



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Program Przeciw Korupcji

Raport z realizacji projektu
Monitoring procesu stanowienia prawa
w 2007 roku

Raport przygotował zespół uczestniczący w realizacji projektu:
Grażyna Kopińska
Anna Wojciechowska-Nowak
Grażyna Kuźma
Dorota Krzyżanowska

Warszawa, styczeń 2008

Dla ograniczenia korupcji duże znaczenie ma jakość stanowionego prawa oraz przejrzystość procesu jego tworzenia. Dlatego też Programu Przeciw Korupcji, już dwa lata (od stycznia 2006) realizuje projekt „Monitoring procesu stanowienia prawa”. Postanowiliśmy działając w interesie dobra publicznego włączyć się w proces stanowienia dobrego, ograniczającego zagrożenia korupcyjne prawa.

Dodatkowym argumentem za podjęciem realizacji tego projektu był fakt, iż przyjęta przez Sejm 7 lipca 2005 r. ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (dalej dla uproszczenia zwana ustawą lobbingową) dawała, jak początkowo sądziliśmy, znacznie większe niż dotychczas i sformalizowane możliwości uczestniczenia w tym procesie wszystkim zainteresowanym. Jednym z celów naszego projektu jest zbadanie czy i na ile praktyczna realizacja ustawy lobbingowej wpływa na zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego oraz jego uspołecznienie.

Zgodnie z zapisami tej ustawy, rząd jest zobowiązany co najmniej raz na 6 miesięcy przedstawiać program prac legislacyjnych. Projekty ustaw z chwilą przekazania ich do uzgodnień międzyresortowych udostępniane powinny być w Biuletynie Informacji Publicznej i każdy powinien mieć możliwość zgłoszenia swojego zainteresowania pracami nad konkretną ustawą. Zainteresowany powinien mieć możliwość odniesienia się do proponowanych zapisów i zaproponowania własnych. Z chwilą przekazania ustawy do Sejmu należy ponownie złożyć wniosek zgłoszeniowy. W trakcie prac sejmowych może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne, które organizuje się na wniosek posła po zaakceptowaniu go przez właściwą komisję. Wysłuchanie publiczne może również zorganizować instytucja rządowa odpowiedzialna za przygotowanie rozporządzenia. Ci, którzy zgłosili zainteresowanie projektem ustawy bądź rozporządzenia powinni mieć możliwość uczestnictwa w wysłuchaniu.

Już w pierwszym roku prowadzenia projektu (raport 2006 dostępny na <http://www.batory.org.pl/doc/raport-z-monitoringu-procesu-stanowienia-prawa.doc>) zauważyliśmy, iż, istotnym ograniczeniem włączenia się organizacji społecznej w proces stanowienia prawa oraz zaprezentowania własnych uwag poprzez uczestniczenie w wysłuchaniu publicznym jest jego fakultatywny charakter oraz fakt, iż organizacje nie mają żadnego wpływu na decyzję o jego zorganizowaniu. Jak wynika z art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu, wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego może być wniesiony wyłącznie przez posła. Do tej pory bardzo rzadko wysłuchanie było organizowane. Jeśli chodzi o Sejm, to w trakcie całej V kadencji zorganizowano 7 wysłuchań, natomiast instytucje rządowe ani razu nie skorzystały z tego instrumentu.

Ponieważ w trakcie prac nad ośmioma projektami ustaw w stosunku, do których zgłosiliśmy w ostatnich dwu latach swoje zainteresowanie, posłowie nie zdecydowali się na zorganizowanie wysłuchania, chcąc zrealizować nasze zamierzenia musieliśmy skorzystać z innej, znanej w Sejmie od lat możliwości. Mimo obowiązywania od 7 lutego 2006 roku ustawy o lobbingu, na podstawie zapisów Regulaminu Sejmu (art. 153 ust.2) nadal istnieje możliwość zgłoszenia chęci uczestniczenia w pracach komisji na prawach gościa. Z tej procedury korzystaliśmy.

Uważaliśmy, że włączając się w proces legislacyjny ważnych z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji ustaw, będziemy mogli z jednej strony próbować wpłynąć na przyjęcie chroniących interes publiczny zapisów, a z drugiej sprawdzić, na ile ustawa

lobbingowa przyczynia się do większej przejrzystości procesu tworzenia prawa i zabezpiecza go przed pozaprawnymi wpływami.

Monitoring prowadzony jest metodą obserwacji uczestniczącej. Polega ona na okresowym wejściu obserwatora w określone środowisko i obserwowaniu danej zbiorowości od wewnątrz, to jest jako jeden z jej członków. Jest to jednocześnie obserwacja bezpośrednia - obserwator sam zbiera dane. W trakcie obserwacji prac w komisjach i podkomisjach sejmowych zbieramy dokumenty dostarczane członkom tych ciał, oraz po zakończeniu posiedzenia sporządzamy notatkę z obserwacji. Na podstawie tych danych raz do roku przygotowywany jest raport, który oprócz skrótowego opisu zaobserwowanych sytuacji zawiera konkluzje i wnioski.

Niniejszy raport prezentuje nasze działania oraz obserwacje poczynione w roku 2007, w trakcie uczestniczenia w tworzeniu 5 ustaw. W części końcowej niniejszej pracy przedstawiamy również wnioski nasuwające się po 23 miesiącach obserwacji sposobu wykonywania ustawy lobbingowej. Ustawa ta z jednej strony próbuje uregulować działalność zawodowych lobbystów, a z drugiej uczynić bardziej przejrzystym proces stanowienia prawa na etapie prac rządowych i sejmowych. Wnioski przedstawione w niniejszym raporcie dotyczą głównie obszaru stanowienia prawa i tylko pośrednio dotyczą działalności lobbystów. Ze względu na zakres naszego projektu działalność ta nie była głównym przedmiotem naszego zainteresowania.

Proces legislacyjny dwu z opisywanych poniżej projektów ustaw (o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych) rozpoczął się w 2006 roku. Z programu prac legislacyjnych rządu na pierwsze półrocze 2007 roku Zespół Doradczy¹ zarekomendował nam monitoring trzech projektów ustaw: o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych, o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz o gospodarowaniu nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego. Spostrzeżenia nasze opisane są poniżej.

O ile program prac legislacyjnych rządu na pierwsze półrocze został opublikowany na stronach www Kancelarii Prezesa Rady Ministrów terminowo, to plany na drugie półrocze udostępniono z opóźnieniem, bo dopiero 1 sierpnia. Z tych planów zespół doradczy zarekomendował nam pracę nad czterema projektami ustaw:

- o świadczeniach ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych, (Projekt przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, po konsultacjach społecznych przeprowadzonych na przełomie września i października do końca roku nie został skierowany do Sejmu.)
- o zmianie ustawy o ochronie informacji niejawnych, (Projekt miał być przygotowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej. W planach zapisany na listopad 07, nie został upubliczniony do końca roku)
- o systemie informatyzacji w ochronie zdrowia, (Projekt przygotowywany przez Ministerstwo Zdrowia we wrześniu przesłano Grupie Lekarskiej działającej przy Programie przeciw Korupcji do zaopiniowania. Grupa zrezygnowała z opiniowania, ze względu na to, że brak jej specjalistów z dziedziny informatyki. Zespół doradczy uważał, że trzeba obserwować

¹ Przy projekcie istnieje Zespół Doradczy w składzie: mec. Maciej Łaszczuk i były poseł Zbigniew Janas, którzy pomagają nam dokonać wyboru projektów ustaw, których proces tworzenia wart jest zmonitorowania.

proces pracy nad tą ustawą w parlamencie, gdyż spodziewał się dużego zainteresowania ze strony firm informatycznych. Do końca roku projektu nie przekazano do Sejmu.)

- o planowaniu przestrzennym, (Projekt przygotowywany przez Ministerstwo Budownictwa. Nie został udostępniony w BIPie do końca roku.)

W związku z zakończeniem 7 września kadencji Sejmu oraz ze zmianą rządu obserwacje procesu tworzenia wybranych ustaw zaplanowanych na II półrocze zakończono w październiku. Nowy rząd do końca roku 2007 nie przedstawił swoich planów legislacyjnych.

Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (druk nr 1193)

Prawo zamówień publicznych było już raz gruntownie znowelizowane przez Sejm V kadencji, w kwietniu 2006 r. Wprowadzone zmiany szły w kierunku znacznego rozluźnienia procedur. Z jednej strony miało to pomóc w efektywnym wydawaniu pieniędzy unijnych, ale z drugiej niosło ze sobą spore zagrożenia korupcyjne (np. brak możliwości odwołań od decyzji zamawiającego w zamówieniach do wysokości 60 000 euro). Dlatego też, znając intencje rządu, kiedy informacja o planowanej kolejnej nowelizacji tego prawa znalazła się w „Programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2006 r.”, postanowiliśmy włączyć obserwację prac nad tą nowelizacją do projektu monitoringowego.

Niestety natrafiliśmy na spore problemy z dotarciem do właściwego projektu ustawy. W programie prac legislacyjnych Rady Ministrów zawarto informację, że za opracowanie projektu odpowiedzialny jest Urząd Zamówień Publicznych. Jednakże na stronach Urzędu nie można było odnaleźć projektu. Jak się okazało, projekt został udostępniony w portalu internetowym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Prasa² poinformowała, że 24 października 2006 r. projekt nowelizacji został przyjęty przez rząd, co oznacza zakończenie prac na tym poziomie. W wyniku tej dezinformacji co do instytucji prowadzącej projekt nie udało nam się włączyć w proces legislacyjny na poziomie prac rządowych (przesłać naszych uwag). W tej sytuacji nie pozostawało nam, więc nic innego jak oczekiwanie aż projekt nowelizacji wpłynie do Sejmu. 44 dni po zakończeniu prac rządowych, 7 grudnia, projekt ustawy wpłynął do Sejmu i jeszcze tego samego dnia odbyło się pierwsze czytanie. Projekt został skierowany do Komisji Gospodarki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

9 stycznia 2007 r. zgłosiliśmy Marszałkowi Sejmu, na stosownym formularzu, nasze zainteresowanie udziałem w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgłoszenie to zawierało nasze uwagi do ustawy. Za zwiększające zagrożenia korupcyjne uważaliśmy przede wszystkim propozycję podwyższenia progów stosowania Prawa zamówień publicznych do zamówień o wartości powyżej 14.000 euro, oraz ograniczenie prawa do wnoszenia środków odwoławczych w tzw. zamówieniach podprogowych, czyli w postępowaniach o zamówienia, których wartość nie przekracza kwoty - 137.000 euro dla dostaw i usług w sektorze rządowym, 211.000 euro w sektorze samorządowym, a dla robót budowlanych 5.278.000 euro niezależnie od rodzaju zamawiającego. Ograniczenie to polega na wyłączeniu prawa odwołania się do zespołu arbitrowców oraz skargi do sądu. Ponadto nasze zastrzeżenia wzbudziły zaproponowane rozwiązania ograniczające przejrzystości i dostępność informacji o przebiegu postępowania o

² Gazeta Wyborcza 25.10.06., Rzeczpospolita 25.10.06

udzielenie zamówienia. (Zgłoszenie dostępne jest na: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/zg_1_1193/\\$file/zg_1_1193.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/zg_1_1193/$file/zg_1_1193.pdf)) Do czasu rozpoczęcia pracy podkomisji byliśmy jedyną instytucją, która złożyła takie zgłoszenie. Później (27.02.) zgłoszenie złożyły dwie osoby reprezentujące APEXnet Centrum Szkoleń Administracji Publicznej s.c., które zadeklarowało, że działa „w interesie publicznym”. Fakt formalnego zgłoszenia zainteresowania procesem legislacyjnym przez tylko dwie instytucje budzi zdziwienie w zestawieniu z innym faktem – stałej obecności na posiedzeniach podkomisji oraz komisji podczas prac nad projektem tej ustawy od kilkunastu do ponad 30 osób niebędących ani posłami, ani pracownikami Sejmu.

Równocześnie, nauczeni zeszłorocznym doświadczeniem, wiedząc, że przekazanie „Zgłoszenia zainteresowania udziałem w pracach nad projektem ustawy” nie oznacza zapraszania nas do obserwacji prac stosowych komisji i podkomisji, 9 stycznia wysłaliśmy list do Przewodniczących obu Komisji zgłaszając chęć udziału w pracach komisji na prawach gościa. Nasze uwagi do projektu ustawy przesłaliśmy również na adresy poczty elektronicznej posłów, członków Komisji, gdyż przypuszczaliśmy, że może to być jedyna droga dla przedstawienia im naszego stanowiska. Tego samego dnia dostaliśmy zaproszenie na posiedzenie połączonych komisji Gospodarki oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które odbywało się w dniu następnym. Uczestniczyliśmy w pięciu posiedzeniach połączonych komisji w dniach 10.01., 28.02., 01.03., 15.03. i 11.04 oraz w czterech posiedzeniach podkomisji w dniach 24.01, 13.02, 15.02. i 21.02.

Pierwsze posiedzenie komisji, w dniu 10 stycznia miało charakter informacyjny. Wiceminister Rozwoju Regionalnego Tomasz Nowakowski przedstawił założenia nowelizacji, którymi były: podniesienie progów stosowania Prawa zamówień publicznych, oraz progę, od którego zależne będzie prawo wniesienia odwołania, zwiększenie puli zamówień rozstrzyganych w trybie uproszczonym, skrócenie terminów składania ofert, zastąpienie aktualnego arbitrażu arbitrażem zawodowym, czyli utworzenie Krajowej Izby Odwoławczej. Minister pozytywnie ocenił efekty nowelizacji z kwietnia 2006, która nakierowana była na zmniejszenie liczby wpływających odwołań. Z danych przedstawionych przez Tomasza Czajkowskiego, Prezesa UZP, wynikało, że poprzednia nowelizacja spowodowała spadek odwołań o ok. 50%. Zdaniem Prezesa Czajkowskiego jest to wynik przede wszystkim tzw. komasacji odwołań oraz skrócenia terminów. Wydaje się, że w równym stopniu przyczyniło się do tego podwyższenie do 60.000 euro progę, od którego wniesienie protestu jest możliwe. Posiedzeniu nie towarzyszyła dyskusja. Postanowiono powołać podkomisję do sprawy rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych. Przewodniczącym podkomisji został poseł PiS Krzysztof Miśkiewicz.

Zarówno na tym, jak i na wszystkich następnych posiedzeniach komisji i podkomisji oprócz posłów, przedstawiciele rządu i UZP obecnych było bardzo wielu gości. Byli to przedstawiciele Krajowej Izby Gospodarczej, instytucji centralnych i samorządowych oraz przedstawiciele środowisk zawodowych i biznesowych.

Na pierwszym posiedzeniu podkomisji (24 stycznia) frekwencja była bardzo wysoka. Przy czym posłowie (7 osób z 10-osobowego składu podkomisji) oraz przedstawiciele rządu (2 osoby) stanowili niewielki procent wszystkich obecnych. Pozostali uczestnicy to analogicznie jak na posiedzeniach komisji przedstawiciele urzędów publicznych (np. Krajowej Dyrekcji Dróg Publicznych) oraz goście: przedstawiciele mediów, stowarzyszeń zawodowych (np.: Stowarzyszenia Architektów Polskich), stowarzyszeń przedsiębiorców (Krajowej Izby Gospodarczej, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji, Polskiej Konfederacji

Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Konfederacji Pracodawców Polskich) a też przedstawiciele firm (np. Grupy Doradczą Sienna Sp. z o.o.). W przeciwieństwie do lobbystów osoby korzystające ze statusu gościa nie mają obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska, oraz ujawniania czyje interesy reprezentują. Zgodnie z Regulaminem Sejmu gość może zabierać głos tylko na zaproszenie prowadzącego obrady. Jednak często w praktyce sam zgłasza się do głosu i wielokrotnie widzieliśmy, że wpływa na zmianę stanowiska posłów. System ten jest wysoce nieprzejrzysty. Ten sposób tworzenia prawa pozwala faktycznym, ale nieujawnionym lobbystom jednostronnie i niejawnie wpływać na kształt aktów prawnych. Ryzyko to wydaje się tym większe, że zgodnie z Regulaminem Sejmu (art. 154 ust. 2d) w pracach podkomisji, a więc tam gdzie *de facto* odbywa się praca nad treścią aktu prawnego, nie mogą uczestniczyć profesjonalni lobbysci, a uczestniczą osoby faktycznie lobbujące za konkretnymi rozwiązaniami.

Dyskusja merytoryczna toczyła się głównie pomiędzy przedstawicielem rządu odpowiedzialnym za przygotowanie projektu (wiceminister Tomasz Nowakowski) a gośćmi. Udział posłów był raczej marginalny, co prawdopodobnie wynikało z wąskiej specjalizacji tematu oraz konieczności posiadania fachowej i często niezwykle szczegółowej wiedzy. Naszym zdaniem taka sytuacja stwarza ryzyko, że suflowane będą rozwiązania promujące interesy grupowe lub jednostkowe. W jednym wypadku doszło do sytuacji, w której przedstawiciel SARP zgłosił propozycję – jak się wydaje – motywowaną wyłącznie interesem własnej grupy zawodowej. Chodziło o objęcie tzw. „twórczych” prac projektowych takimi samymi przywilejami jakie mają prace artystyczne. Kategorycznie sprzeciwił się temu przedstawiciel rządu odpowiedzialny za projekt.

Na drugim posiedzeniu podkomisji, 13 lutego, podobnie jak poprzednio wśród uczestników dominowali goście reprezentujący wcześniej wspomniane podmioty. Spośród instytucji publicznych reprezentowane były Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i Autostrad oraz Narodowy Bank Polski. Obecnych było jedynie 4 posłów. Nie odnotowaliśmy obecności lobbystów zawodowych.

Dyskusja merytoryczna ponownie toczyła się przede wszystkim pomiędzy stroną rządową, reprezentowaną przez Wiceministra Tomasza Nowakowskiego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych Tomasza Czajkowskiego a gośćmi podkomisji. Niektóre z propozycji zgłaszanych przez gości zostały wstępnie zaakceptowane przez stronę rządową (m.in. propozycja, aby dopuścić zamówienia uzupełniające w tzw. zamówieniach sektorowych). Uzgodniono, że komisja powróci do nich na następnym posiedzeniu, po ich formalnym przedłożeniu przez posłów. W przypadku kilku poprawek strona rządowa, przed ostatecznym zajęciem stanowiska co do ich zasadności, prosiła o przedłożenie ostatecznego brzmienia na piśmie. W kilku wypadkach posłowie uznając zasadność uwag gości zgłosili sprzeciw do zapisów proponowanych przez stronę rządową. W związku z niską frekwencją posłów niektóre przedłożenia rządowe nie zyskały większości w głosowaniu (2 głosy za do 2 przeciw), a tym samym zostały odrzucone. Dotyczyło to między innymi propozycji rządowej, aby poszerzyć zakres informacji upublicznianej przez zamawiającego po wyborze najkorzystniejszej oferty o informacje o wszystkich wykonawcach, którzy złożyli oferty wraz z ich streszczeniem i porównaniem, a nie ograniczać się tylko do informacji o wykonawcy zwycięskim i jego ofercie. Odrzucone w głosowaniu rozwiązanie zwiększało przejrzystość procesu postępowania o zamówienie publiczne.

15 lutego, w trzecim posiedzeniu podkomisji przez pierwszą godzinę uczestniczyło 3 posłów, w drugiej 5, ale podczas głosowań równocześnie było obecnych najwyżej 4 posłów.

Ponownie na sali było wielu gości (ponad 20 osób), głównie przedstawiciele stowarzyszeń przedsiębiorców.

I tym razem szeroka dyskusja merytoryczna odbywała się pomiędzy gośćmi, których traktowano jak ekspertów a ministrem Nowakowskim. Posłowie zabrali głos tylko dwukrotnie (były to posłanki Alicja Olechowska z PO i Anna Paluch z PiSu). Uwagi zgłaszane przez gości były przedstawiane przez przekonanych posłów jako ich własne poprawki i następnie przegłosowywane. Biuro legislacyjne Sejmu uznało taką procedurę za właściwą.

Szczególnie żywo podnoszone były wątpliwości co do poprawki, która w tzw. zamówieniach podprogowych odbierała przedsiębiorcom prawo do wniesienia odwołania od decyzji zamawiającego do Sądu Arbitrażowego. Przeciwko tej zmianie opowiadali się przedstawiciele stowarzyszeń przedsiębiorców oraz przedstawiciele Fundacji Stefana Batorego uważając, że taka zmiana oznacza wycofanie z systemu zamówień instrumentu chroniącego interes publiczny. Wobec wysokiego i stale rosnącego odsetka odwołań uwzględnianych (58% w 2005r.) prawo do odwołania nie tylko chroni prywatny interes wykonawcy, lecz również pełni istotną funkcję w usuwaniu nieprawidłowości występujących w zamówieniach publicznych. Tym samym propozycja rządowa zdecydowanie zmniejszyła przejrzystość procesu zamówień publicznych. Rząd i posłanka Anna Paluch z PiSu nie dawali się przekonać, jako najważniejszy argument przedstawiając konieczność „odblokowania procesu udzielania zamówień”. Nawet propozycja kompromisowa (Włodzimierza Dzierżanowskiego z Grupy Doradczej Sienna Sp. z o.o.), aby zostawiając możliwość wnoszenia odwołań i równocześnie zezwolić na zawieranie kontraktów przed ostatecznym rozstrzygnięciem procedury odwoławczej, nie została przez posłów zaakceptowana.

21 lutego odbyło się ostatnie tzw. czyszczące posiedzenie podkomisji. Na sali obecnych było około 40 osób, w tym 4 posłów (przez część posiedzenia 5), około 30 gości oraz kilku reprezentantów instytucji publicznych. Podczas tego posiedzenia powrócono do poprawek, które z różnych powodów nie zostały przegłosowane w toku wcześniejszych prac podkomisji. Kilkukrotnie obserwowaliśmy efekt aktywności gości na poprzednich posiedzeniach. W kilku wypadkach podsekretarz stanu Tomasz Nowakowski zaproponował teraz nowe brzmienie przepisu uwzględniające uwagi zgłaszane wcześniej przez te osoby. Przykładowo eksperci stowarzyszeń przedsiębiorców podnosili, że na gruncie przedłożenia rządowego nie ma ścisłej cezurę czasowej zakończenia kontroli uprzedniej prowadzonej przez Urząd Zamówień Publicznych. Kontrola uprzednia bowiem zgodnie z projektem powinna się zakończyć w terminie 14, a w wypadku kontroli szczególnie skomplikowanej - 30 dni od doręczenia przez podmiot kontrolowany żądanych dokumentów i wyjaśnień, o które Prezes UZP mógł prosić w każdym czasie i kilkakrotnie. Ostatecznie skreślono słowo „wyjaśnić” i ustalono, że termin 14 i 30 dniowy liczony będzie od dnia złożenia dokumentów. Wezwanie do złożenia wyjaśnień nie będzie już powodowało przerwania biegu terminu. Takiemu rozwiązaniu sprzeciwiał się Prezes UZP twierdząc, że wobec systematycznie wprowadzanej decentralizacji systemu zamówień publicznych wzmocnione powinny być funkcje kontrolne. Dążenie do dotrzymania tak zakreślonych terminów spowoduje obniżenie jakości i rzetelności kontroli. Tym samym osiągnięto rozwiązanie kompromisowe, które z jednej strony uściśla nieco termin przeprowadzenia kontroli i nie stawia już zamawiającego w sytuacji, że czynności kontrolne mają właściwie charakter bezterminowy, z drugiej zapewnia minimum rzetelności.

W kilku też wypadkach posłowie – przekonani argumentami gości – zgłaszali poprawki zgodnie z ich sugestiami. Niemniej kwestie, które wzbudzały największe kontrowersje, w tym

odebranie wykonawcom prawa do odwołania w zamówieniach podprogowych, pozostały bez zmian. Sprawozdanie przyjęto jednomyślnie – za głosowało 4 z 4 obecnych posłów.

Na posiedzeniach połączonych komisji w dniach 28 lutego i 1 marca zaowocowała aktywność gości (przede wszystkim ekspertów stowarzyszeń przedsiębiorców) przejawiana na posiedzeniach podkomisji. Część sugestii zgłaszanych tam przez osoby mające status gościa została przejęta przez posła Krzysztofa Mikułę (PiS) i zgłoszona jako jego własne poprawki. Poprawki te, jak wyjaśnił poseł Mikuła, zostały skonsultowane i zaakceptowane przez stronę rządową. Można więc wnioskować, że strona rządowa również uznała uwagi gości za zasadne.

Eksperci reprezentujący stowarzyszenia przedsiębiorców negatywnie ocenili m.in. poprawkę, która nakładała na przedsiębiorców obowiązek uzyskania dokumentów potwierdzających spełnienie stosownych wymagań „w dniu składania wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo składania ofert”. Wskazywano, że niejednokrotnie wykonawcy mogą nie być w stanie uzyskać dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań na dzień składania dokumentów. Problem w szczególności odnosił się do zaświadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz urzędów skarbowych o niezaleganiu ze składkami i podatkami. Instytucje te bowiem potwierdzają niezaleganie ze zobowiązaniami co najwyżej na dzień wystawienia zaświadczenia nie zaś na przyszłość. W związku z tym eksperci zaproponowali rozwiązanie dopuszczające uzupełnianie wspomnianych dokumentów już po rozstrzygnięciu postępowania. Propozycja ta znalazła się w pakiecie poprawek posła Mikuły zgłoszonych jako jego własne i po konsultacji ze stroną rządową. Negatywnie ocenili ją posłowie opozycji, między innymi Stanisław Huskowski z PO, zwracając uwagę, że takie rozwiązanie umożliwi nieuczciwym przedsiębiorcom manipulowanie terminem spłaty zobowiązań publicznych, a nawet ich niespłacenie - w wypadku przegrania przez przedsiębiorcę postępowania o zamówienie publiczne. Posłowie ci stali na stanowisku, że przedsiębiorcy, którzy nie rozliczyli się ze Skarbem Państwa, w ogóle nie powinni być dopuszczani do postępowania o zamówienie finansowane ze środków publicznych. Mimo słuszności tych zastrzeżeń poprawka posła Krzysztofa Mikuły, a faktycznie ekspertów stowarzyszeń przedsiębiorców, została przyjęta.

Kolejna poprawka zasugerowana przez ekspertów i zawarta w pakiecie posła Mikuły przewidywała podwyższenia limitu tzw. zamówień uzupełniających. O ile w brzmieniu pierwotnym zamawiający mógł rozszerzyć kontrakt o 20% wartości zamówienia, co w praktyce oznacza pominięcie trybów konkursowych, to po przyjęciu poprawki uzupełnienie zamówienia stałoby się możliwe aż do 50 % jego pierwotnej wartości. Posłowie opozycji (a w szczególności osoby w przeszłości pracujące przy zamówieniach publicznych) zwracali uwagę na fakt, że podwyższenie limitu, pomimo że dopuszczalne przez prawo unijne, rodziłoby ryzyko „dumpingu” cenowego oraz dzielenia zamówień. Argumentacja ta, słusznie wskazująca na ryzyko omijania trybu przetargowego, przekonała większość posłów i w konsekwencji propozycja posła Mikuły została odrzucona.

Posłowie opozycji (m.in. posłanka Małgorzata Ostrowska z SLD) zarzucali, że część poprawek (np.: podniesienie limitu zamówień uzupełniających, skrócenie terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w licytacji elektronicznej) wykracza poza przedłożenie rządowe, w konsekwencji czego poprawki te nie przeszły przez proces właściwych konsultacji. Uwaga ta była zasadna, gdyż w wielu opracowaniach uważa się, iż ograniczenie wprowadzania przez posłów zmian wykraczających poza przedłożenie rządowe może zabezpieczać proces legislacyjny przed bezprawnym lobbingsiem.

Na marginesie zauważyć wypada, że niektórzy posłowie nie przejawiali zainteresowania dyskusją, czytali gazety i rozmawiali. Przewodniczący kilkakrotnie prosił uczestników o ciszę. Ze strony posłów padały również pytania dotyczące zmian wielokrotnie dyskutowanych i komentowanych w periodykach branżowych czy mediach (w tym pytanie o zasadność zastępowania aktualnego arbitrażu Krajową Izbą Odwoławczą), a więc kwestii, które przy minimalnym zainteresowaniu nowelizacją powinny być posłom znane.

Wobec faktu, że posiedzenia wyznaczone zostały w tzw. tygodniu sejmowym, czasem równoległe do obrad innych ciał sejmowych, kilkakrotnie przerywano je w celu ustalenia quorum. Posiedzenie z 28 lutego zostało odroczone z powodu jego braku. Na posiedzeniu połączonych komisji Gospodarki oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 1 marca projekt nowelizacji przyjęto większością 22 głosów przy 11 głosach wstrzymujących. Nikt nie głosował przeciw.

Po raz kolejny połączone komisje zebrały się 15 marca, kiedy to głosowano poprawki zgłoszone w trakcie II czytania. Większość z 18 zgłoszonych poprawek nie była zawarta w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych. Były to nowe propozycje i tym samym rodziły wątpliwości, czy tryb, w jakim zostały wprowadzone nie narusza zasad prawidłowej legislacji.

Poseł Kuchciński z PiS ponowił jedną z wcześniej omawianych propozycji zawartych w pakiecie posła Mikuły, która zezwalała na bezprzetargowe „dopełnianie” zamówienia dotyczącego usług lub robót budowlanych do 50% wartości realizowanego zamówienia. Choć poprawka ta została odrzucona na posiedzeniu 1 marca, tym razem przyjęto ją bez sprzeciwu. Nasze obawy, że ostatecznie przyjęte przez Sejm rozwiązanie jest kontrowersyjne potwierdziła kilka miesięcy później Komisja Europejska. Zwróciła ona uwagę polskiemu rządowi, że należy tak zmienić ten zapis w ustawie aby wynikało z niego jasno, że zamówienie dodatkowe ma ścisły związek z podstawowym. W tej chwili istnieje ryzyko nadużyć prowadzących do udzielania znacznej części zamówień w trybie „z wolnej ręki”.³

W trakcie tego posiedzenia poseł Waldemar Pawlak (PSL) zaproponował skreślenie wszystkich artykułów przewidujących powołanie Krajowej Izby Odwoławczej. Był to wniosek zaskakujący, gdyż powołanie Izby złożonej z zawodowych składów orzekających w miejsce dotychczasowego zespołu pracujących społecznie arbitrów było jednym z głównych założeń nowelizacji. Pomimo nieprzekonującej argumentacji posła Pawlaka (np. o mnożeniu bytów) za jego poprawką głosowali także posłowie PO. Poprawkę odrzucono głosami koalicji.

Nad większością poprawek bez względu na ich zawartość głosowano za lub przeciw stosując dyscyplinę klubową (członkowie klubów partii koalicyjnych wspierali swoje wnioski, a członkowie klubów partii opozycyjnych swoje). Został przyjęty tylko jeden z 4 wniosków PO i żaden z 5 wniosków zgłaszanych przez PSL. Większość odrzuciła wniosek posła Chlebowskiego z PO (podczas obrad komisji poprawki PO zgłaszała posłanka Danuta Jazłowiecka) zachowujący możliwość drogi odwoławczej (wystąpienia po nowelizacji do Krajowej Izby Odwoławczej) dla zamówień równych lub przekraczających 60 000 euro (art. 184). Za takim rozwiązaniem opowiadała się większość gości podkomisji oraz Program Przeciw Korupcji.

³ za The Wall Street Journal – Dziennik, z 3 grudnia 2007 r.

W trakcie obrad, prowadzący je Przewodniczący Komisji Gospodarki poseł Maks Kraczkowski (PiS) dopuszczał wypowiedzi gości, głównie przedstawicieli „Polskich elektrowni” i PKPP „Lewiatan”.

Mimo możliwości (zezwała na to art. 154 ust. 2a Regulaminu Sejmu) w pracach komisji nie uczestniczyli profesjonalni lobbyści (zarejestrowani w rejestrze lobbystów i zobowiązani do noszenia specjalnych plaketek).

Ustawę uchwalono na posiedzeniu Sejmu 16 marca stosunkiem głosów: 402 – za, przy braku sprzeciwu i wstrzymujących się.

Senat na posiedzeniu 30 marca zaproponował kilkanaście poprawek, w tym zmienił zapis dotyczący prawa do wniesienia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej. Postanowiono utrzymać w mocy obowiązującą regulację, która dawała możliwość drogi odwoławczej dla zamówień równych lub przekraczających 60 000 euro (art. 184), a nie jak przegłosował Sejm - powyżej 137 tys. euro dla zamówień rządowych i 211 tys. euro dla zamówień samorządowych, a dla robót budowlanych 5.278.000 euro niezależnie od rodzaju zamawiającego.

11 kwietnia połączone Komisje rozpatrywały poprawki zgłoszone przez Senat. Z punktu widzenia przejrzystości dwie z nich miały poważne znaczenie: brak zgody na podwyższenie progów, od których Prawo zamówień publicznych uzależnia prawo wniesienia odwołania od protestu, oraz poprawka zabezpieczająca członków Krajowej Izby Odwoławczej przed konfliktem interesów. Ta druga poprawka została przyjęta.

Wokół poprawki dotyczącej podwyższenia progów dla pełnej procedury odwoławczej po raz kolejny wywiązała się dyskusja, która podsumowywała argumenty zgłaszane w toku prac podkomisji i komisji. W dyskusji głos zabierali obok posłów, z których część zajęła odmienne niż poprzednio stanowisko (np. Anna Paluch, PIS), również przedstawiciele stowarzyszeń przedsiębiorców i eksperci. Poprawka senacka została odrzucona większością 15 głosów posłów koalicyjnych przy 11 głosach przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Podczas całego procesu legislacyjnego odnosiliśmy wrażenie, że autorowi projektu nowelizacji – Ministerstwu Rozwoju Regionalnego zależy przede wszystkim na maksymalnym uproszczeniu i przyspieszeniu procedur obowiązujących w procesie zamówień publicznych. Ochrona celowości i przejrzystości procesu wydawania pieniędzy publicznych była na drugim planie.

Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, a następnie ustawy o Prezesie Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych

3 sierpnia 2006 r. wiceminister Bolesław Piecha poprosił Grupę Lekarską działającą przy Programie Przeciw Korupcji o przesłanie uwag do projektu ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Byliśmy jedną z 39 instytucji, do której zwrócono się o opinię. 31 sierpnia Grupa Lekarska przesłała swoje zastrzeżenia do projektu rządowego. (List z uwagami dostępny jest na http://www.batory.org.pl/doc/ustawa_urpl.doc.) Jej przedstawiciele byli też zaproszeni na

konferencję uzgodnieniową (18 września), ale ze względu na późno otrzymanie zaproszenie (na dwa dni robocze przed spotkaniem) nikt nie mógł w niej uczestniczyć. Reakcji na uwagi przedstawione na piśmie nie było.

Postanowiliśmy włączyć tę ustawę do projektu „Monitoringu procesu stanowienia prawa”, gdyż Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych jest obecnie swojego rodzaju hybrydą prawną: nie jest ani agencją rządową, ani urzędem administracji centralnej. W związku z tym np. nie podlega tzw. przepisom antykorupcyjnym, które obowiązują pracowników tych dwu typów instytucji. Pierwszy projekt nowej ustawy o URL niestety nie rozwiązywał tego problemu w satysfakcjonujący sposób, a ponadto wprowadzał kilka rozwiązań sprzyjających korupcji, np. planowano aby URL, który wydaje decyzje administracyjne mógł prowadzić działalność komercyjną na zlecenie między innymi firm, które o decyzję taką się ubiegają.

W połowie października 2006 r. ustaliliśmy, że w trakcie konsultacji resortowych uwagi krytyczne do projektu zostały zgłoszone przez Ministerstwo Finansów i Komitet Integracji Europejskiej. W czasie gdy Ministerstwo Zdrowia przygotowywało nowy projekt ustawy, w Internecie ciągle dostępny był stary, nie odpowiadający aktualnemu stanowi prac nad ustawą. Poinformowano nas, że nowy projekt ma trafić po 23 października pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, by potem zajęła się nim Rada Ministrów. Na tym etapie Ministerstwo nie przewidywało już dalszych konsultacji społecznych.

Ponieważ przez ponad miesiąc nie było żadnych informacji co dzieje się z projektem ustawy, po raz kolejny zapytaliśmy Ministerstwo Zdrowia na jakim etapie są obecnie prace nad tą nowelizacją. 8 grudnia pracownicy ministerstwa poinformowali nas, że: „prace trwają i terminu zakończenia ich nie można obecnie określić”.

Ku naszemu zaskoczeniu w planach legislacyjnych rządu na I półroczu 2007 r. ustawa o Urzędzie Rejestracji Leków, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych wpisana została dopiero na czerwiec. W świetle faktu, że prace nad projektem prowadzono już od co najmniej pół roku odłożenie zakończenia ich na poziomie rządowym o kolejne pół roku nie miało racjonalnego uzasadnienia. Osoby odpowiedzialne w Ministerstwie Zdrowia za ten projekt nie informowały o przyczynach opóźnień. Dopiero w połowie lutego w rozmowie z pracownikiem ministerstwa udało nam się ustalić, że ze względu na duże rozbieżności w ocenie projektu ustawy dotychczasowy projekt upadł i będzie tworzony zupełnie nowy. Jednocześnie poinformowano nas, że osoba, która dotychczas była odpowiedzialna za pracę na projektem ustawy odeszła z Ministerstwa i nie ma na razie żadnej osoby odpowiedzialnej w ramach ministerstwa za tą ustawę.

Pod koniec lipca na stronie www Ministerstwa Zdrowia pojawił się projekt ustawy, tym razem nie o Urzędzie, a o Prezesie Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Pomimo tego, iż w części dokumentu nazwanej „Ocena skutków regulacji” zostaliśmy wymienieni wśród instytucji, którym projekt zostanie przekazany do „konsultacji społecznych” - nic takiego nie nastąpiło. Niezaproszeni formalnie do konsultacji, 17 sierpnia wysłaliśmy do ministra Bolesława Piechy nasze uwagi w formie listu. (List z uwagami dostępny jest na http://www.batory.org.pl/doc/uwagi_urpl.doc) Zwracaliśmy w nim uwagę przede wszystkim na to, że zgodnie z projektem (art. 2 ust 4) „Urząd może wykonywać wyodrębnioną działalność polegającą na świadczeniu usług eksperckich i szkoleniowych”. W naszej opinii taki zapis stanowi zagrożenie do pojawienia się usankcjonowanej korupcji. Może dochodzić do tego, iż bez zlecenia Urzędowi odpowiednich usług eksperckich nie będzie możliwym uzyskanie pozytywnej decyzji organu. Co więcej taki zapis stanowi zagrożenie dla autonomii samego organu, ponieważ Urzędowi

trudno będzie orzekać wbrew wcześniejszej, własnej opinii. Urząd będzie związany swoją opinią w danym zakresie wydaną na rzecz podmiotu zanim podmiot ten rozpocznie oficjalne procedury.

6 września o godz. 12.00 faxem zaproszono nas (obok dziewięciu innych instytucji) na konferencję uzgodnieniową, która odbyła się następnego dnia o godz. 9.00. W konferencji brała udział prawniczka reprezentująca Fundację. Dowiedziała się, że postanowiono wrócić do pierwotnej nazwy projektu ustawy, który znów nazywa się o Urzędzie....., W trakcie spotkania omawiano kolejno wszystkie zgłoszone uwagi, które nie zostały uwzględnione przez legislatorów w nowym projekcie ustawy. Reprezentanci Ministerstwa przedstawiali poszczególne propozycje zmian do projektu wraz z uzasadnieniem dlaczego danej propozycji nie uwzględniono. Przedstawiciele zaproszonych na konferencję mogli przedstawić swoje stanowisko w każdej z omawianych kwestii.

W wyniku dyskusji nad zgłoszoną przez nas uwagą do art. 2 ust 4 projektu uzgodniony został wspólnie w gronie wszystkich uczestników konferencji, nowy tekst uściślający charakter szkoleń prowadzonych odpłatnie przez Urząd. Zostało wykreślone budzące nasze największe wątpliwości (i jak się okazało także pozostałych uczestników konferencji) określenie „usługi eksperckie”, które odpłatnie Urząd mógłby świadczyć na rzecz osób trzecich. W drodze burzliwej dyskusji wypracowana została następująca nowa treść tego artykułu: „... prowadzenia szkoleń lub udzielania porad naukowych w zakresie prowadzenia testów i badań niezbędnych do wykazania jakości, bezpieczeństwa i skuteczności produktów leczniczych, produktów biobójczych oraz w zakresie spełnienia wymagań zasadniczych, przeprowadzania ocen zgodności i klasyfikacji wyrobów medycznych.” To niezbyt zgrabne stylistycznie sformułowanie było efektem redagowania zapisów „na gorąco”. Uczestnicy konferencji nie chcieli dopuścić do pozostawienia określenia „usługi eksperckie”, natomiast reprezentanci producentów środków medycznych i ministerstwa chcieli coś, niejako w zamian za to dopisać.

Uczestniczący w konferencji przedstawiciele przemysłu farmaceutycznego podnosili jako konieczne istnienie możliwości uzyskiwania w URL porad naukowych (*scientific advice*) w sposób czytelny, uregulowany ustawowo. Powoływali się na to, że doradztwo naukowe o takim charakterze jest prowadzone przez Europejską Agencję Oceny Produktów Leczniczych EMEA i dopuszczalne na podstawie rozporządzenia nr 726 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31.03.2004. Naszym zdaniem jest to rozwiązanie ryzykowne. Przy wprowadzeniu takiego rozwiązania istnieje zawsze niebezpieczeństwo „lepszego” traktowania tych, którzy zamówili ekspertyzę i w ten sposób swoistego zmuszania do korzystania z możliwości zlecenia „porad naukowych”.

Trudny do zrozumienia dla nas był klucz jakim się posługiwano zapraszając uczestników konferencji uzgodnieniowej. Oprócz nas zostali zaproszeni przedstawiciele: Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego „Polfarmed”, Związku Pracodawców Branży Zoologicznej „Hobby Flora ZOO”, NSZZ „Solidarność”, Instytutu Żywności i Żywienia im. prof. dr med. Aleksandra Szczygła, Związku Producentów Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych „Infarma”, Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, Towarzystwa Farmaceutyczno-Ekonomicznego, Krajowej Rady Suplementów i Odżywek oraz Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego. Brakowało między innymi przedstawicieli Naczelnej Izby Lekarskiej, czy innych niż NSZZ „Solidarność” związków zawodowych. W trakcie spotkania poinformowano nas, że zaproszono tylko tych, którzy przesłali uwagi.

Wszystko wskazuje na to, że konferencja uzgodnieniowa była ostatnim etapem prac nad projektem ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i

Produktów Biobójczych. Nie ma informacji aby projekt ustawy był przyjęty przez Radę Ministrów. Do końca 2007 roku nie przesłano projektu do Sejmu. W grudniu na stronach internetowych ministerstwa umieszczona była nieaktualna wersja projektu z lipca 2007 r. jeszcze z „Prezesem” w tytule (<http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=q491&ms=382&ml=pl&mi=382&mx=0&mt=&my=131&ma=08998>).

Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz niektórych innych ustaw, a następnie rządowym projektem ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych. (druk nr 1569)

W październiku 2006 r. minister w Kancelarii Premiera Rady Ministrów Przemysław Gosiewski poprosił nas o przesłanie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (potocznie zwaną ustawą anty-korupcyjną) oraz niektórych innych ustaw. 18 grudnia przesłaliśmy naszą opinię (dostępna na <http://www.batory.org.pl/doc/opinia-o-ustawie-antykorupcyjnej.doc>). Pozytywnie oceniliśmy przede wszystkim ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych przez różne osoby pełniące funkcje publiczne, oraz wprowadzenie zasady jawności w odniesieniu do wszystkich podmiotów składających oświadczenia majątkowe. W obowiązującym stanie prawnym przykładowo oświadczenie burmistrza miasta podlega ujawnieniu natomiast ministra już nie. Trudno znaleźć uzasadnienie dla tego rodzaju niespójności. Co więcej zasadne wydaje się założenie, że im większy zakres kompetencji władczych w rękach osoby pełniącej funkcje publiczne tym bardziej uzasadniona jest ingerencja w jej prywatność.

Zastrzeżenia natomiast budziło kilkanaście rozwiązań. Przede wszystkim były to zapisy związane z tzw. lustracją majątkową. Za wykraczające poza cel regulacji uznaliśmy obowiązek wskazywania źródeł pochodzenia pieniędzy, za które osoby pełniące funkcje publiczne nabyły majątek także przed okresem pełnienia funkcji. Uznaliśmy również, że nie do zaakceptowania jest regulacja przewidująca sankcję karną oraz przepadek majątku osoby pełniącej funkcję publiczną, która nie wykaże źródeł pochodzenia swojego majątku w sytuacji, gdy obowiązek taki nie ogranicza się do aktywów nabytych w czasie pełnienia funkcji, a rozciąga się na cały majątek zgromadzony przez daną osobę. Samo nałożenie obowiązku ujawnienia źródeł pochodzenia całego majątku (nie zaś części zgromadzonej w czasie pełnienia funkcji) stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prywatność jednostki. Natomiast zabezpieczenie wadliwie skonstruowanego obowiązku tak represywnymi sankcjami naruszałoby, naszym zdaniem, podstawowe poczucie sprawiedliwości.

W planach legislacyjnych rządu na I półrocze 2007 r. przygotowanie nowelizacji tzw. ustawy antykorupcyjnej wpisane zostało na styczeń. Rząd przyjął projekt nowelizacji na posiedzeniu 13 lutego. Z satysfakcją zauważyliśmy, że przyjęto naszą uwagę, że kontroli może podlegać tylko majątek zgromadzony w czasie pełnienia funkcji publicznej.⁴

Należy zwrócić uwagę na to, że przez długi czas projekt nowelizacji nie był upubliczniony. Instytut Spraw Publicznych w biuletynie internetowym z 10.02.07. skarży się, że: „...23

⁴ 12.02.07. na stronach internetowych KPRM w zakładce „Wydarzenia”, w informacji o nowelizacji ustawy anty-korupcyjnej czytamy: „Funkcjonariusze publiczni będą musieli ujawnić posiadany majątek, zgromadzony w czasie pełnienia przez nich działalności publicznej oraz podać źródło jego pochodzenia.”

stycznia 2007 r. ani on [projekt nowelizacji ustawy anty-korupcyjnej], ani żaden z dokumentów poświęconych pracom nad tym projektem nie był dostępny, co stanowi naruszenie obowiązującego prawa.chcemy zwrócić uwagę wszystkim, którzy interesują się pracami legislacyjnymi na permanentny problem z niewykonywaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej i ignorowaniem ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa przez funkcjonariuszy najwyższych urzędów państwowych.”

26 marca wpłynął do Sejmu nie, jak można się było spodziewać projekt nowelizacji tzw. ustawy anty-korupcyjnej, ale rządowy projekt ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych. W uzasadnieniu do projektu nie tłumaczy się dlaczego legislator postanowił przedstawić nową ustawę, a nie zmieniać już istniejącą. Można przypuszczać, że decyzja ta była motywowana politycznie. Chodziło o przekazanie sygnału, że rząd wszystko co dotyczy korupcji traktuje inaczej niż jego poprzednicy.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 10 maja. Wniosek o odrzucenie projektu w całości przypadł stosunkiem głosów 23 za, 225 przeciw, przy 136 wstrzymujących się. Za odrzuceniem projektu ustawy głosowali głównie posłowie PSL (17). Na tym samym posiedzeniu projekt skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. 22 maja Komisja powołała podkomisję nadzwyczajną, na czele której stanął poseł Łukasz Zbonikowski z PiS.

22 maja zgłosiliśmy Marszałkowi Sejmu, na stosownym formularzu, nasze zainteresowanie udziałem w pracach nad projektem ustawy. Zgłoszenie to zawierało nasze uwagi do ustawy. Zasadnicze zastrzeżenie mieliśmy do tego, że w projekcie proponuje się sankcje karne (do 3 lat więzienie) za złamanie wielu zapisów ustawy np. za niezłożenie oświadczenia majątkowego, czy nie zbycie akcji w terminie 3 miesięcy. Naszym zdaniem w wypadku tego typu naruszeń skuteczniejsze jest zagrożenie utratą funkcji lub karą finansową. Uważaliśmy również, że wykracza poza cel ustawy przepis zobowiązujący osoby pełniące funkcje publiczne do ujawnienia umów przenoszących własność przedmiotów o wartości powyżej 10.000 zł. na członków rodziny w okresie 5 lat poprzedzających objęcie funkcji publicznej. Podkreślaliśmy ponownie, że lustracja majątkowa może dotyczyć wyłącznie czasu sprawowania funkcji publicznej. (Zgłoszenie dostępne jest na: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszms?OpenAgent&5> oraz http://www.batory.org.pl/doc/zgloszenie_zainteresowania.doc)

Równocześnie wysłaliśmy list do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zgłaszając chęć udziału w pracach komisji na prawach gościa. Nasze uwagi do projektu ustawy przesłaliśmy również na adresy poczty elektronicznej posłów, członków Komisji.

Uczestniczyliśmy we wszystkich czterech, merytorycznych posiedzeniach podkomisji - w dniach 12.06., 20.06., 27.06. i 3.07. Pierwsze posiedzenie 22 maja miało charakter proceduralny.

12 czerwca w pracach uczestniczyło 4 posłów z 8-osobowego składu podkomisji. Ponadto poza pracownikami Biura Legislacyjnego Sejmu uczestniczyło w nim kilku gości: przedstawiciele wywiadu wojskowego i Instytutu Spraw Publicznych oraz Fundacji im. Stefana Batorego.

Minister Gosiewski – autor projektu opuścił obrady po około 15 min. Reprezentująca go Małgorzata Sadurska sekretarz stanu w KPRM najwyraźniej nie czuła się upoważniona do podejmowania decyzji merytorycznych. Z sześciu artykułów, nad którymi w tym dniu pracowała podkomisja przyjęto jeden. Ustalono, że pozostałe będą ponownie przygotowane przez KPRM na następne posiedzenie. Wstępnie zgodzono się tak zmienić brzmienie art. 2 pkt. 2, aby ustawie nie podlegały wszystkie osoby definiowane w innych ustawach jako „osoby pełniące funkcje publiczne”, czyli np. nauczyciele, lekarze, adwokaci. (Na ten problem zwracaliśmy uwagę w naszym wniosku do Marszałka Sejmu). Jednakże ostateczny zapis miał być przedstawiony przez rząd na kolejnym spotkaniu.

Przewodniczący podkomisji poseł Łukasz Zbonikowski z PiSu zachęcał wszystkich obecnych na sali do zabierania głosu. Szeroko dyskusja merytoryczna odbywała się pomiędzy posłem Derą (PiS), Zbonikowskim i Rydzionem (SLD) a gośćmi.

Drugie posiedzenie podkomisji odbyło się 20 czerwca i trwało 4 godziny. Zaplanowano je na dłużej, ale po przerwie z braku quorum musiano przerwać. W pracach podkomisji uczestniczyło 5 posłów, członków podkomisji i jeden poseł niebędący jej członkiem Marek Wikiński (SLD). Ponadto poza pracownikami Biura Legislacyjnego Sejmu w posiedzeniu uczestniczyło kilku gości: przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego, CBA i Fundacji im. Stefana Batorego.

Rząd, a konkretnie Ministra Przemysława Gosiewskiego reprezentowała Angelina Sarota dyrektor Departamentu Prawnego KPRM. Pomimo tego, iż na poprzednim spotkaniu ustalono, że strona rządowa zaprezentuje nowe brzmienie art. 2, 3, 4, 5 i 6 nic takiego nie nastąpiło. Przedstawiciele Rządu nie mieli klarownego stanowiska i dlatego dyskusję nad tymi artykułami odbyto ponownie. Zdarzało się też, że pani Angelina Sarota prezentowała odmienne stanowisko co do zamysłu projektodawcy niż czyniła to pani minister Małgorzata Sadurska na poprzednim posiedzeniu. W szczególności dotyczyło to interpretacji przepisów określających zakres przedmiotowy ograniczeń nałożonych na osoby pełniące funkcje publiczne. W innym momencie na pytanie prowadzącego obrady posła Zbonikowskiego o przedstawienie racji jakie stały za przyjęciem konkretnego rozwiązania przedstawicielka KPRM odpowiedziała, że go nie zna, gdyż stosowne ustalenia zapadły na ostatniej Radzie Ministrów, a protokół z posiedzenia jest tajny.

Dłuższa dyskusja toczyła się wokół Art.6. pkt.1. (zwracaliśmy na niego uwagę w naszym wystąpieniu). Przewiduje on fakultatywność sankcji w postaci rozwiązania stosunku pracy w związku z naruszeniem zakazów łączenia funkcji publicznej z działalnością w sektorze prywatnym lub posiadania akcji lub udziałów ponad dopuszczalne limity. Rozwiązanie stosunku pracy lub odwołanie osoby naruszającej ten przepis zależy od decyzji pracodawcy. Inaczej jest to rozwiązane w przypadku samorządowców, gdzie sankcja następuje *ex lege*, czyli w sposób automatyczny. Posłowie Rydzoń (SLD) i Wikiński, ale również Zbonikowski z PiSu opowiadali się za wprowadzeniem analogicznego rozwiązania wobec wszystkich osób podlegających ustawie antykorupcyjnej. Przedstawiciel rządu był przeciw, ale posłowie zagłosowali wbrew przedłożeniu rządowemu.

Pozostałe sugestie naszego zespołu, które zostały przyjęte przez podkomisję, obejmowały:

- skrócenie z 3 lat (w propozycji rządowej) do 2 lat okresu zakazu podejmowania przez osobę pełniącą funkcję publiczną pracy u przedsiębiorcy, wobec którego wydawała ona decyzje administracyjne;

- wprowadzenie jednolitego i ścisłego, tj. 14-dniowego, terminu przewidzianego na złożenie oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną tuż po objęciu funkcji oraz w wypadku podjęcia takiej działalności w okresie późniejszym lub zmiany jej charakteru (w przedłożeniu rządowym uzupełnienie oświadczenia miało być składane „niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek do jego złożenia”);
- ograniczono ryzyko nadużyć wynikające z możliwości uchylenia się od obowiązku złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka poprzez oświadczenie o braku wiedzy w tym zakresie – przewidziano odpowiedzialność karną za podanie nieprawdy w oświadczeniu o braku wiedzy.

Podobnie jak na poprzednim spotkaniu podkomisji przewodniczący poseł Łukasz Zbonikowski z PiSu zachęcał wszystkich obecnych na sali do zabierania głosu. Bardzo aktywnym w dyskusji był poseł Wikiński formalnie nie mający statusu członka podkomisji.

W posiedzeniu 27 czerwca uczestniczyło sześciu posłów członków podkomisji oraz poseł Marek Wikiński, przy czym poseł Stanisław Rydzoń był obecny tylko na części posiedzenia. Uwagę zwracała bierność strony rządowej. Sposób prezentowania stanowiska rządu oraz sporadyczne uczestnictwo w dyskusji nad poszczególnymi rozwiązaniami lub wątpliwościami pozostawiały wrażenie braku rzetelnej znajomości projektu oraz trudności w poruszaniu się po jego tekście. Kilkukrotnie na pytanie o zasadność danego uregulowania przedstawiciel strony rządowej nie potrafił udzielić odpowiedzi. Odnosiło się wrażenie, że osoby reprezentujące rząd nie pracowały nad projektem od początku i w związku z tym nie znają *ratio* poszczególnych rozwiązań, nie mogą więc wyjaśnić powodów i potrzeby ich wprowadzenia. Kilkukrotnie też w tej roli wyręczał stronę rządową poseł podając przykłady stanów faktycznych, zagrożeń o charakterze korupcyjnym, którym dana regulacja w ich przekonaniu może przeciwdziałać. Bierność rządu zdawała się być widoczna również dla członków podkomisji, którzy po niesatysfakcjonujących odpowiedziach strony rządowej swoje wypowiedzi poprzedzali stwierdzeniem: „Ja w następujący sposób odczytuję intencję rządu...”. Jako przykład podać można dyskusję nad propozycją posła Wikińskiego, aby z oświadczenia majątkowego usunąć informacje dotyczące majątku osobistego małżonka osoby pełniącej funkcję publiczną i zastąpić ją informacją o zawartej umowie o rozdzielności majątkowej. Argumenty, dlaczego takie rozwiązanie będzie niewystarczające przedstawił Przewodniczący Podkomisji, Łukasz Zbonikowski, a nie przedstawiciel rządu. Merytorycznego wyjaśnienia zabrakło również co do kwestii, w jakim związku z antykorupcyjnym celem ustawy pozostaje obowiązek ujawniania umów przenoszących własność z osoby pełniącej funkcję publiczną na osoby bliskie sięgający aż 5 lat wstecz przed dniem złożenia oświadczenia. Na po raz drugi powtórzone przez posła Wiesława Wodę pytanie, jakie jest uzasadnienie dla tak długiego okresu przedstawiciel rządu odpowiedział: „Taka jest wola rządu.”.

Ostatnie przed wakacjami sejmowymi posiedzenie podkomisji miało miejsce 3 lipca. W posiedzeniu podkomisji uczestniczyło 4 posłów członków podkomisji oraz poseł Marek Wikiński. Po raz pierwszy w pracach podkomisji uczestniczył poseł Robert Strąk (LPR), który jednak po godzinie wyszedł. Obecni również byli przedstawiciele Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Narodowego Banku Polskiego oraz z organizacji pozarządowych ISP i FSB.

Prace trwały 3 godziny, z czego połowa poświęcona była dyskusji nad art. 11 ust. 4 przewidującym obowiązek wskazania źródeł środków finansowych użytych do nabycia mienia podlegającego ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym. Sposób sformułowania przepisu budził liczne wątpliwości zarówno posłów jak i przedstawicieli Biura

Legislacyjnego oraz Biura Analiz Sejmowych. Wątpliwości te dotyczyły jasności użytych określeń, braku spójności z pozostałymi przepisami zawartymi w projekcie. Projektodawcom zarzucano również, że nie przewidzieli skutków, jakie zaproponowane brzmienie rodzi w postaci zbyt daleko idącej i wykraczającej poza cel ustawy ingerencji w prywatność osoby pełniącej funkcje publiczne. Ostatecznie głosowanie nad przepisem zostało odłożone na następne posiedzenie, na którym strona rządowa w porozumieniu z zespołem Biura Legislacyjnego miała zaproponować brzmienie niebudzące wątpliwości.

Aktywność posłów na tym posiedzeniu, z wyjątkiem reprezentanta Samoobrony posła Leszka Sułka, który w ogóle nie zabierał głosu była znacznie większa niż poprzednio. O ile na pierwszych posiedzeniach uwagi zgłaszali głównie przedstawiciele Biura Legislacyjnego, Biura Analiz Sejmowych oraz goście (przedstawiciele NBP, Instytutu Spraw Publicznych oraz Programu Przeciw Korupcji FSB), rola posłów natomiast ograniczała się raczej do ewentualnego podejmowania tychże uwag, to na posiedzeniu 3 lipca posłowie zgłaszali własne uwagi, propozycje poprawek. Zwróciło naszą uwagę, iż posłowie często proponowali rozwiązania bardziej restrykcyjne niż przewidywał projekt rządowy, ograniczające swobody osób pełniących funkcje publiczne lub też poszerzające zakres obowiązków związanych z lustracją majątkową. Propozycje takie składali różni posłowie niezależnie od ich przynależności partyjnej. Szczególną aktywność wykazywał poseł Marek Wikiński. Uwzględniając, iż nie był on członkiem podkomisji jego zaangażowanie mogło budzić zdziwienie. Było ono potęgowane również faktem, iż poseł Wikiński zgłaszał się do głosu niezależnie od tego, czy komentarz, którym chciał się podzielić, miał związek z przepisem omawianym w danej chwili lub komentarzem innej osoby, czy też nie. Odniosłyśmy wrażenie, że posłowie zależało na przedłużeniu pracy podkomisji.

Zauważyliśmy również, że o ile w dyskusji posłowie prezentowali różne stanowiska, a posłowie koalicyjni mieli czasem inną opinię niż rząd, podczas głosowania nad poszczególnymi zapisami projektu ustawy głosowali zgodnie z wolą strony rządowej.

Ponownie strona rządowa, reprezentowana przez dwu prawników KPRM i spóźnioną 40 min. minister Sadurską sprawiała wrażenie źle przygotowanej i prezentowała brak znajomości projektu ustawy, który przedłożyła Sejmowi. Wielokrotnie przedstawiciele Kancelarii Premiera nie byli w stanie udzielić odpowiedzi na pytania zadawane przez posłów, w tym w szczególności pytania o intencje, jakimi kierowali się projektodawcy, formułując określony przepis. Pytania takie padały wielokrotnie w związku z koniecznością usunięcia niejasności w brzmieniu przepisów.

Pierwsze posiedzenie podkomisji po wakacjach zwołano na 21 sierpnia. Nie odbyło się ono jednak bez podania przyczyn.

W związku z zakończeniem 7 września kadencji Sejmu zakończono prace nad projektem ustawy. Nowy rząd do końca roku 2007 nie wniósł ponownie projektu tej ustawy do Sejmu.

Na podstawie obserwacji pracy tej podkomisji nasuwa się wątpliwość, czy posłowie sięgają do ekspertyz zleczanych przez Biuro Analiz Sejmowych. W trakcie pracy członkowie Podkomisji nie powoływali się na te ekspertyzy, nie posługiwali się też argumentami formułowanymi przez ekspertów. Według naszej obserwacji najszerszy użytek z tego źródła czynili sami pracownicy Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego. Wielokrotnie wychodząc poza wąsko rozumianą rolę, tj. dbałość wyłącznie o jakość legislacyjną tekstu, zwracali uwagę na zagadnienia o charakterze merytorycznym podnoszone w ekspertyzach, np. dotyczące kwestii konstytucyjności proponowanych rozwiązań. Oceniamy, że

zagadnienia te w ogóle nie stałyby się przedmiotem dyskusji, gdyby nie aktywność zespołu Biura Analiz Sejmowych.

Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zmienionym następnie na projekt ustawy o oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Postanowiliśmy obserwować proces tworzenia tej ustawy, gdyż przewidywała ona przejmowanie gruntów skarbu państwa na warunkach wyjątkowych, preferencyjnych. Stworzenie takich warunków zawsze otwiera pole do nadużyć również o charakterze korupcyjnym.

W proces tworzenia ustawy postanowiliśmy się włączyć już na etapie prac rządowych. W marcu projekt ustawy zamieszczono na stronach BIPu Ministerstwa Budownictwa. 27 marca wysłaliśmy list do ministra Andrzeja Aumillera (z kopią do Grzegorza Majchrzaka dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości) przedstawiający nasze uwagi i proszący o włączenie nas w tok prac nad tą ustawą. (List jest dostępny na http://www.batory.org.pl/doc/zgloszenie_min_budownictwa.doc)

W uwagach podnosiliśmy, iż projekt ustawy nie określa w sposób jednoznaczny w jakiej formie prawnej mają funkcjonować nieruchomości pozyskane w trybie ustawy na cele budownictwa, brakuje też jasnych procedur, które nadawałyby określony reżim prawny i czasowy. Zwracaliśmy także uwagę na to, że projekt nie określa rodzaju przetargu jaki powinien mieć miejsce w przypadku braku zainteresowania ze stron gminy. Naszym zdaniem powinien to być przetarg nieograniczony o określonych odpowiednio warunkach, które umożliwią uczestnictwo w nim podmiotów spełniających wymogi ustawy.

20 kwietnia otrzymaliśmy list od Sekretarza Stanu Piotra Stycznia wzywający nas do złożenia w ciągu 7 dni naszego zgłoszenia na formularzu urzędowym. Stosowny formularz z załącznikami wysłaliśmy 25.04. Po trzech i pół miesiącach, 10 sierpnia dostaliśmy list podpisany tym razem przez podsekretarza stanu Wojciecha Bosaka informujący nas, że ze względu na to, iż złożyliśmy wniosek na niewłaściwym formularzu (był to formularz sejmowy nieco bardziej rozbudowany niż formularz „rządowy”) powinniśmy przesłać je raz jeszcze, gdyż w tej chwili nasze zgłoszenie może być jedynie „potraktowane jako opinia”. Minister poinformował nas również, że projekt ustawy zmienił nazwę i że obecnie nazywa się "Projekt ustawy o oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw" i jest dostępny na stronie internetowej ministerstwa. W liście dodano, że projekt ustawy oczekuje na rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów.

Po zapoznaniu się z aktualną wersją projektu i stwierdzeniu, że dokonano tylko niewielkich zmian, zgłoszenie na właściwym formularzu zostało wysłane 28 sierpnia (dostępne na http://www.batory.org.pl/doc/Zgloszenie28_08_07_MB_Formularz%20rządowy.doc).

Zgodnie z wymaganiami tzw. ustawy lobbingowej zgłoszenia takie powinny znaleźć się w BIPie stosownego ministerstwa. W BIPie byłego Ministerstwa Budownictwa (nowy rząd włączył Ministerstwo Budownictwa do Ministerstwa Infrastruktury) pod projektem ustawy o oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw umieszczono

zakładkę „Zestawienie uwag do projektu ustawy” http://mb.ornet.pl/index.php?id_kat=12 - jest ona jednak nieaktywna.

Wszystko wskazuje na to, że zamieszczenie tych informacji w BIPie było ostatnim etapem prac nad projektem ustawy. Nie ma informacji aby projekt ustawy był przyjęty przez Radę Ministrów. Do końca 2007 roku nie przesłano projektu do Sejmu.

Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

Obserwacja procesu legislacyjnego tego projektu ustawy została zarekomendowana nam przez Zespół Doradczy projektu ze względu na to, iż spodziewaliśmy się, że wzorem lat ubiegłych projekt ten wzbudzi aktywność różnych grup lobbystycznych. Rzeczywiście już od początku mogliśmy zaobserwować wysyp artykułów prasowych⁵ komentujących zazwyczaj krytycznie projekt ustawy, w których wypowiedzieli się między innymi liczni przedstawiciele związków zrzeszających przedsiębiorców zajmujących się grami hazardowymi.

Projekt ustawy został przygotowywany przez Ministerstwo Finansów. W maju zamieszczono go na stronach BIPu, ale nie Ministerstwa Finansów, a Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Na początku czerwca od przedstawicieli Ministerstwa dowiedzieliśmy się, iż analizowane są uwagi nadesłane przez resorty i przygotowana jest konferencja uzgodnieniowa. W tej sytuacji postanowiliśmy zgłosić nasze zainteresowanie. Stosowny formularz z naszymi uwagami został wysłany 19 czerwca. (Dostępny na http://www.batory.org.pl/doc/zgloszenie_korupcja.doc) W zgłoszeniu zwracaliśmy uwagę na używanie nieostrych terminów typu: *zebrany w sprawie materiał dowodowy nie jest wystarczający*, które otwierają pole do wystąpienia urzędniczej dowolności. Projekt dopuszczał także różne traktowanie podmiotów, które dopuściłyby się naruszenia ustawy lub uchybiły przepisom regulaminów gier i zakładów w zależności od tego, czy podmiot wykonuje monopol państwa, czy nie. Tych pierwszych (w praktyce chodzi o Totalizatora Sportowego) projekt chciał traktować łagodniej.

W połowie lipca rzecznik Ministerstwa Finansów na łamach prasy⁶ poinformował, że chcą aby projekt stanął na posiedzeniu Rady Ministrów przed końcem wakacji parlamentarnych. Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Finansów oraz z zapisów strony internetowej tegoż ministerstwa wynika, że 24 września Ministerstwo Finansów skierowało do Komitetu Rady Ministrów do rozpatrzenia, projekt ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. Z powodu rozwiązania Sejmu i rozpisania wyborów prace nad tym projektem zakończono.

Inne działania i obserwacje

⁵ 03.04.07. – Interia.pl, „Rząd zabierze nasze wygrane”, 10.04.07. – Rzeczpospolita, „Zakazany hazard i gry w sieci” oraz „Znow czerwone światło dla bukmacherów w sieci”, 22.05.07. – Dziennik „Salony gier pod lupą fiskusa”, 22.05.07. – Rzeczpospolita „Będzie całkowity zakaz e-hazardu w Polsce”, 29.05.07 – Rzeczpospolita „Jednoręki bandyta odejdzie do szarej strefy”, 05.06.07. – Gazeta Prawna „Podwyżka podatku może obniżyć wpływy budżetu”, 12.06.07. – Dziennik „Rząd stawia na hazard: chce zmonopolizować gry losowe” i „Państwo chce przejąć wielkie zyski z hazardu”, 13.06.07. – Puls Biznesu, „Ministerstwo Finansów oblało egzamin z gier losowych”, 18.06.07. – Gazeta Wyborcza (Duży Format) „Hazard do mnie dzwoni”, 29.07.07. – Newsweek, „Fiskus i wiatraki”, autorstwa Marka Rabija, 1.08.07. – Gazeta Prawna, „Nowe zasady na rynku gier”, Magdalena Majkowska, 20.08.07. – Dziennik – The Wall Street Journal Polska, „Loteria internetowa to nie hazard”, Bartosz Andruszaniec,

⁶ Rzeczpospolita z 18 lipca 2007, artykuł „Unia błogosławi ruletkę w Internecie”.

Kancelaria Premiera Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Zdrowia w ramach procedury uzgodnieniowej (Regulamin pracy Rady Ministrów par. 12. ust. 5) przysyłały nam do zaopiniowania niektóre projekty ustaw lub rozporządzeń.

W roku 2007 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prosiło o uwagi do projektu Ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym Państwowej Straży Pożarnej oraz wzoru oświadczenia. Nie zgłosiliśmy uwag do projektu rozporządzenia. Natomiast nasze uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej dotyczyły przede wszystkim potrzeby zsynchronizowania proponowanych zasad składania i analizowania oświadczeń o stanie majątkowym (Art. 57 a i b) z zasadami zawartymi w rządowym projekcie Ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych, który był wówczas przedmiotem prac Sejmu. Proponowaliśmy wprowadzenie obowiązku informowania o majątku osobistym małżonka osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia, zapisanie w ustawie obowiązku analizowania złożonych oświadczeń oraz dołączania do oświadczeń kopii PIT. Obecnie (styczeń 2008) na stronach BIPu MSWiA <http://bip.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=bip&dzial=69&id=15557&search=487943> znajduje się wersja po uzgodnieniach międzyresortowych, taka jaką otrzymaliśmy do zaopiniowania. Do projektu ustawy nie dołączono żadnych, w tym naszej opinii.

Ministerstwo Zdrowia prosiło nas w 2007 r o uwagi do 4 rozporządzeń i 6 projektów ustaw. W kilku przypadkach nie mogliśmy przekazać naszych zastrzeżeń ze względu na zbyt krótki czas (5 dni) jaki na procedurę przewidziano. Najwięcej uwag zgłosiliśmy (w marcu 2007) do projektu ustawy o sieci szpitali. (Projekt ustawy i zgłoszone do niej uwagi dostępne są na <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m111111&ms=&ml=pl&mi=&mx=0&mt=&my=&ma=07985>) . Zauważyliśmy, że w projekcie nie przewiduje się procedury odwoławczej od decyzji Ministra Zdrowia odmawiającej włączenia szpitala do sieci szpitali. Nasze wątpliwości wzbudził też fakt, iż ustawowo przyznano kompetencje do monitorowania i oceny jakości szpitali jako jedynej instytucji - Centrum Monitorowania Jakości w Krakowie. Ustawa powinna, naszym zdaniem określać warunki i kryteria na podstawie jakich tworzone byłyby centra monitorujące. Listę instytucji powinien tworzyć minister, czy inny właściwy organ w ramach przyznanych kompetencji.

Po dokonaniu licznych zmian 7 lipca projekt ustawy został przekazany do Sejmu. Sejm już go nie rozpatrywał. W wersji zatwierdzonej przez Radę Ministrów kompetencje do monitorowania i oceny jakości szpitali przyznano dyrektorom wojewódzkich oddziałów NFZ.

W lutym 2007 r. Sejm powołał Komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym programem rządowym „Solidarne państwo”. Do komisji nie przystąpili posłowie opozycji, którzy obawiali się, że nadzwyczajny tryb procedowania uniemożliwi wnikliwą dyskusję nad przedstawionymi przez rząd projektami kilkudziesięciu ustaw. Dało to taki skutek, że w gronie posłów koalicji propozycje ustaw przechodziły niemal bez dyskusji. 20 lutego w niecałe dwie godziny przyjęto rządowy projekt ustawy o prokuraturze, a praca nad ustawą o systemie oświaty trwała 5 godzin (20 i 21.02)⁷. Wiele ustaw uchwalonych w tym trybie było następnie przez opozycję zaskarżanych do Trybunału Konstytucyjnego.

⁷ Rzeczpospolita 23.02.07, Aleksandra Gardynik, Koalicja ruszyła z rządowymi ustawami.

Instytucja komisji nadzwyczajnych znana była również Sejmom poprzednich kadencji. Wydaje się, że ten nadzwyczajny, przyspieszony tryb nie służy dobrze stanowieniu dobrego prawa i powinien być stosowany wyjątkowo.

Dodatkowo rząd stosował jeszcze inny tryb przyspieszania prac nad projektami ustaw. Polegał on na tym, że projekty rządowe były przedstawiane Sejmowi jako poselskie, co między innymi pozwalało pominąć etap konsultacji społecznych. W takim trybie zgłoszono między innymi tzw. pakiet ustaw budowlanych.⁸

W 2007 roku zaobserwowaliśmy też kilka przykładów tworzenia ustaw przez posłów będących w sytuacji konfliktu interesów.

Wiosną Sejm zajmował się poselskim projektem ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych. Złożył go Klub Parlamentarny Samoobrony 2 grudnia 2005 roku; ustawa została uchwalona 10 maja 2007 roku. Wprowadziła ona konieczność uzyskiwania dodatkowych zezwoleń na tworzenie i działanie obiektów handlowych o pow. sprzedaży przekraczającej 400 m². Sprawozdawcą sejmowym projektu ustawy był, uważany również za autora - poseł Samoobrony Waldemar Nowakowski. Jest on ponadto twórcą i współzałożycielem, a obecnie udziałowcem jednej z największych polskich sieci handlowych – Lewiatan. Ustawodawca wprowadzając ograniczenia dla sklepów o pow. 400-2000 m² umożliwił łatwiejszy rozwój sklepów o pow. do 400 m², a do takich należą m.in. sklepy dyskontowe sieci Lewiatan. Zestawienie tych dwóch faktów wskazuje na ewidentny konflikt interesów – ustawa pomogła zabezpieczyć interesy handlowe posła.⁹

Z podobnym mechanizmem mieliśmy do czynienia podczas prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o rzemiośle, skierowanym do Sejmu przez Klub Parlamentarny PiS. Projekt przewidywał, że wykonywanie blisko stu zawodów rzemieślniczych, których listę miało przygotować Ministerstwo Gospodarki miało być uzależnione od wykazania się dokumentem potwierdzającym kwalifikacje, czyli od poddania się egzaminowi. Prawo egzaminowania nie przysługiwałoby wszystkim istniejącym izmom rzemieślniczym, a tylko 26 zrzeszonym w Związku Rzemiosła Polskiego. Poseł PiS – Michał Wójcik wyznaczony do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy, w toku prac powołany na przewodniczącego podkomisji okazał się być urlopowanym dyrektorem Izby Rzemieślniczej w Katowicach należącej do Związku Rzemiosła Polskiego. Jego zaangażowanie w prace nad ustawą można uznać za działalność lobbingsową i przejaw konfliktu interesów.

Po interwencjach rzemieślników, które miały swoje odbicie w artykułach prasowych¹⁰ senat ustawę odrzucił. W czerwcu nowy, poprawiony projekt przygotowała Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym programem rządowym "Solidarne Państwo". Projekt ten znosił ograniczenie dotyczące prawa do egzaminowania. Nie został jednak już przez Sejm V kadencji rozpatrzony.

⁸ Dziennik – The Wall Street Journal. Polska, 29.08.07, „Tereny dla budownictwa mają być tańsze i bardziej dostępne”, Paweł Rochowicz i Dziennik – The Wall Street Journal. Polska, 5.09.07, „Pośpiech parlamentu grozi bublami prawnymi”, Paweł Rochowicz

⁹ O sprawie pisała między innymi Gazeta Wyborcza, 16-17.06.07., „Sejm opowiedział się przeciw dużym sklepom”.

¹⁰ Między innymi w Gazecie Prawnej z 27.04.07 artykuł „Mniej fachowców, czyli będzie drożej”, Marcin Musiał i w Gazecie Wyborczej z 17.04.07., „Poseł PiS do usług”, Ewa Sokólska i Leszek Kostrzewski.

Posłowie PO i PSL zarzucali Mieczysławowi Walkiewiczowi z PiSu¹¹, że pracując w Komisji Zdrowia nad nowelizacją prawa farmaceutycznego forsował zapisy ograniczające konkurencję na rynku aptek poprzez stwarzanie ograniczeń dla aptek sieciowych. Rozwiązanie to miało sprzyjać właścicielom małych aptek rodzinnych. Właścicielem takiej właśnie apteki była żona posła.

Już po wyborach w prasie¹² wybuchła afera związana z niejasnościami z wpisaniem na listę leków refundowanych ivabradyna specyfiku produkowanego przez francuska firmę Servier. Bardzo zagmatwana i do dziś niewyjaśniona sprawa wykazała, że proces tworzenia listy leków refundowanych jest całkowicie nieprzejrzysty. Daje szeroką dowolność decyzyjną Ministrowi Zdrowia oraz jest pełen niejawnych działań lobbystycznych firm farmaceutycznych produkujących zarówno leki innowacyjne jak i generyczne.

Podsumowanie

- Istnieje zamieszanie w sposobie zgłaszania zainteresowania pracami legislacyjnymi; różne instytucje stosują różne praktyki. Kancelaria Sejmu zgłoszenie przesłane na stosownym formularzu nazywającym się „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem...” traktuje jako zgłoszenie chęci udziału wyłącznie (!) w wysłuchaniu publicznym. Jeśli osoba czy instytucja zainteresowana jest udziałem w pracach ciał sejmowych musi wystąpić do szefa stosownej komisji o przyznanie jej praw gościa. Ministerstwa, które na podstawie ustawy o lobbingu mają możliwość organizowania wysłuchań publicznych wyłącznie w trakcie prac nad rozporządzeniami i innymi aktami nie będącymi ustawami, w większości przyjmują opinie o projektach ustaw w formie listów od zainteresowanych stron. Jednak niektóre ministerstwa, np. Ministerstwo Budownictwa wzywają do składania swoich opinii na formularzu „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem...”, różniącym się zresztą nieznacznie od sejmowego.
- Bez względu na to w jaki sposób złoży się uwagi do projektów ustaw, regułą jest, że ministerstwa nie odpowiadają na nie. Jest to więc trochę działanie mające na celu zaznaczenie swojego stanowiska z poczuciem, że nie ma się wpływu na kształt projektu ustawy na poziomie rządowym. Legislatorzy nie dają informacji zwrotnej. Instytucje zainteresowane kształtem poszczególnych projektów ustaw, o ile nie są członkami Komisji Trójstronnej nie mają formalnych, zgodnych z procedurą możliwości obserwowania co dzieje się z projektem ustawy w trakcie rządowych prac legislacyjnych. Ten najważniejszy dla kształtu ustawy etap jej tworzenia jest najmniej przejrzysty.
- Pracownicy ministerstw, odpowiedzialni za pisanie projektów aktów ustawodawczych i wykonawczych nie są przygotowani do informowania osób i instytucji zainteresowanych o ich treści. Zaś sami zainteresowani, nie mogąc uzyskać informacji w sposób prosty, szukają nieformalnych "dojść", czy "znajomości".

¹¹ Między innymi w artykule „W interesie aptek i rodziny”, autorstwa Anny Monkos i Iwony Dudzik, Dziennik, 16-17.06.07

¹² Sprawa zaczęła się od artykułu autorstwa Radosława Grucała i Piotra Nisztorza, „Podejrzana lista leków” wydrukowanego w Dzienniku 19.11.07. Z innej perspektywy została przedstawiona przez Cezarego Gmyza, dziennikarza Rzeczypospolitej w wydaniu z 6.12.07 (artykuły „Wojna o pieniądze za leki” i „Czy przedstawiciel Polpharmy usiłował zablokować listę leków”)

Powstaje więc chory mechanizm wyścigu o dostęp do pilnie strzeżonej informacji o kształcie tworzonego prawa. Ta plątanina niejasnych znajomości i wzajemnego oddziaływania sprawia, że szybciej poinformowani mogą wcześniej, formalnie i nieformalnie, wpływać na kształt tworzonego prawa w porównaniu z tymi, którym się to nie udało. Wskutek braku standardów urzędnicy dostają do ręki jeszcze jedno narzędzie manipulacji, zaś zainteresowani mogą albo te niepisane reguły zaakceptować, albo też włączyć się do procesu opiniowania w ostatniej chwili, kiedy kształt propozycji zmiany obowiązującego prawa jest już przesądzony.

- Podczas pracy nad niektórymi projektami ustaw ministerstwa organizują tzw. spotkania uzgodnieniowe. Podczas nich dochodzi do rzeczywistego dialogu i wprowadza się wiele istotnych zmian. Niestety spotkania uzgodnieniowe organizowane są często z dnia na dzień. Instytucje, które nie zatrudniają własnych prawników lecz korzystają z usług zewnętrznych ekspertów, a w ten sposób działa większość organizacji pozarządowych, mają bardzo ograniczone możliwości uczestniczenia w tego typu spotkaniach.
- Istnienie systemu uzgodnień poprzez mechanizm Komisji Trójstronnej, w której zasiadają obok przedstawicieli rządu, związki zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców powoduje uprzywilejowanie tych dwu grup zawodowych. Śledząc przebieg legislacji kilkunastu ustaw zauważamy szczególnie silny i skuteczny lobbing przedsiębiorców. Poza tym, że są oni uczestnikami uprzywilejowanego trybu konsultacji, mają też przewagę nad innymi grupami polegającą na dysponowaniu znacznie większymi środkami finansowymi np. na opłacenie ekspertyz.
- Zgodnie z wymaganiami tzw. ustawy lobbingowej uwagi przesłane na formularzu „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem...” powinny znaleźć się w BIPie instytucji przygotowującej projekt legislacji. Często ministerstwa nie wywiązują się z tego obowiązku.
- Bardzo często ministerstwa i instytucje centralne odpowiedzialne za przygotowanie aktów prawnych nie wykonują obowiązków nałożonych na nich przez ustawę o dostępie do informacji publicznej i ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Projekty legislacyjne ukazują się z dużym opóźnieniem, często udostępniane są wersje już nieaktualne.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodnie z zadaniami nałożonymi na nie w Strategii Antykorupcyjnej dokonuje co roku przeglądu stanu realizacji zapisów tzw. ustawy lobbingowej przez ministerstwa oraz Kancelarię Premiera Rady Ministrów¹³. W raporcie za rok 2006 wykazano, że wiele ministerstw, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości w ciągu 10 miesięcy obowiązywania ustawy nie zdążyło przygotować „specjalnych procedur związanych z lobbingiem” (str. 14 –18)
- Ilość złożonych Marszałkowi Sejmu, zgodnie z zapisami ustawy lobbingowej „Zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem...” konkretnej ustawy w żadnej mierze nie odpowiada ilości osób spoza parlamentu faktycznie pracujących w komisjach i podkomisjach, a więc mających wpływ na jej kształt. Osoby te, korzystające zazwyczaj ze statusu gościa nie mają obowiązku przedstawiania na

¹³ Pierwszy raport z wykonania ustawy zatytułowany „Raport na temat lobbingu” został przygotowany przez Departament Administracji Publicznej i Departament Prawny MSWiA w styczniu 2007 roku.

piśmie swojego stanowiska, oraz ujawniania czyje interesy reprezentują, czy w którym interesie występują. Zgodnie z Regulaminem Sejmu gość może zabierać głos tylko na zaproszenie prowadzącego obrady. Jednak często w praktyce sam zgłasza się do głosu i wielokrotnie widzieliśmy, że wpływa na zmianę stanowiska posłów. System ten jest wysoce nieprzejrzysty. Ten sposób tworzenia prawa pozwala faktycznym, ale nieujawnionym lobbystom jednostronnie i niejawnie wpływać na kształt aktów prawnych.

- Zaobserwowaliśmy, że w trakcie pracy nad projektami ustaw posłowie rzadko korzystają z ekspertyz zleczanych przez Biuro Analiz Sejmowych.
- Wprowadzania trybów nadzwyczajnych w procesie legislacyjnym, takich jak tworzenie komisji specjalnych lub przejmowanie rządowych projektów przez posłów znacznie ogranicza możliwość dogłębnego przedyskutowania proponowanych rozwiązań ze wszystkimi zainteresowanymi. Rodzi to ryzyko stworzenia złego aktu prawnego, które następnie w najlepszym wypadku zostanie zaskarżane do Trybunału Konstytucyjnego.
- Ciągle jeszcze wiele ustaw tworzonych jest w parlamencie w sytuacji konfliktu interesów. Posłowie osobiście zainteresowani we wprowadzeniu jakiś rozwiązań „pilotują” stosowne ustawy.

Wnioski

W raporcie z realizacji projektu w 2006 roku zgłosiliśmy dziewięć wniosków, z czego większość nadal jest aktualna. Wnioski nadal aktualne to:

- Potrzebna jest nowelizacja ustawy lobbingowej idąca w kierunku jasnego określenia jak ustawodawca ma postępować z uwagami zgłaszanymi przez zainteresowanych na podstawie tejże ustawy.
- Jeśli głos organizacji pozarządowych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego ma być obecny i ma odgrywać realną rolę w procesie stanowienia prawa, konieczne staje się wzmocnienie instytucji wysłuchania publicznego bądź to poprzez zmianę jego fakultatywnego charakteru na obligatoryjny, bądź też poprzez wyposażenie organizacji społecznej czy koalicji organizacji w prawo przedłożenia wniosku o zorganizowanie wysłuchania.
- Szczególnie ważna wydaje się możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej konkretnych rozwiązań legislacyjnych już na etapie tworzenia rządowych projektów tak, aby tzw. konsultacje społeczne nie stanowiły tylko zbierania i odkładania na półkę uwag zgłaszanych do projektów ustaw wnoszonych przez rząd.
- Należy przekonać posłów koalicji, aby nad szybkość uchwalania prawa przedkładali jego jakość, a zwłaszcza przestrzegali standardów mówiących o tym, iż większy nie zawsze ma rację i warto wysłuchać i odnieść się do zdania oponenta. Na problem ten zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 marca 2006 r., w którym stwierdza: „Może ono [naruszenie standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych] bowiem przybierać taki kształt i intensywność, że będzie to

równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których posłowie zostaliby de facto pozbawieni możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu prac ustawodawczych, a jednocześnie nie byłoby w praktyce możliwości uruchomienia wewnątrz-parlamentarnego systemu kontroli naruszeń regulaminu” (K 4/06, OTK-A 2006/3/32).

- Należy jasno określić, kto może być i jaka jest rola eksperta i gościa w pracach komisji i podkomisji sejmowych. Decyzja ta powinna być przekazana wszystkim zainteresowanym.
- Formularze zgłoszenia zainteresowania pracami nad określonym projektem powinny być umieszczane na stronie internetowej, na której opisany jest proces legislacyjny dotyczący danego projektu, łącznie z pozostałymi materiałami tam publikowanymi. Taka lokalizacja pokazuje szersze spektrum opinii na temat proponowanych rozwiązań obejmujące także opinie pochodzące ze środowisk pozarządowych i pozasejmowych. Sądzymy, że tego rodzaju korekta o charakterze technicznym wzmocni debatę publiczną nad projektowanymi rozwiązaniami prawnymi.
- Uważamy, że zasadnicze znaczenie dla jakości i jawności tworzenia prawa ma wyeliminowanie pokutującej manieri legislacyjnej polegającej na przesadnym stosowaniu delegacji ustawowej. W ten sposób proces legislacyjny zostaje „przeniesiony” de facto z parlamentu (gdzie podlega kontroli społecznej) na poziom ministerstw i nie podlega tam żadnej kontroli. Co więcej, obserwujemy od lat sytuacje, gdy ministerstwa nie wywiązują się na czas ze swoich ustawowych obowiązków. W efekcie brak przepisów wykonawczych do wielu obowiązujących ustaw utrudnia lub uniemożliwia ich stosowanie.

Dwa wnioski, które naszym zdaniem zostały zrealizowane adresowane były do Kancelarii Sejmu i sekretariatów komisji sejmowych. Zauważyliśmy, że w 2007 roku dokumenty, które pojawiają się w trakcie prac komisji (kolejne wersje projektów, opinie eksperckie i in.) znacznie szybciej udostępniane były na stronach internetowych Sejmu. Również uwagi zgłaszane przez różne osoby i instytucje były powielane i dostarczane posłom.

Wnioski nowe zauważone w trakcie realizacji projektu w 2007 roku, lub rozszerzające zeszłoroczne konstatacje:

- Postulujemy ujednoczenie traktowania sposobu zgłaszania się przez osoby i instytucje zainteresowane włączeniem się w proces legislacyjny. Uważamy, że zgłoszenie dokonane zgodnie z ustawą lobbingową na formularzu nazywającym się „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem...” powinno być zgodnie z nazwą tego dokumentu traktowane jako zgłoszenie chęci uczestniczenia w całym procesie legislacyjnym, a nie tylko w wysłuchaniu publicznym.
- Ustawa o lobbingu, której w założeniu miała uczynić bardziej transparentnym proces legislacyjny powinna obejmować również etap tworzenia projektów ustaw na poziomie rządowym. Postulujemy, aby legislatorzy mieli obowiązek ustosunkowania się to zgłoszonym uwag, przynajmniej tych, które są przez nich odrzucane.
- Uważamy za celowe wypracowanie mechanizmu ujednocniającego standardy realizacji prawa do współuczestniczenia w procesie legislacyjnym innym podmiotom niż organa

władzy wykonawczej i ustawodawczej.

- Uważamy, że Kancelaria Premiera Rady Ministrów powinna ustalić wspólne dla wszystkich ministerstw standardy i dostać uprawnienia pozwalające jej wyegzekwować jednolitą realizację zapisów ustawy lobbingowej przez poszczególne ministerstwa.
- Aby umożliwić zainteresowanym skuteczne uczestniczenie w tzw. spotkaniach uzgodnieniowych w ministerstwa powinny one być organizowane z przynajmniej tygodniowym wyprzedzeniem.
- Wysłuchanie publiczne dotyczące projektów ustaw powinno być organizowane przede wszystkim na etapie prac rządowych. To wtedy zapadają kluczowe dla kształtu przyszłej ustawy decyzje. Realizacja tego wniosku wymagałaby nowelizacji ustawy lobbingowej.
- W celu uczynienia procesu legislacyjnego na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym postulujemy, aby wszystkie osoby otrzymujące status „gościa komisji”, a w praktyce także stosownej podkomisji były zobowiązane do zadeklarowania jaki/czyj interes reprezentują i o dokonanie jakich zmian w projekcie ustawy wnoszą. W praktyce mogłoby to oznaczać po prostu złożenie zgłoszenia na formularzu „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem...”.
- Nadzwyczajny, przyspieszony tryb legislacyjny powinien być stosowany absolutnie wyjątkowo.
- Przed rozpoczęciem pracy nad projektem ustawy posłowie pracujący w stosownej komisji powinni składać deklarację szefowi komisji czy nie pracują w sytuacji kolizji interesu prywatnego i publicznego.