



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 czerwca 2010 r.

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

Szanowna Pani Minister,

W odpowiedzi na Pani list z 13 maja br. zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KPRM przesyłamy uwagi do *projektu założeń projektu ustawy o lobbingu*.

We wnioskach z realizacji trzyletniego projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa” postulowaliśmy zmianę *ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 6 września 2005*. Pisaliśmy, że ustawa ta jest niespójna, oraz że: „Zdaniem pracowników Programu Przeciw Korupcji ustawa lobbingowa powinna być zmieniona……. Potrzebna jest ..... nowelizacja ustawy lobbingowej idąca w kierunku jasnego określenia jak ustawodawca czy to rządowy czy sejmowy ma postępować z uwagami zgłaszanymi przez zainteresowanych na podstawie tejże ustawy. Postulujemy ujednoczenie traktowania sposobu zgłaszania się przez osoby i instytucje zainteresowane włączeniem się w proces legislacyjny.” Dlatego też z zainteresowaniem czekaliśmy na rezultaty prac rządowych zmierzające do nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy.

W upubliczonym 13 maja *projekcie założeń projektu ustawy o lobbingu* (zwanym dalej „*projektem założeń*”) jest wiele ogólnych deklaracji, z którymi nie sposób się nie zgodzić; np.: „Lobbing to zespół zgodnych z prawem czynności podejmowanych w celu wpływu na proces decyzyjny w rozmaitych instytucjach władzy, przede wszystkim przez przekonywanie, dostarczanie i pozyskiwanie informacji, zmierzające do promowania określonych rozwiązań.” (str. 3), „Ideą projektodawcy jest wprowadzenie jasnych i przejrzystych zasad systemowych, które realizować będą nadrzędną zasadę transparentności polskiego systemu prawa i polskiej administracji publicznej.” (str. 9), „Jedyną i skuteczną formą sprawowania dobrej administracji jest przyjęcie zasady transparentności, a nie restrykcyjności.” (str.10)

Niestety zaproponowane w *projekcie założeń* rozwiązania nie współgrają z przytoczonymi powyżej deklaracjami. Wiele z nich to rozwiązania restrykcyjne, wykluczające część pełnoprawnych partnerów procesu legislacyjnego z uczestniczenia w nim, czy nierówno tych partnerów traktujące.

Z analizy *projektu założeń* wynika, że jego autorzy poza rządowymi i parlamentarnymi uczestnikami procesu legislacyjnego zauważają jeszcze lobbystów, których proponują podzielić na „zawodowych” i „niezawodowych” oraz niezależnych ekspertów. Lobbying zawodowy jest definiowany jako zawodowa działalność gospodarcza prowadzona w sposób ciągły, „wyłącznie za wynagrodzeniem i na rzecz osób trzecich.” (str. 4). Lobbying niezawodowy „będzie mógł być prowadzony przez osoby fizyczne na rzecz podmiotów pozarządowych np. stowarzyszeń, fundacji, izb gospodarczych etc. na swoją rzecz lub rzecz swojej grupy interesu. Z tą różnicą, że lobbying taki będzie prowadzony bez wynagrodzenia i ad hoc to znaczy sporadycznie...” (str.3, ale także 4 i 16). Niezależnych ekspertów określa się jako osoby, które „działają odpłatnie, ale nie są związane z żadnym z podmiotów na rzecz, których wykonują ekspertyzy i nie działają na swoją rzecz.” (str. 21) Przy takim określeniu ról i cech uczestników procesu legislacyjnego poza tą klasyfikacją, a więc jak należy przypuszczać bez prawa uczestniczenia w procesie legislacyjnym pozostają organizacje pozarządowe wnoszące obecnie uwagi do projektów legislacyjnych, a które działają w interesie i na rzecz dobra wspólnego, publicznego. Przykłady takich działań to: próba 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 zbiórek pieniędzy, czy działania koalicji „Masz głos, masz wybór” między innymi na rzecz dwudniowego głosowania. Wszystkie te działania prowadzone są zgodnie, z klasyfikacją zastosowaną przez autorów *projektu założeń* bez wynagrodzenia, a więc nie są ani lobbyngiem zawodowym, ani działalnością ekspercką. Ponieważ nie są również działaniami prowadzonymi na rzecz swoją, lub swojej grupy interesu – nie mogą być kwalifikowane jako lobbying niezawodowy. Należy więc postawić pytanie czy konsekwencją przyjęcia nowego prawa nie będzie wykluczenie z procesu legislacyjnego osób i organizacji działających w interesie publicznym? Podobnie należy zapytać czy tego rodzaju założenia nie utrudnią organizacjom społecznym realizację zadań publicznych, o których mowa w *ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*?

W *projekcie założeń* definiuje się, że „działalnością lobbyngową będzie..... podejmowanie się organizacji spotkań, sympozjów, szkoleń, konferencji, etc. z osobami sprawującymi funkcje publiczne i funkcjonariuszami publicznymi”. Rozumiemy chęć nazwania po imieniu sytuacji, w których pod hasłem szkolenia czy konferencji faktycznie prowadzi się działalność lobbyngową. Sądzymy jednak, że biorąc pod uwagę fakt, iż w myśl *projektu założeń* lobbyngą niezawodowym będzie uznany prawie każdy podmiot uczestniczący w procesie podejmowania decyzji, w tym w procesie legislacyjnym - przyjęcie powyższej definicji działalności lobbyngowej jest zbyt szerokie. Dodatkowo na „organ lobbyngowy” nakłada się obowiązek „odnotowania każdego kontaktu z lobbyngą (tak zawodowym, jak i niezawodowym)” (str. 22). Gdyby potraktować tę propozycję w sposób konsekwentny każde uczestniczenie osoby sprawującej funkcję publiczną lub funkcjonariusza publicznego w sympozjum czy konferencji powinno być wpisane do „rejestrów spotkań” i umieszczone w sprawozdaniu rocznym. Czy taka propozycja uczyni nasze życie publiczne bardziej przejrzystym, czy też zbuduje system obchodzenia zbyt rygorystycznych nakazów?

Projektuje się, że lobbyści zawodowi będą mieli większe uprawnienia niż niezawodowi. Uzasadnieniem dla takiego kroku jest fakt, iż „Intencją projektodawcy jest stworzenie możliwie szerokiej grupy lobbyngistów zawodowych...” (str.16). Można przyjąć, że zasadnym jest przyznanie grupie lobbyngistów zawodowych pewnych przywilejów w zamian za nałożenie na nich większych

obowiązków, ale nie może się to odbywać kosztem faktycznego wyeliminowania z wpływu na proces stanowienia prawa innych jego uczestników. A tak będzie jeśli zrealizuje się założenie, że podmiot lobbowany będzie miał obowiązek odpowiedzieć tylko lobbyście zawodowemu, gdyż „*W przeciwieństwie do zgłoszenia dokonywanego przez lobbystę zawodowego podmiot lobbowany nie będzie miał jednakże obowiązku odnosić się pisemnie do propozycji przedstawionych w ramach lobbingu niezawodowego*”. (str. 40)

Inna propozycją faktycznie wykluczającą podmioty inne niż lobbyistów zawodowych z procesu stanowienia prawa jest zapowiedz, że lobbyści niezawodowi nie będą mogli uczestniczyć w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych.

Jeśli chodzi o urzędy administracji publicznej to „Uprawnienie osobistego lobbowania wobec funkcjonariuszy publicznych w siedzibie urzędu przysługiwałoby tylko lobbyistom zawodowym. Lobbyści niezawodowi uczestniczący w procesie stanowienia prawa na etapie rządowym będą przedkładać jedynie pisemnie swoje propozycje na formularzu zgłoszeniowym” (str. 31). Jak już było powiedziane na te propozycje nie trzeba odpowiadać pisemnie.

Zrealizowanie wyżej wymienionych zasad oznaczać będzie, że zgodnie z prawem faktyczny wpływ na podejmowane przez władze decyzje będą mieli tylko zawodowi lobbyści. Trudno uwierzyć, że taka jest intencja rządu.

*W projekcie założeń* proponuje się przeniesienie rejestru lobbyistów z MSWiA do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. CBA nie tylko będzie prowadziło rejestr lobbyistów zawodowych, ale również kontrolowało wszelką działalność lobbingsową, gdyż lobbyści zawodowi będą mieli obowiązek raz w roku składać CBA sprawozdania ze swej działalności. Kopia każdego zgłoszenia lobbyisty niezawodowego do udziału w procesie decyzyjnym, będzie przesłana do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ponadto osoba czy organ lobbowany z każdego kontaktu z lobbystą lub jakiegokolwiek próby lobbingu nielegalnego będzie musiał sporządzić notatkę służbową, która będzie publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Wszystkie te dokumenty podlegać będą weryfikacji CBA.

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 lobbingsowej jeszcze bardziej naznaczy proces lobbingu piętnem korupcji i działań pozaprawnych. Należy podkreślić, co zresztą przywołuje się w deklaracjach projektu założeń, że lobbings stanowi formę korzystania z uprawnień przysługujących obywatelom demokratycznego państwa prawnego. Poddając go kontroli CBA niejako wpisujemy ryzyko korupcji w samą definicję lobbingsu.

Z przedstawionych powyżej powodów *projekt założeń projektu ustawy o lobbingsu* pomimo wielu słusznych deklaracji zawartych w samym projekcie, trudno jest uznać za proponujący właściwe rozwiązania odpowiadające potrzebom reformy systemu lobbingsu w procesie tworzenia prawa.

Łączę wyrazy szacunku,



Grażyna Kopińska  
dyrektor Programu Przeciw Korupcji