



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48-22| 5360200  
fax |48-22| 5360220  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Warszawa, 4 kwietnia 2011 r.

Pani Julia Pitera  
Sekretarz Stanu  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

W nawiązaniu do Pani listu z 3 marca br. przedstawiamy uwagi do drugiego, zmodyfikowanego projektu *założeń projektu ustawy o lobbingu*.

Z zadowoleniem zauważamy fakt, że drugi, zmodyfikowany *projekt założeń projektu ustawy o lobbingu* (zwany dalej „*projektem założeń*”) przedstawiony został w znacznie jaśniejszej i czytelniejszej formie niż wersja pierwsza z 13 maja 2011 roku. Fakt częstego nawiązywania do rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską oraz wzięcia pod uwagę wniosków i rekomendacji znajdujących się w raporcie Departamentu Kontroli i Nadzoru KPRM z czerwca 2010 roku pt. „Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009” pozytywnie wpłynął na zawartość omawianego dokumentu. Niestety projektodawca nie postępuje konsekwentnie: z jednej strony podobnie jak Komisja Europejska bardzo szeroko określa podmioty, które mają podlegać zapisom tej ustawy, ale z drugiej, wbrew polityce obowiązującej obecnie w Unii Europejskiej proponuje wprowadzić cały wachlarz kar w postaci odpowiedzialności administracyjnej, karnej i dyscyplinarnej.

Jesteśmy zadowoleni, że w obecnej wersji *projektu założeń* uwzględniono kilka naszych uwag przekazanych Pani Minister w liście z 4 czerwca 2010 roku:

- Zrezygnowano z koncepcji przyznania znacznie większych uprawnień lobbystom zawodowym niż niezawodowym, co w konsekwencji prowadziłyby do sytuacji, w której faktyczny wpływ na podejmowane przez władze decyzje mieliby tylko zawodowi lobbyści. W obecnej wersji *projektu założeń* pisze się: „Lobbystom zawodowym i niezawodowym przysługują równe prawa w prowadzeniu działalności lobbingowej.” (str. 13)

- Zrezygnowano z kontrowersyjnych sformułowań typu: „działalnością lobbingową będzie..... podejmowanie się organizacji spotkań, sympozjów, szkoleń, konferencji, etc. z osobami sprawującymi funkcje publiczne i funkcjonariuszami publicznymi”. Zwracaliśmy uwagę na to, że gdyby potraktować tę propozycję w sposób konsekwentny każde uczestniczenie osoby sprawującej funkcję publiczną lub funkcjonariusza publicznego w sympozjum czy konferencji powinno być wpisane do „rejstru spotkań” i umieszczone w sprawozdaniu rocznym. Zaproponowana w obecnej wersji *projektu założeń* definicja działalności lobbingowej, która „może w szczególności polegać na zgłaszaniu propozycji rozwiązań prawnych lub wniosków o podjęcie określonej inicjatywy legislacyjnej czy uchylenia obowiązującego aktu normatywnego, zgłaszaniu wniosków i uwag do projektowanych aktów prawnych, zgłaszaniu wniosków/uwag do innych dokumentów rządowych....., przedstawianiu ekspertyz zawierających propozycje rozwiązań, zgłaszaniu propozycji podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu ustawy, skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego lub skorzystania z prawa weta.” (str. 12) – nie budzi naszego sprzeciwu. Nasz niepokój budzi natomiast fakt, że określenie dopuszczalnych form wykonywania działalności lobbingowej przewiduje się (str. 6.) oddelegować do przepisów wykonawczych. Można mieć obawy, że w przepisach wykonawczych jako formy wykonywania lobbingu pojawią się znów takie jak „podejmowanie się organizacji spotkań, sympozjów, szkoleń, konferencji, etc. z osobami sprawującymi funkcje publiczne i funkcjonariuszami publicznymi”. Dlatego też postulujemy umieszczenie w miarę możliwości pełnego katalogu działań lobbingowych w treści przyszłej ustawy.

Nasze największe zastrzeżenie do pierwszej wersji *projektu założeń* brzmiało: przyjmując założenie, że uczestnikami procesu legislacyjnego są przedstawiciele rządu, parlamentu oraz lobbyści zawodowi, niezawodowi i niezależni eksperci wykluczono z udziału w nim osoby i organizacje działające w interesie publicznym. Jako przykłady takich działań i organizacji podawaliśmy: próby Centrum Edukacji Obywatelskiej przekonania posłów do nieuznawania za zabronioną agitację wyborczą organizowania w szkołach akcji „Młodzi głosują”, działania rzecznicze Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego mające na celu zmianę przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych, w tym likwidacji anonimowych zbiorów pieniędzy, czy działania koalicji „Masz głos, masz wybór” między innymi na rzecz dwudniowego głosowania.

Zmodyfikowany *projekt założeń projektu ustawy o lobbingu* nie rozwiązuje tego problemu. W kilku miejscach (str. 1-2, 12, 15) bezpośrednio lub pośrednio lobbing niezawodowy określa się jako działanie na rzecz swoją lub swojej grupy interesu, stowarzyszenia, fundacji. Nie jest dla nas jasne, czy oznacza to, że projektowane przepisy obejmują również rzecznictwo rozumiane jako działanie w interesie publicznym, czy też odnoszą się jedynie do lobbingu rozumianego jako działanie na rzecz interesu partykularnego, częściowego. Jeśli to drugie, to powstaje pytanie: skoro w projekcie założeń nie przewidziano miejsca dla osób i organizacji działających w interesie publicznym, czy oznacza to, że zostaną one wykluczone z procesu konsultacji projektów legislacyjnych? Czy też ich uczestnictwo w procesie stanowienia prawa ma być unormowane odrębnie?

W punkcie 4.7. Petycje i wnioski (str.19) postuluje się, aby petycje i wnioski dotyczące procesu legislacyjnego były składane na standardowym formularzu zgłoszeniowym i - jeśli dobrze interpretujemy - niezwykle zwięzły w tym fragmencie opis założeń, podlegały tej samej procedurze co zgłoszenia innych uczestników tego procesu, a więc były upubliczniane w BIP, a podmiot prowadzący prace legislacyjne byłby zobowiązany po zakończeniu konsultacji społecznych odnieść się w informacji zbiorczej także do tych uwag (str. 15 -16). Rozumiemy dążenie projektodawcy do ujednoczenia sposobu postępowania z próbami wpływania na kształt projektów legislacyjnych, mamy jednak obawę, że takie postępowanie ograniczyć może prawa obywateli do występowania z wnioskami i petycjami. Ze względu na wskazane wyżej mało precyzyjne ujęcie tego problemu nie

wiemy jaka jest intencja autorów omawianego *projektu założeń*. Oczekiwalibyśmy większej precyzji w omówieniu tego zagadnienia.

Powstaje też pytanie na ile zaproponowane w *projekcie założeń* rozwiązania dotyczące petycji są zbieżne z propozycjami zawartymi w procedowanym obecnie senackim *projekcie ustawy o petycjach*. Na przykład art. 5. tego projektu brzmi: „Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową nie może składać petycji w sprawie projektu aktu normatywnego będącego przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, lub ujętego i ogłoszonego w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów, jeżeli prowadzi, na rzecz osób trzecich, działalność lobbingową dotyczącą tego projektu.”

W I części *projektu założeń* (str. 6 – 7) deklaruje się, że intencją projektodawcy jest „rozszerzenie dotychczasowego mechanizmu tak zwanych konsultacji społecznych”. Ma ono iść w kierunku rozwiązań przyjętych przez Komisję Europejską, a więc „przeprowadzania szerokich i otwartych dla każdego konsultacji społecznych na stronach internetowych”. Koncepcja ta nie znajduje rozwinięcia w części II „Propozycje rozstrzygnięć niezbędnych do opracowania projektu ustawy”. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z obecnie obowiązującym prawem projekt ustawy o lobbingu nie będzie już poddany konsultacjom, uważamy, że *projekt założeń* powinien być w tym i w wielu innych miejscach znacznie bardziej szczegółowy. Oczekiwalibyśmy między innymi jasnego określenia minimalnego czasu przeznaczanego na konsultacje – postulujemy minimum 3 tygodnie; czy określenia terminu w jakim podmiot prowadzący prace legislacyjne będzie zobowiązany odnieść się do otrzymanych uwag – np. 30 dni od zakończenia konsultacji. Jednocześnie uważamy, że zasady prowadzenia konsultacji społecznych wymagają zmiany i odrębnego uregulowania, a proponowane w *projekcie* rozwiązania dotyczące opiniowania aktów prawnych na różnych etapach ich tworzenia nie wyczerpują całości problemów.

Niestety, w *projekcie założeń* nadal jest kilka propozycji, których nie zmieniono i które budzą nasze zastrzeżenia. Jednym z nich jest podtrzymana propozycja przeniesienia rejestru lobbystów z MSWiA do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. CBA nie tylko będzie prowadziło rejestr lobbystów zawodowych, ale również kontrolowało wszelką działalność lobbingową oraz prowadziło postępowania w sprawach o naruszenie ustawy lobbingowej (str. 18 -19). Chcemy powtórzyć, że posunięcie to uważamy za ryzykowne. Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną ukierunkowaną na zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym mającą jednoznaczny wizerunek w polskim społeczeństwie. Przekazanie jej obowiązku prowadzenia rejestru i danie uprawnień do kontrolowania działalności lobbingowej jeszcze bardziej naznaczy proces lobbingu piętnem korupcji i działań pozaprawnych. Należy podkreślić, że lobbing stanowi formę korzystania z uprawnień przysługujących obywatelom demokratycznego państwa prawnego. Poddając go kontroli CBA niejako wpisujemy ryzyko korupcji w samo zjawisko lobbingu.

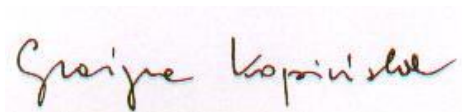
Ponadto, w *projekcie założeń* stwierdza się, że lobbysci zawodowi do formularza zgłoszeniowego będą musieli dołączać „dokumenty lub potwierdzone za zgodność kopie dokumentów potwierdzających prawdziwość danych podanych w formularzu rejestrowym” (str. 17). Biorąc pod uwagę fakt, że jako sukces rządu podaje się rozwiązania zawarte w *ustawie o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*, zamieniające zaświadczenia oświadczeniami - tę propozycję autorów *projektu założeń* należy uznać za anachroniczną.

Za naruszenie przepisów ustawy przewiduje się przede wszystkim sankcje administracyjne w postaci wysokich kar pieniężnych nawet do 50 000 zł (za prowadzenie działalności lobbingowej bez wymaganego zgłoszenia na urzędowym formularzu). Jak już było powiedziane na wstępie tego listu, wprowadzenie dotkliwych kar przy jednoczesnym znaczącym rozszerzeniu podmiotów

objętych ustawą nie jest zgodne z praktyką stosowaną w Komisji i Parlamencie Europejskim. Wydaje się ponadto, że wprowadzenie tak wysokich kar w trybie administracyjnym, a więc nakazującym natychmiastowe wpłacenie nałożonej kary może prowadzić do nadużyć.

Podsumowując, zauważamy pozytywne zmiany jakie zaszły w sposobie myślenia projektodawcy o lobbingu i konsultacjach w procesie legislacyjnym. Oczekujemy, że przedstawione powyżej obawy co do kierunku niektórych rozwiązań, wynikające z braku precyzji omawianego dokumentu zostaną usunięte w projekcie ustawy, oraz że propozycje rozwiązań będą w pełni współgrały z praktyką europejską. Jeśli chodzi o proces rejestrowania się lobbystów zawodowych postulujemy pozostawienie obecnie obowiązującego rozwiązania: rejestr ten prowadzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Łączę wyrazy szacunku



Grażyna Kopińska  
Dyrektor Programu Przeciw Korupcji