



Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody SALAMANDRA

Polish Society for Nature Conservation SALAMANDRA

ul. Stolarska 7/3, 60-788 Poznań, tel./fax: 61 662 86 06, 61 843 21 60

e-mail: biuro@salamandra.org.pl, www.salamandra.org.pl

Poznań, 3 listopada 2017 r.

Sz.P. Mariusz Kamiński
Minister – Członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych
kontakt@kprm.gov.pl, sluzby@kprm.gov.pl

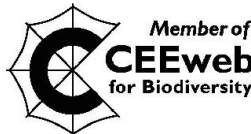
W związku z ogłoszonymi konsultacjami publicznymi dotyczącymi projektu ustawy o jawności życia publicznego, Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra” przedstawia swoje uwagi i propozycje dotyczące tego projektu.

Proponowane zapisy zawierają kilka interesujących rozwiązań. Poza przeniesieniem do nowej ustawy regulacji już istniejących, dodano kilka rozwiązań, z których część wydaje się słuszna lub idzie w dobrym kierunku. Jednocześnie zaproponowano jednak zmiany, które będą miały efekt zdecydowanie przeciwny od deklarowanego w uzasadnieniu do projektu. Ustawa w brzmieniu zgodnym z projektem nie usunie wielu niedociągnięć obecnej systemu prawnego dotyczącego np. konsultacji publicznych i lobbingu, za to wprowadzi szereg rozwiązań prowadzących do znaczącego utrudnienia, czy wręcz uniemożliwienia dostępu do informacji publicznej oraz aktywnego uczestnictwa obywateli zaangażowanych w działania sektora społecznego w proces stanowienia prawa.

Poniżej przedstawiamy nasze uwagi szczegółowe, oparte o prawie 25-letnie doświadczenia z aktywnego uczestnictwa naszej organizacji w konsultowaniu projektów ustaw, rozporządzeń, programów i strategii, a także w monitorowaniu i recenzowaniu działalności organów państwowych i samorządowych. Biorąc pod uwagę zakres statutowej działalności naszego Towarzystwa, nasze doświadczenia dotyczą przede wszystkim sfery związanej z ochroną przyrody i środowiska. Nie odnosimy się więc w tej opinii do zagadnień wykraczających poza to pole (np. do tematu związanego z oświadczeniami majątkowymi). Jednak przedstawione przez nas uwagi z pewnością mają zastosowanie także do innych dziedzin, w tym innych pól działalności pożytku publicznego.

Chcemy przede wszystkim zwrócić uwagę, że projekt umożliwia znaczące wydłużenie procesu udzielania informacji publicznej oraz arbitralne decydowanie o odmowie jej udzielenia w oparciu o nieostre kryteria, przy czym dotyczy to będzie w szczególności organizacji pozarządowych regularnie korzystających z tych informacji w swojej działalności pożytku publicznego. Drugą podstawową wadą projektu jest jawne wprowadzenie zasady, że w pracach nad projektami aktów prawnych nie jest ważne, czy przedstawiane przez organizacje propozycje i uwagi są słuszne merytorycznie, ale to, kto te organizacje wspiera. Jednocześnie pozostawia się pełną fakultatywność przeprowadzania konsultacji publicznych kluczowych aktów prawnych i wprowadza szereg formalnych utrudnień w zgłaszaniu uwag i propozycji do projektów, które takiemu procesowi nie zostały poddane, w szczególności przez organizacje pozarządowe.

Mamy nadzieję, że nasze uwagi zostaną poddane merytorycznej analizie, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w ostatecznym brzmieniu ustawy.



UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Art. 20 ust. 2 i 3

Proponowane zapisy dają możliwość pozamerytorycznego przedłużania terminu wydania łatwo dostępnej informacji publicznej do ponad 28 dni od złożenia wniosku, poprzez informowanie o koniecznej opłacie po 14 dniach od otrzymania zgłoszenia i rozpoczęciu biegu 14-dniowego terminu wydania informacji dopiero od chwili otrzymania wpłaty. Organy wydające informację publiczną mają zwykle możliwość egzekucji zaległych opłat, a więc takie przeciąganie procedury nie jest uzasadnione. Proponujemy wprowadzenie rozwiązania, które nie przedłuża, lub przedłuża tylko nieznacznie proces udzielania informacji w przypadku konieczności uiszczenia przez wnioskodawcę opłaty. Możliwe są np. następujące rozwiązania:

- egzekwowanie opłaty po udostępnieniu informacji;
- skrócenie terminów na przekazanie wezwania do opłaty oraz na przekazanie informacji publicznej po uiszczeniu opłaty do 7 dni;
- wprowadzenie możliwości powiadomienia wnioskodawcy o konieczności dokonania opłaty w trakcie przygotowywania informacji oraz możliwości uzależnienia jej wydania od udokumentowania faktu jej wniesienia (w szczególności, gdyby opłata przekraczała określoną w ustawie, znaczną kwotę, albo gdyby wnioskodawca zalegał z tego typu opłatami wobec organu).

Art. 21 ust. 2

Wprowadzono niedookreślone pojęcia „uporczywość składania wniosków” oraz „znaczące utrudnianie działalności podmiotu obowiązanej do udzielania informacji publicznej”, które mają upoważniać do odmowy udzielania informacji publicznej. Przepis ten stoi w jaskrawej sprzeczności z deklarowanymi celami regulacji, umożliwiając organowi uznaniowe odmawianie praktycznie każdej istotnej informacji publicznej. Pozarządowe organizacje strażnicze, w tym działające na polu ochrony przyrody i środowiska, w ramach swojej działalności statutowej często zwracają się do organów administracji o udostępnianie informacji, nie dają się łatwo zbywać i działalność tego rodzaju prowadzą przez dłuższy czas. Spełnia to słownikowe kryteria „uporczywości”. Regułą jest traktowanie przez urzędników konieczności wyszukania i udostępnienia tych informacji jako utrudnienia działalności organu, zwłaszcza że w efekcie często wykazywane są nieprawidłowości w podejmowanych decyzjach. Można się więc spodziewać, że przepis ten będzie powszechnie stosowany do ograniczania działalności strażniczej organizacji pozarządowych. To rozwiązanie stoi w jaskrawej sprzeczności z deklarowanymi celami ustawy i stanowi naruszenie zasad jawności i przejrzystości oraz swobodnego dostępu do informacji publicznej. Zdecydowanie postulujemy usunięcia tego antydemokratycznego zapisu. Właściwą metodą na ograniczenie utrudnień wynikających z udostępniania informacji publicznej nie jest ograniczenie jej udostępniania, ale rozwój takich metod gromadzenia, przetwarzania i przechowywania tych informacji, by ich udostępnianie nie stanowiło problemu logistycznego dla pracowników organów.

Art. 27

Artykuł ten wprowadza „możliwość” prowadzenia konsultacji publicznych ustaw, rozporządzeń i uchwał organów samorządowych, podając bardzo niejasne kryteria podejmowania w tej sprawie decyzji („treść projektu” oraz „inne okoliczności, w tym

znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność”). W projekcie nie zawarto nawet kryteriów podanych w jego uzasadnieniu. W praktyce daje to możliwość unikania konsultacji publicznych przy powołaniu się np. na pilność sprawy. Podczas trwającej już prawie ćwierć wieku naszej działalności na polu kształtowania prawa ochrony przyrody i środowiska w praktyce prawie nigdy nie spotykamy się ze zmianami przepisów, które nie są pilne.

Jednocześnie pomięto dwie podstawowe luki w dotychczasowych przepisach:

- nadal nawet najważniejsze zmiany w ustawach mogą być wprowadzane bez konsultacji publicznych za pomocą „inicjatyw poselskich”;
- nadal merytoryczny udział w konsultacjach może być utrudniany poprzez wyznaczanie bardzo krótkiego terminu przesyłania uwag, najlepiej w okolicach świąt (patrz np. konsultacje niniejszego projektu).

Nasze praktyka w dziedzinie ochrony przyrody wskazuje, że kolejni ministrowie nader chętnie korzystają z możliwości unikania publicznych konsultacji przygotowywanych aktów, lub traktują je jedynie jako przykry obowiązek do formalnego „odfajkowania”. Tak zwane „wrzutki poselskie”, 3 lub 5-dniowe konsultacje ustaw i rozporządzeń przygotowywanych wiele miesięcy i liczących dziesiątki czy nawet setki stron czy konsultacje w ostatnim tygodniu roku to sprawdzone i skuteczne metody utrudniające rzeczowe ustosunkowanie się strony społecznej do projektowanych zmian. W połączeniu z częstym brakiem merytorycznej analizy zgłaszanych uwag skutkuje to niestety niską jakością stanowionego prawa. Omawiany projekt podtrzymuje ten stan rzeczy.

Jeśli proponowana ustawa ma rzeczywiście służyć poprawie przejrzystości i jakości podejmowania istotnych decyzji, należałoby wprowadzić przynajmniej następujące zmiany:

- a) co najmniej ustawy i rozporządzenia oraz rządowe programy i strategie należy uznać za z definicji na tyle istotne, że konsultacje publiczne są w ich przydadku obowiązkowe (niezależnie od tego, kto jest ich inicjatorem);
- b) fakultatywność konsultacji można wprowadzić w odniesieniu do innych aktów – np. decyzji organów;
- c) przyjąć zasadę, że konsultacje publiczne trwają odpowiednio długi czas (np. co najmniej 14 dni dla rozporządzeń i co najmniej 21 dni dla ustaw oraz programów i strategii), z koniecznością ich wydłużenie w przypadku szczególnej złożoności materii (np. dla ustaw liczących ponad 50 artykułów);
- d) możliwość skracania konsultacji lub rezygnacji z nich ograniczyć do spraw nagłych, nieprzewidywalnych i bardzo pilnych (np. związanych z bezpieczeństwem publicznym czy zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych), wskazując organ uprawniony do podejmowania w tej sprawie decyzji oraz wprowadzając możliwość nakładania przez ten organ (w przypadku jeśli akt prawny ma znaczenie długookresowe) obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie konsultacji *ex post* i przeprowadzenie w oparciu o ich wyniki analizy potrzeby korekty przyjętego bez konsultacji aktu;
- e) określenie przez Radę Ministrów wytycznych dotyczących prowadzenia konsultacji (ust. 3 tego artykułu) powinno być obowiązkowe, a nie fakultatywne, a wytyczne te powinny być wiążące, przyjęte w formie rozporządzenia (oczywiście poddane konsultacjom publicznym).

Art. 29

Artykuł ten nakłada obowiązek wcześniejszego „zgłoszenia” do właściwego organu zamiaru „lobbingu”, czyli wszelkich działań zmierzających do wywarcia wpływu na brzmienie projektów: założeń projektu ustawy, ustawy, rozporządzenia lub innego dokumentu rządowego, w szczególności strategii, programu itp. Zgłoszenie musi zawierać wiele szczegółowych informacji, w tym propozycje rozwiązań, o których uwzględnienie w projekcie będzie się zabiegać oraz zestawienie źródeł finansowania podmiotu zainteresowanego. Przedstawienie niepełnych, nieaktualnych czy błędnych danych ma być obwarowane sankcjami karnymi. Brak zgłoszenia lub niepełne zgłoszenie skutkują bezwzględny zakazem zgłaszania propozycji rozwiązań, a ewentualnie zgłoszone propozycje nie mogą być uwzględniane. Zasady te nie mają dotyczyć przypadku, jeśli projekt został zgłoszony do konsultacji publicznych (art. 30). Jak jednak wskazywaliśmy wyżej – nawet w odniesieniu do ustaw i rozporządzeń konsultacje takie nie mają być obowiązkowe.

Propozycję tego przepisu odbieramy jednoznacznie jako utrudnienie lub wręcz uniemożliwienie organizacjom społecznym aktywnego uczestnictwa w procesie stanowienia znacznej części prawa oraz próbę zastraszenia. Jeśli pojawi się w sejmie projekt ustawy (np. nowelizacji ustawy o ochronie przyrody) zgłoszony jako inicjatywa poselska i będzie szybko procedowany bez konsultacji publicznych (co jest częstą praktyką), organizacje społeczne nie będą miały możliwości szybkiego zgłaszania uwag i propozycji zmian, gdyż ich propozycje z mocy prawa będą musiały być ignorowane, jeśli wcześniej nie dopełnią dodatkowej, praco- i czasochłonnej procedury. Jeśli specjaliści danej organizacji w toku merytorycznej dyskusji nad projektem dadzą się przekonać argumentom innego podmiotu lub w wyniku kompromisu zaczną proponować inne rozwiązanie niż przedstawione w zgłoszeniu, będzie to wymagać korekty zgłoszenia pod rygorem niemożności uwzględniania proponowanych rozwiązań. Głosu w procesie legislacyjnym nie będą mogły w praktyce zabierać nieposiadające osobowości prawnej koalicje organizacji, chyba że wszyscy członkowie koalicji dokonają zgłoszenia. W zgłoszeniu należy podawać informacje wrażliwe, nie mające związku z pracami nad danym projektem (np. imiona i nazwiska osób fizycznych, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy przekazały na działalność statutową organizacji kwotę ponad 2000 zł. Dodatkowo – część z wymaganych bezwarunkowo informacji może być niemożliwa do zdobycia przez organizację, co wykluczy je z możliwości zgłaszania uwag do projektu. Osoby przekazujące 1% podatku na organizacje pożytku publicznego nie mają na przykład obowiązku wyrażania zgody na przekazanie organizacji swoich danych osobowych. W przypadku wsparcia od osób prawnych warunkiem poprawnego zgłoszenia ma być podanie ich numeru NIP, co będzie niemożliwe w przypadku darczyńców zagranicznych czy organów Unii Europejskiej, które takich numerów nie mają. Warto przy tym zaznaczyć, że organy państwa dysponują większością z tych informacji w stosunku do organizacji pozarządowych (z obowiązkowych sprawozdań), albo mogą je uzyskać korzystając z uprawnień kontrolnych. Nałożenie dodatkowego obowiązku przekazywania i bieżącego aktualizowania takich informacji przy każdorazowym zgłaszaniu uwag czy propozycji do wspomnianych projektów może być więc traktowane jedynie jako celowe utrudnienie takiej działalności. Znamienne, że podobnego obowiązku dokonywania zgłoszeń nie zaproponowano w odniesieniu do przedsiębiorstw.

Merytoryczny udział organizacji społecznych w tworzeniu prawa czy strategii powinien być wspierany i traktowany jako pozytywny przejaw aktywności

obywatelskiej, a nie ograniczany i penalizowany. Zgłaszane postulaty powinny być poddawane analizie co do ich zasadności merytorycznej, a nie pod względem tego, czy daną organizacją wsparł kiedyś obywatel X lub Y. Dlatego postulujemy całkowitą rezygnację z proponowanych utrudnień („zgłoszeń”) w odniesieniu do niezawodowej działalności lobbingowej prowadzonej przez organizacje pozarządowe. Zwłaszcza, jeśli jest ona prowadzona w ramach statutowej działalności pożytku publicznego.

Art. 65 ust. 1, w związku z art. 1 pkt 14

Art. 65 daje prokuratorowi możliwość nadania statusu sygnalisty. Nie określa jednak przesłanek do tej decyzji, ani nie daje możliwości odwoławczych, gdy prokurator nie zechce skorzystać z tej możliwości.

Definicja „sygnalisty” w art. 1 jest odmienna od powszechnego rozumienia tego terminu i zawiera ograniczenie dotyczące rodzaju zgłaszanych nieprawidłowości do przestępstw, a art. 65 zawęża to dodatkowo wyłącznie do niektórych przestępstw o charakter korupcyjnym lub gospodarczym. Oznacza to, że z ochrony przewidzianej dla sygnalisty nie mogą korzystać osoby zgłaszające informacje o wykroczeniach, ani o innych niż wymienione w tym artykule przestępstwach przeciwko dobru publicznemu. Nie tylko nie uwzględniono np. przestępstw przeciwko środowisku (art. 181-199 k.k.), ale wyłączono też określone w art. 231 § 1 działanie funkcjonariusza publicznego, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego.

Proponujemy znaczące dopracowanie przepisów o sygnalistach, aby skutecznie chroniły osoby powiadamiające o działaniach zagrażających szeroko rozumianym dobru publicznemu.

W imieniu PTOP „Salamandra”



dr Andrzej Kepel
prezes Zarządu