

PRESJA I MOBILIZACJA

SPÓŁCZEŃSTWO OBYWATELSKIE A KRYZYS PRAWORZĄDNOŚCI W LATACH 2015–2022



Presja i mobilizacja. Społeczeństwo obywatelskie a kryzys praworządności w latach 2015–2022

Autorzy

Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

© Soja Photography

Warszawa, listopad 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 30 listopada 2022 r.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznicych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

1. Spis treści

Podsumowanie	3
Społeczeństwo obywatelskie w Polsce	5
1. Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce	7
1.1. Podstawowe regulacje	7
1.2. Prawo o zgromadzeniach	8
1.3. Ustawy epizodyczne wpływające na wolność zgromadzeń.....	10
1.4. Nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej.....	10
1.5. Rozporządzenie o stanie wyjątkowym na pograniczu polsko-białoruskim	11
1.6. Lex Czarnek.....	11
1.7. Propozycje zmian w prawie wpływające na działalność organizacji społecznych..	12
Finansowanie organizacji z środków zagranicznych.....	13
Obowiązki sprawozdawcze NGO	16
1.8. Projekty zmiany w zakresie wolności zgromadzeń	17
Presja	18
2. Udział organizacji w procesach decyzyjnych	19
2.1. Udział organizacji społecznych w procesie legislacyjnym.....	20
2.2. Współpraca organizacji społecznych z instytucjami państwa	22
3. Dostęp do źródeł finansowania	24
3.1. Narodowy Instytut Wolności	25
3.2. Finansowanie organizacji zajmujących się ochroną praw cudzoziemców	27
3.3. Fundusze ministerialne a finansowanie organizacji społecznych	28
Telefon zaufania dla dzieci i młodzieży	29
Fundusz Sprawiedliwości	29

4. Postępowania przeciwko organizacjom i aktywistom oraz aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego	31
4.1. Postępowania w związku z korzystaniem z wolności zgromadzeń i pokojowych demonstracji	31
4.2. Próba delegalizacji organizacji	33
4.3. Brutalność Policji.....	33
4.4. Marsze Równości	34
4.5. Wolność zgromadzeń w pandemii COVID-19	35
4.6. Postępowania związane z działalnością na rzecz praw kobiet	36
4.7. Postępowania związane z obroną praw osób LGBT.....	37
4.8. Postępowania związane z działalnością na rzecz praw cudzoziemców.....	39
4.9. Udział mediów publicznych w atakach na organizacje społeczne	40
Mobilizacja	42
5. Protesty społeczne	43
5.1. W obronie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i wymiaru sprawiedliwości.....	43
5.2. Protesty w obronie praw reprodukcyjnych	45
5.3. Marsz Niepodległości i związane z nim kontrmanifestacje	45
5.4. Młodzieżowy Strajk Klimatyczny i protesty ekologiczne.....	47
6. Zaangażowanie na rzecz ochrony praworządności	48
7. Pomoc prawna grupom narażonym na ataki	51
8. Partycypacja społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym	53
8.1. Zaangażowanie w wybory kandydatów na Rzeczników Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich	53
8.2. Wolna szkoła.....	54
8.3. Panele obywatelskie.....	54

Podsumowanie

- Wraz z postępującym od 2016 r. kryzysem praworządności w Polsce zaobserwować można proces kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego. Pojęciem tym określa się globalny trend polegający na zmianie prawa lub sposobów działania instytucji państwa w sposób, który ogranicza swobodę działalności społeczeństwa obywatelskiego.
- Wprowadzone zmiany w prawie (w tym m.in. nowelizacja ustawy Prawo o zgromadzeniach, zmiany przyjmowane w ramach przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 czy w odniesieniu do kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej), które wpłynęły na działalność organizacji społecznych i aktywistów oraz aktywistek społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie, rządząca większość podejmowała próby przyjęcia rozwiązań, które byłyby jeszcze dalej idącą ingerencją w swobodę działalności społeczeństwa obywatelskiego (np. projekt ustawy o finansowaniu organizacji z środków zagranicznych).
- Również zmiany w sposobie działalności instytucji państwowych (ograniczanie procesu konsultacji społecznych, ataki w mediach publicznych oraz zmiany w zakresie dostępu do źródeł finansowania z środków publicznych) spowodowały kurczenie się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego.
- Od 2016 r. rośnie również liczba postępowań typu SLAPP przeciwko aktywistom i aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego. SLAPP (*strategic lawsuit against public participation*) to postępowanie karne lub cywilne wszczynane w związku z udziałem w dyskusji publicznej lub ze względu na działalność społeczną. Przeciwko aktywistom i aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego wszczynane były postępowania związane z m.in. udziałem w pokojowych zgromadzeniach, krytyką działania rządu i jednostek samorządu lokalnego, a także działalnością na rzecz praw kobiet, osób LGBT+ oraz uchodźców.

- Jednocześnie, organizacje oraz aktywiści i aktywistki społeczeństwa obywatelskiego mobilizują się przeciwko wprowadzanym zmianom zagrażającym ustrojowi państwa oraz ochronie praw człowieka. Od 2016 r. Zorganizowano szereg protestów społecznych (w tym także protestów na masową skalę), rozwinęło się zaangażowanie licznych organizacji w ochronę m.in. praworządności oraz pomoc prawną grupom narażonym na dyskryminację lub represje. Organizacje poszukują nowych metod do udziału w procesach decyzyjnych (np. koalicje organizacji na rzecz wyborów Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka czy panele obywatelskie).
 - Celem raportu jest przedstawienie, w jaki sposób systemowe zmiany w ustroju państwa wpłynęły na sposób funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Raport powstał w oparciu o analizę danych zastanych - przepisów prawa, opracowań dotyczących sytuacji społeczeństwa obywatelskiego oraz informacji prasowych. Ze względu na ogromną skalę podejmowanych przez społeczeństwo obywatelskie w Polsce działań jak również ilości wyzwań przed którymi stają aktywiści i aktywistki społeczeństwa obywatelskiego, raport koncentruje się jedynie na wybranych problemach i przykładach.
-

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce

Z danych GUS wynika, że w Polsce zarejestrowanych jest 138 tysięcy organizacji, z czego tylko połowa z nich prowadzi bieżącą działalność. Zdecydowana większość organizacji skupia się na działalności w zakresie edukacji, sportu i kultury. Niecałe 2% organizacji zajmuje się problemami związanymi z działalnością monitoringową (w tym monitorowaniem pracy instytucji publicznych), działalnością na rzecz praw człowieka lub demokracji.

Badania Stowarzyszenia Klon/Jawor wskazują również, że najpopularniejszą formą działania organizacji jest organizowanie wydarzeń (np. koncertów lub festynów), a dwie trzecie organizacji świadczą usługi członkom lub klientom organizacji. Działania rzecznicze podejmowane są przez wąską grupę organizacji zajmujących się m.in. tematami rozwoju lokalnego lub działające na szeroką, ogólnopolską lub międzynarodową skalę. Te same badania pokazują również, że działalność w tym ostatnim zakresie zmniejsza się od 2018 r.¹

Jednocześnie, wraz z postępującym od 2016 r. kryzysem praworządności w Polsce zaobserwować można również proces kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego. Pojęciem tym określa się globalny trend polegający na zmianie prawa lub sposobów działania instytucji państwa w sposób, który ogranicza swobodę działalności społeczeństwa obywatelskiego. Od 2016 r. w co najmniej 91 krajach na świecie przyjęto rozwiązania w prawie lub w polityce działań instytucji państwa, które wpłynęły na organizacje społeczne i przestrzeń dla ich działalności. Szacuje się, że ponad 70% z tych rozwiązań miały negatywny skutek dla działalności organizacji społecznych.²

1 Charycka B., Gumowska M., Bednarek J., [2021. Kondycja organizacji pozarządowych](#), Stowarzyszenie Klon/Jawor (30.11.2022)

2 International Center for Non-profit Law, [The Civic Space Initiative](#) (30.11.2022)

Dla opisanego zjawiska przejmują się analizę pięciu kryteriów i) prowadzenie kampanii oszczerstw oraz ataków na organizacje społeczne i aktywistów ii) ograniczanie współpracy z organizacjami społecznymi (np. ograniczanie procesu konsultacji publicznych) iii) ograniczenie w dostępie do finansowania iv) przyjęcie zmian w prawie, które wpływają negatywnie na działalność organizacji v) przemoc fizyczna (w tym zagrożenie życia) dla aktywistów społeczeństwa obywatelskiego.

W każdym z tych obszarów w Polsce od 2015 r. doszło do zauważalnego regresu. Trend ten potwierdzają również międzynarodowe badania nad sytuacją społeczeństwa obywatelskiego w wybranych krajach – z Indeksu Stabilności Społeczeństwa Obywatelskiego prowadzonego przez USAID wynika, że od 2016 r. w Polsce stale pogarsza się otoczenie prawne w jakim funkcjonują organizacje, dostęp do finansowania oraz udział organizacji w procesach decyzyjnych.³

Organizacje społeczne oraz aktywiści i aktywistki społeczeństwa obywatelskiego zmagają się z wyzwaniami dotyczącymi m.in. bezprecedensową skalą ataków na nich oraz ich działalność inspirowanych przez media publiczne i media przychylnie rządzącej większości, ograniczaniem wolności zgromadzeń (w tym także rosnącą brutalnością Policji), ograniczeniem w dostępie do źródeł finansowania oraz postępowaniami karnymi lub cywilnymi w związku z ich działalnością.

Jednocześnie badania nad kondycją społeczeństwa obywatelskiego w Polsce wskazują na pojawiające się w ostatnich latach zjawisko wyczerpania fizycznego i emocjonalnego wśród aktywistów i aktywistek. Wedle ich wniosków na poczucie stresu i wypalenia zawodowego składają się m.in. poczucie presji, by pracować więcej oraz doświadczenia przemocy i wrogości. Badania wskazują również, że organizacje nie mają wypracowanych programów wsparcia dla osób doświadczających przemocy lub będących w kryzysie zdrowia psychicznego.⁴

3 USAID, ICNL, FHI360, 2020. [Civil Society Organization Sustainability Index. Central and Eastern Europe and Eurasia. 24th edition – September 2021](#) (30.11.2022)

4 Cypryańska, M. (2020). [Wyzwania i zagrożenia pracy w NGO i nieformalnych ruchach społecznych. Raport z badania](#), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (30.11.2022)

1. Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

1.1. PODSTAWOWE REGULACJE

Wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji czy związków zawodowych ma na gruncie polskiej Konstytucji charakter zasady ustrojowej. Istnienie i działalność podmiotów wskazanych w art. 12 Konstytucji została uznana przez ustrojodawcę za „konieczny i istotny element organizacji państwa czy nawet szerzej – ładu społecznego”⁵.

Obok tej regulacji Konstytucja oddzielnie gwarantuje każdemu wolność zrzeszania się. Przyjmuje się, że wolność ta stanowi „wyraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki możliwości samodzielnego tworzenia zrzeszeń zachowuje pewną niezależność od państwa”⁶.

W polskim systemie prawnym nie ma jednak jednego aktu prawnego, który w całości regulowałby zagadnienia związane z funkcjonowaniem organizacji społecznych. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawa o fundacjach zawierają regulacje dotyczące zakładania i likwidacji tych organizacji, obowiązków nadzorczych oraz kontrolnych.

5 Ł. Pisarczyk, Art. 12. Komentarz [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.) Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86, Warszawa 2016

6 M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 58.

Dodatkowo ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (która wprowadza pojęcia organizacji pozarządowej i wolontariatu) określa zasady współpracy z administracją publiczną organizacji społecznych i określa pojęcie pożytku publicznego. Ustawa ta określa również możliwość ubiegania się przez organizacje pożytku publicznego o 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (w 2022 r. przyjęto nowelizację ustawy, która podwyższyła z 1 do 1.5% kwotę podatku od osób fizycznych możliwą do przekazania organizacji społecznej). Ustawa określa również m.in. zasady przyjmowania wieloletnich programów współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi i organizowanie konkursów ofert na przeprowadzenie zadań publicznych.

Istotne zagadnienia związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego zawarte są również w szeregu innych aktów prawnych. Korzystanie z tych rozwiązań przez np. instytucje państwowe może istotnie wpływać na swobodę działalności społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. PRAWO O ZGROMADZENIACH

W 2016 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy Prawo o zgromadzeniach, która wprowadzała m.in. instytucję zgromadzenia cyklicznego.

Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy Prawo o zgromadzeniach status zgromadzenia cyklicznego uzyskać mogło zgromadzenie, które było organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu co najmniej 4 razy w roku lub co najmniej raz w roku w dniu święta państwowego lub narodowego. Zgromadzenia te, zgodnie z intencją ustawodawcy, powinny mieć na celu uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Polski wydarzeń.

Uzyskanie statusu zgromadzenia cyklicznego gwarantuje jego organizatorom uprzywilejowany status względem innych zgromadzeń. Zgromadzenia te mają pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami zgłoszonymi w podobnym miejscu i czasie. Uzyskanie tego statusu blokuje również możliwość zwołania innego zgromadzenia (z wyjątkiem zgromadzeń uproszczonych) w promieniu 100 metrów od miejsca odbywania zgromadzenia cyklicznego, co ogranicza możliwość zwołania widocznej i skutecznej kontrmanifestacji. Dodatkowo, prawo do udzielania zgromadzeniom statusu zgromadzeń cyklicznych

otrzymali wyłącznie wojewodowie, co uniezależniło ten proces od władz samorządu terytorialnego i gwarantowało, że wpływ na uzyskanie tego statusu będą miały wyłącznie organy administracji rządowej.

16 marca 2017 r. na wniosek Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny uznał instytucje zgromadzeń cyklicznych za zgodną z Konstytucją⁷.

Konsekwencją udzielenia wybranym zgromadzeniom statusu zgromadzenia cyklicznego była nielegalność części zgromadzeń planowanych w tym samym miejscu oraz czasie, a także zakaz rejestracji nowych zgromadzeń. W ramach tych regulacji organom administracji rządowej przyznano również prawo do wydawania zarządzeń zastępczych zakazujących odbycia zgromadzenia. Tylko w latach 2017-2019 wojewodowie 36-krotnie wydawali takie zarządzenia zastępcze⁸. W co najmniej kilku przypadkach, możliwość wydania zarządzenia zastępczego budziła wątpliwości prawne z uwagi na to, że dotyczyła zakazu odbywania zgromadzenia uproszczonego⁹. Potwierdzały to z resztą sądy kontrolujące zarządzenia zastępcze zakazujące zgromadzenia¹⁰.

Odpowiedzią na tę linię orzecniczą było wykształcenie przez służby wojewody mazowieckiego praktyki jak najpóźniejszego doręczania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia, tak aby uniemożliwić jego organizatorom możliwość jego skontrolowania przez sąd. W 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował Polsce skargę, w której skarżący zarzucił Polsce naruszenie art. 11 (wolność zgromadzeń) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z omawianą praktyką wojewody mazowieckiego¹¹.

7 Wyrok TK z 16.03.2017 r., Kp 1/17, OTK-A 2017, nr 28.

8 *Ibidem*.

9 Zob. więcej na ten temat w: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Rządy Prawem zamiast Rządów Prawa, Warszawa 2019

10 Zob. np. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17.

11 Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawa Kornacki p. Polsce, skarga nr 4775/18.

1.3. USTAWY EPIZODYCZNE WPLYWAJĄCE NA WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ

Niepokojącą praktyką władz publicznych odnosząca się do zgromadzeń publicznych było wprowadzanie za pomocą ustaw ograniczeń w organizowaniu zgromadzeń spontanicznych. Działanie takie nie dotyczyło tylko czasów pandemii COVID-19, lecz również odnosiło się do poszczególnych wydarzeń międzynarodowych organizowanych przez Polskę. Obostrzenia takie znalazły się m.in. w specustawie dotyczącej Szczytu Klimatycznego COP24, który odbywał się w Katowicach¹², specustawie dotyczącej organizacji szczytu NATO w Warszawie¹³, a nawet w ustawie o Akademii Kopernikańskiej¹⁴. Zgodnie z art. 76 tej ostatniej ustawy niemożliwe będzie organizowanie na terenie Torunia zgromadzeń spontanicznych w trakcie trwania pierwszego Kongresu Kopernikańskiego a także w okresie 72 godzin poprzedzających go oraz 48 godzin następujących po nim.

1.4. NOWELIZACJA USTAWY O INSTYTUCIE PAMIĘCI NARODOWEJ

W 2018 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, która wprowadziła m.in. odpowiedzialność cywilną za naruszenie dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego. W świetle tych przepisów (które nie ograniczają się tylko do debaty historycznej) organizacja, która w zakresie swoich zadań statutowych ma zadanie ochrony dobrego imienia Polski, może wytoczyć powództwo o naruszenie dobrego imienia Polski. Krytycy tego rozwiązania wskazywali, że przepisy te mogą zostać użyte do tłumienia krytyki działań rządu. W trakcie procesu legislacyjnego i po przyjęciu ustawy, zwracano uwagę, że przepisy te mogą wpływać na działalność organizacji społecznych, które krytykują działania rządu¹⁵

12 Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (t.j. Dz. U. poz. 2223).

13 Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz. U. poz. 379).

14 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz. U. poz. 1459).

15 Zob. Szuleka M., Wolny M., [Rządy prawem zamiast rządów prawa. Zagrożenia dla ochrony praw człowieka w Polsce w latach 2015–2019](#) (4.12.2022)

1.5. ROZPORZĄDZENIE O STANIE WYJĄTKOWYM NA POGRANICZU POLSKO-BIAŁORUSKIM

We wrześniu 2021 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na obszarze pogranicza Polski z Białorusią.

Rozporządzenie było wydane w związku z „szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego” związanym z rozwijającym się w tym czasie kryzysem humanitarnym. Od początku sierpnia 2021 r. grupy migrantów przekraczały granicę z Polską w sposób nieuregulowany. W tym samym czasie rozwija się praktyka push-backów – Straż Graniczna ignorując wnioski cudzoziemców o chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową wywoziła ich na granicę z Białorusią.

Wprowadzone regulacje ograniczyły możliwość organizowania zgromadzeń na terenie przygranicznym, uniemożliwiały swobodny wjazd do tej strefy oraz pozbawiały obywateli prawa dostępu do informacji publicznej. W praktyce oznaczało to również uniemożliwienie działalności organizacji społecznych oraz aktywistów i aktywistek, którzy nieśli pomoc humanitarną osobom przekraczającym granicę polsko-białoruską. Ograniczenie wjazdu do strefy uniemożliwiło również prowadzenie społecznej kontroli na działaniach funkcjonariuszy publicznych – w czasie kryzysu humanitarnego organizacje społeczne i Rzecznik Praw Obywatelskich alarmowali o szeregu nadużyć i naruszeń praw człowieka z strony funkcjonariuszy względem cudzoziemców i społeczności lokalnej.¹⁶ Wprowadzone ograniczenia trwały do lipca 2022 r., kiedy to zakres strefy objętej zakazem przebywania zmniejszono do obszaru 200 metrów od linii granicy państwowej.

1.6. LEX CZARNEK

Od 2021 r. toczyły się również prace nad nowelizacją ustawy Prawo oświatowe (tzw. Lex Czarnek). Pierwsza nowelizacja znacznie rozszerzała uprawnienia kuratora oświaty w zakresie rozstrzygania konkursów na dyrektora szkoły, a także wprowadzała zmiany w zakresie edukacji domowej. Najistotniejsze zmiany dotyczyły jednak współpracy szkół

16 Zob. m.in. Czarnota K., Górczyńska M., [Gdzie prawo nie sięga](#), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (4.12.2022)

z organizacjami społecznymi. W świetle nowelizacji dyrektor szkoły był zobowiązany uzyskać zgodę kuratorium na działania prowadzone przez organizacje w szkołach, niezależnie od zgody udzielonej przez rodziców dzieci uczęszczających do niej. Organizacje społeczne stowarzyszone w koalicji Wolna Szkoła wskazywały, że NGOsy od lat pomagają szkołom w realizacji zadań edukacyjnych i wychowawczych. „edukacja obywatelska, globalna, klimatyczna, lokalna i regionalna, edukacja cyfrowa i medialna, ocenianie kształtujące, metoda projektu, wolontariat szkolny – to wszystko w szkołach dzieje się dzięki współpracy z organizacjami”.¹⁷ Pierwsza próba wprowadzenia takich zmian została zablokowana w marcu 2022 r w wyniku użycia przez Prezydenta RP prawa weta.

Jednak w październiku 2022 r. Sejm rozpoczął prace nad poselskim projektem nowelizacji ustawy Prawo oświatowe, które przewidywał podobne ograniczenia dla organizacji społecznych, co wcześniej zawetowana nowelizacja. W świetle nowego projektu, organizacje społeczne będą mogły prowadzić zajęcia w szkołach dopiero po tym, gdy rada rodziców zapozna się z programem zajęć i następnie zostanie on zaakceptowany przez kuratorium. Minister Edukacji Narodowej Przemysław Czarnek tłumaczył, że organizacje i stowarzyszenia głoszące: „demoralizującą, gorszącą, genderowską rewolucję” zostaną zmuszone do transparentnego przedstawienia swojej oferty edukacyjnej.¹⁸

W grudniu 2022 r. ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu.¹⁹

1.7. PROPOZYCJE ZMIAN W PRAWIE WPŁYWAJĄCE NA DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Jednocześnie od 2015 r. rządząca większość przedstawiała szereg propozycji zmian, które mogłyby istotnie wpłynąć na swobodę działalności organizacji społecznych. Część z projektowanych zmian (wzorowanych na np. rozwiązaniach węgierskich) nie była przyjęta ze względu na brak politycznego konsensusu. Z kolei inne propozycje były inicjatywą ustawodawczą środowisk o skrajnych poglądach politycznych. W większości prace nad

17 Ambroziak A., [To będzie koniec niezależności szkół. Organizacje społeczne ostrzegają przed Lex Czarnek](#), Oko.press (4.12.2022)

18 Swestainowicz M., [Brak wyboru chroni przed wyborem niewłaściwym – Lex Czarnek na ratunek rozdartym rodzicom](#), Prawo.pl (4.12.2022)

19 Sejm, Druk 2710, [Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw](#) (4.12.2022)

przedstawionymi projektami zmian nie zostały zakończone, a możliwość ich wznowienia w każdej chwili wpływa na pogłębiający się brak stabilności otoczenia prawnego, w którym funkcjonują organizacje społeczne.

Finansowanie organizacji z środków zagranicznych

Od 2015 r. przedstawiciele rządzącej większości prezentowali również projekty ustaw dotyczące funkcjonowania organizacji społecznych, w tym przede wszystkim ich finansowania. W tym zakresie najdalej idącym projektem, był przedstawiony w 2020 r. projekt ustawy o transparentności finansowaniu organizacji pozarządowych, zaprezentowany przez posłów Solidarnej Polski i szerzej znany od nazwiska jednego z jego twórców, ówczesnego Ministra Środowiska, jako Lex Woś²⁰.

Projekt zakładał stworzenie publicznego wykazu organizacji pozarządowych finansowanych przez podmioty zagraniczne. Zgodnie z projektem organizacja społeczna, która otrzymałaby wsparcie z zagranicy w ciągu 14 dni musiałaby dokonać wpisu do wykazu organizacji wspieranych z zagranicy. Jeśli organizacja nie dochowałaby tego obowiązku, to nie mogłaby korzystać z otrzymanych środków.

Dodatkowo, projekt przewidywał, że organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie z zagranicy miałyby być zobligowane do umieszczenia stosownej informacji na swojej stronie internetowej. W wypadku, w którym fundusze zagraniczne, stanowiłyby 30% podstawy działania organizacji, informacja ta musiałaby być również uwidoczniona na publikowanych przez nią dokumentach, a nawet podana do wiadomości przed wystąpieniem publicznym przedstawiciela danej organizacji.

W ocenie twórców ustawy, projektowane przepisy miałyby wprowadzić „rozsądną równowagę między wolnością działalności organizacji non-profit, a przejrzystością ich finansowania”²¹. Obok tego twórcy projektu wskazywali, że rozwiązanie to jest wymierzone w organizacje ekologiczne, w stosunku do dużej części których zarzucali, że działają po to

20 Projekt pierwotnie został zaprezentowany na [prywatnym profilu Ministra Środowiska](#) w mediach społecznościowych.

21 Ministerstwo Środowiska, [Nowe prawo wzmocni przejrzystość finansowania organizacji pozarządowych](#) (8.11.2022).

„by wykonywać pewne polecenia wielkiego biznesu, wielkiego kapitału, czy możnych tego świata”²². Jednocześnie tłumaczyli także, że jawność i transparentność to fundament państwa demokratycznego²³. Z drugiej strony jednak, Ministerstwo Środowiska odmówiło dziennikarzom dostępu do listy przedstawicieli organizacji społecznych, którzy zgodnie z deklaracją Ministra Środowiska uczestniczyli w przygotowaniu projektu, powołując się na ochronę danych osobowych²⁴.

W odpowiedzi na prezentację Ministra Środowiska projekt został oceniony jako powielający rozwiązania rosyjskie i węgierskie. Wskazywano, że analogiczne rozwiązania zostały w tych państwach powołane do życia, aby pomóc miejscowym władzom zdusić społeczeństwo obywatelskie i ograniczyć jego znaczenie²⁵. Przypominano także, że w czerwcu 2020 r. węgierskie rozwiązania zostały uznane przez TSUE za naruszające prawo Unii Europejskiej²⁶.

Jednocześnie szybko okazało się, że przedstawiony przez środowisko Solidarnej Polski projekt ustawy o transparentności organizacji pozarządowych jest wewnętrzną inicjatywą tego środowiska politycznego. Odciał się od niej wicepremier i Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego – Piotr Gliński, informując, że projekt nie jest przedmiotem prac Komitetu ds. Pożytku Publicznego²⁷ i stanowi wyłącznie propozycje partii Solidarna Polska.

Mimo takiej deklaracji projekt Solidarnej Polski powrócił w marcu 2022 r. w zmienionej wersji²⁸. Nowy projekt dzielił organizacje społeczne na trzy grupy, w zależności od wysokości ich przychodów z działalności statutowej w roku obrachunkowym. Organizacje w grupach o najwyższych przychodach miały obowiązywać dodatkowe wymogi

22 W.Czuchnowski, A. Kondzińska, [Ziobro idzie na wojnę z NGO-sami. „Nieuczciwych trzeba wskazać palcem”](#) (8.11.2022).

23 J. Kunert, [Brak jawności przy tworzeniu projektu ustawy o jawności](#) (8.11.2022).

24 J. Kunert, [Brak jawności przy tworzeniu projektu ustawy o jawności](#) (8.11.2022).

25 A. Szczęśniak, [Organizacje pozarządowe pod lupą Ziobry: chce je piętnować i kontrolować. Gra ostrzej niż Orban](#) (8.11.2022).

26 Wyrok TS z 18.06.2020 r., C-78/18, KOMISJA EUROPEJSKA PRZECIWKO WĘGROM., LEX nr 3017817.

27 Komitet Do Spraw Pożytku Publicznego, [Oświadczenie Przewodniczącego KdsPP](#) (8.11.2022).

28 Sejm IX kadencji, [Poselski projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych. Druk sejmowy nr 2299](#) (8.11.2022).

sprawozdawcze i informacyjne w tym m.in. udostępnienie szeregu informacji na temat źródeł finansowania za każdym razem, gdy organizacja ta wykonywałaby zadania publiczne. Obok tego obowiązku, organizacje pozarządowe, które otrzymałyby wsparcie z zagranicy i których przychód w roku obrotowym mieściłby się w przedziale pomiędzy 250 tys. zł a 1 mln zł, miały być obowiązane do przesyłania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji o podmiotach udzielających im wsparcia krajowego lub z zagranicy. W obu wypadkach ujawnianie miałyby być informacje o wszystkich korzyściach pieniężnych lub materialnych przekraczających 10 000 zł.

W myśl projektu, organizacje z tej kategorii zobligowane byłyby do opublikowania na swojej stronie internetowej w terminie 7 dni od dnia uzyskania wsparcia lub wsparcia z zagranicy informacji o podmiotach udzielających im wsparcia finansowego. Co istotne, przyjęta na podstawie projektu definicja wsparcia była bardzo obszerna i obejmowała praktycznie wszystkie formy wspierania działalności organizacji pozarządowych, w tym nawet zakup świadczonych przez nie usług.

Jednocześnie projekt dążył, podobnie jak jego poprzednia wersja, do ustanowienia sankcji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków sprawozdawczych. W myśl jego treści niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków ustanowionych projektem (dotyczącym źródeł finansowania) Dyrektor Narodowego Instytutu uprawniony będzie do wezwania organizacji do ich wykonania, a następnie wymierzenia kary pieniężnej w wysokości od 3 tys. zł do 50 tys. zł. W efekcie możliwe byłoby nałożenie na organizacje społeczną, która osiągnęła w roku obrotowym zaledwie 250 tys. zł przychodu, kary sięgającej nawet 1/5 jej przychodów.

Mimo złożenia przedmiotowego projektu w marcu 2022 r. na tę chwilę nie podjęto dalszych prac nad projektem²⁹.

29 Sejm IX kadencji, [Przebieg procesu legislacyjnego projektu ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych](#). Druk sejmowy nr 2299 (8.11.2022).

Obowiązki sprawozdawcze NGO

W 2021 r. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego przedstawił projekt zmian dotyczących sprawozdawczości organizacji pozarządowych³⁰.

Zgodnie z jego pierwotnymi założeniami organizacje społeczne których przychód z działalności za rok poprzedzający złożenie sprawozdania przekroczy 1 mln zł, miałyby być zobowiązane do złożenia sprawozdania finansowego oraz informacji o źródłach swojego przychodu, poniesionych kosztach i rodzaju prowadzonej działalności. Organizacje nieprzekraczające tego progu finansowego zobowiązane miałyby być wyłącznie do złożenia informacji o źródłach swojego przychodu, poniesionych kosztach i rodzaju prowadzonej działalności. Wymóg ten nie dotyczył jednak organizacji, których przychód z działalności statutowej za poprzedni rok obrotowy nie przekroczył 10 000 zł i pochodził wyłącznie ze składek członkowskich. Zgodnie z założeniami projektu tak składane sprawozdania i informacje miałyby być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Dyrektor tej ostatniej instytucji, w wypadku niezłożenia w terminie wymaganych sprawozdań i informacji, w myśl projektu, władny byłby wnioskować o wykreślenie organizacji pozarządowej z odpowiedniego rejestru. Ponadto projekt przyznawał Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego kompetencję do przeprowadzania na wniosek lub z urzędu kontroli organizacji pozarządowych, w tym prawa do zapoznania się z odpowiednimi dokumentami, w tym księgami rachunkowymi oraz dowodami księgowymi.

Projekt zmian w sprawozdawczości organizacji społecznych został poddany konsultacjom publicznym, w ramach, których głos zabrało kilkadziesiąt organizacji społecznych³¹. Po ich zakończeniu przedstawiono nowy projekt ustawy³². Nieznacznie złagodzone w nim pierwotne rozwiązania. W dalszym ciągu pozostawiono jednak wymóg przedkładania sprawozdań finansowych oraz informacji o źródłach swojego przychodu, poniesionych

30 Rządowe Centrum Legislacji, [Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych](#) (8.11.2022).

31 Rządowe Centrum Legislacji, [Raport z konsultacji projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych](#) (9.11.2022).

32 Rządowe Centrum Legislacji, [Ustawa o sprawozdawczości organizacji pozarządowych \(II wersja\)](#) (9.11.2022).

kosztach i rodzaju prowadzonej działalności. W projekcie ostały się jednocześnie uprawnienia kontrolne dla Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego oraz sankcje dla organizacji pozarządowej, które nie przedłożyła stosownych sprawozdań lub informacji. W wypadku przyjęcia projektu jako ustawy możliwe będzie wykreślenie fundacji lub stowarzyszenia z właściwego rejestru, co może budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W porównaniu do poprzedniego rozwiązania krok ten poprzedzić będzie musiało jednak wezwanie organizacji do dopełnienia obowiązku sprawozdawczego.

Prace nad projektem nie zostały jednak zakończone.

1.8. PROJEKTY ZMIANY W ZAKRESIE WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

W 2021 r. do Sejmu trafił obywatelski projekt nowelizacji ustawy Prawo o zgromadzeniach. Nowelizacja przewiduje zakaz organizacji zgromadzeń, których celem byłoby m.in. „propagowanie rozszerzenia instytucji małżeństwa na osoby tej samej płci” czy „propagowanie orientacji seksualnych innych niż heteroseksualizm”. Projekt wskazuje, że przez „propagowanie rozumie się wszelkie formy upowszechniania, rozpowszechniania [...] rekomendowania bądź promowania”³³

W praktyce projekt miał prowadzić do zakazu organizacji Marszów Równości i im podobnych manifestacji, które autorzy projektu określają jako narzędzie „do wywierania społecznego nacisku w rękach ruchów LGBT”.

Projekt został skierowany do prac w komisji w październiku 2021 r. Od tego czasu komisja nie rozpoczęła nad nim prac.³⁴

33 Sejm, Druk nr 1607, [Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw](#) (4.12.2022)

34 Sejm, [Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw](#) (4.12.2022)

Presja

2. Udział organizacji w procesach decyzyjnych

Od 2015 r. znacznie zmalał udział organizacji społecznych w procesach decyzyjnych, w tym m.in. w procesie legislacyjnym czy współpracy organizacji społecznych z organami administracji.

Wpływ na to zjawisko miał zarówno zmiana sposobu pracy Parlamentu – kluczowe z punktu widzenia ochrony praw człowieka zmiany w prawie były przyjmowane w ciągu kilku dni, projekty istotnych zmian były przedstawiane jako projekty poselskie, co zwalniało z obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych, a opinie eksperckie często były ignorowane. W tym samym czasie pogarszała się również praktyka współpracy organizacji pozarządowych z administracją centralną. Ograniczeniu ulegały pola współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi, światem akademickim a przedstawicielami władzy publicznej. W ramach tych działań usunięto Komisje Kodyfikacyjne odpowiedzialnych za przygotowanie zmian w procedurze karnej i cywilnej, zniesiono kadencyjność członkostwa w Radzie Ochrony Przyrody³⁵, Prezesowi Rady Ministrów przyznano arbitralną kompetencję do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego będących przedstawicielami strony pracowników, strony pracodawców i strony rządowej³⁶

35 Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).

36 Art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. do 5 grudnia 2020 r.

2.1. UDZIAŁ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH W PROCESIE LEGISLACYJNYM

Z danych Obywatelskiego Forum Legislacji³⁷ wynika, że w latach 2020-2021 przeciętny czas pracy nad ustawami wynosił 59,9 dnia i był o około 15 dni dłuższy od czasu pracy w trakcie pierwszego roku kadencji tego Sejmu (2019-2020). Niemniej, analizując czas procedowania poszczególnych ustaw można zwrócić uwagę na przypadki, w których Sejm obradował wyjątkowo szybko. Wyraźnym przykładem takiej praktyki była uchwalona w kwietniu 2020 r. ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Od chwili zgłoszenia projektu do jego uchwalenia jako ustawy upłynęło wówczas niespełna 3 godziny³⁸. Gdyby liczyć wyłącznie odstęp pomiędzy głosowaniem w sprawie odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu, a głosowaniem w sprawie uchwalenia ustawy, czas ten skróciłby się nawet do mniej niż dwóch godzin.

Nie bez znaczenia dla działania organizacji społecznych była także praktyka omijania wymogu przeprowadzenia konsultacji publicznych przez przedkładanie rządowych projektów ustaw jako projektów poselskich. To właśnie w trybie poselskim procedowane były kluczowe zmiany prawne rozmontowujące instytucjonalne zabezpieczenia konstytucyjnej zasady praworządności – zmiany w ustawach o Trybunale Konstytucyjnym czy nowa ustawa o prokuraturze podporządkowująca tę instytucję politykom. Z szacunków Obywatelskiego Forum Legislacji wynika, że 13 z 20 poselskich projektów ustaw przedłożonych przez posłów rządzącej większości, które zostało uchwalonych w tej kadencji jako ustawy, było inspirowanych lub opracowanych w poszczególnych Ministerstwach³⁹. Problem ten przybrał charakter na tyle istotny, że jego rozwiązanie, a więc wprowadzenie

37 P. Frączak, K. Izdebski, Grażyna Kopińska, W. Michalek, A. Vetulani-Cęgiel, [Polski Beżład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu. XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji](#) (14.11.2022).

38 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, 2020. [Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka](#) (14.11.2022).

39 P. Frączak, K. Izdebski, Grażyna Kopińska, W. Michalek, A. Vetulani-Cęgiel, [Polski Beżład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu. XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji](#) (14.11.2022).

wymogu konsultowania poselskich projektów ustaw, stało się jednym z kamieni milowych wpisanych do polskiego Krajowego Planu Odbudowy⁴⁰.

Przykładami aktów prawnych przyjmowanych bez konsultacji mogą być te odnoszące się do zmian w wymiarze sprawiedliwości (np. kolejne nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w latach 2015 i 2016), czy część pakietu rozwiązań dotyczących przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19.

Co więcej, w tych wypadkach, w których organizacjom społecznym udało się przedłożyć swoje uwagi do procedowanych zmian w prawie, często brakowało informacji zwrotnych zbiorczo grupujących zgłaszane w trakcie konsultacji problemy i opisujących to jak autorzy projektu odnieśli się do zgłaszanych uwag.

Z raportu Obywatelskiego Forum Legislacji wynika również, że nasilającym się problemem są przypadki tzw. skrywanych projektów ustaw, które ukazują się na portalu Rządowego Centrum Legislacji, dopiero po skierowaniu ustawy do Sejmu. W niektórych wypadkach tekst takich przedłożeń legislacyjnych ujawniany był przez organizacje społeczne, którym udostępnił je sygnaliści⁴¹.

Proces konsultacji społecznych osłabiają również ataki na organizacje w związku ze składanymi przez nie opiniami do poszczególnych projektów ustaw. Tak było w przypadku krytycznych opinii zgłaszanych do nowelizacji Kodeksu karnego. W jednym z przypadków Ministerstwo Sprawiedliwości groziło Fundacji składającej opinie wystąpieniem z pozwem o naruszenie dóbr osobistych⁴². Innym razem przedstawiciele tego samego Ministerstwa określili organizacje krytykujące procedowane zmiany w kodyfikacji karnej „frontem obrony przestępców”⁴³.

40 [Oko.press, Nie będzie pieniędzy z KPO bez porządnych konsultacji](#) (14.11.2022).

41 [Fundacja Panoptykon, Dlaczego „TYLKO U NASI!”? Publikujemy projekt ustawy antyterrorystycznej](#) (14.11.2022).

42 [Dgp.pl, Krakowski Instytut Prawa Karnego w odpowiedzi na pozew: Działania ministerstwa godzą w wolność prowadzenia badań](#) (14.11.2022).

43 [Ministerstwo Sprawiedliwości, Konferencja prasowa Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2022 r.](#) (14.11.2022).

Opisując udział organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa, nie sposób pominąć kwestii osobistego udziału ich przedstawicieli w posiedzeniach komisji sejmowych. W dalszym ciągu udział ten uzależniony był od decyzji przewodniczącego sejmowej i senackiej Komisji. O ile w przypadku Senatu udział w posiedzeniach Komisji nie stanowił problemu, odmiennie wyglądała sytuacja dotycząca Sejmu. Bywało, że przedstawiciele organizacji społecznych nie uzyskiwali wstępu na posiedzenia komisji sejmowych. Jeśli zaś udało im się to, to sposób prowadzenia obrad lub poszczególne decyzje przewodniczącego nie pozwalały im na zabranie głosu w dyskusji. W takiej sytuacji znaleźli się chociażby przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju, którym najpierw odmówiono wstępu na posiedzenie komisji procedującego tzw. ustawę kagańcową⁴⁴, a następnie nie pozwolono im zabrać głosu⁴⁵.

Ponadto, w dalszym ciągu niewykorzystana na szerszą skalę pozostawała instytucja wysłuchania publicznego. Z danych opracowanych przez Obywatelskie Forum Legislacji wynika, że w trakcie bieżącej kadencji Sejmu zorganizowano zaledwie jedno takie wysłuchanie. Jest to wynik jedynie nieznacznie słabszy od poprzedniej kadencji Sejmu, w której zorganizowano tylko 3 wysłuchania publiczne. Dla porównania w czasie VI i VII kadencji Sejmu odbyło się odpowiednio 12 i 10 wysłuchań.

2.2. WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH Z INSTYTUCJAMI PAŃSTWA

Jednocześnie stosunkowo niewielki pozostaje odsetek organizacji utrzymujących kontakty i współpracę z organami administracji centralnej (w tym rządem, poszczególnymi ministerstwami i publicznymi instytucjami). Od 2018 r. utrzymywanie takiej współpracy deklaruje 37% organizacji. Dla porównania ponad 80% organizacji deklaruje współpracę z jednostkami samorządu lokalnego, w tym przede wszystkim urzędami gminy lub miasta, w których organizacje mają siedzibę.⁴⁶

44 Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190 z późn. zm.).

45 Sejm IX Kadencji, [Zapis posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 19.12.2019](#) (8.11.2022).

46 B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, [Kondycja organizacji pozarządowych Trendy 2002-2022](#) (8.11.2022).

Badania prowadzone w ramach projektu Civil Society Organization Sustainability Index pokazują również wyraźny spadek w zakresie możliwości prowadzenia działalności rzeczniczej, czyli takiej w której możliwy jest dialog i współpraca pomiędzy organizacjami społecznymi a instytucjami państwa, a także wpływanie tych pierwszych na pracę tych drugich. W siedmiostopniowej skali (gdzie 1 jest najwyższą oceną, a 7 najniższą) od 2016 r. notowany jest stały spadek w tym obszarze z poziomu 1.6 do 3.1 punktu w 2020 r. Przyczynami tego spadku są m.in. ograniczenia w zakresie konsultacji społecznych (w tym w procesie legislacyjnym zob. pkt 3.1) i postępująca polaryzację społeczną.⁴⁷

Co więcej, w latach 2015-2017 Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych udokumentowała 35 przypadków naruszenia przez rząd zasady pomocniczości i partnerstwa we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Na przykład, w 2015 r. Państwowa Rada Ochrony Przyrody (organ opiniodawczo-doradczy przy Ministrze Środowiska) wydała negatywną opinię dotyczącą planów Ministra Środowiska odnoszących się do Puszczy Białowieskiej. Niedługo po tym do Sejmu wpłynął projekt ustawy znoszący kadencyjność

Rady, a trzy miesiące później w maju 2016 r. ogłoszono nowy skład Rady.⁴⁸

47 [2020 United States Agency for International Development, Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance, 2020 CIVIL SOCIETY ORGANIZATION SUSTAINABILITY INDEX. FOR CENTRAL AND EAST \(8.11.2022\).](#)

48 K. Polubicka, K. Kietbiowska, A. Gąsiorowska, [Raport z Repozytorium Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Raport podsumowujący XI 2015 – XII 2017 \(6.12.2022\)](#)

3. Dostęp do źródeł finansowania

Organizacje społeczne czerpią środki na swoją działalność przede wszystkim ze składek członkowskich, darowizn od osób prywatnych oraz instytucji i firm, a także z środków publicznych w tym źródeł samorządowych oraz środków rozdzielanych przez rząd i organy administracji centralnej. Według danych stowarzyszenia Klon/Jawor z tych ostatnich źródeł pochodziło odpowiednio 53% i 27% przychodów organizacji w 2020 r.⁴⁹ Ponadto, w 2020 r. krajowe i zagraniczne środki publiczne stanowiły aż 61% przychodów w całym sektorze pozarządowym. Oznacza to, że finansowanie ze środków publicznych stanowi podstawowe źródło przychodów dla organizacji społecznych.⁵⁰

Od 2015 r. rząd i podległe mu instytucje wprowadził jednak szereg zmian w zakresie rozdzielania środków publicznych. Ponadto, istotny wpływ na dostęp organizacji do funduszy miała również pandemia COVID-19. Z badania Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że w 2020 r. po raz pierwszy od niemal 10 lat przeciętne przychody organizacji spadły z poziomu 28 tysięcy złotych w 2017 do 26 tysięcy złotych w 2020 r. Zmniejszyła się również grupa organizacji, których roczne przychody wynosiło od 10 do 100 tysięcy złotych.⁵¹

Kondycja finansowa organizacji społecznych zależy od szeregu czynników w tym m.in. rozwoju filantropii, współpracy organizacji z biznesem oraz dostępu do środków z międzynarodowych źródeł. Istotne znaczenie ma również dostęp do środków publicznych, które w dalszym ciągu stanowią istotne źródło finansowania polskich organizacji. Poniżej przedstawiono wybrane problemy związane z dostępem do publicznych środków w okresie 2015-2022.

49 Stowarzyszenie Klon/ Jawor, [Pod lupą ngo.pl: Jacy jesteśmy? Kondycja III sektora](#)

50 *Ibidem*

51 *Ibidem*

3.1. NARODOWY INSTYTUT WOLNOŚCI

W 2017 r. Sejm przyjął ustawę powołującą Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW). NIW to rządowa agencja odpowiedzialna za m.in. realizowanie programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także pożytku publicznego i wolontariatu. Instytut przejął część zadań związanych z dystrybuowaniem na poziomie krajowym środków publicznych dla organizacji pozarządowych, w tym przede wszystkim środków z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Powołanie Instytutu krytykowało szereg organizacji społecznych, a także Rzecznik Praw Obywatelskich⁵² oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁵³.

W 2022 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o Narodowym Instytucie Wolności. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. rozszerzenia działalności Instytutu również o działalność wydawniczą oraz możliwość współpracy z kołami gospodyń wiejskich, ustalania regulaminów konkursowych oraz budżetu NIW na kolejne lata.⁵⁴

Od 2018 r. budżet Narodowego Instytutu Wolności stale rośnie. W 2018 r. wynosił prawie 40 milionów złotych. W kolejnych latach roczny budżet Instytutu zwielokrotniono podwyższając go do poziomu 143 milionów złotych (w 2021 r.) i ponad 200 milionów złotych w 2022 r.⁵⁵

Od 2018 r. NIW rozwinął dziewięć programów wspierania organizacji społecznych w tym m.in. Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich (dotacje przyznawane na rozwój instytucjonalny organizacji), Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO oraz Korpus Solidarności (program wolontariatu długoterminowego). W odpowiedzi na pandemię COVID-19, NIW rozpoczął również program COVID-19, którego celem było „doraźne wsparcie instytucjonalne dla organizacji i pomoc im przy inicjowaniu lokalnych działań,

52 Biuro RPO, [Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego \(8.11.2022\)](#).

53 OSCE ODIHR, [Opinia do projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego \(8.11.2022\)](#).

54 Ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 2475).

55 TVN24.pl [Rząd zwiększa budżet Narodowego Instytutu Wolności. Komentarze polityków i ekspertów \(8.11.2022\)](#).

które mają służyć walce ze skutkami epidemii”⁵⁶. Tylko w 2020 r. NIW udzielił prawie 1.500 dotacji organizacjom społecznym.⁵⁷

Działalność NIW od samego początku budziła jednak kontrowersje w związku z wyborem organizacji, którym przyznawane jest wsparcie. W 2021 r. media informowały o milionowych dotacjach dla organizacji konserwatywnych (w tym Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris i Konfederacja Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej).⁵⁸

Kolejne analizy pokazują również, że w latach 2019-2021 w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich Narodowego Instytutu Wolności dofinansowanie otrzymało 1059 organizacji pozarządowych, z czego 10 organizacji, które otrzymały największe wsparcie, była do pewnego stopnia powiązana z rządzącą większością. Powiązania polegały na m.in. połączeniach personalnych – w zarządach lub radach tych organizacji członkami byli radni i posłowie z list Prawa i Sprawiedliwości lub doradcy ministrów i wojewodów z ramienia rządzącej partii politycznej.⁵⁹

Ponadto, z informacji publikowanych przez oko.press w 2022 r. wynika, że ponad 20 milionów złotych zostało przekazanych organizacjom związanym z ministrem Piotrem Mazurkiem, podsekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pełnomocnikiem Rady Ministrów ds. polityki młodzieżowej, a jednocześnie przewodniczącym Rady Narodowego Instytutu Wolności.⁶⁰ Z informacji publikowanych w mediach wynika również, że w części konkursów ogłaszanych przez NIW zwyciężają organizacje lojalne lub sprzyjające rządzącej większości.⁶¹

W jednym z konkursów, kwestia wpisywania się w strategiczne kierunki polityki rządu miała decydujące znaczenie dla rezultatu postępowania. Jak ustalił portal Konkret24, w konkursie na przyznanie środków z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO

56 Narodowy Instytut Wolności, [Opis instytutu](#) (8.11.2022).

57 Narodowy Instytut Wolności, [Historia instytutu](#) (8.11.2022).

58 [Miliony państwowych dotacji dla organizacji związanych z ludźmi Ordo Iuris oraz Rząd daje pieniądze nacjonalistom. Tak PiS wspiera prawicowe organizacje, cz. 2](#)

59 [Ngo.pl, Pierwsza dziesiątka Narodowego Instytutu Wolności i zagmatwana procedura konkursowa](#) (8.11.2022) oraz [frontstory.pl, Władza celuje w dziesiątkę](#) (8.11.2022).

60 [Oko.press, Minister Mazurek, dotacje dla przyjaciółki i apartament na Wilanowie](#) (8.11.2022).

61 [Ibidem](#)

doszło do zmiany listy organizacji wyłonionych do pozyskania środków finansowych. Kryterium, które komisja konkursowa wzięła pod uwagę było wpisywania się organizacji we wspomniane strategiczne kierunki polityki Rady Ministrów. Zmiana ta dotyczyła niemal 40 ocenianych wniosków, co łącznie doprowadziło do znacznego przetasowania wśród organizacji uprawnionych do otrzymania wsparcia. W efekcie, zdaniem dziennikarzy, wsparcie finansowe otrzymały organizacje powiązane podmiotowo z przedstawicielami rządzącego obozu politycznego⁶².

3.2. FINANSOWANIE ORGANIZACJI ZAJMUJĄCYCH SIĘ OCHRONĄ PRAW CUDZOZIEMCÓW

Od 2016 r. istotnie zmienił się sposób rozdzielania funduszy unijnych dla organizacji działających na rzecz praw cudzoziemców. Do 2016 r. środki na ten cel były przeznaczane przez Komisję Europejską rządów państw członkowskich, a te z kolei rozdzielały je wśród organizacji. W 2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które było w Polsce operatorem tych funduszy, najpierw odroczyło rozstrzygnięcie dwóch wcześniej ogłoszonych konkursów, a następnie je unieważniło. W efekcie, przez ponad półtora roku środki z tych funduszy nie były w ogóle dystrybuowane.

Z analizy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i HFPC wynika, że ograniczenie tego źródła finansowania doprowadziło m.in. do rozpadu wykwalifikowanych zespołów prawników, psychologów i doradców integracyjnych wcześniej zatrudnianych przez organizacje.⁶³

Kolejnym wyzwaniem dla organizacji zajmujących się prawami cudzoziemców był kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej rozwijający się od sierpnia 2021 r. Na pograniczu polsko-białoruskim pomoc humanitarna oraz wsparcie prawne było świadczone jedynie przez organizacje społeczne, aktywistów i aktywistki oraz lokalną społeczność. Prowadzenie tych działań było możliwe jedynie dzięki indywidualnym darowiznom (w tym m.in. środkom zebranych na portalach crowdfundingowych) oraz wsparciu międzynarodowych organizacji. Przy jednoczesnym zalegalizowaniu praktyki push-backów

62 Konkret24, [Konkurs Narodowego Instytutu Wolności. Jak wybrano beneficjentów „zgodnie z polityką rządu”](#) (8.11.2022).

63 W. Klaus, E. Ostaszewska-Żuk, M. Szczepanik, [Fundusze Europejskie i ich rola we wspieraniu cudzoziemców w Polsce](#) (8.11.2022).

(tj. wywożeniu na granicę z Białorusią osób, które w sposób nieuregulowany przekroczyły granicę) oraz kampanii oszczerstw, często inspirowanej przez media publiczne lub polityków rządzącej większości, żadna z instytucji państwa nie wsparła finansowo organizacji społecznych świadczących na granicy pomoc humanitarną.

W 2022 r. w odpowiedzi na wybuch wojny w Ukrainie rząd opublikował ogłoszenie o możliwości realizacji zadania publicznego. Na ten cel przeznaczonych było 10 milionów złotych do podziału pomiędzy zgłaszające się organizacje udzielające pomocy osobom i rodzinom uciekającym z Ukrainy. Zlecone zadania publiczne miały polegać na m.in. koordynacji działalności organizacji udzielających pomocy, koordynacji zbiorów żywności i działań wolontariuszy, a także organizacji i udzielania wsparcia psychologicznego, prawnego i językowego.⁶⁴

Pięć dni po publikacji ogłoszenia, KPRM poinformował, że przyjmowanie ofert zostało wstrzymane. Organizacje, które ubiegały się o finansowanie nie otrzymały informacji o wynikach naboru. W kwietniu 2022 r. media poinformowały, że jedną z organizacji, która otrzymała wsparcie była Straż Narodowa – organizacja związana blisko ze środowiskiem organizującym Marsz Niepodległości.⁶⁵

3.3. FUNDUSZE MINISTERIALNE A FINANSOWANIE ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Niezależnie od środków rozdzielanych przez Narodowy Instytut Wolności, poszczególne Ministerstwa dysponują funduszami na realizację przez organizacje społeczne wybranych zadań publicznych. Najczęstszą praktyką rozdzielania tych środków są konkursy ofert, w ramach których wyłaniane są organizacje o największym doświadczeniu i zasobach do przeprowadzenia danego zadania. W latach 2015-2022 występowały jednak przypadki, w których o przyznaniu tych środków decydowały nie tylko kwestie merytoryczne.

64 KPRM, [Ogłoszenie o możliwości realizacji zadania publicznego](#) (8.11.2022).

65 [Okopress, Straż Narodowa dostała od rządu 264 tys. zł na pomoc uchodźcom. Bakiewicz: Nie spodziewaliśmy się!](#)

Telefon zaufania dla dzieci i młodzieży

Od 2008 r. funkcjonuje w Polsce anonimowa infolinia dla dzieci i młodzieży 116 111. Infolinię rozwijała Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, a jej utrzymanie było finansowane z środków przekazywanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W 2016 r. MSWiA zmieniło zasady konkursu – odstąpiono od ogłaszania konkursu ofert tylko na prowadzenie telefonu zaufania i ogłoszono konkursy na znacznie szerszy zakres działań. W efekcie środki na prowadzenie telefonu zaufania nie zostały przyznane ponownie Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę, lecz innej organizacji.⁶⁶ W sprawie zmienionych zasad konkursu interweniował Rzecznik Praw Dziecka Marek Michalak wskazując, że obecność telefonu zaufania „utrwalona jest w świadomości społecznej, między innymi poprzez wieloletni przekaz medialny. Należy wskazać, że dalsze funkcjonowanie tego bardzo istotnego instrumentu interwencyjno-wspierającego jest niezbędne do zapewnienia lepszej ochrony praw dziecka w Polsce”.⁶⁷ W kolejnych latach Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę utrzymywała i rozwijała telefon zaufania dzięki wsparciu prywatnych sponsorów, zwłaszcza w obliczu braku wsparcia z strony rządu (w 2019 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej również odmówiło Fundacji wsparcia na działania związane z prowadzeniem telefonu zaufania).⁶⁸

Fundusz Sprawiedliwości

Jednym z zadań państwa realizowanych przy wsparciu organizacji społecznych jest prowadzenie działań wspierających ofiary zjawiska przemocy domowej. Działania te finansowane są m.in. ze środków tzw. Funduszu Sprawiedliwości⁶⁹.

W 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło wyniki konkursu na oferty projektów dotyczących wsparcia ofiar przemocy ze względu na płeć i przeciwdziałanie temu

66 Dudek A., [Telefon zaufania dla dzieci i młodzieży wyciszony. Rząd nie odpowiada na interwencje Rzecznika Praw Dziecka](#), *Oko.press* (2.11.2022)

67 Rzecznik Praw Dziecka, [Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji](#) (2.11.2022)

68 Nowak M., [Telefon Zaufania dla dzieci nie dostał dotacji. Absurdalne argumenty MEN](#), *Oko.press* (2.11.2022)

69 Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości

zjawisku. W jego ramach wsparcia nie otrzymały trzy organizacje mające istotne doświadczenie w tym obszarze: Centrum Praw Kobiet, Lubuskie Centrum Praw Kobiet BABA oraz Fundacja Dzieci Niczyje (obecnie Dajemy Dzieciom Siłę). Ministerstwo tłumaczyło, że oferty uzyskały niższą ocenę niż inne zgłoszone projekty. Dodatkowym powodem przemawiającym za nieudzieleniem finansowania Centrum Praw Kobiet był fakt, że świadczenia przez organizację pomoc nie jest kompleksowa, gdyż adresowana jest tylko do kobiet.⁷⁰

W kolejnych latach środki z Funduszu Sprawiedliwości były przeznaczane m.in. na wsparcie ochotniczych straży pożarnej⁷¹ czy na działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego (w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła, że środki na zakup programu do inwigilacji Pegazus pochodziły z Funduszu Sprawiedliwości⁷²). Wykorzystanie środków w ten sposób budziło znaczne kontrowersje. Dysponentom Funduszu Sprawiedliwości zarzucano wykorzystywanie go do budowania kapitału politycznego partii, na czele której stał Minister Sprawiedliwości⁷³.

Teza o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Funduszu znalazła potwierdzenie w przeprowadzonej w 2018 r. kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. W jej wnioskach NIK wskazała, że „Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw”⁷⁴.

70 Rzecznik Praw Obywatelskich, [Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości](#) (30.11.2022)

71 Gmina Zambrów, [Środki z Funduszu Sprawiedliwości dla Strażaków z Gminy Zambrów](#) (30.11.2022)

72 TVN24.pl, [NIK ujawnia faktury za „zakup środków techniki specjalnej”. Pieniądze CBA otrzymało z Funduszu Sprawiedliwości](#) (30.11.2022)

73 Oko.press, [Fundusz Sprawiedliwości czy fundusz wyborczy Ziobry? Jak robią kampanie działacze Solidarnej Polsk](#) (30.11.2022)

74 Najwyższa Izba Kontroli, [Pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym nie dla pokrzywdzonych](#) (30.11.2022)

4. Postępowania przeciwko organizacjom i aktywistom oraz aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego

Od 2016 r. rośnie również liczba postępowań typu SLAPP przeciwko aktywistom i aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego. SLAPP (*strategic lawsuit against public participation*) to postępowanie karne lub cywilne wszczynane w związku z udziałem w dyskusji publicznej lub ze względu na działalność społeczną.

4.1. POSTĘPOWANIA W ZWIĄZKU Z KORZYSTANIEM Z WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ I POKOJOWYCH DEMONSTRACJI

W 2016 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy prawo o zgromadzeniach, która wprowadzała m.in. przepisy dotyczące zgromadzeń cyklicznych oraz regulowała ich uprzywilejowany status względem innych zgromadzeń. W tym samym czasie, obywatele protestujący na ulicach (w tym m.in. przeciwko organizacji comiesięcznych obchodów upamiętniających katastrofę prezydenckiego samolotu w Smoleńsku) spotykali się z rosnącą liczbą przypadków zatrzymań przez Policję w tzw. kotle, legitymowaniem, obserwacją przez funkcjonariuszy⁷⁵ oraz wszczynanymi przeciwko nim postępowaniami wykroczeniowymi i karnymi.

75 [Oko.press „Modelowy” sędzia dobrej zmiany stał się łaskawy dla aktywistów, gdy nie awansował tak jak chciał \(8.11.2022\).](#)

Z szacunków ObyPomocy (programu wsparcia prawnego dla osób zaangażowanych w ruch Obywateli RP), wynika, że od 2017 r. do września 2022 członkowie tego ruchu ponad 600 razy stawali przed sądami karnymi w związku z obwinieniem ich o popełnienie wykroczenia. Znaczna część tych spraw była związana z udziałem w pokojowych zgromadzeniach. Jednocześnie ObyPomoc zarejestrowała 31 postępowań sądowych, w których uczestnikom zgromadzeń zarzucono popełnienie przestępstwa (np. naruszenia nietykalności funkcjonariusza publicznego, znieważenia funkcjonariusza publicznego lub naruszenia miru domowego).⁷⁶

Według danych ObyPomocy przeważająca liczba obwinionych o popełnienie wykroczenia (1261 osób w 396 postępowaniach) została uniewinniona od tego zarzutu. W zakresie postępowań karnych, do września 2022 r. sądy wydały 21 wyroków. W 12 z nich doszło do prawomocnego orzeczenia uniewinniającego 17 oskarżonych od popełniania zarzucanych im czynów. 4 kolejne wyroki uniewinniające, dotyczące 6 kolejnych oskarżonych, oczekują na rozpoznanie przez sąd II instancji⁷⁷.

Postępowania karne i wykroczeniowe były wszczynane również przeciwko grupom ekologicznym prostującym m.in. przeciwko wycince Puszczy Białowieskiej. W listopadzie 2017 r. Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim uznał aktywistów protestujących przeciwko nielegalnej wycince Puszczy Białowieskiej za winnych naruszenia porządku publicznego (sąd odstąpił jednak od wymierzenia kary), jednak sąd apelacyjny ich uniewinnił. W związku z protestem w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w Warszawie aktywistom postawiono również zarzuty naruszenia miru domowego.⁷⁸ Z kolei we wrześniu 2021 r., w trakcie Młodzieżowego Strajku Klimatycznego policja zatrzymała 14-letnią uczestniczkę za namalowanie korektorem gwiazdki na parkomacie.⁷⁹

76 Raport ObyPomoc, [11 kwietnia 2017 r. – 30 września 2022](#) (8.11.2022).

77 Raport ObyPomoc, [11 kwietnia 2017 r. – 30 września 2022](#) (8.11.2022).

78 Dziennik.pl, [Protest ekologów przeciw wycince Puszczy Białowieskiej. Zarzuty dla 23 osób zatrzymanych w Lasach Państwowych](#) (8.11.2022).

79 Biuro RPO, [14-latka z MSK zatrzymana za namalowanie gwiazdki na parkometrze. Interwencja RPO](#) (8.11.2022).

4.2. PRÓBA DELEGALIZACJI ORGANIZACJI

Fundacja Wolni Obywatele RP została założona w 2017 r. na fali sprzeciwu wobec naruszania zasady praworządności oraz ograniczania praw podstawowych w tym wolności zgromadzeń. W 2017 r. Fundacja opublikowała Deklarację Obywatelską i Deklarację Nieposłuszeństwa, które zawierały stwierdzenia m.in. „do środków nacisku, których wykorzystania oczekujemy i które zamierzamy stosować w zakresie własnych możliwości należy [...] strajki i protesty, w tym akty obywatelskiego nieposłuszeństwa – również takie, które naruszają przepisy prawa”⁸⁰

Na tle tej deklaracji w 2017 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył wnioski o zawieszenie zarządu Fundacji Wolni Obywatele RP i wyznaczenie zarządcy. Wniosek Ministra był związany z „naruszeniem postanowień Statutu Fundacji Wolni Obywatele RP oraz prawa powszechnie obowiązującego m.in. poprzez nawoływanie do aktów naruszania prawa”. Nie został on jednak uwzględniony przez sąd⁸¹.

4.3. BRUTALNOŚĆ POLICJI

Od 2016 r. organizacje społeczne⁸², media i Rzecznik Praw Obywatelskich⁸³ dokumentowały również przypadki nieproporcjonalnego użycia siły i innych środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy policji wobec osób pokojowo protestujących. Działania te odznaczały się m.in. przełamywaniem biernego oporu zgromadzonych, jak np. w kwietniu 2018 r. podczas próby zablokowania przejazdu nowych członków Krajowej Rady Sądownictwa na ich pierwsze posiedzenie⁸⁴.

W niektórych wypadkach policja sięgała po środki przymusu bezpośredniego o charakterze znacznie dolegliwszym niż siła fizyczna. W listopadzie 2020 r. w czasie szczytu protestów przeciwko wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego ograniczającego dostęp do aborcji, na demonstracji w Warszawie doszło do przepychanek z Policją, w trakcie

80 Biuro RPO, [Sąd nie zgodził się na zawieszenie zarządu Obywateli RP](#) (8.11.2022).

81 Biuro RPO, [Sąd nie zgodził się na zawieszenie zarządu Obywateli RP](#) (24.11.2022).

82 Stowarzyszenie Amnesty International, [Moc ulicy. W obronie wolności zgromadzeń](#) (24.11.2022).

83 Biuro RPO, [Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018](#) (24.11.2022).

84 Stowarzyszenie Amnesty International, [Moc ulicy. W obronie wolności zgromadzeń](#) (24.11.2022).

których funkcjonariusze użyli gazu łzawiącego i pałek teleskopowych wobec protestujących.⁸⁵ Z kolei miesiąc później, również w trakcie protestu w Warszawie, zatrzymując jedną z uczestniczek demonstracji funkcjonariusze Policji złamali jej rękę⁸⁶ (wcześniej do podobnego zdarzenia doszło w 2018 r.)⁸⁷.

Krytycznie odnieść się należy także do wszystkich tych sytuacji, w której pokojowe kontrmanifestacje spotykały się z przemocą ze strony uczestników innych zgromadzeń, na którą w należyty sposób nie reagowali funkcjonariusze Policji. Przykładowo w listopadzie 2021 r., grupa aktywistek (tzw. grupa 14 Kobiet z Mostu) próbowała zablokować Marsz Niepodległości zgłaszając na jego trasie legalne zgromadzenie. Policja najpierw uniemożliwiała zebranie się uczestniczkom zgromadzenia, następnie nie reagowała na przemoc wobec uczestniczek z strony uczestników Marszu Niepodległości (jedna z uczestniczek poniosła dotkliwe obrażenia), a w końcu zaczęła wynosić uczestniczki poza miejsce zgromadzenia.⁸⁸

4.4. MARSZE RÓWNOŚCI

Od 2015 r., pomimo rosnącej presji z strony władz publicznych na społeczność LGBT+, rośnie liczba Marszów Równości. W ostatnich latach Marsze odbyły się m.in. w Rzeszowie (2018), Lublinie (2018), Gorzowie Wielkopolskim (2019), Kielcach (2019) Białymstoku (2019), a także mniejszych miastach, np. Gnieźnie (2019) czy Pruszkowie (2022).

Nie wszędzie jednak ich organizatorzy czy uczestnicy spotykali się z przychylną reakcją władz publicznych. Przykładowo, Prezydent Lublina (pełniący urząd z poparciem partii opozycyjnych) wydał zakaz zorganizowania I Marszu Równości w tym mieście⁸⁹. Argumentował to zagrożeniem dla życia, zdrowia i mienia mieszkańców Lublina

85 TVN24, [Funkcjonariusze bez mundurów, gaz łzawiący i zatrzymania. Jak przebiegał protest w stolicy](#) (24.11.2022).

86 TVN24, [Złamanie ręki w trzech miejscach. „Potencjalne przestępstwo, które popełnił funkcjonariusz”](#) (24.11.2022).

87 TVN24, [Rzucił nią o ścianę, złamał jej nos. Brutalność policji podczas protestów \[CZĘŚĆ III\]](#) (24.11.2022).

88 Oko.press, [Protestowała przeciw Marszowi Niepodległości. Otoczyła ją straż Marszu. Ma złamany bark](#) (24.11.2022).

89 Prezydent Miasta Lublina, [Decyzja z 9 października 2018 r. znak BM-BP-I.5310.34.2018](#) (24.11.2022).

związanym z kontrmanifestacjami. Decyzję tę skutecznie zakwestionowali jednak pełnomocnicy organizatorów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich działający przy wsparciu organizacji społecznych⁹⁰. Z podobną reakcją spotkali się organizatorzy II Marszu Równości w Rzeszowie⁹¹ czy Marszów Równości w Kielcach⁹², Gnieźnie⁹³ oraz Gorzowie Wielkopolskim⁹⁴. Również w tych przypadkach sądy uchylały decyzje o zakazie odbycia się zgromadzenia⁹⁵.

Obok nieprzychylności części władz lokalnych, organizatorzy i uczestnicy części z tych wydarzeń musieli się również liczyć z agresją słowną i fizyczną ze strony środowisk skrajnie prawicowych. Do najpoważniejszych zachowań doszło w związku z organizacją I Marszu Równości w Białymstoku. W ich wyniku uczestnicy Marszu Równości obrzuceni zostali jajkami, kamieniami oraz petardami, a niektórzy z nich nawet pobici⁹⁶.

4.5. WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ W PANDEMII COVID-19

Wyzwaniem dla wolności zgromadzeń była trwająca w latach 2020-2022 pandemia COVID-19. W jej ramach wprowadzono liczne ograniczenia, w tym także takie, które bezpośrednio odnosiły się do wolności zgromadzeń.

W ich ramach organy władzy publicznej wyłączyły możliwość organizowania zgromadzeń publicznych⁹⁷ ograniczały możliwość organizacji zgromadzeń powyżej określonej liczby

90 [Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 12 października 2018 r., I ACz 1145/18 \(24.11.2022\).](#)

91 Prezydent Miasta Rzeszowa, [Decyzja Prezydenta Rzeszowa z 5 czerwca 2019 r. o zakazie zgromadzenia, znak SO.5310.83.2019 \(24.11.2022\).](#)

92 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Kielcach, \(24.11.2022\).](#)

93 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Gnieźnie \(24.11.2022\).](#)

94 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, [Opinia amicus curiae Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zakazu organizacji Marszu Równości w Gorzowie Wielkopolskim \(24.11.2022\).](#)

95 [Postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 8 czerwca 2019 r., sygn. akt I Ns 185/19 \(24.11.2022\).](#)

96 TVN24, [Dwadzieścia postępowań po Marszu Równości w Białymstoku \(24.11.2022\).](#)

97 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, § 14 ust. 1 pkt. 1.

uczestników⁹⁸ i zabraniały brania udziału w zgromadzeniach spontanicznych⁹⁹. Tryb i zakres przyjmowanych ograniczeń dla wolności zgromadzeń budził przy tym uzasadnione wątpliwości pod kątem jego zgodności z przepisami Konstytucji¹⁰⁰.

Co istotne, przez długi okres ograniczenia w realizacji wolności zgromadzeń dotyczyły wyłącznie możliwości organizowania zgromadzeń, a nie uczestniczenia w nich. Nie przeszkadzało to jednak organom władzy publicznej wyciągać konsekwencji prawnych względem uczestników zgromadzeń spontanicznych, które formalnie nie mają organizatora. Najpoważniejszymi incydentami w tym zakresie było rozproszenie protestu przedsiębiorców, który odbywał się w maju 2020 na Placu Zamkowym w Warszawie¹⁰¹, protestów związanych z zatrzymaniem jednej z aktywistek ruchu LGBTQ+ w sierpniu 2020 r.¹⁰², czy działania Policji skierowane przeciwko protestującym po wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym aborcji.

4.6. POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ NA RZECZ PRAW KOBIEC

W 2017 r. policja przeszukała siedziby organizacji Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskiego Stowarzyszenia na Rzecz Kobiet BABA. Przeszukanie miało związek z toczącym się postępowaniem dotyczącym nieprawidłowości w kontrolowaniu wydatków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym w latach 2012-2015 r. W ramach przeszukania zabezpieczono m.in. komputery i dokumenty organizacji dotyczące projektów realizowanych ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości.¹⁰³

98 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, § 15 ust. 1 pkt. 1.

99 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

100 Zob. więcej na ten temat: M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, [2020. Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka](#) (24.11.2022).

101 TVN24, [Przepychanki, zatrzymania, policja użyła gazu. „Strajk przedsiębiorców” rozlał się po mieście](#) (24.11.2022).

102 TVN24, [Miesiąc po wydarzeniach na Krakowskim Przedmieściu. „Po co w ogóle te osoby były zatrzymywane?”](#) (24.11.2022).

103 Prawo.pl [MS: przeszukania w siedzibach organizacji kobiecych, bo dotacje dawała im urzędniczka aresztowana ws reprivatyzacji](#) (24.11.2022) oraz Sejm VIII Kadencji, [Odpowiedź na interpelację nr 16218](#)

W 2021 r. prokuratura oskarżyła trzy liderki Ogólnopolskiego Strajku Kobiet – Martę Lempart, Klementynę Suchanow i Agnieszkę Czeredercką – w związku z organizacją protestów po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów umożliwiających dostęp do legalnej aborcji. Zarzuty dotyczyły spowodowania niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia w związku z organizowaniem protestów w trakcie pandemii COVID-19. Postępowanie w tej sprawie jest w toku.¹⁰⁴

Postępowanie karne zostało wszczęte również przeciwko Justynie Wydrzyńskiej, aktywistce kolektywu Aborcyjny Dream Team. Justyna Wydrzyńska została oskarżona o pomoc w dokonaniu aborcji poprzez oferowanie porad i leczniczych produktów poronnych oraz wprowadzenie do obrotu tego rodzaju produktów.¹⁰⁵ Aktywistka tłumaczyła, że posiadała leki na własny użytek i gdy skontaktowała się z nią kobieta, która szukała możliwości przerwania ciąży „uznałam, że muszę tej osobie pomóc, bo wiem, co ona przeżywa. Znam przemoc i wiem, jak ona się objawia. Wiem, że wybiera się bezpieczeństwo i dobro dzieci ponad swoje dobro. To była spontaniczna decyzja”.¹⁰⁶ Proces Justyny Wydrzyńskiej jest pierwszym w Polsce procesem przeciwko aktywistce za pomoc w przeprowadzeniu aborcji.¹⁰⁷

4.7. POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z OBRONĄ PRAW OSÓB LGBT

Szereg postępowań zostało wszczętych przeciwko aktywistom i aktywistkom stającym w obronie osób LGBT+ i sprzeciwiających się homofobicznym działaniom władzy publicznej. Prokuratura wniosła m.in. akt oskarżenia przeciwko trzem aktywistkom Elżbiecie Podleśnej, Joannie Gyrze-Iskandar i Annie Prus w związku z umieszczeniem przez nich naklejek przedstawiających wizerunek Matki Boskiej w tęczowej aureoli. Naklejki były umieszczone przed kościołem w Płocku w proteście przeciwko umieszczonej tam

[w sprawie interwencji funkcjonariuszy Policji w oddziałach Centrum Praw Kobiet \(24.11.2022\)](#)

104 TVN24, [Liderki Strajku Kobiet oskarżone za organizację protestów. Sąd zwrócił sprawę do prokuratury \(24.11.2022\)](#)

105 HFPC, [Opinia amicus curiae w sprawie aborcji \(8.11.2022\)](#)

106 Oko.press, [Oskarżona o pomoc w aborcji Justyna Wydrzyńska w sądzie: „Musiałam pomóc. Bo znam przemoc” \(24.11.2022\)](#)

107 TVN24, [Proces Justyny Wydrzyńskiej. Świadkowie nie stawili się w sądzie, rozprawę odroczone \(24.11.2022\)](#)

wielkanocnej instalacji grobu pańskiego, w której przedstawiono LGBT i gender jako grzech. Prokuratura zarzucała aktywistkom obrazę uczuć religijnych. Sądy obydwu instancji uniewinniły aktywistki.

Z kolei, wobec aktywisty Barta Staszewskiego trzy gminy: Zakrzówek, Niebylec i Tuszów wytoczyły powództwa o ochronę dóbr osobistych. Bart Staszewski w ramach projektu umieszczał na znakach wiodący do gminy lub miast, które przyjęły deklaracje anti-LGBT znaki ostrzegawcze o treści „strefa wolna od LGBT”. Według statystyk Atlasu Nienawiści takie uchwały zostały przyjęte w sumie w 85 miastach, powiatach i województwach. W postępowaniu z powództwa gminy Niebylec sąd oddalił pozew, pozostałe postępowania pozostają w toku.¹⁰⁸ Podobne postępowania były wszczynane przez jednostki samorządu terytorialnego przeciwko autorom Atlasu Nienawiści.¹⁰⁹

W sierpniu 2020 r. Policja zatrzymała 48 osób (w tym zarówno aktywistów i aktywistki, jak również osoby postronne), które protestowały lub obserwowały protest przeciwko zatrzymaniu aktywistki Margot na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Wszystkim osobom przedstawiono zarzuty m.in. czynnego udziału w zbiegowisku, naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego czy zniszczenia cudzej rzeczy. W znacznej części spraw sądy uznały, że zatrzymanie osób w trakcie tzw. Tęczowej Nocy było nielegalne, niezasadne i nieprawidłowe.¹¹⁰

Również przedstawiciele organów państwa podejmowali działania wymierzone w organizacje osób LGBT+. W 2022 r. Rzecznik Praw Dziecka Mikołaj Pawlak przeprowadził kontrolę wymierzoną w niektóre organizacje zajmujące się m.in. edukacją seksualną i ochroną praw osób LGBT+. Zdaniem Rzecznika organizacje miały nie dochować obowiązujących procedur i nie sprawdzały swoich współpracowników w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. W sprawach tych Rzecznik zawiadomił policję i prokuraturę.¹¹¹

108 Biuro RPO, [Pozew gminy Niebylec bezzasadny. Bart Staszewski wygrał sprawę tablicy „Strefa wolna od LGBT”](#) (8.11.2022)

109 Zob. Np. Ambroziak A., [Jak mała grupa aktywistów LGBT wygrała w sądzie z Ordo Iuris i homofobicznym samorządem](#), [Oko.press](#) (18.11.2022)

110 Zob. więcej Kolektyw Szpila i Sukiennik A., [Rok po Tęczowej Nocy. Raport podsumowujący zatrzymanie z 7 sierpnia 2020](#) (18.11.2022)

111 Rzecznik Praw Dziecka, [Kontrola Rzecznika: edukatorzy seksualni nie byli sprawdzani w rejestrze pedofilów, są wnioski o ukaranie](#) (17.11.2022)

Rzecznik nie odniósł się do stwierdzeń niektórych z tych organizacji, które wskazywały, że ich szkolenia były przeznaczone dla nauczycieli, a nie dla dzieci, jak również do tego, że część z kontrolowanych organizacji (np. Kampania Przeciw Homofobii) nie prowadzi działań w zakresie edukacji seksualnej.¹¹²

4.8. POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ NA RZECZ PRAW CUDZOZIEMCÓW

W sierpniu 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej wybuchł kryzys humanitarny. W obliczu rosnącej liczby cudzoziemców przekraczających w sposób nieuregulowany granicę, polska Straż Graniczna wypracowała praktykę push-backów polegającą na wywożeniu do granicy z Białorusią zatrzymanych po polskiej stronie cudzoziemców bez jednoczesnego rozpatrywania ich wniosków o ochronę międzynarodową. Jednocześnie wraz z pogarszającymi się warunkami pogodowymi, co raz więcej osób błędzących w lasach na całej długości granicy polsko-białoruskiej potrzebowało pomocy humanitarnej, której nie zapewniały odpowiednie służby państwowe. Pomoc taką świadczyli przede wszystkim aktywiści i aktywistki.

We wrześniu 2021 r. rząd wprowadził również rozporządzenie ustanawiające strefę stanu wyjątkowego, w efekcie, uniemożliwiono wjazd na tereny przygraniczne innym osobom niż mieszkańcom. W tym czasie, wzdłuż granicy zaczęli organizować się lokalni aktywiści i aktywistki oraz organizacje społeczne, prowadząc monitoring sytuacji na pograniczu, a także świadcząc pomoc humanitarną oraz pomoc prawną.

Część z nich spotkała się z negatywnym nastawieniem organów państwa. Przykładowo, w grudniu 2021 r. Policja przeszukała punkt pomocowy Klubu Inteligencji Katolickiej i zabezpieczyła telefony i komputery pracujących w nim osób i wolontariuszy.¹¹³ Przeszukanie było częścią postępowania dotyczącego podejrzenia popełnienia przestępstwa

112 Nyczka T., [Rzecznik Praw Dziecka uderza w stowarzyszenie LGBT+ Grupa Stonewall z Poznania. Grozi policja i prokuratura](#), Gazeta Wyborcza (17.11.2022)

113 [Oko.press, Ubrojeni policjanci w siedzibie Klubu Inteligencji Katolickiej na granicy. „Jak najazd na kartel narkotykowy”](#) (18.11.2022)

pomocnictwa w nielegalnym przekraczaniu granicy. Postępowanie zostało umorzone we wrześniu 2022 r.¹¹⁴

W marcu 2022 r. policja zatrzymała czworo aktywistów pod zarzutami organizowania nielegalnego przekroczenia granicy. Sąd rejonowy oddalił wniosek prokuratury o zastosowanie tymczasowego aresztowania wobec aktywistów, a sąd apelacyjny podtrzymał to orzeczenie w mocy.¹¹⁵

4.9. UDZIAŁ MEDIÓW PUBLICZNYCH W ATAKACH NA ORGANIZACJE SPOŁECZNE

Postępowania przeciwko aktywistom i aktywistkom społeczeństwa obywatelskiego były wszczynane również przez środowiska konserwatywne, które od 2015 r. stawały się co raz bardziej wpływowe. Przykładowo, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris pozwał Martę Lempart z Ogólnopolskiego Strajku Kobiet za jej komentarz, że Ordo Iuris to „opłacani przez Kreml fundamentalści”. Fundacja domaga się przeprosin oraz 50.000 zł zadośćuczynienia.¹¹⁶

W kreowanie atmosfery wrogości i ataków na społeczeństwo obywatelskie były zaangażowane również media publiczne. W 2016 r. „Wiadomości” opublikowały cykl materiałów poświęconych finansowaniu niektórych organizacji pozarządowych, sugerując przy tym, że na uzyskanie tych funduszy miały wpływ bliskie relacje prywatne lub rodzinne liderów organizacji z np. politykami czy sędziami. Ataki te były prowadzone w oparciu o publicznie dostępne informacje, które prezentowano jednak w atmosferze potencjalnego skandalu.¹¹⁷

Ponownie telewizja publiczna wyemitowała materiał atakujący organizacje społeczne przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r. W programie „Inwazja” TVP pokazała

114 Oko.press, [Szok i niedowierzenie! Wolontariusze KIK nie przemycali ludzi](#) (18.11.2022)

115 Radio Białystok, [Aktywiści z zarzutami pomocnictwa w nielegalnym przekroczeniu granicy](#) (18.11.2022)

116 Oko.press, [Ordo Iuris przeciw Marcie Lempart. Czy wolno mówić, czego nie wolno mówić o OI?](#) (18.11.2022)

117 Zob. więcej Szuleka M., Wolny M., Kalisz M., [Rządy prawem zamiast rządów prawa](#), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (18.11.2022)

zmanipulowane nagrania (w tym także nagrania z siedziby Kampanii Przeciw Homofobii przygotowane przez osobę, która podszywała się pod wolontariuszkę KPH). KPH złożyła przeciwko Telewizji Polskiej pozew o naruszenie dóbr osobistych, w którym domagała się przeprosin oraz zasądzenia zadośćuczynienia na cele społeczne. W listopadzie 2022 r. Sąd uznał żądania KPH i nakazał TVP publiczne przeproszenie organizacji.¹¹⁸

118 KPH, KPH zwyciężyło w sądzie z TVP. Jest wyrok ws. „Inwazji” (18.11.2022)

Mobilizacja

Pomimo postępującego zjawiska kurczącej się przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego oraz postępującego w latach 2015-2022 kryzysu praworządności, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz aktywiści i aktywistki podejmowali działania mobilizacyjne na rzecz ochrony praw człowieka i demokracji.

Działania te przybierały zarówno postać protestów społecznych, ale również strategicznych postępowań sądowych oraz pomocy prawnej, jak również oddolnej organizacji w celu niesienia pomocy humanitarnej lub udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych.

5. Protesty społeczne

5.1. W OBRONIE NIEZALEŻNOŚCI TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Już pierwsze inicjatywy ustawodawcze w 2015 r. zmierzające do dokonania zmian w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego spotkały się ze zdecydowanymi reakcjami społeczeństwa obywatelskiego. Na przełomie listopada i grudnia 2015 r. zorganizowano szereg demonstracji przeciwko zmianom w Trybunale Konstytucyjnym i w obronie jego niezależności. Na ich fali w dniu 2 grudnia 2015 r. założony został Komitet Obrony Demokracji, który w następnych miesiącach podjął się zadania organizowania lub współorganizowania części z demonstracji sprzeciwiających się atakowi na Trybunał Konstytucyjny.

W kolejnych latach w reakcji na następne zmiany w wymiarze sprawiedliwości organizowano liczne protesty. W 2017 r. największe zgromadzenia publiczne związane były z proponowanymi zmianami w ustawie o Sądzie Najwyższym¹¹⁹, ustawie o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw¹²⁰ oraz ustawie o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych¹²¹. Zaprezentowane wówczas projekty ustaw regulujący pracę tych instytucji dawały Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu prawo do jednostronnego ukształtowania składu personalnego Sądu Najwyższego. Rządzącej większości przyznawały zaś decydujący wpływ na sposób funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa. W sprzeczności wobec tych propozycji pod

119 Sejm VIII Kadencji, [Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym](#), druk nr 1727 (24.11.2022).

120 Sejm VIII Kadencji, [Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw](#), druk nr 1423 (24.11.2022).

121 Sejm VIII Kadencji, [Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw](#), druk nr 1491 (24.11.2022).

sądami w całej Polsce spontanicznie zaczęli gromadzić się ludzie protestując przeciwko zmianom ograniczającym niezależność sądownictwa¹²².

Symbolem tych manifestacji stały się zgromadzenia odbywane przed budynkiem Sądu Najwyższego, w ramach których uczestnicy nosili świece (tzw. Łańcuch Światła)¹²³. Manifestacje okazały się jedynie częściowo skuteczne. Prezydent zawetował dwie¹²⁴ z trzech kontestowanych ustaw. Kilka miesięcy później przedstawił zaś swoje projekty zmian w wymiarze sprawiedliwości, które w znacznym stopniu powielają rozwiązania zaproponowane wcześniej.

Istotnym elementem demonstracji związanych z ochroną niezależności sądownictwa, był zorganizowany na początku 2020 r. przez stowarzyszenia sędziowskie i organizacje zajmujące się ochroną praworządności Marsz Tysiąca Tóg. Obok obywateli i obywaterek zaniepokojonych przyjętą przez Sejm tzw. ustawą kagańcową¹²⁵ wzięli w nim udział przedstawiciele zawodów prawniczych (w tym sędziowie i prokuratorzy) oraz delegacje sędziów z innych państw Europy¹²⁶.

Ponadto, stowarzyszenia sędziowskie – Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA oraz Stowarzyszenie Sędziów Themis – wielokrotnie angażowały się w dyskusję na temat zmian w wymiarze sprawiedliwości. Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA wspólnie z samorządem adwokackim i radcowskim organizowały Kongres Prawników Polskich¹²⁷, w ramach którego powołano Społeczną Komisję Kodyfikacyjną, która opracowuje projekty reform m.in. wymiaru sprawiedliwości.¹²⁸

122 Wyborcza.pl, [Wszystkie protesty na jednej mapie. W obronie sądów spotkaliśmy się w ponad 250 miastach](#) (24.11.2022).

123 Wyborcza.pl, [Sąd Najwyższy został otoczony łańcuchem światła](#) (24.11.2022).

124 Sejm VIII kadencji, [Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1792](#) (24.11.2022) oraz [Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk nr 1789](#) (24.11.2022).

125 Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190 z późn. zm.).

126 TVN24, [„Marsz się zakończył, ale nie nasza droga do przywrócenia praworządności”](#) (24.11.2022).

127 Krajowa Izba Radców Prawnych, [Kongres Prawników Polskich](#) (24.11.2022).

128 Stowarzyszenie Iustitia, [Materiały Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej przedstawione podczas II Kongresu Prawników Polskich](#) (24.11.2022).

5.2. PROTESTY W OBRONIE PRAW REPRODUKCYJNYCH

Od 2016 r. rządząca większość podejmowała działania w kierunku ograniczenia dostępu do aborcji oraz praw reprodukcyjnych.

W 2016 r. Sejm pracował nad obywatelskim projektem nowelizacji wprowadzającym całkowity zakaz aborcji.¹²⁹ Ten projekt, jak również odrzucenie projektu ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie¹³⁰, który liberalizował prawo aborcyjne stały się powodem do masowych protestów. 3 października 2016 r. w 147 polskich miastach odbyły się zgromadzenia publiczne pod hasłem „Czarny Poniedziałek – Ogólnopolski Strajk Kobiet”. Według różnych źródeł uczestniczyło w nich od 100 tys. do 200 tys. osób¹³¹.

Kolejne protesty przeciwko zaostrzeniu dostępu do aborcji były organizowane w 2018 r., a także w październiku i listopadzie 2020 r. (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego). 28 października 2022 protesty przeciwko wyrokowi Trybunału zostały przeprowadzone w ponad 400 miastach w Polsce i wzięło w nich udział ponad 430 tysięcy osób¹³² – szacuje się, że były to największe protesty od czasów przemian demokratycznych w 1989 r.

5.3. MARSZ NIEPODLEGŁOŚCI I ZWIĄZANE Z NIM KONTRMANIFESTACJE

Od 2015 r. środowiska związane ze skrajną prawicą kontynuowały organizowanie Marszów Niepodległości w dniu 11 listopada. W 2018 r. nieskuteczną próbę ich zablokowania przeprowadziła Prezydent Warszawy¹³³. Decyzja o zakazie zgromadzenia została uchylona

129 Sejm VIII Kadencji, [Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, druk sejmowy nr 784](#) (24.11.2022).

130 Sejm VIII Kadencji, [Obywatelski projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie przedstawiony przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Ratujmy Kobiety”](#). Druk sejmowy nr 830 (24.11.2022).

131 Wyborcza.pl, [Cztery lata po „czarnym poniedziałku”. Co dalej?](#) (24.11.2022).

132 Polskie radio, [Sygnały Dnia 29 października 2020 roku, rozmowa z gen. Jarosławem Szymczykiem](#) (24.11.2022).

133 Prezydent M. St. Warszawy, [Decyzja Prezydent M. St. Warszawy z dnia 7 listopada 2018 r., znak WV/5310/ZG/5/2018](#) (24.11.2022).

przez Sąd Okręgowy w Warszawie¹³⁴. Ostatecznie Marsz Niepodległości w 2018 r. miał charakter hybrydowy: publiczno-prywatny. Częściowo była to uroczystość państwowa (tzw. Biało-Czerwony Marsz 100-lecia Odzyskania Niepodległości¹³⁵), częściowo zaś zgromadzenie organizowane przez Stowarzyszenie Marsz Niepodległości.

Zgromadzenia związane z Marszem Niepodległości na ogół przebiegały spokojniej niż przed 2015 r. Niemniej, w dalszym ciągu powszechne było głoszenie haseł, używanie symboli i transparentów o wydźwięku rasistowskim i szowinistycznym¹³⁶. Do najpoważniejszych zdarzeń doszło w 2020 r., kiedy grupa uczestników Marszu zaatakowała funkcjonariuszy Policji ochraniających zgromadzenie, a jeden z uczestników zgromadzenia podpalił mieszkanie znajdujące się poblizu trasy przemarszu¹³⁷.

Niemal każdego roku Marsze Niepodległości spotykały się z pokojowymi kontrmanifestacjami ze strony ruchów antyfaszystowskich oraz środowisk prodemokratycznych np. Komitetu Obrony Demokracji czy Obywateli RP. W 2017 r. grupa 14 kobiet próbowała zablokować przemarsz uczestników Marszu siadając na trasie Marszu Niepodległości z transparentem „Faszyzm stop”¹³⁸. Uczestniczki protestu zostały poturbowane i oplute. Mimo to prokuratura nie dopatrzyła się w działaniach sprawców znamion przestępstwa¹³⁹. Dwie z protestujących kobiet zostały zaś pierwotnie skazane za przeszkadzanie legalnemu zgromadzeniu. Skuteczną kasację na ich rzecz wniósł jednak Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁴⁰. Podobna sprawa przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, dotycząca kontrmanifestacji względem Marszu Niepodległości, który odbywał się we Wrocławiu, została w 2022 r. zakomunikowana Polsce. Skarżący podnoszą w niej, że

134 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 listopada sygn. akt XXV Ns 196/18.

135 Prezydent.pl, [Prezydent zaprasza na „Biało-Czerwony Marsz 100-lecia Odzyskania Niepodległości”](#) (24.11.2022).

136 Biuro RPO, [Umorzono śledztwo ws. propagowania totalitaryzmu i nawoływania do nienawiści podczas Marszu Niepodległości w 2017 r. RPO odwołuje się do sądu](#) (24.11.2022).

137 Gazetaprawna.pl, [Marsz Niepodległości: Podpalone mieszkanie, zdewastowany sklep, w stronę policjantów poleciały kamienie](#) (24.11.2022).

138 Biuro RPO, [Rzecznik pyta prokuraturę o umorzenie sprawy ataku na kobiety blokujące Marsz Niepodległości](#) (24.11.2022).

139 Biuro RPO, [Rzecznik pyta prokuraturę o umorzenie sprawy ataku na kobiety blokujące Marsz Niepodległości](#) (24.11.2022).

140 Biuro RPO, [Kobiety protestowały przeciw faszystom na trasie Marszu Niepodległości. SN uniewinnił je po kasacji RPO](#) (24.11.2022).

ich skazanie za udział w kontrmanifestacji naruszało ich wolność zgromadzeń chronią konwencyjnie¹⁴¹.

5.4. MŁODZIEŻOWY STRAJK KLIMATYCZNY I PROTESTY EKOLOGICZNE

W 2019 r. po raz pierwszy w Polsce odbył się protest Młodzieżowego Strajku Klimatycznego. Zaangażował on liczną grupę uczestników w niemal 60 miastach Polski. Jego uczestnicy apelowali o podjęcie zdecydowanych działań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych czy szersze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii¹⁴².

Równoległe od 2016 r. w Polsce odbył się szereg protestów związanych z polityką państwa dotyczącą kwestii klimatycznych i środowiskowych. Jeden z największych protestów dotyczył wycinki Puszczy Białowieskiej.¹⁴³ Na fali tych protestów, a także rosnącego zaangażowania obywateli i obywaterek w ochronę lasów i przyrody, powstała m.in. fundacja Lasy i Obywatele, która przedstawia informacje na temat planowanych wycinek lasów oraz stanowi platformę dla lokalnych aktywistów do dzielenia się doświadczeniami.¹⁴⁴

141 Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawy Stoniowska p. Polsce oraz Witowska p. Polsce, skargi nr 46529/19 i 46825/19.

142 Onet.pl, [Młodzieżowy Strajk Klimatyczny: tysiące ludzi na ulicach polskich miast](#) (24.11.2022).

143 Oko.press, [Zaczęło się! Blokada wycinki Puszczy Białowieskiej. Ekolodzy weszli na drzewa i otoczyli ciężki sprzęt](#) [pracownia.puszcza.pl](#) Manifestacje w obronie Puszczy Białowieskiej w całej Polsce

144 [Lasy i obywatele](#) (8.11.2022),

6. Zaangażowanie na rzecz ochrony praworządności

Kryzys praworządności rozpoczął się w 2015 r. wraz z pierwszymi zmianami dotyczącymi wyboru sędziów i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Do końca 2016 r. rządząca większość przyjęła szereg zmian, które w istotny sposób ograniczyły niezależność Trybunału i sposób jego działania. Po przejęciu Trybunału zmiany w wymiarze sprawiedliwości były kontynuowane i dotyczyły m.in. Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa.

Wraz z przejęciem politycznej kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym stało się praktycznie niemożliwe zakwestionowanie na poziomie systemowym zgodności wprowadzanych zmian z zasadami praworządności i trójpodziału władzy. Dlatego też od 2018 r. środowisko sędziowskie i prawnicze oraz organizacje społeczne rozpoczęły działania na rzecz inicjowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka postępowań dotyczących zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości.

Pierwszą taką kampanią była akcja „Europo nie odpuszczaj”¹⁴⁵ – apel ponad 120 organizacji społecznych do Komisji Europejskiej o wszczęcie procedury naruszenia prawa Unii Europejskiej w związku z zmianami w ustawie o Sądzie Najwyższym (w wyniku wprowadzonych zmian blisko 40% sędziów Sądu Najwyższego musiałoby przejść we wcześniejszy stan spoczynku). W 2018 r. Komisja Europejska poinformowała o wszczęciu procedury, która zakończyła się wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającym

145 [Europo nie odpuszczaj](#) (6.11.2022)

naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej w związku z nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym.¹⁴⁶

W 2018 r. powstał również Komitet Obrony Sprawiedliwości – porozumienie 13 organizacji zrzeszających sędziów i prokuratorów, organizacji pozarządowych oraz inicjatyw zaangażowanych w obronę praworządności w Polsce. Stowarzyszone w ramach Komitetu organizacje monitorują i dokumentują przypadki ataków na sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych oraz przypadki naruszenia niezależności sędziowskiej i zasady praworządności. Istotnym elementem działalności Komitetu jest również zapewnianie pomocy prawnej m.in. sędziom i prokuratorom, przeciwko którym toczą się postępowania dyscyplinarne lub karne w związku z ich działalnością zawodową.¹⁴⁷

Inicjowane przez prawników oraz organizacje społeczne postępowania przed międzynarodowymi trybunałami doprowadziły do szeregu orzeczeń dotyczących zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości, jak np. przełomowego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2019 r., który dotyczył kryteriów oceny niezależności Krajowej Rady Sądownictwa¹⁴⁸, czy Europejskiej Trybunału Praw Człowieka w sprawie Juszczyzn przeciwko Polsce, który dotyczył m.in. kwestii statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

W zakresie litygacji strategicznej w obronie praworządności istotne były również działania samych sędziów inicjujących postępowania np. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (m.in. ETPC orzekał w sprawach sędziów odwołanych ze stanowiska wiceprezesów sądów). Sędziowie należący do Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA brali również udział w postępowaniu przed nową KRS po to, by móc zaskarżyć legalność podejmowanych przez nią decyzji.¹⁴⁹

W ramach działalności na rzecz ochrony praworządności w Polsce szereg organizacji społecznych rozwinęła również międzynarodową działalność rzeczniczą – przedstawiciele

146 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18

147 Komitet Obrony Sprawiedliwości, [O nas](#) (6.11.2022)

148 Komitet Obrony Sprawiedliwości, [Wspólne stanowisko w sprawie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE](#) (10.11.2022)

149 Zawiślak T., [Niektórzy mówią o nich kamikadze](#), Kwartalnik IUSTITIA (6.11.2022)

i przedstawicielki organizacji społecznych brały udział w m.in. wysłuchaniach w Parlamencie Europejskim, konsultacjach z Komisją Europejską oraz organami Rady Europy jak i przedstawicielami ONZ.¹⁵⁰

150 [Ł. Bojarski, Civil Society Organizations for and with the Courts and Judges—Struggle for the Rule of Law and Judicial Independence: The Case of Poland 1976–2020 \(8.11.2022\)](#), oraz [B. Grabowska-Moroz, The Role of Civil Society in Protecting Judicial Independence in Times of Rule of Law Backsliding in Poland \(8.11.2022\)](#), a także [M. Szuleka, First victims or last guardians? The consequences of rule of law backsliding for NGOs: Case studies of Hungary and Poland](#) [First victims or last guardians? The consequences of rule of law backsliding for NGOs: Case studies of Hungary and Poland” \(8.11.2022\)](#),

7. Pomoc prawna grupom narażonym na ataki

W odpowiedzi na poszczególne istotne wydarzenia z zakresu ochrony praworządności zawiązywały się formalne i nieformalne grupy organizacji społecznych (w tym organizacji specjalizujących się w pomocy prawnej), które pomagają osobom narażonym na ataki w związku z ich działalnością.

W ten sposób, między innymi, rozwinęła się pomoc prawna dla osób biorących udział w zgromadzeniach i pokojowych demonstracjach. Jednym z takich projektów jest ObyPomoc prowadzona przez Fundację Obywatele RP. W 2020 r. w świadczenie pomocy prawnej osobom zatrzymanym w związku z protestami przeciwko wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji angażowały się również samorządy radcowskie i adwokackie.¹⁵¹

Również w zakresie praw osób LGBT rozwinęła się nieformalna sieć współpracy i pomocy prawnej. W reakcji na wydarzenia tzw. Tęczowej nocy (zob. pkt 4.3) zawiązała się nieformalna grupa adwokatów i radców prawnych (tzw. Tęczowi obrońcy), która reprezentuje pro bono osoby oskarżone lub obwinione o udział w protestach przeciwko naruszeniom praw człowieka.¹⁵²

W 2021 r. na pograniczu polsko-białoruskim rozwinął się kryzys humanitarny. Setki osób, które próbują w sposób nieuregulowany przekroczyć granicę polsko-białoruską błądzą w lasach lub są wywożone, często wielokrotnie, przez Straż Graniczną do linii granicy.

151 [Prawo.pl Pomoc prawna dla zatrzymanych ze strony adwokatów](#) (10.11.2022)

152 [Adwokatura Polska, Adw. Karolina Gierdał Adwokatką Roku 2020](#) (6.12.2022)

Jednocześnie organy państwa nie podejmowały żadnych kroków w kierunku niesienia pomocy humanitarnej cudzoziemcom. W odpowiedzi na te wydarzenia powstała Grupa Granica – nieformalna koalicja organizacji społecznych oraz indywidualnych aktywistów i aktywistek, w ramach której udzielana jest pomoc humanitarna i prawna dla osób przebywających na pograniczu. W ramach działalności Grupy Granica aktywiści i aktywistki udzielili pomocy ponad 13 tysiącom osób.¹⁵³ W odpowiedzi na kryzys humanitarny, w jego pierwszych miesiącach, pomoc medyczną świadczyła nieformalna grupa lekarzy (Medycy na granicy), którzy sami zorganizowali sprzęt medyczny oraz system dyżurów. W ciągu trzech miesięcy Medycy pomogli ponad 300 osobom.¹⁵⁴ Podmioty zrzeszone w Grupie Granica świadczą również pomoc prawną osobom, którym stawiane są zarzuty w związku z udzielaniem pomocy humanitarnej.¹⁵⁵

153 Dane Grupy Granica od sierpnia 2021 r. do października 2022 r.

154 Grupa Granica, [Raport Grupy Granica. Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim](#) (10.11.2022)

155 HFPC, [Gdzie prawo nie sięga](#) (10.11.2022)

8. Partycypacja społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym

8.1. ZAANGAŻOWANIE W WYBORY KANDYDATÓW NA RZECZNIKÓW PRAW DZIECKA I RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Kandydatów na stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka zgłaszają posłowie. Do tej pory nie wykształciła się jednak praktyka społecznych wysłuchań kandydatów na te stanowiska. Od 2015 r. organizacje społeczne podejmują działania na rzecz większego zaangażowania obywateli w proces wyboru kandydatów na te funkcje.

W 2015 r. Sejm wybrał na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dr. Adama Bodnara, którego kandydatura była poparta przez ponad 50 organizacji społecznych. Był to pierwszy raz, kiedy organizacje społeczne poparły kandydata na to stanowisko. W kolejnych latach ta praktyka rozwijała się co raz szerzej. W 2018 r. partie opozycyjne zgłosiły kandydaturę dr Ewy Jarosz na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka. Jej kandydatura była poparta przez ponad 80 organizacji społecznych¹⁵⁶, jednak nie otrzymała poparcia rządzącej większości. W 2020 r. ponad 1200 organizacji społecznych z całego kraju poparło kandydaturę mec. Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁵⁷, jej kandydatura nie uzyskała jednak poparcia w Sejmie.

156 Polskie Radio24.pl, [Prof. Ewa Jarosz kandydatem na Rzecznika Praw Dziecka. Ma poparcie PO, Nowoczesnej i PSL](#) (10.11.2022)

157 Fundacja Batorego, [Między polityczną arytmetyką i społeczną geometrią. Dlaczego poparliśmy kandydaturę Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz na Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (10.11.2022)

8.2. WOLNA SZKOŁA

W reakcji na propozycje zmian w prawie oświatowym (zob. pkt 1 Ramy prawne dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce) zawiązała się inicjatywa Wolna szkoła, która jest siecią organizacji społecznych oraz oddolnych ruchów społecznych działających na rzecz „szkoły dobrej i przyjaznej dla wszystkich uczniów i uczennic”. Organizacje i aktywiści współpracujący w ramach inicjatywy Wolna szkoła przygotowali opracowania na temat wpływu projektowanych zmian w szkolnictwie na prawa uczniów oraz protesty przeciwko projektowanym zmianom.¹⁵⁸ Wolna szkoła prowadziła również konsultacje społeczne dotyczące kolejnych propozycji zmian w prawie oświatowych przedstawionych w 2022 r. po tym, jak Prezydent Andrzej Duda zawetował wcześniejszą nowelizację.¹⁵⁹

8.3. PANELE OBYWATELSKIE




Nową formą działania organizacji społecznych było zaangażowanie w tworzenie paneli obywatelskich, a więc losowo wyłonionej grupy osób, której rolą było rozstrzygnięcie danej sprawy z perspektywy dobra wspólnego danej społeczności. Przykładowo w ramach Warszawskiego Panelu Klimatycznego grupa stu losowo wybranych osób dyskutowała nad problemami związanymi z kryzysem klimatycznym, dostępem do odnawialnych źródeł energetycznych i polityką miasta Warszawy w tym zakresie¹⁶⁰.

158 Wolnaskola.pl (10.11.2022)

159 Glos.pl, Wolna Szkoła publikuje wstępne wyniki konsultacji społecznych ws. lex Czarnek 2.0 i wzywa do udziału w pikiecie (10.11.2022)

160 Oko.press, 113 tys. telefonów. Ruszył pierwszy w historii ogólnopolski panel obywatelski. O kosztach energii (10.11.2022)


HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl
 @hfhrpl
 @hfhrpl

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl