



Warszawa, dnia 3 listopada 2017 r.

Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie projektu ustawy o jawności życia publicznego (UD314)

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Federacji prezentujemy stanowisko względem projektowanych przepisów regulujących zasady jawności w procesie stanowienia prawa (rozdział 4) oraz zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych (rozdział 5), zwracając szczególną uwagę na prawa i obowiązki stowarzyszeń i fundacji w tej materii.

Jednocześnie zwracamy uwagę, iż inne przepisy projektowanej ustawy – regulujące bardzo szerokie spektrum działań – budzą uzasadnione wątpliwości i uwagi krytyczne organizacji pozarządowych specjalizujących się w tych dziedzinach. Najważniejsze problemy wynikające z projektu ustawy zostały m.in. wyrażone we wspólnym stanowisku 40 organizacji, wśród nich członków naszej Federacji¹. Podnoszone są w nim zarzuty dotyczące trybu procedowania ustawy – prowadzonego przez wiele miesięcy bez ujawnienia chociażby kierunkowych założeń, zaś obecnie procedowanego w dużym pośpiechu, a także procesu konsultacji publicznych niespełniającego standardów dobrego i rzetelnego prawodawstwa, w tym zasad otwartości i jawności. W zakresie merytorycznym wskazuje ono na problemy wynikające z interpretacji przepisów: brak ochrony prywatnych danych obywateli na niespotykaną dotąd skalę w zakresie oświadczeń majątkowych oraz postępowań administracyjnych oraz wypaczenie idei ochrony tzw. sygnalistów, czyli osób, które działając w interesie publicznym ujawniają nieprawidłowości i zagrożenia w swoim miejscu pracy. Jako naczelne wskazywane są realne zagrożenia ograniczenia dostępu do informacji publicznej poprzez wprowadzenie dwóch nowych niemerytorycznych przesłanek odmowy udostępnienia informacji. Jedną z nich to „uporczywość” wnioskodawcy, określona zbyt lakonicznie pozostawiając zbyt duże pole do dowolnej interpretacji. Drugą to uzależnienie realizacji konstytucyjnego prawa do informacji od wniesienia ustalonej przez organ opłaty za jej przygotowanie. Projektowane w ustawie ograniczenia praw w powyższym zakresie wpływają w dużej mierze negatywnie na opiniowane w poniższym stanowisku normy regulujące kwestie stanowienia prawa, ponieważ niemożliwe jest odpowiedzialne i rzetelne uczestniczenie w procesie legislacyjnym bez wiedzy o jego etapie, opracowanych dokumentach, udziale innych stron, zmianach i ich przyczynach.

¹ Dokument wraz z listą sygnatariuszy dostępny pod adresem http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_03112017.pdf



Publikowanie wykazu prac legislacyjnych:

Pozytywnie oceniamy rozszerzenie podmiotowe obowiązku publikowania wykazu prac legislacyjnych, stanowiącego jeden ze sposobów realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ustawowy spoczywający do tej pory wyłącznie na Radzie Ministrów *in gremio* oraz jej członkach, zostanie rozszerzony na Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Należałoby rozważyć rozszerzenie tego obowiązku także na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Warto mieć na uwadze, że aby przepis art. 25 projektowanej ustawy mógł być prawidłowo realizowany, niezbędnym będzie dostosowanie odpowiednich przepisów szczegółowych. Przykładowo obecnie żadna ustawa ani Regulamin Sejmu nie nadaje uprawnień Marszałkowi, by żądać od jakiegokolwiek podmiotu dysponującego inicjatywą legislacyjną informowania z wyprzedzeniem o zamiarze złożenia do Sejmu projektu ustawy, co uniemożliwi prowadzenie pełnego wiarygodnego wykazu prac legislacyjnych, ze szkodą dla podmiotów zainteresowanych włączeniem się w proces zmiany prawa w sposób jawny.

Powyższa uwaga wypływa z założenia, że funkcją wspólną wykazów jest informowanie o planach wydania aktów normatywnych ze wskazaniem przyczyn, potrzeby oraz istoty rozwiązań, które organ planuje zawrzeć w projekcie, a także planowanym terminem wydania aktu – co wynika wprost z art. 25 ust. 2 pkt 1-3. Co oznacza, że jest to etap wcześniejszy niż opublikowanie przygotowanego przez organ projektu aktu normatywnego. Tylko tak rozumiany wykaz stanowiłby nową jakość i realne zwiększenie jawności procesu legislacyjnego, ponad funkcjonujące obecnie wymogi publikowania procedowanych projektów aktów normatywnych. W celu zagwarantowania realizacji tej funkcji warto wprowadzić dla wszystkich wykazów obowiązek publikowania ich w Biuletynie Informacji Publicznej organu wydającego w określonej częstotliwości, np. nie rzadziej niż raz na kwartał.

Na marginesie należy ze smutkiem skonstatować, że sam omawiany projekt ustawy o jawności życia publicznego został wprowadzony do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dopiero 26 października br., po konferencji prasowej ujawniającej toczące się prace w tej materii (23 października) i po opublikowaniu projektu ustawy (25 października). Praktyka ta jest jawnie sprzeczna z przyświecającymi tej ustawie celami zawartymi w uzasadnieniu.

Publikowanie projektów aktów normatywnych oraz dokumentów dotyczących prac nad tymi projektami:

Idąc tropem nowych przepisów, które nakładają obowiązki rozszerzające i ujednociające mechanizmy zapewnienia jawności procesu legislacyjnego organów uprawnionych do wydawania aktów powszechnie obowiązujących (ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego), np. w zakresie wykazu prac legislacyjnych czy wysłuchania publicznego, należałoby uwzględnić w projekcie ustawy analogiczne do art. 28 regulacje – dotyczące udostępniania projektów aktów



normatywnych i dokumentów urzędowych dotyczących prac nad tymi projektami – dla podmiotów wskazanych w art. 25, która lista jest dłuższa.

Wspomniany art. 28 w ust. 1 pkt 2 wprowadza ograniczenie w stosunku do obowiązującego art. 6 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Obecny przepis mówi o udostępnieniu wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektem, zaś projektowany przepis tylko o dokumentach urzędowych, tym samym zawężając zakres udostępnianych dokumentów, m.in. o stanowiska podmiotów zewnętrznych. Potrzeba dokonania takiej zmiany w stanie prawnym nie została udowodniona w uzasadnieniu do projektu ustawy. Co więcej, wydaje się to sprzeczne z intencją ustawodawcy wprowadzenia większej przejrzystości i uzyskiwania przez obywateli informacji o tym, jakie podmioty próbują wpływać na proces legislacyjny i za jakimi rozwiązaniami optują.

Konsultacje publiczne:

Pozytywnie oceniamy uregulowanie konsultacji publicznych w akcie rangi ustawowej, która nadaje tej instytucji walor prawa powszechnie obowiązującego, z którego mogą być wywodzone prawa i obowiązki. Jednocześnie bardzo lakoniczny charakter tej regulacji nie pozwala zdefiniować konsultacji publicznych i ich cech – nadal pozostaje to w gestii aktów wewnętrznych, takich jak Regulamin pracy Rady Ministrów. Rozwiązania zawarte w tymże regulaminie, funkcjonujące od 2013, w dużej mierze mogą być wprost przeniesione do nowej ustawy i z powodzeniem dotyczyć wszystkich podmiotów objętych jej zakresem, chociażby wskazanie minimalnych terminów trwania konsultacji (21 dni dla ustawy, 7 dni dla rozporządzeń, 14 dni dla innych aktów normatywnych) czy obowiązek sporządzania – obok uzasadnienia – tzw. Oceny Skutków Regulacji, czyli analitycznego dokumentu przedstawiającego wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji w oparciu o dane i analizy oraz sposobów i mierników planowanej ewaluacji efektów wprowadzenia nowych przepisów.

Z zakresu przedmiotowego art. 27 wynika, że dotyczy on wszystkich założeń projektów ustaw, projektów ustawa, projektów rozporządzeń oraz projektów uchwał organów stanowiących jednostek terytorialnych. Nie obejmuje jednak szerszego katalogu z art. 29, tj. projektów innych dokumentów rządowych w szczególności strategii, programów, sprawozdań, informacji, stanowisk rządu do projektów ustaw innych niż rządowe. Wydaje się, że zakres przedmiotowy art. 27 powinien zostać rozszerzony analogicznie do art. 29, a co najmniej objąć projekty strategii i programów rządowych.

Brzmienie art. 27 projektowanej ustawy budzi wątpliwości o zakres podmiotowy organów zobowiązanych do przedstawienia projektów aktów normatywnych do konsultacji publicznych. Z opisu organu zobowiązanego wynika, że są to tylko „organy prowadzące uzgodnienia projektu”. W żadnym miejscu w ustawie nie zostały zdefiniowane uzgodnienia, można więc domniemywać, że są to tylko te organy, na które przepisy odrębne nakładają wymóg prowadzenia uzgodnień. Wydaje się, że szerszym i lepiej realizującym cel ustawy byłoby wykorzystanie pojęcia użytego



w uzasadnieniu do projektu – przy jednoczesnym jego zdefiniowaniu w ustawie – „organu prowadzącego proces legislacyjny”. Wskazane byłoby wykorzystanie tego pojęcia w sposób jednolity zarówno w art. 25 określającym wymogi wykazu prac legislacyjnych jak i w art. 31 określającym podmiot uprawniony do przeprowadzenia wysłuchania publicznego – obecnie operuje on kolejnym odmiennym określeniem „podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu”. W ten sposób ustawa mogłaby wprowadzić rzeczywiste *novum* i objąć jednolicie Radę Ministrów i jej członków, Sejm, Senat i jednostki samorządu terytorialnego pożądanymi przez obywateli mechanizmami, takimi jak wykaz prac legislacyjnych, wysłuchanie publiczne i konsultacje publiczne.

Ponadto za błąd należy uznać normę art. 30, w której uwzględnia ona możliwość nieprzedstawienia przez organ projektu do konsultacji publicznych. Sformułowanie „jeżeli” oznacza wybór organu między przedstawieniem a nieprzedstawieniem. Art. 27 jednoznacznie przesądza, że organ „przedstawia” do konsultacji publicznych, bezwarunkowo. Gdyby istniały warunki szczególne, zezwalające organowi na rezygnację z konsultacji publicznych, powinny zostać wskazane w ustawie w sposób możliwie precyzyjny i wąski.

Wysłuchanie publiczne:

pozytywnie oceniamy rozszerzenie zakresu przedmiotowego wysłuchania publicznego określonego w art. 31 w stosunku do aktualnie obowiązujących, a uchylanych nowymi przepisami, art. 8 i 9 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W nowej regulacji wysłuchanie publiczne będzie mogło być przeprowadzone także w odniesieniu do projektów rządowych na etapie przed skierowaniem do Sejmu. Zwracamy uwagę na potrzebę odpowiedniego uzupełnienia o szczegółowe regulacje Regulaminu pracy Rady Ministrów w rozdziale 3 obejmującym uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu dokumentu rządowego.

Tworząc nowe przepisy ustawowe warto unikać mankamentów dotychczasowych i sięgać po lepsze wzorce. Takim dobrym przykładem jest regulacja z art. 80a Regulaminu Senatu, która w przypadku liczby zgłoszeń przekraczającej liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń zezwala na ograniczenie liczby osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym w oparciu o obiektywne kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich zainteresowanych, a informację o zastosowanym kryterium i osobach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym nakazuje ogłosić co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego na senackiej stronie internetowej. Jest to przepis daleko bardziej projawnościowy i proobywatelski niż projektowany art. 31 ust 3, wzięty wprost z art. 9 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, umożliwiający zmianę terminu lub miejsca wysłuchania publicznego, a nawet jego odwołanie, ze względów lokalowych lub technicznych, które – jak wskazuje się w literaturze – poprzez swoją ogólnikowość daje organom dużą swobodę w zakresie korzystania z tego uprawnienia². Regulamin Senatu zezwala na odroczenie – lecz nie odwołanie – posiedzenia, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ponadto

² więcej: B. Zamącińska „Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia”



warte przeniesienia z owego regulaminu do nowej ustawy są dwie regulacje: udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wysłuchaniu publicznym na co najmniej 21 dni wcześniej (nie 7 dni, jak w projekcie ustawy) oraz zobowiązanie organizatora do ustosunkowania się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, przedstawiając wynikające z nich wnioski i wskazując w razie potrzeby przyczyny ich nieuwzględnienia, a także ogłoszenia informacji w tej sprawie na stronie internetowej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego.

Lobbing:

Pozytywnie należy ocenić próbę poprawy norm prawnych regulujących lobbing, ponieważ ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa wielokrotnie była przedmiotem krytyki. Niestety żadne z opracowań w tej dziedzinie nie zostało przywołane w uzasadnieniu do projektu ustawy ani w Ocenie Skutków Regulacji, z dostępnych dokumentów nie wynika także, by eksperci w tej dziedzinie zostali zaproszeni do prac nad założeniami tej ustawy. Uzasadnienie bardzo mgliście opisuje potrzebę zmian w definicji lobbingu, opierając się jedynie na ogólnych sformułowaniach: „Analiza obecnego stanu prawnego dotyczącego procesu legislacyjnego wskazała na szereg wątpliwości i brak przejrzystości w regulacjach dotyczących lobbingu przy tworzeniu aktów normatywnych i dokumentów rządowych. Przedmiotowy projekt reguluje te kwestie. Jak wskazano na wstępie, na potrzeby projektu w art. 2 zdefiniowano m.in. takie pojęcia jak lobbing, lobbing zawodowy, podmiot zaangażowany czy lobbysta zawodowy.” W wyniku tej analizy zmianie uległa definicja lobbingu z „każdego działania prowadzonego metodami prawnie dozwolonymi zmierzającego do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” na „każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej, zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku”. Metody z „każdych dozwolonych prawnie” stały się „prawnie dozwolonymi, o ile nieuregulowanymi w ustawach”, a cel z „wpływu na stanowienie prawa” zmienił się na „wpływ na rozstrzygnięcia władzy publicznej”. Nie odnosimy się do celowości tej zmiany, lecz do braku uzasadnienia tak głębokiej zmiany.

W tej sytuacji prawnej stowarzyszenia i fundacje prowadzące działania rzecznicze staną się podmiotami zaangażowanymi w lobbing (niezawodowy) z szeregiem idących za tym obowiązków, włącznie z koniecznością dokonania zgłoszenia oraz przedstawienia zestawienia podmiotów finansujących ich działalność statutową. Ponownie, samej celowości wprowadzenia takich mechanizmów nie oceniamy w niniejszym stanowisku, jednak wskazujemy na brak precyzyjnego uzasadnienia wprowadzenia dodatkowych obciążeń w stosunku do podmiotów, które będą chciały przedstawić stanowiska i opinie organowi władzy publicznej. Niezrozumiałą jest powód zwiększenia obowiązków obywateli i ich organizacji przy jednoczesnej rezygnacji ze zwiększenia obowiązków organów władzy publicznej w zakresie publikowania informacji o procesie legislacyjnym i o wszelkich zdarzeniach, które mogą mieć wpływ na decyzje osób odpowiedzialnych za treść stanowionego prawa.



W szczególności niepokój budzi potencjalna nierówność podmiotów wynikająca z art. 29. Krańcowo odmiennie zostały uregulowane wymogi w stosunku do różnych grup podmiotów. Podmioty prowadzące lobbing zawodowy nie będą musiały przedstawiać zestawień źródeł dochodów. Osoby fizyczne niebędące lobbystami zawodowymi będą musiały przedstawiać zestawienie wszystkich źródeł dochodów za okres dwóch lat, a każda pomyłka uznana za złożenie fałszywego oświadczenia będzie skutkowałą odpowiedzialnością karną obejmującą nawet pozbawienie wolności. Zaś odrębną grupę z art. 29 ust. 6 pkt 1 stanowią podmioty takie jak stowarzyszenia i fundacje, organizacje pracodawców lub inne organizacje społeczne lub zawodowe, w tym organizacje pożytku publicznego. Te podmioty będą musiały załączyć zestawienie podmiotów finansujących działalność statutową, o ile kwota od danego podmiotu w ciągu ostatnich 12 miesięcy wyniosła więcej niż minimalne wynagrodzenie za pracę (w 2018 r. – 2100 zł), także pod groźbą odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie.

Należy podkreślić, że przepis w obecnej formie nakłada obowiązki bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia przez adresata, co implikuje wadliwość tak skonstruowanej normy prawnej. Zgodnie z jej brzmieniem, w zestawieniu źródeł dochodów niezbędne będzie umieszczenie nazwy (firmy) podmiotu finansującego i jego numer NIP lub imienia i nazwiska osoby fizycznej, jeżeli nie prowadzi ona działalności gospodarczej. W przypadku składki członkowskiej lub darowizny od osoby fizycznej, która jest częstym źródłem finansowania organizacji społecznych, na podstawie wyciągu bankowego nie jest możliwe ustalenie z całkowitą pewnością, czy darczyńca indywidualny prowadzi działalność gospodarczą czy nie, o ile wpłata nie została dokonana z konta firmowego. Pomyłka w tym zakresie (spowodowana np. próbą wyszukania w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej osoby wyłącznie na podstawie imienia i nazwiska) niesie za sobą konsekwencje karne, z pozbawieniem wolności wyłącznie. Jednocześnie wprowadzenie takiego przepisu będzie niosło konsekwencje ograniczenia prawa do ochrony prywatności darczyńców, ponieważ nigdy nie będą pewni, czy i kiedy wspierana organizacja postanowi wziąć udział w procesie stanowienia prawa, a co za tym idzie – czy ich dane zostaną czy nie zostaną ujawnione, na co nie będą mieć wpływu ani możliwości wyrażenia woli. Niezamierzonym, lecz realnym skutkiem może być spadek filantropii indywidualnej.

W przypadku zaś darowizny lub innej formy wsparcia finansowego od podmiotu publicznego, spółki prawa handlowego etc. nie zawsze możliwe jest podanie numeru NIP, ponieważ obowiązki ewidencyjnymu podlegają wyłącznie podatnicy i płatnicy podatków lub składek ubezpieczeniowych zgodnie z polskim prawem. Wszelkie podmioty zagraniczne niezwiązane polskim prawem nie posiadają numeru NIP, zatem niemożliwe jest jego wskazanie w zgłoszeniu zgodnie z projektowaną ustawą. W obecnym brzmieniu projektowanego przepisu nie istnieje możliwość pominięcia numeru NIP, jeśli podmiot wskazany w zestawieniu go nie posiada, a brak takiego numeru (jako jednego z wymaganych elementów) powoduje, że zgłoszenie nie podlega rozpatrzeniu, czyli stanowisko lub opinia organizacji społecznej z propozycjami rozwiązań prawnych nie może zostać przedstawiona w trybie przewidzianym ustawą.

Widać wyraźnie, że w lepszej sytuacji niż obywatele oraz stowarzyszenia i fundacje są *expressis verbis* podmioty prowadzące lobbing zawodowy, a także – przez pominięcie – wszelkie spółki prawa handlowego oraz takie organizacje społeczne prowadzące działalność pożytku publicznego jak organizacje kościelne i kościelne jednostki organizacyjne oraz spółdzielnie socjalne.



Z uzasadnienia do art. 30 – które nie jest spójne z brzmieniem przepisu – wynika również, że „obowiązek wniesienia zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy organ prowadzący proces legislacyjny skieruje projekt do danego podmiotu w ramach konsultacji publicznych, które organ ten będzie miał obowiązek przeprowadzić. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, w tym skierowania projektu do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych instytucji, organ będzie miał wówczas, gdy projekt z uwagi obszar jaki reguluje, będzie powodował skutki społeczno-gospodarcze, czy inne okoliczności mające wpływ na daną grupę czy obszar.” W dotychczasowym stanie prawnym i praktyce organ miał obowiązek przesłać do konsultacji lub opiniowania projekt aktu normatywnego, o ile obligowały go do tego precyzyjnie przepisy odrębne. Takie wymogi dotyczą m.in. organizacji pracodawców i związków zawodowych wskazanych w ustawie. Są to podmioty znajdujące się w tej samej grupie co stowarzyszenia i fundacje, ale – jak widać – ich sytuacja prawna będzie inna. Taki wniosek wynika z próby łącznej interpretacji art. 30 z uzasadnieniem do tego artykułu, co nie jest proste, gdyż operują odmiennymi pojęciami – „organ prowadzący uzgodnienia projektu” a „organ prowadzący proces legislacyjny”, „przedstawienie projektu do konsultacji publicznych” a „skierowanie projektu do danego podmiotu w ramach konsultacji publicznych”. Niespójność intencji wyrażonej w uzasadnieniu z treścią przedstawionego projektu znacząco utrudnia interpretację pożądaną normy.

Opisane powyżej zróżnicowanie sytuacji prawnej różnego rodzaju podmiotów podejmujących tego samego typu aktywności względem organów państwa nie znajduje uzasadnienia i nie powinno mieć miejsca, jeżeli nie stoją za tym precyzyjne i uzasadnione przesłanki. Ponadto należy zauważyć, że celem ustawy jest zwiększenie jawności życia publicznego, a jej mechanizmy w głównej mierze powinny dotyczyć zwiększenia zakresu informacji, które obywatele mogą pozyskiwać o działalności podmiotów publicznych i funkcjonariuszy publicznych. Niezrozumiałe w tym aspekcie jest wymaganie szczegółowych informacji finansowych od podmiotów niepublicznych, które są – notabene – w dużej mierze zawarte w zeznaniach podatkowych i badane przez urzędy skarbowe, a nawet żądanie bardziej szczegółowych informacji niż obecne restrykcyjne przepisy podatkowe. Oceniać to należy w kontekście art. 29 ust. 4, z którego wynika, że dostępne publicznie w Biuletynie Informacji Publicznej będzie tylko zgłoszenie, zaś zestawienie finansowe nie. Zatem nie ma mowy o większym dostępie obywateli do wiedzy o podmiotach przedstawiających stanowiska i opinie wpływające na rozstrzygnięcia organów władzy publicznej, tylko o dodatkowym uprawnieniu dla organów władzy publicznej.

Podsumowanie:

Na uznanie zasługuje ustawowe umocowanie i rozszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego obowiązku prowadzenia wykazu prac legislacyjnych, konsultacji publicznych i wysłuchania publicznego. Wymagają one jednak uspołnienienia i dopracowania, ponieważ kolejne przepisy inaczej określają krąg podmiotowy oraz listę aktów normatywnych podlegających tym mechanizmom, przez co nie tworzą spójnego i racjonalnego systemu.



Niestety sposób procedowania ustawy stoi w sprzeczności z obowiązującymi standardami dobrej legislacji. Zarówno brak informacji o trwających pracach, rezygnacja z przygotowania założeń do ustawy, pominięcie wiedzy i doświadczeń ekspertów w regulowanych dziedzinach, termin konsultacji krótszy niż regulaminowy, a także pospieszne tempo legislacji uzasadnianie nagłą pilnością projektu, nie pozwalają w pełni wykorzystać szansy, jaką mogłaby być lepsza jakość życia publicznego, zaś w znacznej części prowadzą do powielenia dotychczasowych przepisów wyjętych z kontekstu, a w niektórych przypadkach wprost cofają o kilka kroków w stosunku do aktualnie obowiązujących standardów w zakresie dostępu do informacji publicznej, oświadczeń majątkowych, ochrony sygnalistów oraz udziału w procesie stanowienia prawa.

W nowej regulacji zabrakło przepisów, które pozwoliłyby lepiej realizować jej cel, tj. nakazujących organom władzy publicznej aktywnego i określonego terminami publikowania informacji publicznej, w tym protokołów posiedzeń, zwłaszcza z gośćmi zaproszonymi z zewnątrz, możliwości udziału w takich posiedzeniach, materiałów informacyjnych, opinii prawnych i wyników badań naukowych rozpatrywanych podczas podejmowania decyzji i leżących u ich podstaw danych.

Za szkodliwe i nieuzasadnione uważamy takie różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, w której surowsze przepisy obejmują obywateli i niektóre organizacje społeczne niż inne organizacje o podobnym statusie, a także podmioty profesjonalne prowadzące działalność gospodarczą lub prowadzące zawodowy lobbying.

Za szczególnie niezrozumiałe uważamy zmniejszenie wymogów wobec instytucji publicznych w zakresie jawności ich działania i poszerzenie pola do większej uznaniowości, przy jednoczesnym ograniczaniu konstytucyjnych praw obywateli – takich jak prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne czy prawo składania petycji, wniosków i skarg – które to ograniczenia nie znajdują uzasadnienia w przesłankach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającym jedyne dopuszczalne powody ograniczania tychże praw. Stoi to w sprzeczności z prezentowanym celem ustawy, którym jest zwiększenie jawności życia publicznego, a nie ograniczenie praw obywateli.

Postulujemy przeprowadzenie pełnych otwartych konsultacji zgodnych z kanonem określonym w Kodeksie Konsultacji oraz Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Zarząd Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych:

Dariusz Supeł
Weronika Czyżewska-Wagłowska
Karolina Dreszer-Smalec
Łukasz Domagała
Przemysław Dziewitek
Iwona Janicka