworzy nowe – http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2012591.html [dostęp: 18 lutego 2017 roku].
Stanowisko Warszawskiej Rady Pożytku w sprawie projektu ustawy o NCRSO – http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/2020633.html [dostęp: 18 października 2017 roku].
Wujec Henryk, 2017, *Władza zawłaszcza wszystko. Również NGO* – http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2086672.html [dostęp: 19 października 2017 roku].
Zakrzewski Witold, 2017, *Nowelizacja Ustawy o pożytku likwiduje standardy* – http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2039745.html [dostęp: 21 października 2017 roku].
http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa [dostęp: 15 czerwca 2017 roku]
https://dzialaj.akcjademokracja.pl/campaigns/zgromadzenia [dostęp: 10 października 2017 roku]
http://www.hfhr.pl/projekt-ustawy-o-narodowym-instytucie-wolnosci-opinia-hfpc [dostęp: 19 października 2017 roku]
http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12293252/12399851/12399852/dokument295099.pdf [dostęp: 19 października 2017 roku]
http://www.legislationline.org [dostęp: 22 października 2017 roku]
http://ofop.eu/aktualnosci/apel-do-prezydenta-rp-o-weto [dostęp: 19 października 2017 roku]
http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000265 [dostęp: 10 października 2017 roku]
http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,452,prezydent-andrzej-duda-skierowal-do-trybunalu-konstytucyjnego-ustawe-o-zmianie-ustawy--prawo-o-zgromadzeniach.html [dostęp: 10 października 2017 roku]
https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Marsza%C5%82ka%20Sejmu%20w%20sprawie%20projektu%20o%20Narodowym%20Instytucie%20Centrum%20Rozwoju%20Spo%C5%82ecze%C5%84stwa%20Obywatelskiego%2013.07.2017.pdf [dostęp: 19 października 2017 roku]
http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1044 [dostęp: 10 października 2017 roku]
http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1713 [dostęp: 19 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/filespublic/2017/projekt_ustawy_o_NCRSO_luty_2017.pdf [dostęp: 18 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/filespublic/projekt-narodowe-centrum-rozwoju.pdf [dostęp: 18 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2001353.html [dostęp: 20 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2005928.html [dostęp: 10 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2018077.html [dostęp: 10 października 2017 roku]
http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2079605.html [dostęp: 19 października 2017 roku]