

## **Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego**

### **Raport z realizacji projektu „Monitoring procesu stanowienia prawa” w 2006 roku**

Dla ograniczenia korupcji w Polsce duże znaczenie ma jakość stanowionego prawa oraz przejrzystość procesu jego tworzenia. Dlatego też Programu Przeciw Korupcji od stycznia 2006 roku realizuje projekt „Monitoringu procesu stanowienia prawa”. Postanowiliśmy działając w interesie dobra publicznego włączyć się w proces stanowienia dobrego, ograniczającego zagrożenia korupcyjne prawa. Mieliśmy w tym względzie pewne doświadczenia: wcześniej uczestniczyliśmy na prawach gościa w pracach podkomisji sejmowych przy tworzeniu ustawy o informacjach niejawnych, oraz o zagospodarowaniu przestrzennym.

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 wówczas sądziliśmy, znacznie większe niż dotychczas i sformalizowane możliwości uczestniczenia w tym procesie wszystkim zainteresowanym. Zgodnie z zapisami tej ustawy, rząd jest zobowiązany co 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 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.

Uważaliśmy, że włączając się w proces legislacyjny kilku 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 był 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 przygotowujemy jest raport, który oprócz skrótowego opisu zaobserwowanych sytuacji zawiera konkluzje i wnioski.

Niniejszy raport prezentuje nasze działania oraz obserwacje poczynione w trakcie uczestniczenia w tworzeniu 5 ustaw. Przedstawiamy również wnioski nasuwające się po 9 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.

Ustawa weszła w życie 7 marca 2006 r. Zobowiązywała ona rząd do publikowania w BIP półrocznych planów legislacyjnych. Rząd opublikował pierwszy program prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półroczu 2006 r. z kilkutygodniowym opóźnieniem. Początkowo był to tylko spis tytułów 134 projektów ustaw<sup>1</sup>, z którego trudno się było zorientować co będzie treścią zapowiadanej regulacji. Projekty ustaw pojawiały się stopniowo, ale nigdy opinia publiczna nie poznała treści wszystkich zapowiadanych ustaw.

Program prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półroczu 2006 r. został upubliczniony niemal terminowo i tym razem zawierał skrótową informację na temat zawartości proponowanych rozwiązań. Planem objęto 202 prace legislacyjne. Stosunkowo szybciej niż w pierwszym półroczu można też było dotrzeć do samych projektów ustaw.

### Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym

Pod koniec listopada 2005 r. minister Mariusz Kamiński Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zwalczania Nadużyć w Instytucjach Publicznych przysłał nam do zaopiniowania projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Nie wiemy, jakie inne instytucje zostały również poproszone o przesłanie uwag. Nasze uwagi zostały przesłane po tygodniu. Wnieśliśmy dwie uwagi natury ogólnej oraz kilka uwag szczegółowych do konkretnych zapisów umieszczonych w projekcie ustawy o CBA. Zaproponowaliśmy rozszerzenie zakresu zadań CBA o działania prewencyjne i edukacyjne oraz inne usytuowanie Biura w strukturze państwa – zaproponowaliśmy, aby szefa CBA powoływał Sejm, nie Prezes Rady Ministrów, jak przewidywał projekt rządowy. Podległość Sejmowi zapewniałaby Szefowi CBA niezbędną z uwagi na przedmiot działania niezależność od bieżących wpływów politycznych (opinia dostępna jest na: <http://www.batory.org.pl/doc/opinia-o-ustawie-o-cba.doc>).

W lutym 2006 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu. Ponieważ nie obowiązywała wówczas jeszcze ustawa lobbingowa, 17 lutego zgłosiliśmy przewodniczącym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych chęć uczestniczenia w pracach nad ustawą. 2 marca otrzymaliśmy zgodę.

Właściwa praca toczyła się w podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, której przewodniczył poseł Marek Surmacz (PiS).

Uczestniczyliśmy w jej pracach od drugiego posiedzenia, które miało miejsce 8 marca (był więc to drugi dzień obowiązywania ustawy lobbingowej). Pomimo tego, że bardzo często w ostatniej chwili zmieniano czas i miejsce posiedzenia podkomisji, nasi przedstawiciele uczestniczyli w 9 posiedzeniach. Na spotkaniach podkomisji toczono rzeczową dyskusję. Posłowie opozycji zgłaszali wiele uwag i propozycji zmian. Eksperti i zaproszeni goście mieli możliwość wypowiedzenia się. Podkomisja zamówiła też co najmniej osiem ekspertyz. Jednakże zawsze, z wyjątkiem momentu rozpadu „Paktu Stabilizacyjnego”, gdy poseł Piotr Ślusarczyk (LPR) zgłosił poprawkę do art. 4. (stanowiącą o tym, że szefa CBA wybiera

---

<sup>1</sup> 4 lipca 2006 r. poseł Jan Rokita na konferencji prasowej powiedział, że rząd zobowiązał się w pierwszym półroczu przygotować projekty 134 ustaw, a przygotował 48, czyli wypełnił 35% planu. Rzecznik Rządu Konrad Ciesiołkiewicz twierdził, że 45%, gdyż większość projektów ustaw jest gotowa, ale w konsultacjach resortowych (Gazeta Wyborcza 05-07-06).

Sejm), posłowie PiS wspierani przez Samoobronę i LPR przegłosowywali zapisy zaproponowane przez rząd. Mieliśmy wrażenie, że opozycja, eksperci i goście mogą przedstawiać swoje argumenty, a w kluczowych sprawach większość i tak zagłasuje zgodnie z opinią przedstawiciela rządu. Z dziesięciu zgłoszonych przez nas na piśmie oraz ustnie propozycji zmian, przyjęto jedną naszą sugestię (w art. 2 wymieniono katalog przestępstw, a nie ogólny zapis, jak przewidywała pierwotna propozycja).

W pracach podkomisji nie uczestniczył żaden zarejestrowany lobbysta. Gośćmi byli między innymi przedstawiciele Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Związku Banków Polskich, Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Nie było jasno określonej różnicy pomiędzy uprawnieniami ekspertów obecnych na sali, a uprawnieniami gości. Czasem gości traktowano jak ekspertów prosząc ich o opinie. Nie zauważyliśmy, aby którykolwiek z gości w sposób nieformalny próbował wpływać na kształt ustawy. Pewnym zaskoczeniem był natomiast fakt zaproponowania przez przedstawiciela SKOK-ów, aby ich klientów objąć działaniami CBA. Tę poprawkę przyjęto.

W sprawie ustawy o CBA odbyło się także kilka posiedzeń połączonych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Uczestniczyliśmy w dwu z nich (6.04.06 i 10.05.06).

Na pierwszym, które trwało około 30 min., postanowiono poprosić o kolejne ekspertyzy. Drugie posiedzenie, kończące prace w komisjach, trwało 3 godziny. Koalicja przegłosowywała wszystkie poprawki zgodnie z przedłożeniem rządowym. Odrzucała nawet zasadne poprawki dotyczące jakości legislacyjnej przepisów, jeśli były one zgłaszane przez opozycję.

Poprawki zgłaszała głównie posłanka Katarzyna Piekarska (SLD), kilkanaście merytorycznych, w tym wiele mających na celu ochronę obywateli przed, zdaniem jej Klubu, zbyt daleko idącą ingerencją służb CBA w prawa obywatelskie. Wszystkie zostały odrzucone. Jej wypowiedzi były wrogo, a czasem niekulturalnie komentowane przez posłów koalicji. Trzy poprawki zgłaszał też poseł Wiesław Woda z PSL. Był on przez salę traktowany przychylniej, ale jego propozycje też odrzucano. Poprawkę zgłaszaną wcześniej bez powodzenia przez przedstawiciela GIODO na posiedzeniu podkomisji zgłosiła posłanka Julia Pitera (PO). Poprawka również została odrzucona.

Większość obecnych na posiedzeniu posłów PO nie próbowała nawet dyskutować z propozycją rządową. Niektórzy czytali ostentacyjnie gazety. Głosowali za poprawkami opozycji lub częściej wstrzymywali się od głosu. Działo się tak być może dlatego, że posłowie koalicji torpedowali próby dyskusji merytorycznej, twierdząc, że wszystkie argumenty padły na posiedzeniach podkomisji i dyskutowanie ich na posiedzeniu komisji to obstrukcja. W obradach podkomisji brało udział od 4 do 9 posłów, a dwie połączone komisje liczą 65 posłów. Można więc sądzić, że większość posłów nie chciała, bądź nie mogła zapoznać się z racjami, jakie stały za przyjęciem konkretnych rozwiązań w tej tak ważnej dla koalicji rządzącej ustawie.

Ponieważ na tym posiedzeniu nie było możliwości wypowiedzania się innych osób niż posłowie lub pracownicy Biura Legislacyjnego, nasze stanowisko złożyliśmy na piśmie na ręce przewodniczącego obrad, posła Cezarego Grabarczyka (PO). Przewodniczący poinformował o tym zebranych i kopie przekazał klubom poselskim.

Następnie prace nad ustawą toczyły się na posiedzeniach plenarnych Sejmu. Nad przyjęciem jej głosowało 417 posłów, za było 354, przeciw 43 (głównie z SLD), wstrzymało się 20.

Spostrzeżenia dotyczące prac nad poselskimi projektami ustaw o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 553) i o służbie cywilnej (druk nr 552).

Projekty obu ustaw zostały złożone do łaski marszałkowskiej 29 marca 2006 r. przez członków klubu Prawo i Sprawiedliwość. Zgodnie z wymaganiami ustawy lobbingowej, 23 maja zgłosiliśmy do Marszałka Sejmu nasze zainteresowanie uczestnictwem w procesie legislacyjnym na formularzu dostępnym na stronach www Sejmu, a zatytułowanym: „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem”. Zgłoszenie to zawierało między innymi nasze uwagi do projektów ustaw. Uważaliśmy, że niektóre proponowane zmiany obniżają standardy apartyjnej służby cywilnej, np. zniesienie stanowiska Szefa Służby Cywilnej i przejęcie nadzoru nad nią przez Prezesa Rady Ministrów. Podobnie rzecz ma się w przypadku propozycji włączenia do sfery politycznej wyższych stanowisk urzędniczych, co przejawiało się w rezygnacji z konkursów i utworzeniu „państwowego zasobu kadrowego”. (Zgłoszenie znajduje się na: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/zg\\_1\\_553/\\$file/zg\\_1\\_553.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/zg_1_553/$file/zg_1_553.pdf)) Byliśmy jedyną instytucją, która złożyła takie zgłoszenie.

Prace nad powyższymi projektami były pierwszą okazją do sprawdzenia „sposobu działania” ustawy lobbingowej, w tym tego, czy regulacja ta poszerza możliwości uczestnictwa organizacji społecznej w procesie stanowienia prawa. Ponieważ na zgłoszenie zainteresowania pracami Sejmu nie otrzymywaliśmy przez 40 dni żadnej odpowiedzi, 4 lipca zatelefonowaliśmy do sekretariatu Marszałka Sejmu. Pracownik Sejmu pan Andrzej Wolina poinformował, że nasz list został potraktowany jako zgłoszenie chęci wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym. Nie będzie na niego odpowiedzi. Jeśli któryś z posłów zgłosi chęć przeprowadzenia wysłuchania publicznego i większość poprze wnioski, to informacja taka ukaże się na stronach internetowych Sejmu i możemy się na nie stawić. Poinformował nas także, że nadal istnieje możliwość zgłoszenia chęci uczestniczenia w pracach stosownej komisji na prawach gościa, a więc w ramach procedury stosowanej przed wejściem w życie ustawy lobbingowej. W tej sytuacji 4 lipca wysłaliśmy list do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych zgłaszając chęć udziału w pracach podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów. Otrzymaliśmy zaproszenia do udziału w pracach w charakterze gościa. Nasza przedstawicielka uczestniczyła w posiedzeniach podkomisji w dniach 17 i 18 lipca, oraz w posiedzeniach Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniach 20 lipca i 21 sierpnia.

Pierwsze czytanie projektów obu ustaw odbyło się 8 czerwca. Zgłoszone zostały wnioski o ich odrzucenie. W głosowaniach, które odbyły się po północy, przewagą nieco ponad 20 głosów wnioski te zostały odrzucone. 23 czerwca powołano podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw. Przewodniczącym podkomisji został poseł Marek Kuchciński z PiS.

W czasie prac wielokrotnie uwidaczniała się determinacja projektodawców do jak najszybszego przyjęcia projektów, w związku z czym prace często toczyły się pod presją czasu. Przykładowo po zakończeniu prac podkomisji oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (20 lipca) klub PiS zwrócił się do Konwentu Seniorów, aby drugie czytanie odbyło się jeszcze w dniu zakończenia prac Komisji. Wobec sprzeciwu posłów opozycji w Konwencie Seniorów, decyzję w tej sprawie podejmował cały Sejm tego samego dnia o godz. 22:30. Głosowanie okazało się nieważne z powodu braku quorum. Głosowanie zbojkotowała bowiem obecna na sali opozycja. Posłowie opozycji podnosili zarzuty, że taki sposób wyznaczania terminów narusza dobre obyczaje – posłowie przed drugim czytaniem nie

otrzymali sprawozdań z prac komisji ani stanowiska rządu w sprawie projektów. W komentarzach prasowych pojawiły się opinie, że tak silna presja na uchwalenie obu ustaw przed wakacjami parlamentarnymi wynikała z dwóch powodów. Po pierwsze nowe ustawy umożliwiały koalicji rządzącej obsadzenie bez konkursów najwyższych stanowisk w administracji publicznej – wkrótce bowiem kończył się 6-miesięczny termin, w którym mogły pełnić obowiązki dyrektorów osoby mianowane przez koalicję bez konkursów. Po drugie w wypadku przyjęcia projektów przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny w ówczesnym składzie nie zdołałby zająć się problemem zgodności z Konstytucją przepisów umożliwiających wprowadzanie na stanowiska należące do korpusu służby cywilnej osób, które nie posiadały statusu członka korpusu, a zatrudnionych na podstawie Ustawy o pracownikach samorządowych, Ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz osób zatrudnionych w NIK lub urzędach nie należących do korpusu służby cywilnej. Nowelizacja wprowadzająca taką możliwość do dawnej Ustawy o służbie cywilnej, która została zaskarżona do Trybunału, traciła moc wraz z uchwaleniem nowej Ustawy o służbie cywilnej. Jeśli nowa Ustawa, która analogiczny przepis zawierała, również zostałaby zaskarżona, to skarga byłaby rozpatrywana w późniejszym terminie, w nowym składzie Trybunału, składzie zaproponowanym przez koalicję. Choć posłom koalicji nie udało się przeprowadzić drugiego czytania 20 lipca podczas nocnych obrad, czytanie to odbyło się już następnego dnia, a trzecie czytanie w dniu kolejnym, tj. 22 lipca.

Niezależnie od presji czasu obserwowano się również silne dążenie do przyjęcia projektów w kształcie proponowanym przez koalicję. Przykładowo w toku prac w podkomisji przyjęte zostały jedynie dwie poprawki zaproponowane przez posłów PO. Odrzucona została także większość z trzydziestu dwu poprawek porządkujących i poprawiających jakość legislacyjną projektów, zgłoszonych przez senatorów PO. Tendencja ta była również widoczna w sposobie prowadzenia prac w podkomisji. W przeciwieństwie do prac nad projektem Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, obecność ekspertów na posiedzeniach podkomisji była bardzo ograniczona. Głos zabierali głównie Jan Pastwa, Szef likwidowanej służby cywilnej oraz sporadycznie prof. Maria Gintowt-Jankowicz, ówczesna Dyrektorka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dyskusja merytoryczna nad poszczególnymi rozwiązaniami nie miała zróżnicowanego charakteru, nie były w jej toku prezentowane różne perspektywy i różne oceny wynikające z odmiennych zakresów specjalizacji ekspertów i odmiennych doświadczeń zawodowych. W niewielkim również stopniu dyskutowano w podkomisji wątpliwości podnoszone w zamawianych ekspertyzach prawnych, w tym wątpliwości co do zgodności projektów z Konstytucją.

Projekty zostały ostatecznie uchwalone przez Sejm 24 sierpnia, po wakacjach sejmowych. Równocześnie PO i SLD zapowiedziały zaskarżenie ustaw do Trybunału Konstytucyjnego zarzucając naruszenie zasady apolityczności służby cywilnej.

W pracach podkomisji i komisji nie uczestniczył żaden zarejestrowany lobbysta. Nie zauważyliśmy prób wpływania na kształt rozwiązań w sposób nieformalny.

#### Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (druk nr 654)

Według informacji prasowych<sup>2</sup> rząd przyjął projekt tej ustawy w marcu 2006 r., jednak został on przekazany do Sejmu dopiero 7 czerwca. W związku z tym, że formalnie przez ponad dwa

---

<sup>2</sup> Rzeczpospolita 02.06.06

miesiące prace nad ustawą były zawieszono, możliwość włączenia się w proces tworzenia tej ustawy mieliśmy praktycznie dopiero na poziomie prac sejmowych.

Zgodnie z wymaganiami ustawy lobbingowej 20 czerwca zgłosiliśmy Marszałkowi Sejmu, na stosownym formularzu, nasze zainteresowanie udziałem w pracach nad projektem ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zgłoszenie to zawierało nasze uwagi do ustawy. Zwracaliśmy między innymi uwagę na to, iż projekt ustawy przewiduje powołanie jednego scentralizowanego organu kontroli nad rynkiem finansowym, który nadzorem obejmuje: nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór uzupełniający sprawowany zgodnie z przepisami ustawy o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi. Komisja Nadzoru Finansowego w zamyśle projektodawców sama podlega bardzo enigmatycznie określonej kontroli Prezesa Rady Ministrów. Projekt Ustawy nie określa ani trybu ani zakresu sprawowanej w ten sposób kontroli. Musi to budzić zaniepokojenie i wymaga naszym zdaniem rozważenia możliwości poddania Komisji o tak szerokich kompetencjach, kontroli Parlamentu.

Niestety to nasze zgłoszenie nie zostało umieszczone na stosownej stronie sejmowej - <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zglosz?OpenAgent&5>. Po informacji otrzymanej od pracownika Sejmu, która została przywołana powyżej, 4 lipca wysłaliśmy list do Przewodniczącej Komisji Finansów Publicznych zgłaszając chęć udziału w pracach komisji nad interesującym nas projektem ustawy.

23 czerwca odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy. Wniosek o odrzucenie go w I czytaniu został odrzucony większością ponad 30 głosów. Nad wnioskiem pracowała Komisja Finansów Publicznych, której przewodniczyła Aleksandra Natalli-Świat z PiS.

Prace nad ustawą prowadzono w bardzo szybkim tempie. 6 lipca zostaliśmy zaproszeni na cztery posiedzenia Komisji w dniach 12, 13, 14 i 19 lipca. Z powodów organizacyjnych mogliśmy uczestniczyć tylko w ostatnim posiedzeniu.

Na tym posiedzeniu Komisji wszyscy zaproszeni goście zostali poinformowani, że nie będą mieli prawa zabierania głosu. Było to spowodowane wolą jak najszybszego zakończenia procesu legislacyjnego bez względu na okoliczności i ewentualne uwagi opozycji, bądź zaproszonych ekspertów i gości (np. prezesów banków lub innych instytucji objętych ustawą). Dłuższa dyskusja i dodatkowe uwagi do proponowanych zmian, w opinii posłów koalicji kontrolujących prace Komisji, spowodowałyby niepotrzebne opóźnienie prac nad ustawą, co w konsekwencji opóźniłoby przyjęcie ustawy przez Parlament. W trakcie posiedzenia Komisji prawie wszystkie propozycje zmian do ustawy wnoszone przez posłów opozycji zostały odrzucone (wyjątek stanowiła propozycja SLD poparta przez innych posłów dotycząca praw pracowniczych). Poprawkami przyjętymi w trakcie obserwowanego posiedzenia były poprawki zgłoszone przez posłów z Klubu Poselskiego PiS. W większości przypadków przedstawiciel Ministerstwa Finansów, sekretarz stanu Paweł Banaś reprezentujący na posiedzeniu Radę Ministrów, czyli autora projektu ustawy, proszony o zajęcie stanowiska odmawiał komentarza.

Ustawę przyjęto przewagą ponad 50 głosów na posiedzeniu Sejmu 21 lipca. Senat nie wniósł poprawek.

Nie stwierdziliśmy by w pracach Komisji uczestniczył zarejestrowany lobbysta. Gośćmi byli między innymi przedstawiciele: Narodowego Banku Polskiego z I zastępcą prezesa Jerzym Pruskim, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd z zastępcą przewodniczącego Pawłem

Pelcem, Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej z prezesem Grzegorzem Biereckim, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych z przewodniczącym Janem Monkiewiczem, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Biura Rzecznika Ubezpieczonych, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Związku Banków Polskich, Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na obserwowanym przez nas posiedzeniu nie udzielano im głosu pomimo wyraźnych prób włączenia się do dyskusji. Nie zauważyliśmy, aby którykolwiek z gości w sposób nieformalny próbował wpływać na kształt ustawy.

### Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych

Prawo zamówień publicznych było już raz gruntownie znowelizowane w kwietniu 2006 r. Wprowadzone zmiany szły w kierunku znacznego rozluźnienia procedur. Z jednej strony ma to pomóc w efektywnym wydawaniu pieniędzy unijnych, ale z drugiej niesie 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. Na początku 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. Niestety na stronach Urzędu nie można było odnaleźć projektu. Jak się okazało, projekt został udostępniony w portalu internetowym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Prasa<sup>3</sup> poinformowała, że 24 października projekt nowelizacji został przyjęty przez rząd, co oznacza zakończenie prac na tym poziomie. 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 i 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 uważamy przede wszystkim propozycję podwyższenia progów stosowania Prawa zamówień publicznych do zamówień o wartości 14.000 euro, ograniczenie prawa do wnoszenia środków odwoławczych w tzw. zamówieniach podprogowych (wyłączenie prawa odwołania do zespołu arbitrów oraz skargi do sądu), rozwiązania ograniczające przejrzystości i dostępność informacji o przebiegu postępowania o 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. Nauczeni doświadczeniem, równocześnie 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 obawiamy się, że może to być jedyna droga dla przedstawienia im naszego stanowiska.

---

<sup>3</sup> Gazeta Wyborcza 25.10.06., Rzeczpospolita 25.10.06

## Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych

3 sierpnia 2006 r. wiceminister Bolesław Piecha poprosił nas 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 działająca przy Programie Przeciw Korupcji przesłała swoje zastrzeżenia do projektu rządowego. Jej przedstawiciele byli też zaproszeni na spotkanie uzgodnieniowe (18 września), ale ze względu na późno otrzymanie zaproszenie (na dwa dni robocze przed spotkaniem) nikt nie mógł w nim uczestniczyć.

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. Projekt nowej ustawy o URL niestety nie rozwiązuje tego problemu w satysfakcjonujący sposób, a ponadto wprowadza kilka rozwiązań sprzyjających korupcji, np. planuje się, że URL z jednej strony będzie wydawał decyzje administracyjne, a z drugiej będzie mógł prowadzić działalność komercyjną.

16 października ustaliliśmy, że projekt jest aktualnie w trakcie konsultacji resortowych. Uwagi krytyczne zostały zgłoszone przez Ministerstwo Finansów i Komitet Integracji Europejskiej, w związku z tym projekt jest zmieniany (wersja udostępniona w internecie już nie odpowiada aktualnemu stanowi prac nad ustawą). Poinformowano nas, że projekt ma trafić po 23 października pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, by potem zajęła się nim Rada Ministrów. Na tym etapie Ministerstwo nie przewiduje już dalszych konsultacji społecznych.

Na nasze ponowne pytanie na jakim etapie są obecnie prace nad tą nowelizacją, 8 grudnia pracownicy Ministerstwa Zdrowia poinformowali nas, że nadal pracuje nad nią Ministerstwo i terminu zakończenia tych prac nie można obecnie określić.

### Podsumowanie

- Obecnie udział organizacji społecznej w procesie stanowienia prawa może mieć miejsce w trzech formach: w ramach tzw. konsultacji społecznych, w drodze wysłuchania publicznego oraz poprzez uczestnictwo w pracach Sejmu w charakterze gościa.

**Konsultacje społeczne.** Na etapie prac rządowych ciągle, na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów, mają miejsce działania rządu polegające na wysyłaniu projektów aktów prawnych do tzw. konsultacji społecznych. To, jaka instytucja znajdzie się na liście konsultantów, zależy właściwie od woli urzędników ministerialnych. Każde ministerstwo ma swoją listę konsultantów, ale o zaopiniowanie konkretnych aktów prawnych w tym samym ministerstwie prosi się różne instytucje, np. na listach konsultacji Ministerstwa Zdrowia pojawia się od 15 do 173 instytucji. Równy dostęp wszystkich zainteresowanych i jednakowa możliwość wyrażenia opinii o planowanych legislacjach leżała u podstaw tworzenia tzw. ustawy lobbingowej. Praktyka funkcjonowania tzw. konsultacji społecznych poddaje w wątpliwość, czy cel ten na etapie prac rządowych został osiągnięty. Praktyczne włączenie się w proces tworzenia prawa (jeśli nie jest się na liście konsultantów jakiegoś ministerstwa, lub nie

uczestniczy się w pracach Komisji Trójstronnej) może nastąpić dopiero na etapie prac sejmowych.

**Wysłuchanie publiczne.** Istotnym ograniczeniem włączenia się organizacji społecznej do procesu stanowienia prawa oraz zaprezentowania własnych uwag poprzez wysłuchanie publiczne 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. Z taką inicjatywą nie może przykładowo wystąpić organizacja społeczna lub koalicja organizacji.

Praktyka pokazuje, że wysłuchanie publiczne nie stanowi wystarczającego forum, na którym stanowisko organizacji społecznych mogłoby być prezentowane. Do tej pory bardzo rzadko wysłuchanie było organizowane. Jeśli chodzi o Sejm, zrobiono to dwukrotnie: jedno w związku z nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, drugie dotyczyło prac nad ustawą powołującą Narodowy Instytut Wychowania. Żadne z ministerstw nie przeprowadziło wysłuchania.

**Udział w pracach komisji w charakterze gościa.** Udział tzw. gości w posiedzeniach komisji i podkomisji został zdawkowo uregulowany zarówno w Regulaminie Sejmu (art. 154 ust. 3) jak i Regulaminie Senatu (art. 60 ust. 6). Regulacje te przewidują jedynie, że przedstawiciele środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy danej komisji mogą być zapraszani do udziału w jej posiedzeniach. Dopuszczenie do udziału opiera się jednak na swobodnej decyzji przewodniczącego komisji lub jej prezydium. Regulaminy Sejmu i Senatu milczą natomiast co do prawa zabierania głosu przez gości, nie przewidują też jakichkolwiek innych aktywnych form uczestnictwa w pracach komisji. Niejasny status gości sprawia, że ich rola (a w takiej często występują organizacje społeczne) sprowadza się do obserwowania obrad. Gość co prawda może uczestniczyć w posiedzeniu komisji, czasami jednak - zwłaszcza, gdy prace prowadzone są pod presją czasu - nie ma możliwości zabrania głosu i przedstawienia stanowiska reprezentowanej przez siebie organizacji.

Jednocześnie przypomnieć trzeba, że udział w pracach nad projektami ustaw w tej formie był w przeszłości wielokrotnie krytykowany jako tworzący miejsce do występowania patologii, pozaprawnego wpływania na ustawodawcę, „suflowania” rozwiązań sprzyjających grupom interesów. Jedną z przyczyn uchwalenia tzw. ustawy lobbingowej była chęć wyeliminowania tego typu zagrożeń. Z naszych obserwacji wynika, że pole do wystąpienia tego typu patologii istnieje nadal.

Oceniamy, że w obecnym stanie prawnym brak jest rozwiązań, które stwarzałyby ramy dla realnego i trwałego uczestnictwa organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Wobec fakultatywnego wysłuchania publicznego z jednej strony, z drugiej zaś wobec braku jasno sformułowanego prawa do zabierania głosu przez tzw. gości, uwagi zgłaszane przez organizacje pozarządowe mają ograniczone możliwości dotarcia do posłów. Odczuwalny jest brak stałego forum, na którym takie stanowisko mogłoby być prezentowane i dyskutowane.

- Włączaniu głosu organizacji społecznych do debaty nad przyjmowanymi regulacjami prawnymi nie sprzyja też organizacja portalu internetowego Sejmu. Obecnie uwagi podmiotów zainteresowanych procesem stanowienia prawa udostępniane są jedynie na wspólnej stronie pod hasłem "Lobbing i wysłuchanie publiczne". Jest to strona, na

której umieszczone są wszystkie formularze zgłoszeń osób i instytucji zainteresowanych pracami nad różnorodnymi aktami prawnymi. Strona ta zawiera zarówno te formularze, w których przedstawiono uwagi merytoryczne do projektów, jak i formularze osób, które uwag nie zgłosiły, a jedynie były zainteresowane uczestnictwem w ewentualnym wysłuchaniu publicznym. Formularze zawierające uwagi merytoryczne nie są natomiast publikowane w zakładce "Prace Sejmu" na stronach dotyczących konkretnego projektu ustawy, a więc w miejscu, gdzie znajdują się pozostałe materiały odnoszące się do danego projektu (m.in. sprawozdania prac komisji, opinie eksperckie, zapisy dyskusji z I i II czytania w Sejmie). Wobec tego informacja, że organizacja społeczna lub inny podmiot zajęły stanowisko co do określonej inicjatywy ustawodawczej i jakie to stanowisko było, może nie dotrzeć do osób zainteresowanych danym projektem (posłów, dziennikarzy in. środowisk opiniotwórczych).

- Zarówno formularz sejmowy jak i rządowy zatytułowany jest: „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem.....”, co sugeruje, że zgłaszającego interesuje uczestniczenie w całym procesie legislacyjnym, jednak w praktyce złożenie „Zgłoszenia” jest traktowane jako zgłoszenie wyłącznie chęci uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym. Ustawa nie precyzuje co rząd lub Sejm mają dalej ze „Zgłoszeniem” robić, jak je traktować, czy i jak odnieść się do przedstawionych uwag.
- W toku prac, które mieliśmy okazję obserwować zdarzało się, że dokumenty, które pojawiają się w trakcie prac komisji (kolejne wersje projektów, opinie eksperckie i in.) były publikowane na stronach www Sejmu z pewnym opóźnieniem. Dla podmiotów, które są zainteresowane nie tylko obserwowaniem procesu legislacyjnego, lecz również aktywnym w nim uczestnictwem, nawet niewielkie opóźnienia są dużym utrudnieniem.
- Dotychczas rząd bardzo późno informował opinię publiczną o fakcie podjęcia pracy nad projektami ustaw. Jeśli osoba czy instytucja zainteresowana treścią przygotowywanych unormowań prawnych nie jest na liście konsultantów jakiegoś ministerstwa, dotarcie do projektu ustawy i przesłanie swoich uwag na czas jest bardzo trudne.
- W kilku przypadkach od momentu zakończenia prac rządowych do przesłania projektu ustawy do Sejmu miały nawet ponad dwa miesiące, w czasie których instytucja zainteresowana projektem ustawy praktycznie nie może nic zrobić, bo formalnie z projektem nic się nie dzieje. Nie sprzyja to jawności procesu stanowienia prawa.
- W pracach podkomisji i komisji nigdy nie spotkaliśmy profesjonalnego, zarejestrowanego lobbyisty. O ile w pierwszym wypadku możliwość taką wyklucza Regulamin Sejmu (art. 154 ust. 2d), to brak obecności lobbyistów w posiedzeniach komisji rodzi pytanie, jaką drogą osoby te docierają do posłów i senatorów.

Należy stwierdzić, że ustawa lobbingowa, wbrew naszym oczekiwaniom, nie otworzyła większych niż dotychczas i sformalizowanych możliwości uczestniczenia w procesie stanowienia prawa wszystkim zainteresowanym. Jednocześnie praktyka jej funkcjonowania nasuwa wątpliwości, czy regulacja ta zabezpieczyła proces legislacyjny przed pozaprawnymi wpływami.

## Wnioski

- 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.
- Wzmocnić należy jawność procesu stanowienia prawa. Dokumenty, które pojawiają się w trakcie prac komisji (kolejne wersje projektów, opinie eksperckie i in.) powinny być na bieżąco i niezwłocznie udostępniane na stronach internetowych Sejmu.
- 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.
- Wskazane byłoby wzmocnienie współpracy sekretariatów komisji sejmowych z podmiotami zgłaszającymi zainteresowanie pracami legislacyjnymi. Współpraca taka mogłaby polegać np. na dystrybucji – łącznie z innymi materiałami przekazywanymi członkom danej komisji – uwag, stanowiska, propozycji przedstawionych przez dany podmiot. Pomimo, że podmiot taki może próbować we własnym zakresie docierać do

posłów, to w praktyce – uwzględniając duże tempo często towarzyszące pracom komisji – może okazać się, że jego stanowisko dotrze do parlamentarzystów po czasie. Sądzymy, że zwłaszcza podmioty reprezentujące interes publiczny powinny móc liczyć na taką współpracę.

- 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.

Warszawa, styczeń 2007 r.

Raport przygotował zespół uczestniczący w realizacji projektu:

Grażyna Kopińska

Anna Wojciechowska-Nowak

Grażyna Kuźma