



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, dnia *23/10/2005*

RPO-631198-I/09/AK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa**

Nieba Lawony Januś Ministru

W ostatnich tygodniach byliśmy świadkami wydarzeń, które wstrząsnęły polskim życiem publicznym. Dotyczyły one nieprawidłowości związanych z procesem tworzenia prawa, co skłania do zastanowienia się nad rzeczywistym funkcjonowaniem ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.; dalej: ustawa o działalności lobbingsowej). W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra, jako organu odpowiedzialnego za regulacje dotyczące lobbingu (art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.), z uprzejmą prośbą o przedstawienie oceny stosowania tejże ustawy o działalności lobbingsowej.

Należy podkreślić, iż w warunkach demokratycznego państwa prawnego zachodzi konieczność szczegółowego opracowania procedury przygotowania i stanowienia aktów prawnych. Jawność życia publicznego wymaga, aby opracowana została metodyka prowadzenia prac legislacyjnych, w szczególności na etapie tworzenia projektu ustawy. Jak pokazuje polska rzeczywistość, to właśnie w trakcie tych czynności może dochodzić najczęściej do nadużyć i nieprawidłowości, czemu jedynie częściowo wydaje się zapobiegać aktualna regulacja ustawy o działalności lobbingsowej. Pozytywnie należy ocenić zamysł ustawodawcy w postaci próby zapewnienia jawności procedur tworzenia prawa i obowiązku przedstawiania programu prac legislacyjnych (rozdział II ustawy), jak również konieczność prezentacji zwięzłej informacji o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy (art. 3 ust. 2 pkt 1).

W moim przekonaniu, nie jest to jednak regulacja wystarczająca, co powoduje, że w konsekwencji nie zabezpiecza ona w pełni przed zjawiskami o charakterze korupcyjnym, jak również nieformalnymi wpływami podmiotów gospodarczych na kierunek podejmowanych rozstrzygnięć legislacyjnych, co mogliśmy zaobserwować w ostatnich tygodniach. Wydaje się zatem, że konieczne jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów, które w pełni odzwierciedlać będą każdą ingerencję w tekst projektu ustawy już od samego początku rządowych prac legislacyjnych. Konieczne okazuje się, moim zdaniem, stworzenie publicznego rejestru zmian dokonywanych w trakcie opracowywania projektu ustawy w administracji rządowej, co pozwoliłoby na ustalenie kto, kiedy i dlaczego zmodyfikował pierwotnie proponowane brzmienie przepisów.

Poza tym, niezwykle ważna okazuje się odpowiednia klasyfikacja pewnego wycinka aktywności społecznej związanej ze stanowieniem prawa. Rozwiązania ustawowe dotyczące lobbingu powinny zatem zawierać kompletną i precyzyjną definicję działalności lobbingowej. Istnienie przepisów niejednoznacznych i pozostawiających szerokie pole do interpretacji, co ma miejsce w obecnej regulacji (zob. wyrażane w doktrynie krytyczne poglądy w zakresie definicji legalnych lobbingu: W. J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 3/2006, s. 141 i n. oraz M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 5/2006, s. 41 i n.), stanowi element negatywny z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasady pewności i określoności przepisów prawa.

Kolejnym mankamentem aktualnej regulacji ustawowej są przepisy dotyczące informowania i dokumentowania przez organy administracji publicznej podejmowanych kontaktów lobbystycznych. Niewystarczający jest, moim zdaniem, jedynie wymóg określenia przez kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej szczegółowego sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową oraz sposobu dokumentowania podejmowanych kontaktów. W rzeczywistości bowiem ustalenia powyższe, w tym bardzo istotny dla jawności postępowania ustawodawczego sposób dokumentowania kontaktów z lobbystami, mają charakter wewnętrzny i uznaniowy. Ponadto, ustawa zakłada kontrolę działalności i zachowań jedynie adresatów lobbingu (organów władzy publicznej), poza jej zakresem pozostawiając same podmioty prowadzące działalność lobbingową. Brak jest logicznych argumentów na rzecz takiego rozwiązania. W demokratycznym państwie prawnym przejrzystość podejmowania działań na rzecz konkretnych rozwiązań ustawowych powinna być zapewniona po obu stronach - zarówno podmiotów lobbujących, jak i lobbowanych.

Wszystkie powyższe zastrzeżenia powodują, że zachodzi obawa, iż ustawa z racji wykazanej niekompletności regulacji może być powszechnie niestosowana. Nie wystarcza bowiem sam fakt ujęcia zjawiska lobbingu w akcie normatywnym rangi ustawowej. Konieczne dla uniknięcia tak kryzysowej sytuacji, z jaką mamy do czynienia obecnie

w naszym kraju, jest również szczegółowe unormowanie w zakresie mechanizmów ujawniania wszelkich zmian dokonywanych na etapie prac rządowych nad danym projektem ustawy. Nieuniknione jest również stworzenie efektywnych mechanizmów ścisłej kontroli podmiotów prowadzących działalność lobbingową.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o opinię dotyczącą rzeczywistego funkcjonowania w Polsce ustawy o działalności lobbingowej oraz o informację, czy rozważane jest wprowadzenie do niej zmian, z uwzględnieniem postulatów przedstawionych w niniejszym piśmie.

*Łeuz o jay nacur,
pau bocharos*