



**Proces nowelizacji ustawy  
o grach i zakładach wzajemnych  
w latach 2008-2009**

**Analiza, ocena i wnioski**

**Warszawa, czerwiec 2010 r.**



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
SEKRETARZ STANU



Julia Pitera

*Raport* został przygotowany na polecenie pana Donalda Tuska – Prezesa Rady Ministrów, który zobowiązał Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych do przedłożenia szczegółowej informacji na temat przebiegu nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych<sup>1</sup> w latach 2008-2009 z ocenami oraz wnioskami legislacyjnymi i organizacyjnymi.

Podstawą opracowania *Raportu* były wyniki kontroli<sup>2</sup> przeprowadzonych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów<sup>3</sup> w Ministerstwie Finansów – będącym autorem projektu i urzędem prowadzącym prace nad nowelizacją, Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz Ministerstwie Gospodarki – podmiotach opiniujących projekt ustawy, których udział w badanym procesie legislacyjnym wymagał szczególnego wyjaśnienia. Część informacji została uzyskana od podmiotów nieobjętych kontrolą<sup>4</sup>.

Standardy prowadzenia procesu legislacyjnego w administracji rządowej nie zostały spisane w oddzielnym dokumencie – wynikają one z przepisów prawa, orzecznictwa oraz przyjętej praktyki. Za najważniejsze z nich uznano przejrzystość i sprawność, terminowość, jasno określony cel regulacji, zgodność z procedurami, etykę legislacyjną, należyte udokumentowanie dokonywanych zmian oraz możliwość prześledzenia trybu prac nad aktem normatywnym („ścieżka audytu”).

Postępowania kontrolne i prace analityczne pozwoliły nie tylko zidentyfikować przypadki naruszenia przepisów prawa oraz nierzetelnych działań ministerstw; dały również podstawy do wskazania słabości i luk w obowiązujących regulacjach.

W *Raporcie* przedstawiono wnioski i propozycje dotyczące pożądaných rozwiązań i niezbędnych zmian przepisów. Powinny one stanowić podstawę do dalszej dyskusji i wypracowania ostatecznych regulacji. Ich nadrzędną przesłanką jest przekonanie, że legalność i przejrzystość procesów decyzyjnych w obszarze stanowienia prawa są podstawą zaufania obywateli do Państwa, a niewłaściwe normy i praktyki legislacyjne osłabiają demokratyczny proces, którego celem jest słuzenie dobru publicznemu.

Warszawa, 11 czerwca 2010 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (Dz. U. Nr 146, poz. 1414 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Departament Kontroli i Nadzoru.

<sup>4</sup> Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Sekretarz stałego komitetu Rady Ministrów.



<b>1</b>	<b>OCENA PRZEBIEGU PRAC LEGISLACYJNYCH .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>SYNTEZA.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>PROCES LEGISLACYJNY .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1</b>	<b>Ocena uregulowań prawnych dotyczących procesu stanowienia prawa.....</b>	<b>19</b>
3.1.1	Regulamin pracy Rady Ministrów.....	19
3.1.2	Zarządzenie w sprawie komitetu stałego Rady Ministrów.....	20
3.1.3	Rozporządzenie w sprawie notyfikacji .....	20
<b>3.2</b>	<b>Inicjatywa nowelizacji i przygotowanie projektu.....</b>	<b>20</b>
3.2.1	Stan prawny w zakresie gier hazardowych przed rozpoczęciem prac .....	20
3.2.2	Przyczyny podjęcia prac legislacyjnych w 2008 r.....	21
3.2.3	Finansowanie EURO 2012 a konieczność nowelizacji ustawy .....	22
3.2.4	Wpływ podmiotów zewnętrznych na podjęcie decyzji o nowelizacji.....	24
3.2.5	Rozpoczęcie prac nad nowelizacją, opracowanie założeń do ustawy.....	24
3.2.6	Porównanie z rządowym projektem nowelizacji z 2007 r.....	26
3.2.7	Inicjatywa nowelizacji a Program prac legislacyjnych Rady Ministrów .....	27
3.2.8	Uzgodnienia wewnątrzresortowe i przygotowanie projektu .....	28
3.2.9	Definicja i liczba projektów .....	29
3.2.10	Podsumowanie.....	29
<b>3.3</b>	<b>Etap uzgodnień międzyresortowych.....</b>	<b>31</b>
3.3.1	Wersja projektu z 28 kwietnia 2008 r.....	31
3.3.2	Wersja projektu z dnia 26 czerwca 2008 r. i kwestia finansowania NCS .....	39
3.3.3	Podsumowanie .....	40
<b>3.4</b>	<b>Etap prac stałego komitetu Rady Ministrów.....</b>	<b>41</b>
3.4.1	Prace nad projektem przed pierwszym posiedzeniem SKRM.....	42
3.4.2	Wersja projektu z dnia 5 sierpnia 2008 r.....	44
3.4.3	Wersja projektu z dnia 3 października 2008 r. ....	45
3.4.4	Prace nad projektem po posiedzeniach Komisji Prawniczej .....	47
3.4.5	Wersja projektu z dnia 31 marca 2009 r. ....	49
3.4.6	Opinie o zgodności projektu z prawem UE.....	59
3.4.7	Podsumowanie .....	60
<b>3.5</b>	<b>Notyfikacja.....</b>	<b>61</b>
3.5.1	Obowiązki określone w przepisach prawa .....	61
3.5.2	Kwestia notyfikacji projektu z 2007 r.....	62
3.5.3	Stanowisko organu wnioskującego.....	63
3.5.4	Procedura i obieg informacji wewnątrz MF.....	64
3.5.5	Stanowisko MG.....	65
3.5.6	Stanowisko KIE .....	66
3.5.7	Podsumowanie .....	67
<b>4</b>	<b>LOBBING .....</b>	<b>69</b>
4.1	Ustawa lobbingowa .....	69
4.2	Realizacja obowiązków wynikających z ustawy lobbingowej .....	75
4.3	Podsumowanie .....	91
<b>5</b>	<b>REKOMENDACJE .....</b>	<b>93</b>
5.1	Procedura legislacyjna .....	93
5.2	Lobbing .....	97
<b>6</b>	<b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>107</b>

## Wykaz skrótów

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
DEF	Departament Ekonomiczno-Finansowy w MSiT
DPK	Departament Prawno-Kontrolny w MSiT
DRE	Departament Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki
DSC	Departament Służby Celnej w Ministerstwie Finansów
FRKF	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
KIE	Komitet Integracji Europejskiej
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MF	Ministerstwo Finansów
MG	Ministerstwo Gospodarki
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MSiT	Ministerstwo Sportu i Turystyki
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NCS	Narodowe Centrum Sportu
OSR	Ocena Skutków Regulacji
Projekt	Rządowy projekt nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych
RCL	Rządowe Centrum Legislacji
Regulamin	Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku „Regulamin pracy Rady Ministrów” (M.P. z 2002 roku, Nr 13, poz. 221 z późn. zm.)
RM	Rada Ministrów
Rozporządzenie w sprawie notyfikacji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.)
SKRM, Komitet	stały komitet Rady Ministrów
UE	Unia Europejska
Ustawa lobbingowa	Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 roku, Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.)
Ustawa o grach i zakładach wzajemnych lub ustawa hazardowa lub ustawa	Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 roku, Nr 4, poz. 27 z późn. zm.)
Zarządzenie w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów	Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. Nr 27, poz. 447 z późn. zm.)
ZTP	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

# 1 Ocena przebiegu prac legislacyjnych

Sposób, w jaki organy administracji rządowej prowadziły i uczestniczyły w latach 2008-2009 w procesie legislacyjnym dotyczącym nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych, należy ocenić negatywnie.

Nie stwierdzono, aby organy administracji działały z zamiarem spowolnienia procesu i uczynienia go nieprzejrzystym; udowodniono jednak, że taki był efekt ich postępowania.

Kontrole ujawniły zarówno szereg naruszeń przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów, jak i działań nierzetelnych i niecelowych. W rezultacie proces legislacyjny okazał się przewlekły i nieskuteczny – po 18 miesiącach prac cel, jakim była zmiana przepisów w obszarze gier i zakładów wzajemnych, nie został zrealizowany, a zaangażowanie wielu instytucji i ich zasobów nie zostało wykorzystane.

Niepowodzenie nowelizacji pokazało, że próba zmiany prawa w obszarze oddziałującym na interesy finansowe silnego środowiska branżowego, okazała się szczególnie trudna, a sam proces uwidoczniał wiele słabości systemowych dotyczących zarówno procedury legislacyjnej, jak i przepisów w zakresie lobbingu.

Nie mniej ważną przesłanką stanowiącą uzasadnienie powyższej oceny jest przyzwolenie na wystąpienie szeregu zjawisk, które miały istotny wpływ na postrzeganie prowadzonych prac legislacyjnych jako niezgodnych z zasadami przejrzystego i uczciwego stanowienia prawa. Do zjawisk tych należały:

- brak przejrzystości pod względem rzeczywistych intencji i celów podejmowanych decyzji (MSiT, pkt 3.4.5.5; MF, pkt 3.2.3),
- zgłaszanie propozycji zmian legislacyjnych sprzecznych z wewnętrznymi ustaleniami, niezgodzonych z właściwymi rzeczowo komórkami organizacyjnymi bądź takich, odnośnie do których nie można przedstawić wiarygodnego, opartego na dokumentach uzasadnienia (MSiT, pkt 3.4.5.5),
- przesyłanie stanowisk do kolejnych wersji projektu ustawy po terminie wyznaczonym przez wnioskodawcę i Sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów (MG, pkt 3.4.1.1, 3.4.5.1; MSiT, pkt 3.3.1.3),
- zgłaszanie do kolejnych wersji projektu ustawy tych samych uwag w sprawie rezygnacji z dopłat (art. 47a), pomimo ich wcześniejszego nieuwzględnienia przez stały komitet Rady Ministrów (MG, pkt 3.4.2.2),
- zgłoszenie w końcowej fazie procesu (w 2009 r.) wyjątkowo licznych uwag do projektu ustawy, w kontekście bierności na wcześniejszych etapach procedury oraz wycofania się z części z nich po ich zgłoszeniu (MG, pkt 3.4.5.1).

Powyższe okoliczności – w połączeniu z nieprzygotowaniem projektu przez MF w stopniu umożliwiającym przekazanie go Radzie Ministrów – negatywnie oddziaływały na przebieg prac legislacyjnych. Na jego krytyczny odbiór społeczny wpływ miały także działania podmiotów ze środowiska branżowego gier; jednak analiza tego aspektu nie jest przedmiotem niniejszego Raportu.

Do najistotniejszych naruszeń przepisów oraz działań nierzetelnych należały:

- niedołączenie do projektu ustawy, wbrew dyspozycji § 10 ust. 7 Regulaminu, w toku całego procesu projektów aktów wykonawczych (MF, pkt 3.3.1.1),
- niedołączenie do kierowanego do uzgodnień projektu ustawy uwag KPRM zgłoszonych do OSR, niezgodnie z § 11 ust. 3 Regulaminu (MF, pkt 3.3.1.1),
- wyznaczenie krótszego niż 14 dni terminu na wniesienie uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych bez podania szczególnego uzasadnienia, co naruszało § 13 ust. 2 Regulaminu (MF, pkt 3.3.1.2),
- niewystąpienie o opinię Komitetu Integracji Europejskiej w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, wbrew obowiązкови wynikającemu z § 16 ust. 2 Regulaminu (MF, por. pkt 3.3.1.5),
- niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu wymaganej § 10 ust. 2 pkt 4 Regulaminu informacji w zakresie obowiązku notyfikacji projektu (MF, pkt 3.5.3),
- nierozstrzygnięcie wszystkich rozwiązań merytorycznych przed przekazaniem dokumentu Komisji Prawniczej (MF, pkt 3.4.3.2),
- nieustalenie ostatecznego tekstu projektu przez Komisję Prawniczą (pkt 3.4.3.2),
- dokonywanie przez MF zmian w tekście zaakceptowanym przez SKRM rekomendowanym Radzie Ministrów (MF, pkt 3.4.3.2),
- zmiany stanowiska w sprawie projektowanych rozwiązań i nieczytelne intencje pism przekazywanych poza oficjalnym trybem uzgodnień (MSiT, pkt 3.4.5.5, 3.4.5.6),
- wielokrotne zgłaszanie tych samych uwag oraz ich nieterminowe przekazywanie (MG, pkt 3.4.2.2, 3.4.5.1).

Zauważyć jednak należy, że sama procedura posiada wady sprawiające, że w niektórych przypadkach organy administracji rządowej muszą dokonywać wyboru między literalnym przestrzeganiem przepisów i przejrzystością procesu a jego sprawnością.

Na podstawie wyników kontroli oraz analiz można stwierdzić, że zasadniczymi, systemowymi przyczynami nieprawidłowego przebiegu tego procesu były:

- brak mechanizmów zapewniających prezentację jednolitego stanowiska danego resortu,
- niekorzystanie z mechanizmów wymuszających przestrzeganie terminowości zgłaszania uwag do projektów aktów prawnych,
- niedostateczne zapewnienie środków nadzoru nad prawidłowym przebiegiem prac,
- brak standardów dokumentacyjnych procesu legislacyjnego,
- brak mechanizmów i narzędzi gwarantujących integralność tekstu projektu aktu normatywnego
- niewystarczające korzystanie z narzędzi informatycznych w pracach legislacyjnych (niezachowane wersje elektroniczne projektów, cały proces



prowadzony „w formie papierowej”, zapisywanie wiążących ustaleń pismem ręcznym na marginesach projektu aktu prawnego),

- brak mechanizmów etyki instytucjonalnej, oparcie całego procesu legislacyjnego na etyce osobistej osób pełniących funkcje publiczne,
- brak kompletnych i usystematyzowanych standardów tworzenia prawa w administracji rządowej,
- nieskuteczne rozwiązania prawne w zakresie notyfikacji,
- całkowita nieskuteczność przepisów w zakresie działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

W celu wyeliminowania zidentyfikowanych słabości i luk sformułowane zostały rekomendacje przedstawione w rozdziałach 5.1 i 5.2. Dotyczą one zarówno zmian legislacyjnych: w Regulaminie prac Rady Ministrów, Zarządzeniu Nr 77 Prezesa Rady Ministrów w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych oraz zmiany ustawy lobbingowej, jak i zmian organizacyjnych. Przedstawione propozycje rozwiązań mają służyć zapewnieniu wysokiej jakości procesu legislacyjnego, wdrożeniu mechanizmów gwarantujących zachowanie legalności i przejrzystości tego procesu bez uszczerbku dla jego sprawności.

Pierwsze działania naprawcze zostały podjęte w wyniku przeprowadzonych kontroli. W skierowanych do Ministrów: Finansów, Sportu i Turystyki oraz Gospodarki wystąpieniach pokontrolnych sformułowano zarówno oceny, jak i zalecenia pokontrolne<sup>5</sup>.

W odpowiedzi na te wystąpienia ministrowie poinformowali o sposobie wykorzystaniu przedstawionych uwag i wniosków oraz o sposobie realizacji zaleceń zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. W tym celu podjęte zostały m.in. następujące działania:

- zmiana regulacji wewnętrznych dotyczących kontaktów pracowników Ministerstwa z lobbystami oraz analiza przepisów dotyczących wniosków składanych przez „niezawodowych” lobbystów, opracowanie zarządzenia określającego kwestie wpływu na projekty aktów prawnych wewnątrz resortu (MF),
- opracowanie nowych przepisów wewnętrznych regulujących tryb przygotowania i uzgadniania projektów aktów prawnych (MSiT),
- usprawnienia w obiegu dokumentów związanych z opiniowaniem aktów prawnych, określenie obowiązków dotyczących notyfikacji projektów do Komisji Europejskiej (MG).

---

<sup>5</sup> Treść wystąpień pokontrolnych skierowanych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Finansów, Sportu i Turystyki oraz Gospodarki oraz udzielonych odpowiedzi została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej KPRM.



## 2 Synteza

Analizowany proces legislacyjny został w *Raporcie* podzielony na kilka etapów. Dla każdego z nich zostały ustalone kluczowe fakty i sformułowane wnioski, szczegółowo omówione w kolejnych rozdziałach *Raportu*. Poniżej przedstawiono ich syntezę.

### Inicjatywa nowelizacji i przygotowanie projektu

Etap ten rozpoczyna się od podjęcia przez Ministerstwo Finansów decyzji o przygotowaniu nowelizacji ustawy w lutym 2008 r., a kończy sporządzeniem projektu gotowego do przekazania do uzgodnień międzyresortowych w kwietniu 2008 r.

- Prace nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych rozpoczęły się w Ministerstwie Finansów w lutym 2008 r.; nowelizacja nie została ujęta w Programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2008 r., bowiem zmianę ustawy zainicjował powołany w lutym 2008 r. Podsekretarz Stanu w MF, pan Jacek Kapica (pkt 0)
- Przygotowany projekt nie był powieleniem propozycji opracowanych przez poprzedni Rząd (pkt 3.2.6) Nie zidentyfikowano też wpływów podmiotów spoza administracji publicznej na zainicjowanie nowelizacji (pkt 3.2.4).
- Zamierzeniem nowelizacji było usprawnienie źle funkcjonującego systemu oraz zapewnienie środków na sfinansowanie inwestycji związanych z EURO 2012 (pkt 0).
- Mimo wskazania jako celu nowelizacji zapewnienie środków finansowych na inwestycje dotyczące EURO 2012, w pierwszej wersji projektu nie przyjęto rozszerzonego katalogu gier objętych dopłatami (pkt 3.2.3).
- Diagnoza sytuacji dotyczącej funkcjonowania przepisów ustawy w okresie przed nowelizacją nie została przez MF udokumentowana (pkt 3.2.5).
- Proces legislacyjny rozpoczął się od uzgodnień wewnątrzresortowych, które zostały przeprowadzone w sposób ograniczający możliwość rzetelnej analizy projektu przez opiniujące jednostki i komórki organizacyjne, a w konsekwencji mogący wpłynąć na jakość zgłoszonych uwag (pkt 3.2.8).
- MF naruszyło przepisy Regulaminu (pkt 3.3.1.1) poprzez:
  - niedołączenie projektów aktów wykonawczych,
  - zbyt późne przekazanie OSR do zaopiniowania przez KPRM, wskutek czego niemożliwe było dołączenie do projektu kierowanego do uzgodnień uwag Kancelarii,
  - niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu informacji o obowiązku notyfikacji.

Ten etap procesu legislacyjnego, obejmujący decyzję o nowelizacji i opracowanie założeń aktu prawnego, w czasie prowadzenia prac nad ustawą nie był określony w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Przepisy dotyczyły jedynie obowiązku poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zamiarze opracowania projektu

i niezbędnej zawartości uzasadnienia do projektu. Prowadzenie prac na tym etapie opierało się w dużej mierze na przepisach wewnętrznych MF.

Zidentyfikowanymi słabościami wstępnego etapu prac legislacyjnych były:

- brak dostatecznej dokumentacji umożliwiającej ocenę decyzji o podjęciu nowelizacji: sporządzona dokumentacja dowodzi braku przejrzystości procesu i utrudnia dokonanie jednoznacznej oceny zasadności decyzji o przystąpieniu do prac legislacyjnych; brak jest jednak podstaw do twierdzenia, że decyzja nie była uzasadniona lub że była wynikiem nacisków wywieranych przez podmioty spoza administracji publicznej,
- rozbieżność pomiędzy głównym celem zmian przepisów wskazywanym przez MF, a faktycznym zakresem pierwszego projektu,
- niedostateczne określenie w Regulaminie pracy Rady Ministrów kwestii związanych z inicjatywą legislacyjną i pracami wewnątrz urzędu obsługującego organ wnioskujący.

Uregulowanie tej fazy prac wydaje się o tyle istotne, że etap planistyczny w procesie legislacyjnym wpływa na spójność i przejrzystość prac legislacyjnych Rządu, a także na ich przewidywalność, ograniczając ryzyko „doraźnej legislacji”.

Brak szczegółowych regulacji w zakresie wszczynania procedury wydaje się najbardziej znaczący w przypadkach podejmowania inicjatywy poza programem prac legislacyjnych Rady Ministrów. Możliwość zmian legislacyjnych nieprzewidziana w programie powinna być ograniczona do szczególnie uzasadnionych przypadków, a obowiązek zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa KPRM (istniejący zarówno w poprzedniej, jak i w obecnej procedurze<sup>6</sup>), należy uznać za niewystarczający.

Chociaż procedura obecnie przewidziana w Regulaminie pracy Rady Ministrów więcej przepisów poświęca etapowi prac wewnątrz urzędu, uznając za zasadę opracowanie założeń aktu normatywnego, to jednak możliwe jest też prowadzenie prac wg trybu nieprzewidującego założeń do projektu. Zatem problemy dotyczące wcześniej obowiązującej procedury pozostają aktualne w odniesieniu do obecnej.

W celu zapewnienia zgodności z zamierzeniami legislacyjnymi i polityką Rządu, należałoby obwarować przypadki podjęcia prac poza programem dodatkowymi wymogami, przede wszystkim obowiązkiem wyczerpującego uzasadnienia oraz uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów. Tylko wtedy Prezes Rady Ministrów będzie miał realną możliwość oceny inicjatywy i zapewnienia jej zgodności z polityką Rządu.

### **Uzgodnienia międzyresortowe**

Ten etap rozpoczyna się przekazaniem pierwszego projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych w kwietniu 2008 r., a kończy przedstawieniem stałemu komitetowi Rady Ministrów w czerwcu 2008 r. nowej wersji projektu wraz z protokołem rozbieżności.

- MF naruszyło przepisy Regulaminu, poprzez wyznaczenie zbyt krótkiego terminu na wniesienie uwag do projektu (pkt 3.3.1.2) oraz przekazanie projektu

---

<sup>6</sup> Procedura po zmianie Regulaminu uchwałą Nr 38 Rady Ministrów z 31 marca 2009 r. (M.P. Nr 20, poz. 246).

KIE bez wniosku o opinię w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (pkt 3.3.1.5).

- Spośród 35 urzędów, które otrzymały projekt do zaopiniowania, 14 zgłosiło uwagi (pkt 3.3.1.2). MF poddało projekt również konsultacjom społecznym, które jednak nie wpłynęły na projektowane rozwiązania (pkt 3.3.1.4).
- MSiT wniosło o rozszerzenie katalogu gier objętych dopłatami, co było sprzeczne ze stanowiskiem tego podmiotu wyrażonym miesiąc wcześniej, w odpowiedzi na zapytanie Ministra Finansów w sprawie dopłat w kontekście finansowania inwestycji dotyczących EURO 2012. Uwaga MSiT została uwzględniona (pkt 3.3.1.3).
- W związku z brakiem zgodności stanowisk, MF zorganizowało konferencję uzgodnieniową. Nerozstrzygnięta po konferencji rozbieżność dotyczyła jednego przepisu (pkt 3.3.1.7).
- MF nie udokumentowało przebiegu konferencji uzgodnieniowej (pkt 3.3.1.7, 3.4.5.3).

Etap uzgodnień międzyresortowych, wbrew celowi jakemu służy, nie przyniósł wypracowania zgodnego stanowiska organów administracji rządowej w stopniu pozwalającym na sprawne wykonanie zadania przez stały komitet Rady Ministrów. Wpływ na to miały z jednej strony nieprawidłowości i uchybienia po stronie MF, z drugiej – luki i słabości obowiązujących przepisów.

Skuteczności procesu i zminimalizowaniu ryzyka nieprawidłowości nie sprzyjały obowiązujące przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, które nakładając określone obowiązki na organ wnioskujący, nie wprowadziły żadnych sankcji za ich naruszenie.

Przykładowo, zaniechanie obowiązku sporządzenia wymaganych dokumentów (projektów aktów wykonawczych) nie zostało w toku całego procesu skorygowane.

W kontekście kierunków przyszłych zmian procedury rekomendowane jest więc wskazanie organu lub instytucji zapewniającej prawidłowy przebieg całego procesu i określenie konsekwencji braków formalnych dokumentów oraz innych uchybień. Takie rozwiązanie byłoby uzasadnione zwłaszcza w przypadku projektów szczególnie złożonych, narażonych na występowanie nacisków zarówno wewnątrz administracji, jak i ze strony podmiotów zewnętrznych, kiedy prawidłowość i przejrzystość prac nabiera szczególnego znaczenia.

Kolejną słabością był brak odpowiednich mechanizmów wymuszających wnoszenie uwag na tym etapie prac i nadających właściwe znaczenie uzgodnieniom międzyresortowym. W rezultacie nastąpiło przeniesienie ciężaru wypracowywania wspólnego stanowiska z uzgodnień międzyresortowych na etap prac SKRM.

Skutki braku standardów dokumentacyjnych uwiarygodniły się na przykładzie konferencji uzgodnieniowej. Niesporządzenie dokumentacji tak istotnego punktu uzgodnień międzyresortowych, chociaż nie stanowiło naruszenia przepisów prawa, to miało negatywny wpływ na przejrzystość prac.

## **Etap prac stałego komitetu Rady Ministrów**

Ten etap obejmuje okres od przekazania przez MF kolejnego projektu ustawy na posiedzenie stałego komitetu Rady Ministrów w czerwcu 2008 r., do formalnego zakończenia prac nad projektem w październiku 2009 r.

- Odbyły się trzy posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów (pkt 3.4.1.2, 3.4.2.3, 3.4.5.2).
- Projekt przekazany do rozpatrzenia SKRM zakładał sfinansowanie z wpływów pochodzących z dopłat do gier II etapu budowy NCS (pkt 3.3.2).
- Uwagi wniesione przez resorty przed posiedzeniem SKRM nie były zgłoszone w uzgodnieniach międzyresortowych, a niektóre z nich wpłynęły nieterminowo (pkt 3.4.1.1, 3.4.2.2, 3.4.5.1).
- Na pierwszym posiedzeniu, 17 lipca 2008 r., stały komitet Rady Ministrów ustalił poprawki do projektu i zobowiązał MF do przygotowania kolejnej wersji (pkt 3.4.1.2). Organ wnioskujący zrealizował zalecenia SKRM i przedłożył pod obrady nową wersję projektu – z dnia 5 sierpnia 2008 r. (pkt 3.4.2.1), do której ministerstwa ponownie wniosły uwagi. Ministerstwo Gospodarki podtrzymało negatywne stanowisko w sprawie rozszerzenia katalogu dopłat (pkt 3.4.2.2).
- Na drugim posiedzeniu, 18 września 2008 r., SKRM dokonał ostatecznych rozstrzygnięć i rekomendował projekt Radzie Ministrów, po uprzednim poddaniu go pracom Komisji Prawniczej (pkt 3.4.2.3).
- Pomimo formalnego zakończenia prac, Komisja Prawnicza – wbrew celowi do jakiego została powołana – nie ustaliła ostatecznego brzmienia tekstu projektu (pkt 3.4.3.2).
- Po posiedzeniach Komisji Prawniczej, w okresie od października 2008 r. do marca 2009 r. projekt był przedmiotem prac MF i RCL; powstały jego cztery kolejne wersje (pkt 3.4.4). W konsekwencji wprowadzenia przez MF merytorycznych zmian do projektu, Wiceprezes RCL zalecił ponowne skierowanie projektu pod obrady SKRM.
- Projekt z 31 marca 2009 r. został przekazany na trzecie posiedzenie SKRM, które odbyło się 11 maja 2009 r. (pkt 3.4.5).
- Przed trzecim posiedzeniem SKRM Ministerstwo Gospodarki zgłosiło nowe, liczne uwagi do projektu, mimo że w ciągu roku poprzedzającego to posiedzenie, kilkakrotnie miało możliwość odniesienia się do zaprojektowanych rozwiązań (pkt 3.4.5.1).
- Projekt został zdjęty z porządku obrad SKRM na wniosek złożony w dniu posiedzenia przez MF oraz MSP; Komitet wydał organowi wnioskującemu zalecenia co do dalszych prac, w tym polecił przeprowadzenie konferencji uzgodnieniowej (pkt 3.4.5.2).
- Po kolejnej konferencji uzgodnieniowej (20 maja 2009 r.) nastąpiło znaczne spowolnienie procesu legislacyjnego. Do czasu formalnego przerwania prac (październik 2009 r.) nie powstała kolejna wersja projektu (pkt 3.4.5.4).

- Po ponad roku od rozpoczęcia uzgodnień projektu, MSiT, w piśmie z 30 czerwca 2009 r., zmieniło zajmowane na wcześniejszych etapach prac stanowisko w sprawie dopłat, wnioskując o ich wycofanie (pkt 3.4.5.5). Trudna do potwierdzenia jest prezentowana przez MSiT teza o rezygnacji z dopłat na skutek niezrozumienia przez urzędnika polecenia wydanego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Niezidentyfikowanie takiego błędu w trybie nadzoru wydaje się mało prawdopodobne. Pismo korygujące zostało skierowane przez MSiT do MF dopiero 2 września 2009 r.
- Wnioskowana przez MSiT zmiana spowodowała podjęcie przez MF decyzji o przygotowaniu wersji projektu, uwzględniającej rezygnację z poszerzonego katalogu gier objętych dopłatami (pkt 3.4.5.5).

Ten etap procesu legislacyjnego również nie osiągnął swojego celu – projekt nie został przedłożony Radzie Ministrów. Prace nad dokumentem w okresie po przekazaniu go pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów były długotrwałe i nieskuteczne, na co wpływ miały różne czynniki, wynikające zarówno z konstrukcji procedury legislacyjnej, jak i popełnionych w jej toku błędów.

Istotną przyczyną przewlekłości tego etapu było jedynie pozorne usunięcie różnicy zdań co do brzmienia projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych. W rezultacie zgłaszane były liczne uwagi przed posiedzeniami SKRM. Część z tych uwag nie była zgłoszona w uzgodnieniach międzyresortowych, część została odrzucona w wyniku konferencji uzgodnieniowej, a niektóre wpłynęły nieterminowo, co wskazuje na brak zdyscyplinowania resortów. W konsekwencji ciężar prac został przeniesiony na stały komitet Rady Ministrów, który – jako ostatnie ogniwo procedury przed przekazaniem dokumentu pod obrady Rady Ministrów – powinien wyłącznie rozstrzygać rozbieżności nieuzgodnione na wcześniejszym etapie.

Obowiązująca procedura pozwalała na wnoszenie uwag na dowolnym etapie prac, w sposób niekonsekwentny i przedłużający postępowanie, a niewniesienie uwag na danym etapie nie powodowało utraty prawa do późniejszego ich zgłoszenia.

Przepisy określające tryb pracy stałego komitetu Rady Ministrów, pozwalały ponadto na wnoszenie wciąż tych samych uwag, mimo wcześniejszego ich rozpatrzenia przez SKRM oraz wprowadziły zasadę zgłaszania uwag do godziny 12.00 dnia poprzedzającego posiedzenie Komitetu, co nie sprzyjało zdyscyplinowaniu ministerstw.

Aby zapobiec ryzyku przedłużania prac legislacyjnych przez tego typu praktyki, należałoby wprowadzić zasadę, że przepisy raz przyjęte przez Komitet są ostatecznie uzgodnione i wyeliminować możliwość ponownego wnoszenia do nich uwag. Ewentualna możliwość zmian przepisów przyjętych przez Komitet powinna być ograniczona jedynie do wyjątkowych sytuacji, np. w których zaistnieje potrzeba dostosowania ich brzmienia do przepisów, których treść została ustalona później.

Istotny wpływ na przebieg procesu miały również popełnione przez organ wnioskujący błędy i uchybienia. Wśród tych ostatnich największe znaczenie dla tempa prac miało nierozstrzygnięcie wszystkich rozwiązań merytorycznych przed przekazaniem dokumentu Komisji Prawniczej, co spowodowało wydłużenie prac nad projektem

i może być uznane za zasadniczą okoliczność, która uniemożliwiła rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów.

Etap procedury legislacyjnej, na którym projekt jest rozpatrywany przez Komisję Prawniczą oraz wyznaczony przepisami cel prac tej Komisji oznaczają, że pod jej obrady powinien trafiać projekt uzgodniony merytorycznie, wymagający jedynie nadania projektowanym przepisom właściwej formy legislacyjnej i językowej, a ewentualne dostosowania merytoryczne mogą wynikać wyłącznie z dokonanych zmian redakcyjno-legislacyjnych. Tylko wówczas możliwa jest należyta realizacja zadań Komisji i przejście do kolejnego etapu procedury legislacyjnej, tj. prac Rady Ministrów.

Proces legislacyjny nie był zabezpieczony przed częstymi, przypadkowymi zmianami stanowisk organów administracji rządowej. Przykładem na to jest zmiana stanowiska MSiT w sprawie katalogu gier objętych dopłatami, wyrażona w piśmie z 30 czerwca 2009 r. Dowodzi ono, że nawet niezwyfikowane w trybie nadzoru wnioski, nieposiadające dostatecznego uzasadnienia, mogą wpłynąć na kształt projektowanych rozwiązań w kluczowych obszarach. Konieczne wydaje się zatem wprowadzenie rozwiązań zabezpieczających przed nieuzasadnionymi zmianami stanowisk wobec projektowanych przepisów wewnątrz administracji.

Procedura jest skonstruowana w ten sposób, że za całość procesu odpowiada minister wnioskujący, a ani stały komitet Rady Ministrów, ani żaden inny organ, nie przejmuje odpowiedzialności za projekt. Po raz kolejny uwidacznia się zatem potrzeba wyznaczenia odpowiednio umocowanego podmiotu – niebędącego uczestnikiem procesów legislacyjnych – który nadzorowałby te procesy w administracji rządowej.

### **Notyfikacja**

Notyfikowanie projektu aktu prawnego Komisji Europejskiej jest zagadnieniem, które pojawia się na każdym etapie procedury legislacyjnej.

- W toku całego procesu legislacyjnego kwestia notyfikacji nie została ostatecznie rozstrzygnięta. Należy to uznać za słabość, mimo że kwestia ta nie miała znaczenia dla tempa procesu, a prace nie doszły do momentu, w którym notyfikacja była obowiązkowa.
- Organem odpowiedzialnym za notyfikację był Minister Finansów. Nie uznał on konieczności przekazania projektu do Komisji Europejskiej. W MF nie wykazano jednak należytej staranności w ocenie projektu pod kątem istnienia przepisów technicznych oraz nie zapewniono odpowiednich mechanizmów i procedur w zakresie notyfikacji (pkt 3.5.3, 3.5.4).
- MF w całym toku prac legislacyjnych nie zawarło w uzasadnieniu projektu informacji na temat notyfikacji, co było naruszeniem § 10 ust. 2 pkt 4 Regulaminu.
- Ministerstwo Gospodarki – urząd obsługujący Koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, mimo odmiennego od MF stanowiska, zwróciło uwagę na potrzebę notyfikacji po roku prac nad projektem (pkt 3.5.5).



- Przepisy powszechnie obowiązujące nie wprowadziły systemowych rozwiązań w zakresie przepływu informacji i trybu podejmowania decyzji o notyfikowaniu projektu, a przepisy wewnętrzne nie zrekompensowały tej słabości.

Prace w administracji rządowej dotyczące oceny projektu pod kątem istnienia przepisów technicznych, zobowiązujących do notyfikowania aktu prawnego Komisji Europejskiej ujawniły nieskuteczność zarówno rozwiązań prawnych, jak i przyjętej praktyki w tym zakresie.

## **Lobbing**

Ostatnia część *Raportu* poświęcona została analizie obowiązujących przepisów dotyczących lobbingu w procesie stanowienia prawa oraz praktyce ich stosowania przez kontrolowane ministerstwa.

- Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie stosowania przez ministerstwa przepisów ustawy lobbingowej, jednakże ujawniono zasadnicze, systemowe słabości obecnych rozwiązań.
- Zainteresowanie pracami legislacyjnymi zgłosiło do Ministra Finansów 12 podmiotów (z których jeden miał status zawodowego lobbysty). Znaczna grupa zgłoszeń nie została dokonana na wymaganym formularzu. Podmioty skierowały do MF łącznie 44 pisma. Dodatkowo 5 pism dotyczących nowelizacji przekazano Ministrowi Gospodarki. Najwięcej wystąpień dotyczących projektu skierowała Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (21 pism). Wystąpień w trybie ustawy lobbingowej nie skierowano do Ministra Sportu i Turystyki.
- Wszystkie podmioty kierujące pisma dotyczące projektu negatywnie odnosiły się do rozszerzenia katalogu gier objętych dopłatami.
- Przedstawiciele MF odbyli dwa spotkania z lobbystą zawodowym, które zostały udokumentowane oraz dwa spotkania z podmiotami zewnętrznymi niebędącymi zawodowymi lobbystami, których przebiegu i efektów nie udokumentowano.
- Wszyscy pracownicy kontrolowanych ministerstw, biorący udział w pracach nad projektem ustawy, złożyli wyjaśnienia dotyczące kontaktów z lobbystami (Załączniki 1 i 2). Z liczby 107 pracowników 7 osób podało, że kontaktowało się z lobbystami; nikt nie stwierdził, iż był celem pozaprawnych prób wpływu podmiotów zewnętrznych na przygotowywaną nowelizację. Pan Adam Giersz, ówczesny Szef Gabinetu Politycznego w MSiT, dwukrotnie spotkał się w sprawie nowelizacji z osobami związanymi z Totalizatorem Sportowym S.A. (z byłym Prezesem oraz z aktualnym członkiem Zarządu Spółki). Spotkań tych nie udokumentował ani nie przekazał informacji o nich Ministrowi Finansów, twierdząc, że nie miały one charakteru lobbingu (pkt 4.2.3).
- Podmioty, które zajmowały stanowisko w sprawie projektu, nie zawsze były rejestrowane jako lobbyści, a ich wystąpienia bywały oceniane w świetle różnych reżimów prawnych, np. jako wnioski w rozumieniu Kpa (pkt 4.2.1).
- Przepisy wewnętrzne ministerstw w zakresie lobbingu są niejednolite i nie gwarantują jawności i przejrzystości podejmowanych działań lobbingowych i ich

wpływu na projekty aktów prawnych. MSiT wprowadziło regulacje wewnętrzne dopiero po 2,5 roku od wejścia w życie ustawy lobbingowej (pkt 4.2.2).

- Sporządzone przez MF i MG informacje roczne wykazały znikomy zakres działań lobbingowych, natomiast MSiT takiej informacji w ogóle nie sporządziło, tłumacząc to niepodejmowaniem wobec Ministra Sportu i Turystyki jakichkolwiek działań lobbingowych (pkt 4.2.4).

Przeprowadzona analiza uregulowań prawnych lobbingu oraz stosowanej przez ministerstwa praktyki wskazała, że ustawa lobbingowa nie spełnia założonej roli i nie gwarantuje jednolitości postępowania urzędów. Jest to ustawa określająca *de facto* tylko obowiązki organów władzy w procesie legislacyjnym, nie służy natomiast ujawnianiu działalności lobbingowej w tym procesie. Przepisy ustawy są niejasne i regulują problem lobbingu jedynie fragmentarycznie, co nie tylko nie sprzyja jawności działalności lobbingowej, ale nawet prowadzi do wypaczenia obrazu jej skali i efektów.

Słabości i luki aktualnych rozwiązań dotyczą w zasadzie wszystkich aspektów regulacji, od definicji lobbingu, poprzez zakres podmiotowy (ograniczenie do zawodowego lobbingu) i przedmiotowy ustawy, po sposób wykonywania i formy kontroli działalności lobbingowej.

Jednocześnie, uregulowania zawodowej działalności lobbingowej są na tyle niepełne i nieskuteczne (nałożenie obowiązków jedynie na organy państwowe, brak sankcji za naruszenia ustawy, oddelegowanie sposobu postępowania urzędników z lobbystami do przepisów wewnętrznych skutkujące niejednolitością i niską jakością tych regulacji), że również ta forma wpływania na proces tworzenia prawa pozostaje faktycznie poza kontrolą.

Wykazywany przez ministerstwa w rocznych informacjach zakres działań lobbingowych jest znikomy. Dotyczy to nawet takich resortów jak MG, co do których można zakładać, że ze względu na swoją właściwość rzeczową, mogą być częstym obiektem działań lobbingowych. Tym samym znaczenie przepisów lobbingowych w obecnym kształcie dla zapewnienia jawności i przejrzystości wpływu podmiotów zewnętrznych na proces stanowienia prawa należy uznać za znikome.

W odniesieniu zaś do ustaleń kontroli dotyczących lobbingu w procesie nowelizacji ustawy hazardowej, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Podkreślić jednak należy, że przeprowadzone kontrole ograniczyły się jedynie do ustalenia zgodności postępowania ministerstw z obowiązującą, fragmentaryczną regulacją, nie mogły natomiast – ze względu na brak odpowiednich narzędzi – dać odpowiedzi na pytanie, czy w toku prac legislacyjnych miały miejsce próby nieformalnego wpływu na projektowane przepisy.

Wnioski wynikające z analizy przepisów lobbingowych oraz z praktyki ich stosowania pozwalają postawić tezę, że mimo istnienia ustawy, działalność lobbingowa jest faktycznie nieuregulowana i pozostaje poza kontrolą. Skala zidentyfikowanych słabości i luk daje podstawę do wniosku o iluzorycznej roli przepisów ustawy lobbingowej i konieczności niezwłocznego opracowania nowej regulacji.

## 3 Proces legislacyjny

### 3.1 Ocena uregulowań prawnych dotyczących procesu stanowienia prawa

#### 3.1.1 Regulamin pracy Rady Ministrów

Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, w brzmieniu obowiązującym przed 1 kwietnia 2009 r., nie gwarantowały sprawności i przejrzystości procesu legislacyjnego oraz nie określały mechanizmów zapewniających, że każdy z jego etapów spełni założoną rolę. Również po zmianach przepisów Regulaminu, wiele uwag dotyczących ich jakości i wpływu na proces prawotwórczy pozostaje aktualnych.

Za najistotniejszą słabość Regulaminu należy uznać to, że nie wyznacza on podmiotu zobowiązanego do czuwania nad prawidłowością przebiegu całego procesu, a ponadto nie określa konsekwencji naruszenia jego postanowień na poszczególnych etapach prac legislacyjnych. Sprawia to, że błędy organu wnioskującego mogą nie zostać zweryfikowane i usunięte, a mimo ich popełnienia proces legislacyjny będzie kontynuowany.

Regulamin niedostatecznie normuje kwestie związane z inicjatywą opracowania nowelizacji i pracami wewnątrz urzędu obsługującego organ wnioskujący. Mimo zmiany Regulaminu, polegającej m.in. na wprowadzeniu zasady opracowywania przez organ wnioskujący założeń do projektu ustawy, pozostała „stara ścieżka” procedowania (opracowywanie przez organ wnioskujący projektu ustawy), w odniesieniu do której luki te są nadal aktualne.

Przepisy Regulaminu nie wprowadzają mechanizmów zapewniających odpowiednie znaczenie uzgodnień międzyresortowych i wyeliminowanie na tym etapie możliwie największej liczby rozbieżności. Nie określają ponadto czy, kiedy i z jakich powodów można wносить uwagi i wnioskować o zmiany w projekcie poza formalnym trybem uzgodnień.

Istotną słabością Regulaminu jest nieokreślenie obowiązków ponownego opiniowania projektu pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz ponownego opiniowania OSR w sytuacjach, kiedy już zaopiniowany projekt podlega w toku prac kolejnym zmianom. Ponadto, Regulamin zobowiązuje do zaopiniowania projektu przez Radę Legislacyjną na zbyt wczesnym etapie prac.

Za niewłaściwe należy także uznać nieuregulowanie sytuacji, w której w projekcie opracowanym przez Komisję Prawniczą dokonywane są zmiany merytoryczne. W świetle obecnie obowiązujących przepisów, RCL powinien zwrócić projekt organowi wnioskującemu, co jednak skutkowałoby zablokowaniem lub znacznym wydłużeniem procedury. Natomiast stosowane w praktyce przejęcie przez RCL ciężaru prac redakcyjnych nad projektem nie jest w przepisach Regulaminu przewidziane.

### 3.1.2 Zarządzenie w sprawie komitetu stałego Rady Ministrów

Słabością przepisów Zarządzenia Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, mającą istotny wpływ na tempo prac nad projektem, jest brak mechanizmu uniemożliwiającego wielokrotne wnoszenie tych samych uwag oraz zakazującego dokonywania zmian w uzgodnionych częściach projektu, co powoduje przedłużanie prac.

Dodatkowo termin zgłaszania uwag do projektu, który ma być rozpatrzony przez komitet – godz. 12.00 dnia poprzedzającego posiedzenie – nie sprzyja zdyscyplinowaniu resortów i może skutkować wydłużaniem prac.

### 3.1.3 Rozporządzenie w sprawie notyfikacji

Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych nie określają, na jakim etapie procedury projekt zawierający przepisy techniczne powinien zostać notyfikowany Komisji Europejskiej. Przyjęta w tym zakresie praktyka wynika ze stanowiska wyrażonego przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji<sup>7</sup>, zgodnie z którym za etap prac legislacyjnych właściwy do dokonania notyfikacji projektu ustawy należy uznać przyjęcie projektu przez Radę Ministrów.

Ponadto rozporządzenie nie ustala trybu analizy i opiniowania projektu aktu prawnego pod kątem obowiązku notyfikacji oraz podejmowania decyzji w tej sprawie ani nie zobowiązuje do jego określenia w przepisach wewnętrznych.

## 3.2 Inicjatywa nowelizacji i przygotowanie projektu

### 3.2.1 Stan prawny w zakresie gier hazardowych przed rozpoczęciem prac

Ostatnia zmiana ustawy obowiązującej w marcu 2008 r. weszła w życie z początkiem 2008 r.

Ustawa o grach i zakładach wzajemnych weszła w życie 11 grudnia 1992 r. i była wielokrotnie nowelizowana. Ostatnia – przed rozpoczęciem badanych prac legislacyjnych – zmiana wprowadzona została ustawą z dnia 7 września 2007 r.<sup>8</sup> i dotyczyła ustalenia stawki podatku od gier na automatach o niskich wygranych (w wysokości 180 euro miesięcznie od gier urządzanych na każdym automacie).

W czasie przystąpienia do prac nad nowelizacją obowiązywał przepis art. 47a ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, ustalający dopłaty do gier liczbowych oraz wideoloterii, loterii pieniężnych i gry telebingo (w wysokości odpowiednio 25% i 10% stawki, ceny losu lub innego dowodu udziału w grze).

<sup>7</sup> Pismo z dnia 17 sierpnia 2004 r. (sygn.: RCL 24-403/04) do pana Marka Szczepańskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

<sup>8</sup> Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2008 r.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 774. Ustawa weszła w życie dnia 15 czerwca 2003 r.

### 3.2.2 Przyczyny podjęcia prac legislacyjnych w 2008 r.

Pierwszym dokumentem wskazującym powody i potrzebę nowelizacji oraz jej konieczny zakres są założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 29 lutego 2008 r. (por. pkt 3.2.5).

**Nowelizacja miała na celu usprawnienie źle funkcjonującego systemu.**

MF nie udokumentowało prac, które doprowadziły do wniosku o potrzebie opracowania założeń oraz pozwoliły określić zakres i cel koniecznych zmian, co utrudnia ex post ocenę celowości decyzji o nowelizacji. Wskazując przyczyny zainicjowania procesu legislacyjnego można oprzeć się jedynie na udzielonych przez Kierownictwo i pracowników MF wyjaśnieniach.

Udokumentowanie etapu prac analitycznych i diagnozowania sytuacji w obszarze, który ma być uregulowany, nie jest wymagane przepisami prawa. Sporządzenie dokumentacji poprzedzającej opracowanie założeń – jako służące przejrzystości okoliczności towarzyszących podjęciu decyzji o nowelizacji – należy jednak uznać za pożądane, zwłaszcza w przypadku projektów istotnie oddziałujących na interesy finansowe państwa bądź określonych grup społecznych, a do takich należał projekt nowelizacji ustawy hazardowej. Brak takiego uzasadnienia można dopuścić w przypadku politycznej decyzji Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów.

Brak dokumentacji potwierdzającej analizę i identyfikację słabości przepisów tym bardziej utrudnia ocenę zasadności nowelizacji, że opracowane założenia do projektu – których zawartość treściowa w wówczas obowiązującej procedurze nie była wytyczona przepisami prawa – są lakoniczne i nie dają pełnego obrazu okoliczności uzasadniających zmianę.

Czynnikami, które spowodowały podjęcie prac nad założeniami do nowelizacji ustawy – zgodnie z wyjaśnieniami<sup>10</sup> pana Jacka Kapicy – Podsekretarza Stanu w MF oraz Dyrektora Departamentu Służby Celnej – były przede wszystkim (w kolejności wskazanej w wyjaśnieniach):

- zidentyfikowana słabość istniejącego nadzoru i kontroli rynku gier i zakładów wzajemnych,
- ograniczona sprawność kontroli, niska efektywność wykorzystania informacji będących w zasobach różnych jednostek,
- utrudnienia w koordynacji i nadzorze nad rynkiem,
- praktyka w zakresie stosowania przepisów przedmiotowej ustawy, w tym wątpliwości co do stosowania niektórych przepisów oraz potrzeby ich doprecyzowania,
- potrzeba zapewnienia dodatkowych wpływów do budżetu.

<sup>10</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy z dnia 14 grudnia 2009 r. oraz Dyrektora Departamentu Służby Celnej MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 11 grudnia 2009 r.

### 3.2.3 Finansowanie EURO 2012 a konieczność nowelizacji ustawy

Mimo że potrzeba sfinansowania inwestycji dotyczących EURO 2012 była jedną z głównych przyczyn nowelizacji, już w pierwszej wersji projektu nie zamieszczono rozwiązań zapewniających środki na ten cel.

Jednym z celów nowelizacji ustawy, wskazanym w założeniach do projektu z dnia 29 lutego 2008 r., było pozyskanie dodatkowych środków dla Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej z przeznaczeniem na budowę obiektów EURO 2012, poprzez rozszerzenie katalogu gier podlegających obowiązkowi uiszczania dopłat do stawek na niemalże wszystkie gry. Tę samą potrzebę, jako jeden z zasadniczych celów nowelizacji, wskazał Minister Finansów w piśmie z dnia 11 marca 2008 r. informującym Szefa KPRM o zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania projektu ustawy<sup>11</sup>.

W czasie przystąpienia do prac legislacyjnych dopłaty do stawek, obciążające grających, obowiązywały w grach objętych monopolem Państwa, takich jak gry liczbowe, loterie pieniężne, telebingo, wideoloterie. Zmiana w zakresie dopłat miała polegać na poszerzeniu dotychczasowego katalogu gier podlegających obowiązkowi uiszczania dopłat do stawek na niemalże wszystkie gry (z wyjątkiem: gry bingo fantowe, loterii fantowych oraz loterii promocyjnych, ze względu na ich specyfikę).

Tymczasem już w kwietniu 2008 r., jeszcze przed przekazaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych, w odpowiedzi na zapytanie Ministra Finansów Minister Sportu i Turystyki poinformował<sup>12</sup>, że zmiany do ustawy w kierunku częściowego finansowania budowy Narodowego Centrum Sportu ze środków uzyskanych z dopłat do stawek w grach i zakładach wzajemnych stały się niecelowe, bowiem zadanie inwestycyjne dotyczące budowy Stadionu Narodowego w Warszawie będzie finansowane ze środków budżetu państwa. Minister Sportu i Turystyki wskazał, że trwają prace nad opracowaniem Programu wieloletniego w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć EURO 2012, w którym określona zostanie struktura nakładów finansowych.

Program wieloletni pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012” został ustanowiony uchwałą Nr 143/2008 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2008 r. W treści uchwały wskazano, że zadanie inwestycyjne „Budowa Narodowego Centrum Sportu – Stadion Narodowy” zostanie sfinansowane ze środków budżetu państwa.

Niezrozumiały w kontekście celów nowelizacji wskazanych w założeniach do projektu jest więc fakt, że pierwsza „wewnątrzresortowa” wersja projektu, datowana na 14 kwietnia 2008 r. (tj. wersja sprzed informacji przekazanej przez Ministra Sportu i Turystyki o niecelowości dopłat), nie przewidywała rozszerzenia katalogu gier objętych dopłatami. Polecenie przygotowania projektu ustawy, niezgodnego z założeniami, wydał 14 kwietnia 2008 r. pan Jacek Kapica, Podsekretarz Stanu w MF<sup>13</sup>.

Wg złożonych wyjaśnień<sup>14</sup>, dyspozycję opracowania pierwszej wersji projektu bez zapisów w sprawie dopłat wydano ze względu na konieczność uzyskania

<sup>11</sup> Pismo przekazane w trybie § 7 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Pismo znak: DEF-30/2008/S.C./PG/0311/1/1-4/08/5654 z dnia 25 kwietnia 2008 r.

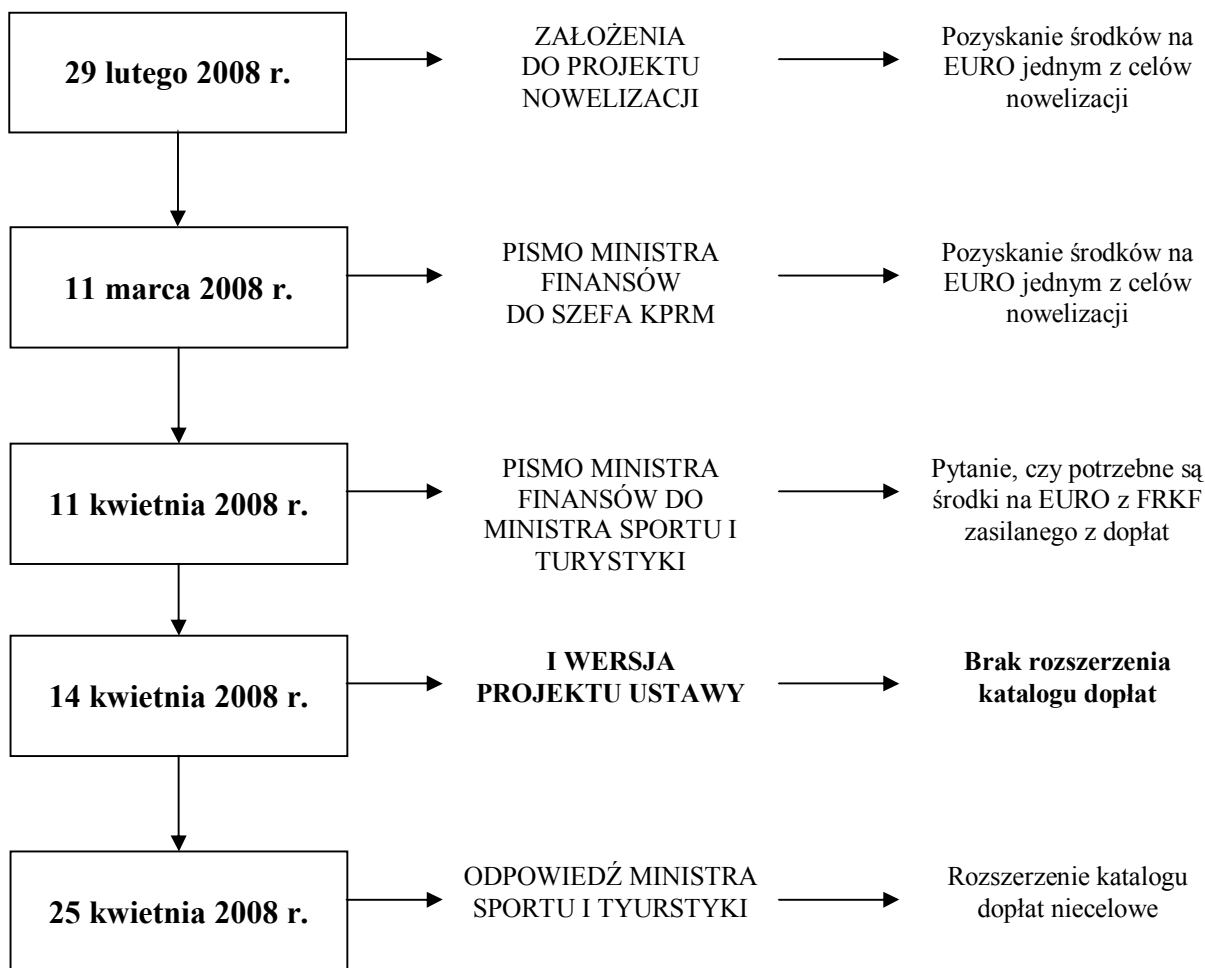
<sup>13</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DSC w MF, pani Anny Cendrowskiej do Naczelnika Wydziału Polityki Gier z dnia 14 kwietnia 2008 r.

<sup>14</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 8 lutego 2010 r.

potwierdzenia przez MSiT zasadności rozszerzenia katalogu gier objętych dopłatami i sfinansowania przedsięwzięć związanych z organizacją EURO 2012.

Zatem z jednej strony okoliczność, wskazana jako jedna z głównych przyczyn nowelizacji ustawy, stała się nieaktualna wkrótce po podjęciu prac legislacyjnych. Opracowanie założeń uwzględniających określony cel zmian odbyło się bez uprzedniej konsultacji z Ministrem Sportu i Turystyki, który następnie zaprzeczył potrzebie takiego rozwiązania. Uzasadnia to tezę o braku starannego rozpoznania jednej z głównych potrzeb zmian legislacyjnych oraz uzgodnienia jej kierunków między organem wnioskującym (Ministrem Finansów) a organem bezpośrednio zainteresowanym projektowanymi rozwiązaniami (Ministrem Sportu i Turystyki).

Z drugiej strony, organ wnioskujący w pierwotnej wersji nowelizacji nie zaprojektował zmian, które sam wskazywał jako niezbędne do osiągnięcia jej celu, a brak takich zmian nie był spowodowany stanowiskiem Ministra Sportu i Turystyki, które zostało wyrażone już po opracowaniu pierwszej wersji projektu.



Rozstrzygnięcia kwestii dopłat w toku dalszych prac zostały przedstawione w pkt 3.3.2 i 3.4.5.6.



### 3.2.4 Wpływ podmiotów zewnętrznych na podjęcie decyzji o nowelizacji

Brak podstaw do stwierdzenia, że prace nad nowelizacją rozpoczęły się pod wpływem podmiotów zewnętrznych.

Przeprowadzone przez KPRM kontrole nie ujawniły wpływu podmiotów zewnętrznych na podjęcie decyzji o nowelizacji.

Zidentyfikowano jeden przypadek skierowania propozycji zmian w ustawie hazardowej. Postulaty zostały zgłoszone w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych przez Business Center Club i przekazane Ministrowi Finansów przez Przewodniczącego Komisji, Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Gospodarki, pana Waldemara Pawlaka w dniu 7 lutego 2008 r.<sup>15</sup> z informacją o pozostawieniu decyzji w tym zakresie do uznania Ministra Finansów.

Spośród regulacji stanowiących bariery i wymagających, w ocenie organizacji pracodawców oraz organizacji związkowych, podjęcia działań legislacyjnych, z obszaru hazardu Komisja wskazała jedynie na potrzebę wykreślenia art. 29 i 30 ustawy, wprowadzających limity lokalizacyjne kasyn i salonów gier, co według organizacji zgłaszającej (Business Center Club) ogranicza konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej.

Zniesienie limitów liczby kasyn i salonów gier było przewidziane w założeniach do projektu nowelizacji z 29 lutego 2008 r., co świadczy o zgodności zaprojektowanego pierwotnie rozwiązania z propozycją Komisji Trójstronnej. W toku dalszych prac powrócono jednak do koncepcji utrzymania limitów lokalizacyjnych. Na ich zniesienie nie wyraził zgody pan Jacek Kapica, Podsekretarz Stanu w MF<sup>16</sup>, gdyż potrzeba ochrony praworządności i porządku publicznego przeważała nad ewentualnymi korzyściami deregulacyjnymi dla gospodarki i finansowymi dla budżetu.

Zbieżność w czasie propozycji Komisji Trójstronnej z rozpoczęciem procesu legislacyjnego (luty 2008 r.) mogłaby sugerować wpływ tych postulatów na jego rozpoczęcie. Jednakże – ze względu na niewspółmierność zmian proponowanych przez Komisję i opracowanych przez MF – brak jest podstaw do wiązania inicjatywy legislacyjnej Ministra Finansów z postulatem Komisji.

### 3.2.5 Rozpoczęcie prac nad nowelizacją, opracowanie założeń do ustawy

Prace nad nowelizacją rozpoczęły się prawdopodobnie w lutym 2008 r.

Prace nad nowelizacją tzw. ustawy hazardowej, wg uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień<sup>17</sup>, zostały podjęte na polecenie Ministra Finansów, a założenia do projektu opracowano za zgodą i pod kierownictwem Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy, od dnia powołania (tj. 1 lutego 2008 r.) bezpośrednio nadzorującego przygotowanie nowelizacji. Na okoliczność powyższych decyzji i poleceń nie sporządzono żadnej dokumentacji.

<sup>15</sup> Pismo znak: DRE-II-0210-12-AKG/08.

<sup>16</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy z dnia 14 grudnia 2009 r.

<sup>17</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF z 14 grudnia 2009 r., pana Jacka Kapicy oraz Dyrektora DSC, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 11 grudnia 2009 r.



Zamierzeniem organu wnioskującego było przeprowadzenie nowelizacji ustawy hazardowej w dwóch odrębnych etapach<sup>18</sup>, z których drugi nie został rozpoczęty. Projekt będący efektem pierwszego etapu prac zgodnie z zamierzeniami<sup>19</sup> miał być przedmiotem obrad SKRM w dniu 17 lipca 2008 r., natomiast Rady Ministrów – w sierpniu 2008 r. Cel ten nie został jednak osiągnięty – projekt trzykrotnie poddany był obradom komitetu, nigdy zaś nie trafił pod obrady Rady Ministrów. Przyjęty na początku procesu harmonogram prac nie był aktualizowany.

Pierwszym dokumentem, w którym MF wyraził zamiar dokonania zmian ustawy były założenia do projektu ustawy z dnia 29 lutego 2008 r., zaakceptowane przez pana Jacka Kapicę, Podsekretarza Stanu w MF. Jednocześnie na ten sam dzień datowana jest, skierowana do Przewodniczącego stałego komitetu Rady Ministrów, informacja o głównych zamierzeniach legislacyjno-programowych resortu do końca 2009 r. W informacji wśród planowanych prac legislacyjnych wskazano projekt ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, nie określono jednak terminu planowanych prac, poinformowano natomiast, że *„nie jest jeszcze możliwe na tym etapie określenie skutków realizacji tego zamierzenia”*.

Kolejnymi dokumentami sporządzonymi w MF w tym zakresie są:

- pismo z 11 marca 2008 r. skierowane do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pana Tomasza Arabskiego informujące o zamiarze opracowania nowelizacji
- notatka zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Celnej w MF na temat założeń z 11 marca 2008 r. dla Podsekretarza Stanu pana Jacka Kapicy,
- projekt nowelizacji ustawy z 14 kwietnia 2008 r. wraz z uzasadnieniem.

Pismo z 11 marca 2008 r. skierowane do Szefa KPRM było wypełnieniem dyspozycji § 7 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zobowiązującego organ wnioskujący do poinformowania Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa KPRM o zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania projektu dokumentu rządowego. Minister Finansów powołał się na konieczność dostosowania funkcjonujących od 1992 r. przepisów do dynamicznie zmieniającego się i rozwijającego sektora oraz możliwości nowych technologii.

Przedstawiając cele nowelizacji Minister Finansów wskazał przede wszystkim na potrzebę pozyskania dodatkowych środków dla Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów EURO 2012 (por. pkt 3.2.3), a także zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad rynkiem gier i zakładów wzajemnych. Poinformował również o przewidywanych skutkach społecznych i ekonomicznych nowelizacji, tj. oddziaływaniu na podmioty prowadzące działalność w branży hazardowej wynikające z rozszerzenia gier objętych dopłatami oraz zwiększeniu wpływów do FRKF.

---

<sup>18</sup> Pismo Ministra Finansów do Szefa KPRM z dnia 11 marca 2008 r. znak: SC-PG/0311/2/ODZ/08/3432), zgodnie z którym opracowywana zmiana ustawy miała stanowić etap I, natomiast na etap II, wymagający notyfikacji projektu do Komisji Europejskiej, zaplanowane zostały regulacje w zakresie urządzania gier i zakładów wzajemnych w Internecie, zawierania zakładów wzajemnych z wykorzystaniem połączeń telefonicznych i innych możliwości technicznych oraz konkursów interaktywnych.

<sup>19</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w MF pani E. Suchockiej-Roguskiej, do Przewodniczącego SKRM z 22 lipca 2008 r.

W odpowiedzi na powyższe pismo Ministra Finansów, Szef KPRM poinformował<sup>20</sup>, iż pełna ocena proponowanych rozwiązań będzie możliwa na etapie przedstawienia projektu ustawy oraz wyraził nadzieję, że ze względu na zasadniczy cel regulacji, jakim jest pozyskanie dodatkowych środków na budowę obiektów EURO 2012, prace legislacyjne rozpoczną się w *niedługim czasie*.

W kontekście ww. pisma, podkreślenia wymaga jedynie informacyjna rola obowiązku określonego w § 7 Regulaminu. Organ wnioskujący nie jest bowiem zobowiązany do uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów, lub działającego w jego imieniu Szefa KPRM, na wszczęcie procedury legislacyjnej. Jednak konieczność uzyskania takiej zgody stanowiłaby jednoznaczne potwierdzenie zgodności zamierzenia z polityką Rządu oraz – w przypadku projektów nieujętych w programie prac Rządu – potwierdzenie możliwości ich uwzględnienia w pracach Rady Ministrów.

Komórką organizacyjną MF odpowiedzialną za opracowanie projektu był Departament Służby Celnej, w którym bezpośrednio zaangażowanych w prace legislacyjne było trzech pracowników Wydziału Polityki Gier (Naczelnik Wydziału, radca ministra oraz główny specjalista). Komórka MF do spraw legislacji<sup>21</sup> miała pełnić w procesie rolę opiniodawczą.

### 3.2.6 Porównanie z rządowym projektem nowelizacji z 2007 r.

Opracowany przez MF projekt nowelizacji ustawy z dnia 29 października 2007 r. (nad którym prace zostały przerwane w związku z końcem kadencji Parlamentu i powołaniem nowego Rządu) przewidywał zmianę ustawy przede wszystkim w obszarach warunków prowadzenia działalności związanej z urządzaniem gier oraz nadzoru administracyjnego i podatkowego. Projekt zakładał m.in.:

- rozszerzenie ustawowego katalogu gier,
- zdefiniowanie gier oraz określenie warunków podmiotowych podjęcia działalności w zakresie nowo wprowadzanych gier,
- określenie procedury dokonywania rejestracji przez podmioty zamierzające prowadzić działalność związaną z urządzaniem gier,
- objęcie części gier funkcjonujących na rynku systemem monitorowania, który miał umożliwiać rejestrację przychodów i wypłacanych wygranych,
- poszerzenie zakresu przedmiotowego nadzoru podatkowego,
- zaostrzenie przepisów dotyczących nielegalnego urządzania gier oraz sprawowania nadzoru w tym obszarze, także poprzez stworzenie możliwości aktywniejszego udziału w tym procesie dla organów kontroli skarbowej.

Jedną ze zmian zakładanych w tej nowelizacji było rozszerzenie ustawowego katalogu gier podlegających obowiązkowi uiszczania dopłat, w celu zwiększenia wpływów do utworzonych na mocy nowelizowanej ustawy funduszy celowych, tj. Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Funduszu Promocji Kultury, realizujących cele społecznie użyteczne.

<sup>20</sup> Pismo z 31 marca 2008 r. (znak: DKRM-10-124(2)/08)

<sup>21</sup> Obecnie Departament Prawny, przed dniem 10 lipca 2008 r. Departament Legislacyjny.

Projekt z 2008 r. nie był powieleniem nowelizacji przygotowywanej przez poprzedni Rząd, choć dotyczył tych samych obszarów i częściowo zawierał zbieżne rozwiązania.

Z kolei nowelizacja opracowana w 2008 r. w pierwotnym kształcie zakładała (wersja projektu z 14 kwietnia 2008 r.):

- zmianę stawek podatku od gier,
- zniesienie limitów lokalizacyjnych,
- przyporządkowanie poszczególnych zadań kontrolnych organom jednej administracji (celnej), z częściową decentralizacją zadań w tym zakresie,
- częściowe przesunięcie zadań ze szczebla centralnego MF do izb celnych (zezwoleń) oraz do urzędów celnych (kontrola),
- zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli (jedna procedura w miejsce stosowanych trzech procedur kontrolnych), a w szczególności objęcie kontrolą „szarej strefy” urządzania i prowadzenia gier,
- ułatwienie działalności podmiotom gospodarczym poprzez umożliwienie załatwiania spraw w jednej, specjalizującej się w tym zakresie, administracji – rejestracja automatów, dystrybucja zaświadczeń o wygranej, kontrola i nadzór nad urządzaniem gier i zakładów wzajemnych, prowadzenie spraw karnych skarbowych, kontrola, wymiar i pobór podatku od gier,
- wprowadzenie zmian legislacyjnych o charakterze porządkującym i uzupełniającym.

Założenia do ustawy przewidywały rozszerzenie katalogu gier objętych dopłatami, jednakże rozwiązanie to nie zostało uwzględnione w pierwszej wersji projektu ustawy.

Mimo podobieństwa zakresu przedmiotowego projektowanych zmian (obie nowelizacje miały objąć m.in. organizację nadzoru i kontroli czy kwestie opodatkowania gier i zakładów), z porównania obu projektów wynikają różnice dotyczące planowanych rozwiązań w poszczególnych obszarach.

Różnice te wskazują, że projekt z 2008 r. był dokumentem opracowanym niezależnie od projektu poprzedniego, a nie jego powieleniem. Jednakże oba projekty zawierały przepisy o podobnym charakterze, co powinno zostać zauważone w kontekście obowiązku notyfikacji projektu (pkt 3.5.2).

### **3.2.7 Inicjatywa nowelizacji a Program prac legislacyjnych Rady Ministrów**

Prace nad nowelizacją ustawy hazardowej w chwili ich podjęcia nie były przewidziane w Programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2008 r.

Wg złożonych w toku kontroli wyjaśnień<sup>22</sup>, przeprowadzona weryfikacja programu prac Rządu przewidywała jedynie możliwość przesunięcia terminów procedowania nad dokumentami lub zgłoszenie rezygnacji z prowadzonych prac. Z tego powodu projekt ustawy nie mógł zostać zgłoszony do programu prac na II kwartał 2008 r. KPRM została poinformowana o prowadzeniu prac nad ustawą pismem z 29 lutego 2008 r. w kontekście zamierzeń legislacyjnych resortów i ich skutków dla budżetu państwa na 2009 r.

**Nowelizacja  
weszła do  
programu prac  
Rządu na III  
kwartał 2008 r.**

<sup>22</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Biura Ministra w MF, pani Agnieszki Niekłań z dnia 4 listopada 2009 r.

Ostatecznie, prace nad nowelizacją ustawy zostały ujęte w programie prac Rządu na II półroczu 2009 r.

Podejmowanie inicjatyw poza programem prac Rządu naraża proces legislacyjny na brak przejrzystości. Możliwość wszczęcia prac mimo nieujęcia w programie jest potrzebna, jednak powinna być stosowana tylko wyjątkowo, przy spełnieniu określonych warunków.

### 3.2.8 Uzgodnienia wewnątrzresortowe i przygotowanie projektu

**Sposób przeprowadzenia uzgodnień wewnątrz resortu mógł ograniczyć możliwość rzetelnej analizy projektu.**

Przed przekazaniem do uzgodnień międzyresortowych, organ wnioskujący poddał projekt (wersja z dnia 14 kwietnia 2008 r.) uzgodnieniom wewnątrz resortu, co nie było wymagane Regulaminem, a wynikało z przepisów wewnętrznych MF<sup>23</sup>. Projekt został skierowany w dniu 15 kwietnia 2008 r. przez Dyrektora DSC do 21 departamentów Ministerstwa oraz 16 izb celnych, a w dniu następnym do 16 izb skarbowych.

Wyznaczenia terminu na wniesienie uwag dokonano z naruszeniem przepisów wewnętrznych Ministerstwa, zgodnie z którymi termin ten, w zależności od okoliczności, nie powinien być krótszy niż 3 dni robocze od dnia otrzymania projektu przez jednostkę opiniującą, natomiast wyznaczenie terminu krótszego niż 3 dni robocze od otrzymania projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Tymczasem Dyrektor DSC wszystkim adresatom wyznaczył ten termin na dzień 18 kwietnia 2008 r., niezależnie od daty otrzymania projektu, nie podając uzasadnienia. Biorąc pod uwagę, że był to termin na wniesienie uwag do obszernego pakietu ustaw<sup>24</sup> o istotnym znaczeniu, zwłaszcza dla administracji celnej, mogło to utrudnić rzetelną analizę projektowanych rozwiązań, na co zwracały uwagę podmioty opiniujące (zarówno departamenty, jak i izby celne<sup>25</sup>).

O ile samo naruszenie polegające na wyznaczeniu terminu sztywnego, niezależnego od daty otrzymania projektu, nie wpłynęło na możliwość wniesienia uwag (uwagi zgłoszone po terminie były poddane analizie), to określenie go w wymiarze minimalnym przy tak obszernym zakresie przedmiotowym i znaczeniu regulacji należy ocenić negatywnie. Mogło to mieć bowiem bezpośredni wpływ na liczbę i jakość wnoszonych uwag.

To do organu wnioskującego należy określenie sposobu zapewnienia, że projekt jest jak najwyższej jakości i uwzględnia uwagi służb mu podległych. Jednak wyznaczenie dwudniowego terminu pokazuje, że opiniowanie bywa fikcją, która zaczyna się już na etapie wewnątrz resortu.

W odpowiedzi na przekazany projekt wpłynęły 94 uwagi (z 7 departamentów MF, 6 izb skarbowych oraz 9 izb celnych), z których 49 uwzględniono.

<sup>23</sup> Zarządzenie Nr 3/DL/2006 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

<sup>24</sup> Na początku prac nad nowelizacją, projekt był rozpatrywany w ramach pakietu nowelizacji 3 ustaw, tj.: o Służbie Celnej, o ustanowieniu „Programu Modernizacji Służby Celnej w latach 2009-2011” oraz o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz o zmianie niektórych ustaw.

<sup>25</sup> M.in. p.o. Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej wskazał, że bardzo krótki okres konsultacji, biorąc pod uwagę zakres zmian, znacznie utrudnia odniesienie się do wielu istotnych zapisów projektów ustaw.

Na tym etapie prac nad projektem wystąpiły również naruszenia przepisów wewnętrznych Ministerstwa w zakresie przepływu informacji między departamentem projektującym (DSC) a Departamentem Legislacyjnym, które jednak nie miały skutków dla przebiegu procesu legislacyjnego.

### 3.2.9 Definicja i liczba projektów

W toku prac nad nowelizacją powstało 11 wersji projektu ustawy, które zarówno przez organ wnioskujący, jak i stały komitet Rady Ministrów, traktowane były jako jeden projekt, któremu nadawano kolejne brzmienia. Poszczególne wersje projektu były oznaczane datami sporządzenia oraz numerem KRM<sup>26</sup>.

Pierwszą wersją, poddaną uzgodnieniom wewnątrz resortu finansów (por. pkt 3.2.8), był projekt z 14 kwietnia 2008 r. Następnie, projektem z 28 kwietnia 2008 rozpoczął się etap uzgodnień międzyresortowych, w którym projekt był uzupełniany i zmieniany wraz z dokonywanymi uzgodnieniami. Wynikały one najpierw z uwag zgłaszanych organowi wnioskującemu przez poszczególne resorty, a następnie z ustaleń stałego komitetu Rady Ministrów, Komisji Prawniczej i prac prowadzonych z Rządowym Centrum Legislacji.

W kontekście przyjętej praktyki wymaga podkreślenia, że Regulamin pracy Rady Ministrów nie zawiera definicji projektu i nie określa wprost, jaki dokument należy uznać za nowy projekt. W świetle całokształtu przepisów Regulaminu zasadnym wydaje się powiązanie projektu z inicjatywą jego opracowania – § 7 Regulaminu mówi o inicjatywie opracowania dokumentu rządowego, a kolejne postanowienia Regulaminu dotyczą kolejnych etapów prac nad projektem będącym efektem tej inicjatywy. Wynika z tego, że od momentu inicjatywy opracowania projektu do jego przedłożenia Radzie Ministrów, mimo dokonywanych w toku prac zmian (nawet istotnie zmieniających kierunek nowelizacji), dokument pozostaje jednym projektem. Takie rozumienie projektu wydaje się słuszne w świetle obowiązujących regulacji i uzasadnione względami praktycznymi.

Przy przyjęciu powyższej interpretacji uwidacznia się jednak brak konsekwencji procedury określonej w Regulaminie w odniesieniu do opiniowania Oceny Skutków Regulacji. Przyjmując bowiem, że po uzgodnieniach międzyresortowych dokument – mimo dokonanych zmian – pozostaje nadal tym samym projektem, brak jest obowiązku prawnego ponownego przekazania OSR do zaopiniowania przez KPRM, mimo że dokument ten opiniowaniu podlegał przed skierowaniem do uzgodnień międzyresortowych, a w toku prac uległ znacznym zmianom.

To samo dotyczy obowiązku uzyskiwania opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, opinii Rady Legislacyjnej oraz konsultacji społecznych.

### 3.2.10 Podsumowanie

Zidentyfikowanymi słabościami wstępnego etapu prac legislacyjnych były: brak dostatecznej dokumentacji umożliwiającej ocenę zasadności decyzji o podjęciu nowelizacji, rozbieżność pomiędzy głównym celem zmian przepisów wskazywanym

**Proces legislacyjny dotyczył jednego projektu, którego kolejne wersje oznaczane były datami ich sporządzenia.**

<sup>26</sup> Numer KRM: KRM-10-96-08. Ponadto, wersja projektu z 5 sierpnia 2008 r. została oznaczona w KPRM jako „Nowy tekst”, a wersja projektu z 31 marca 2009 r. została oznaczona w KPRM jako „Nowy tekst II”.

przez MF, a faktycznym zakresem projektowanych początkowo zmian, a także niedostateczne określenie w Regulaminie pracy Rady Ministrów kwestii związanych z inicjatywą opracowania nowelizacji i pracami wewnątrz urzędu obsługującego organ wnioskujący.

Sporządzona na tym etapie prac niedostatecznie szczegółowa dokumentacja nie służy przejrzystości procesu i utrudnia dokonanie jednoznacznej oceny decyzji o przystąpieniu do prac legislacyjnych. Jednak mimo niedostatecznego udokumentowania przez MF analiz, które doprowadziły do wniosku o konieczności nowelizacji ustawy, brak jest podstaw do stwierdzenia, że decyzja ta nie była uzasadniona.

Największe wątpliwości w kontekście wszczęcia procesu legislacyjnego budzi sprawa finansowania inwestycji związanych z EURO 2012. Niezrozumiałe jest, że już pierwsza wersja projektu nie realizowała jednego z głównych celów nowelizacji, tj. zapewnienia środków finansowych na te inwestycje.

Podkreślenia wymaga, że początkowa faza procesu legislacyjnego, obejmująca decyzję o nowelizacji i opracowanie założeń aktu prawnego, w czasie prowadzenia prac nad ustawą, nie była określona w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Przepisy dotyczyły jedynie obowiązku poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zamiarze opracowania projektu i niezbędnej zawartości uzasadnienia do projektu. Prowadzenie prac na tym etapie opierało się w dużej mierze na przepisach wewnętrznych ministerstw.

Niedoregulowanie tej fazy prac wydaje się o tyle istotne, że etap planistyczny wpływa na spójność i przejrzystość prac legislacyjnych Rządu, a także na ich przewidywalność, ograniczając ryzyko „doraźnej legislacji”. W niektórych krajach etap ten jest rozbudowany i szczegółowo uregulowany.

Brak szczegółowych regulacji w zakresie wszczynania procedury wydaje się najbardziej znaczący w przypadkach podejmowania inicjatywy poza programem prac legislacyjnych Rady Ministrów. Możliwość zmian legislacyjnych nieprzewidzianych w tym programie powinna być ograniczona do szczególnie uzasadnionych przypadków, a w takich sytuacjach obowiązek zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa KPRM (istniejący zarówno w poprzedniej, jak i w obecnej procedurze), należy uznać za niewystarczający.

Procedura obecnie przewidziana w Regulaminie więcej przepisów poświęca etapowi prac wewnątrz urzędu, uznając za zasadę opracowanie założeń aktu normatywnego, których zawartość jest ściśle określona. Jednak możliwe (i często stosowane) jest też prowadzenie prac wg trybu nie przewidującego założeń do projektu. Zatem problemy dotyczące poprzedniej procedury pozostają aktualne w odniesieniu do obecnej.

W celu zapewnienia zgodności z zamierzeniami legislacyjnymi i polityką Rządu, należałoby obwarować takie przypadki dodatkowymi obowiązkami, przede wszystkim wymogiem wyczerpującego uzasadnienia konieczności podjęcia prac poza planem, przedstawienia celu i zasadności tej decyzji oraz obowiązkiem uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów na wszczęcie prac. Tylko wtedy Prezes Rady Ministrów będzie miał realną możliwość oceny inicjatywy i zapewnienia zgodności z polityką Rządu.



### 3.3 Etap uzgodnień międzyresortowych

Uzgodnienia międzyresortowe są obowiązkowym etapem prac legislacyjnych<sup>27</sup>, polegającym na przeprowadzeniu przez ministra wnioskującego konsultacji z pozostałymi członkami Rady Ministrów oraz Szefem KPRM, a pod względem prawnym i formalnym – z Rządowym Centrum Legislacji. Ich celem jest wyeliminowanie rozbieżności stanowisk i przygotowanie projektu do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów. Mają one formę pisemnego zgłaszania uwag, a w przypadkach nieuzgodnienia stanowisk w tym trybie organizowana jest konferencja uzgodnieniowa.

#### 3.3.1 Wersja projektu z 28 kwietnia 2008 r.

Po przeprowadzeniu konsultacji wewnątrzresortowych i analizie zgłoszonych uwag, powstała wersja projektu z 28 kwietnia 2008 r., która 5 maja została zaakceptowana przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów.

##### 3.3.1.1 REALIZACJA OBOWIĄZKÓW REGULAMINU PRACY RADY MINISTRÓW

Przy przygotowaniu i przekazaniu projektu do uzgodnień międzyresortowych, MF nie dopełniło niektórych obowiązków nałożonych na organ wnioskujący przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów.

**[Projekty aktów wykonawczych]** Wbrew dyspozycji § 10 ust. 7 Regulaminu, do projektu ustawy MF nie dołączyło projektów aktów wykonawczych. Niedopełnienie tego obowiązku należy uznać za istotne naruszenie, mogące mieć wpływ na jakość uwag zgłaszanych do projektu, a tym samym na prawidłowość proponowanych rozwiązań, których rzetelna merytoryczna ocena w oderwaniu od przepisów wykonawczych była utrudniona. Jak podkreślały w toku konsultacji wewnątrzresortowych niektóre izby celne<sup>28</sup>, brak projektów aktów wykonawczych utrudniał wnikliwą analizę proponowanych rozwiązań i odniesienie się do wielu istotnych zapisów projektu.

Jako przyczynę nieopracowania projektów aktów wykonawczych w wyjaśnieniach podano<sup>29</sup> liczne zmiany brzmienia przepisów projektu ustawy w toku prowadzonego procesu legislacyjnego, co w opinii MF uzasadniało dołączenie projektów aktów wykonawczych dopiero w chwili przekazywania projektu ustawy Radzie Ministrów.

Nie można zgodzić się z takim stanowiskiem, bowiem niedopełnienie obowiązku opracowania aktów prawnych nastąpiło zanim w projekcie nowelizacji dokonano jakichkolwiek zmian.

Przepisy Regulaminu nie określają wprost terminu opracowania projektów aktów wykonawczych, jednakże umiejscowienie przepisu § 10 ust. 7 wskazuje, że powinno to nastąpić przed przekazaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych.

**Na etapie tworzenia projektu i przygotowywania go do uzgodnień międzyresortowych nie wszystkie wynikające z przepisów prawa obowiązki organu wnioskującego zostały zrealizowane.**

<sup>27</sup> Obowiązek przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych wynika z § 12 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów

<sup>28</sup> M.in. pismo p.o. Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu z dnia 18 kwietnia 2008 r.

<sup>29</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 8 grudnia 2009 r.

Opracowanie projektów aktów wykonawczych na początku prac legislacyjnych jest celowe dla zapewnienia pełnego obrazu regulacji.

Podkreślić należy, że projekty aktów wykonawczych nie zostały dołączone do projektu do czasu przerwania prac legislacyjnych. Tak więc mimo niezgodności z Regulaminem projekt trafił pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów.

**[Ocena skutków regulacji]** Niewypełnienie przez organ wnioskujący obowiązków określonych w Regulaminie wystąpiło również w zakresie sporządzenia i trybu przekazania Oceny Skutków Regulacji. OSR, która zgodnie z § 11 ust. 1 Regulaminu, podlega przed skierowaniem do uzgodnień obowiązkowi przekazania do KPRM w celu zaopiniowania, została przekazana do Kancelarii nie przed przesłaniem projektu do ministerstw, a jednocześnie z nim (9 maja 2008 r.). Tym samym niemożliwie było zrealizowanie określonego w § 11 ust. 3 Regulaminu obowiązku dołączenia do projektu kierowanego do uzgodnień uwag zgłoszonych do OSR przez KPRM. Podnoszonego przez MF pilnego charakteru projektu i związanego z tym tempa prac<sup>30</sup> nie można uznać za usprawiedliwienie niedopełnienia tego obowiązku. Zachowanie zgodności procedury z powyższym przepisem byłoby możliwe bez szkody dla tempa prac legislacyjnych przy starannym zaplanowaniu prac nad projektem.

**[Zasady techniki prawodawczej]** Wątpliwości co do zgodności z Zasadami techniki prawodawczej<sup>31</sup>, a tym samym z Regulaminem, który nakazuje opracowywanie projektów aktów normatywnych zgodnie z tymi zasadami, budzi też przyjęta forma wprowadzenia zmian do obowiązującego stanu prawnego. Zgodnie bowiem z § 84 ZTP, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy bądź gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Wbrew wyjaśnieniom złożonym w toku kontroli<sup>32</sup> – wg których projektowane zmiany nie powodowały nieczytelności i nieprzejrzystości ustawy – zmiany jakie zaszły na rynku gier od momentu uchwalenia ustawy i ostatniej nowelizacji, skala i złożoność planowanych przez MF rozwiązań oraz kilkakrotne wcześniejsze nowelizacje, uzasadniały opracowanie nowego aktu prawnego.

W pierwszej wersji projektu ustawy z dnia 14 kwietnia 2008 r. przewidziano zmiany w 44 z 64 artykułów ustawy, nie licząc przepisów zmieniających, przejściowych i końcowych, w tym uchylenie 6 artykułów, oraz dodanie 4 artykułów.

**[Notyfikacja]** Ponadto niewypełnieniem dyspozycji § 10 ust. 2 Regulaminu, o istotnych konsekwencjach dla postrzegania rzetelności działań organu wnioskującego było niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu informacji, czy podlega on notyfikacji do Komisji Europejskiej (por. pkt 0).

---

<sup>30</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 8 grudnia 2009 r.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

<sup>32</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 8 grudnia 2009 r.



### 3.3.1.2 PRZEKAZANIE PROJEKTU DO UZGODNIĘĆ MIĘDZYRESORTOWYCH

Po przeprowadzeniu konsultacji wewnętrznych i analizie zgłoszonych uwag, powstała wersja projektu z 28 kwietnia 2008 r., którą po akceptacji przez Kierownictwo Ministerstwa (5 maja) i potwierdzeniu przez Departament Legislacyjny jej prawidłowości pod względem prawnym i redakcyjnym, Podsekretarz Stanu, pan Jacek Kapica (z up. Ministra Finansów) 9 maja 2008 r. przekazał do uzgodnień międzyresortowych.

**Skrócony termin na wniesienie uwag mógł utrudnić rzetelne ustosunkowanie się resortów do projektowanych rozwiązań.**

Projekt skierowano do 35 naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz do Przewodniczącego SKRM, z terminem zgłaszania uwag do dnia 20 maja 2008 r. Projekt przekazano również Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji.

Na tym etapie istotnym naruszeniem Regulaminu, mogącym mieć wpływ na dalszy przebieg prac legislacyjnych, było – niezgodnie z § 13 ust. 2 Regulaminu – skrócenie terminu na wnoszenie uwag do 11 dni. Tymczasem minimalny termin wyznaczony powyższym przepisem wynosi dla projektów ustaw 14 dni, a jego skrócenie wymaga szczególnego uzasadnienia.

Wbrew wyjaśnieniom MF<sup>33</sup>, za realizację obowiązku szczególnego uzasadnienia skrócenia terminu nie można uznać wzmianki w piśmie przekazującym projekt o jego pilnym charakterze. Podkreślenia wymaga przy tym, że – podobnie jak w przypadku konsultacji prowadzonych w ramach resortu – do uzgodnień międzyresortowych przekazano pakiet projektów trzech ustaw z zakresu administracji celnej, co dodatkowo mogło utrudnić rzetelną analizę i wniesienie uwag w tak krótkim terminie.

W odpowiedzi na przekazany 35 podmiotom projekt, do MF wpłynęło kilkadziesiąt uwag zgłoszonych przez 14 urzędów. Najwięcej uwag zostało wniesionych przez RCL oraz Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

Należy podkreślić, że aż 10 z 14 podmiotów przesłało uwagi po upływie wyznaczonego terminu. W większości przypadków opóźnienie wynosiło od 3-6 dni. Ostatnia z uwag, zgłoszona przez GİODO wpłynęła pismem z 6 czerwca 2008 r., a więc kilkanaście dni po wyznaczonym terminie.

Na tym etapie uzgodnień MG zgłosiło zaledwie 2 uwagi do projektu, co jest istotne w kontekście faktu, że rok później zgłaszało do tego samego projektu liczne uwagi (pkt 3.4.5.1).

Uwagi zgłoszone przez MSiT omówiono w pkt 3.3.1.3 niniejszego rozdziału.

### 3.3.1.3 UDZIAŁ MSiT I ZMIANA STANOWISKA W SPRAWIE DOPŁAT

Uwagi zgłoszone przez pana Mirosława Drzewieckiego, ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki w trakcie uzgodnień międzyresortowych<sup>34</sup> zmierzały do rozszerzenia katalogu gier objętych dopłatami. Minister zwrócił się o rozważenie możliwości dokonania nowelizacji ustawy w celu sfinansowania budowy Narodowego Centrum Sportu ze środków pochodzących z nowych gier objętych dopłatami z uwzględnieniem nowych zasad ich opodatkowania.

**W trakcie uzgodnień międzyresortowych MSiT zajął stanowisko w sprawie dopłat odmienne od wyrażonego miesiąc wcześniej.**

Uzasadniając stanowisko w sprawie dopłat zajęte podczas uzgodnień

<sup>33</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DSC w MF, pani Anny Cendrowskiej z dnia 3 grudnia 2009 r.

<sup>34</sup> Pismo znak: DPK-1872/2008/RW z dnia 21 maja 2008 r.

międzyresortowych Minister Sportu i Turystyki wskazał na:

- wzrost przychodów FRKF i umożliwienie dofinansowania budowy NCS,
- podział zadania inwestycyjnego NCS na 2 etapy (pierwszy etap: budowa Narodowego Centrum Sportu – Stadion Narodowy finansowana ze środków budżetu państwa poprzez program wieloletni „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012”, drugi etap: zadanie inwestycyjne Ministerstwa ze środków FRKF).

Stanowisko Ministra Sportu i Turystyki przedstawione na tym etapie prac nad ustawą było sprzeczne z wyrażoną za ledwie miesiąc wcześniej na prośbę Ministra Finansów opinią, w której uznał za niecelowe rozszerzenie katalogu gier objętych dopłatami w związku z finansowaniem budowy NCS ze środków budżetu państwa (pkt 3.2.3).

Wg złożonych wyjaśnień<sup>35</sup>, zmiana koncepcji MSiT w zakresie finansowania II etapu inwestycji NCS wynikała z informacji przekazanej przez Ministra Finansów na spotkaniu w maju 2008 r. o konieczności szukania innych źródeł finansowania tej inwestycji z powodu braku środków w budżecie państwa.

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi podczas kontroli w MSiT, spotkanie odbyło się w dniu 6 maja 2008 r. i uczestniczyli w nim ze strony MSiT: pan Adam Giersz – ówczesny Szef Gabinetu Politycznego Ministra Sportu i Turystyki oraz pani Bożena Pleczeluk, Dyrektor DEF; ze strony MF: pan Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów, pani Elżbieta Suchocka-Roguska, Sekretarz Stanu w MF i pan Dariusz Atlas, Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w MF. MSiT nie posiada żadnej dokumentacji z tego spotkania.

Z kolei ustalenia kontroli w MF wskazują<sup>36</sup>, że spotkanie odbyło się w dniu 8 maja 2008 r., a MSiT reprezentowali na nim ówczesny Minister Mirosław Drzewiecki oraz Szef Gabinetu Politycznego pan Adam Giersz. Ze strony MF w spotkaniu uczestniczyli Minister Finansów, pan Jan Vincent-Rostowski oraz Sekretarz Stanu, pani Elżbieta Suchocka-Roguska.

Odnośnie do wewnętrznych prac w MSiT nad stanowiskiem zajęтым podczas uzgodnień międzyresortowych należy wskazać na niejasny udział w procesie decyzyjnym dyrektorów dwóch departamentów Ministerstwa, właściwych rzeczowo w tym zakresie: pani Bożeny Pleczeluk, Dyrektora DEF oraz pana Rafała Wosika, Dyrektora DPK. Z projektu pisma z 21 maja 2008 r. przygotowanego wspólnie przez DEF i DPK wykreślono zaproponowany przez DEF zapis o przesunięciu terminu obowiązywania dopłat z roku 2012 na rok 2015. Ani Dyrektor DPK, ani Dyrektor DEF nie potrafili wskazać, kto dokonał merytorycznej zmiany w treści pisma. Pismo zostało podpisane przez Ministra Sportu i Turystyki.

### 3.3.1.4 UDZIAŁ W UZGODNIENIACH PODMIOTÓW SPOZA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jednocześnie ze skierowaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych, 9 maja 2008 r. dokument przekazany został do 6 związków zawodowych działających w służbie celnej oraz 3 podmiotów społecznych.

**Przeprowadzone konsultacje społeczne nie wpłynęły na projektowane**

<sup>35</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ekonomiczno-Finansowego w MSiT, pani Bożeny Pleczeluk z dnia 4 listopada 2009 r.

<sup>36</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej w MF, pana Dariusza Atlasa z dnia 21 stycznia 2010 r.

Podstawą prawną skierowania projektu do związków zawodowych był § 12 ust. 4 Regulaminu<sup>37</sup> w związku z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>38</sup>. Mimo że art. 19 ust. 2 ww. ustawy nakłada na organ władzy i administracji rządowej obowiązek określenia terminu zgłaszania przez organizacje związkowe ewentualnych uwag nie krótszego niż 30 dni (z możliwością skrócenia w uzasadnionych przypadkach do 21 dni), Ministerstwo nie wyznaczyło terminu na zgłoszenie uwag.

Organizacje związkowe działające w Służbie Celnej nie zgłosiły uwag dotyczących projektu ustawy.

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, Związku Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne oraz Stowarzyszenia Menadżerów Firm Działających w Zakresie Gier Losowych, z terminem wnoszenia uwag do dnia 20 maja 2008 r. – na co pozwalał § 12 ust. 5 Regulaminu. Departament projektujący, wbrew przepisom wewnętrznym<sup>39</sup> nie prowadził wykazu organizacji pozarządowych, do których powinny być przekazywane do zaopiniowania projekty aktów prawnych, a lista podmiotów, do których należy skierować projekt, została wskazana przez Zastępcę Dyrektora tego Departamentu<sup>40</sup>.

Wszystkie powyższe podmioty przekazały uwagi do dokumentu, krytycznie odnosząc się do projektowanych rozwiązań. Uwagi te nie zostały uwzględnione przez MF w kolejnej wersji projektu.

Istotne jest, że wszystkie ww. organizacje, które wzięły udział w konsultacjach społecznych, na dalszych etapach procesu legislacyjnego podejmowały działania mające charakter lobbingu (por. pkt 4.2.1).

### 3.3.1.5 OPINIA KIE

Obowiązkiem MF, zgodnie z § 16 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, było przekazanie projektu – wraz ze skierowaniem go do uzgodnień – Komitetowi Integracji Europejskiej<sup>41</sup> (dalej: KIE), w celu opracowania i przedstawienia Radzie Ministrów opinii KIE co do zgodności tego aktu z prawem Unii Europejskiej.

MF przekazało projekt do Urzędu KIE tym samym pismem z 9 maja 2008 r.<sup>42</sup>, którym przesłało dokument do uzgodnień naczelnym i centralnym organom administracji rządowej. Ww. pismem zwrócono się o zgłaszanie uwag do projektu w terminie do dnia 20 maja 2008 r., natomiast pismo to nie zawierało wniosku o wyrażenie przez

**Mimo przekazania projektu – w ramach uzgodnień międzyresortowych – Sekretarzowi KIE, MF nie wystąpił o zaopiniowanie go pod kątem zgodności z prawem UE.**

<sup>37</sup> Zgodnie z § 12 ust. 4 Regulaminu, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów, projekt dokumentu rządowego podlega zaopiniowaniu lub uzgodnieniu z organami lub podmiotami, których zakresu działania dotyczy projekt, obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania lub uzgodnienia spoczywa na organie wnioskującym.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm. Zgodnie z art. 19 ust. 1, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

<sup>39</sup> Zarządzenie Nr 3/DL/2006 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

<sup>40</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 8 grudnia 2009 r.

<sup>41</sup> Obecnie ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

<sup>42</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy, z up. Ministra Finansów, znak: S.C./OS/0311/9-11/08/FRD/7236.

KIE opinii o zgodności projektu z prawem UE. W odpowiedzi KIE zgłosił uwagę do jednego z zapisów projektu, nie wydając opinii w zakresie, o którym mowa w § 16 Regulaminu. Opinię taką KIE wyraził (trzykrotnie) dopiero na etapie prac stałego komitetu Rady Ministrów, na wniosek Sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów (pkt 3.4.6).

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora DSC w MF<sup>43</sup>, że przekazanie projektu do KIE przy piśmie kierującym dokument do uzgodnień międzyresortowych było równoznaczne ze zwróceniem się o opinię w zakresie zgodności projektu z prawem UE. Wniosek o taką opinię nie wynikał bowiem z pisma przewodniego, a KIE opinii tej nie wyraził.

Rozważenia wymaga etap prac legislacyjnych, na którym powinien być wprowadzony obowiązek wystąpienia o opinię w sprawie zgodności z prawem Unii europejskiej. Przepisy Regulaminu określały, że o opinię należy wystąpić wraz ze skierowaniem projektu do uzgodnień, ale nie nakładały obowiązku uzyskania kolejnych opinii na dalszych etapach prac.

Z jednej strony, po uzgodnieniach międzyresortowych projekt ulega znacznym zmianom merytorycznym, zatem opinia staje się szybko nieaktualna. Z drugiej strony, konieczne wydaje się zapewnienie, że prace legislacyjne od początku dotyczą dokumentu zgodnego z prawem UE.

Zatem, pozostawiając obowiązek uzyskiwania tej opinii już na wczesnym etapie prac, należy zapewnić, aby po kolejnych zmianach projekt podlegał ponownemu zaopiniowaniu.

Przepisy Regulaminu w obecnym brzmieniu<sup>44</sup>, nakładają na organ wnioskujący obowiązek przekazania projektu ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przed skierowaniem go do rozpatrzenia przez komitet stały Rady Ministrów. Dotyczy to jednak sytuacji, w których opracowuje się założenia do ustawy, natomiast tryb występowania o opinię w przypadku projektów przygotowywanych bez opracowania założeń, pozostał bez zmian. Zatem przedstawione wyżej uwagi pozostają aktualne również w odniesieniu do zmienionej procedury i przy stosowaniu obu dopuszczalnych ścieżek legislacyjnych.

### 3.3.1.6 OPINIA RADY LEGISLACYJNEJ

Rada Legislacyjna<sup>45</sup> jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu w określonych dziedzinach. Regulamin pracy Rady Ministrów nakłada obowiązek uzyskania opinii Rady Legislacyjnej w przypadku projektów aktów normatywnych o szczególnej doniosłości

<sup>43</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 8 lutego 2010 r.

<sup>44</sup> Po zmianach, które weszły w życie 1 kwietnia 2009 r. i 1 lutego 2010 r.

<sup>45</sup> Rada Legislacyjna działa na podstawie art. 14 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1998 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. Nr 25, poz. 134 z późn. zm.)

społecznej, ekonomicznej lub prawnej. Organ wnioskujący, zgodnie z § 12 ust. 2 Regulaminu, nie występuje o tę opinię samodzielnie, lecz wnioskuje do Szefa KPRM, Sekretarza Rady Ministrów lub Prezesa RCL o skierowanie projektu do Rady Legislacyjnej. Z kolei ocena doniosłości projektu, wpływającej na obowiązek uzyskania opinii, należy do organu wnioskującego.

Regulamin nie określa wprost terminu wystąpienia o opinię Rady Legislacyjnej, jednak aby wypełnić obowiązek załączenia tej opinii do projektu kierowanego do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów, nie wstrzymując jednocześnie procesu, organ wnioskujący powinien wystąpić do Rady Legislacyjnej przy przekazywaniu projektu do uzgodnień międzyresortowych.

Minister Finansów nie wnioskował o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną, co wskazuje, że nie uznał projektu za szczególnie doniosły społecznie, ekonomicznie lub prawnie. Projekt został jednak przekazany 21 maja 2008 r. Przewodniczącemu Rady Legislacyjnej przez Prezesa RCL<sup>46</sup>, w którego ocenie uzyskanie takiej opinii było uzasadnione.

Rada Legislacyjna zgłosiła szereg uwag do projektu 14 lipca 2008 r., tj. prawie 2 miesiące po otrzymaniu projektu. Uwagi te dotyczyły wersji projektu z 28 kwietnia 2008 r. (tj. wersji przekazanej przez RCL). W związku ze zmianami dokonanymi w toku prac trwających w czasie opiniowania projektu, nie wszystkie zachowały swoją aktualność w odniesieniu do aktualnej wówczas nowej wersji projektu (wersja z 26 czerwca 2008 r.).

W odniesieniu do obowiązku uzyskania opinii Rady Legislacyjnej, wątpliwości budzą dwie kwestie: etap procesu, na którym należy tę opinię uzyskać oraz nieostre określenie cech projektu, od których zależy zaistnienie tego obowiązku.

Wystąpienie o opinię Rady Legislacyjnej jest wymagane § 12 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów już na etapie uzgodnień międzyresortowych. Jak pokazuje analizowany proces legislacyjny, wiele znaczących zmian w projekcie następuje po uzgodnieniach międzyresortowych. Pojawia się więc pytanie o sens angażowania Rady do opiniowania projektu w tak wczesnej fazie prac. Projekt na etapach późniejszych, na skutek zmian wprowadzonych w wyniku autopoprawek, prac stałego komitetu Rady Ministrów i Komisji Prawniczej, istotnie różni się od projektu kierowanego do uzgodnień międzyresortowych i mimo że jest wówczas bliższy ostatecznego kształtu, opinia Rady Legislacyjnej nie jest wymagana.

Natomiast ocena doniosłości projektu jest kwestią uznaniową, która może być niejednolicie rozstrzygana przez organy wnioskujące. Przy tak nieostrym określeniu okoliczności powodującej istnienie obowiązku uzyskania opinii Rady Legislacyjnej, nie można jednoznacznie stwierdzić, czy w przypadku przedmiotowego projektu uzyskanie opinii było obligatoryjne.

---

<sup>46</sup> Pismo Prezesa Rządowego Centrum Legislacji znak: RDL 10-171/08.



### 3.3.1.7 KONFERENCJA UZGODNIENIOWA

Mimo rozstrzygnięcia większości rozbieżności w wyniku konferencji uzgodnieniowej, stanowiska resortów na dalszych etapach prac okazały się niezgodne – nie osiągnięto konsensusu niezbędnego do sprawnego przeprowadzenia kolejnego etapu prac.

Konferencja uzgodnieniowa jest formą ustalenia brzmienia projektowanego aktu prawnego i usunięcia rozbieżności stanowisk przedstawionych w toku uzgodnień międzyresortowych. Zgodnie z § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, uczestniczą w niej przedstawiciele organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu, ewentualnie także przedstawiciele innych podmiotów (np. organizacji społecznych). Przeprowadzenie konferencji jest obowiązkowe w przypadku zgłoszenia licznych uwag o charakterze merytorycznym.

Realizując dyspozycję § 14 Regulaminu, organ wnioskujący 30 maja 2008 r. przeprowadził międzyministerialną konferencję uzgodnieniową, z udziałem przedstawicieli MF oraz 16 podmiotów (w tym podmiotów, które nie zgłosiły uwag do projektu). Mimo zgłoszenia uwag przez organizacje społeczne, na konferencję nie zaproszono ich przedstawicieli, przy czym obowiązek skierowania do nich zaproszenia nie wynika w sposób jednoznaczny z przepisów Regulaminu.

Sposób dokumentowania tego etapu prac, zarówno przez organ wnioskujący, jak i poszczególne ministerstwa uczestniczące w konferencji budzi zastrzeżenia z punktu widzenia przejrzystości prac legislacyjnych oraz możliwości prześledzenia trybu prac nad aktem normatywnym (zapewnienie „ścieżki audytu”).

Przed wszystkim niemożliwe jest pełne odtworzenie przebiegu i ustaleń, które zapadły na konferencji, nie został on bowiem udokumentowany protokołem. Niesporządzanie protokołów z konferencji uzgodnieniowych wskazywane było w wyjaśnieniach<sup>47</sup> jako zasada. Mimo że żaden przepis, w tym wewnętrzny, takiego obowiązku na MF nie nakładał, to ze względu na istotność podejmowanych na konferencji decyzji, racjonalnym i celowym byłoby sporządzanie dokumentu potwierdzającego jej przebieg.

Ponadto, mimo obowiązku wynikającego z przepisów wewnętrznych MF<sup>48</sup>, departament projektujący nie sporządził notatki dotyczącej ustaleń z konferencji, którą powinien przekazać do Biura Ministra i nadzorującego departament członka Kierownictwa Ministerstwa.

Tym samym MF nie sporządziło żadnej dokumentacji z przebiegu konferencji, a o podjętych ustaleniach świadczy jedynie protokół rozbieżności, zawierający uwagi, które nie zostały w wyniku konferencji uwzględnione. Z protokołu wynika, że organ wnioskujący nie uwzględnił jednej uwagi, zgłoszonej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczącej zmiany art. 45 ustawy. Powyższe wskazuje, że wszystkie pozostałe uwagi zostały w trakcie konferencji uzgodnione i uwzględnione w projekcie, nie można jednak tego z pewnością stwierdzić. Na konferencji uzgodnieniowej mogło bowiem dojść do modyfikacji zaproponowanych wcześniej w formie pisemnej rozwiązań lub wypracowania propozycji kompromisowych.

Dodatkowo, na tym etapie prac ponownie wystąpiły naruszenia określonych w przepisach wewnętrznych MF obowiązków informacyjnych – departament projektujący nie powiadomił o terminie konferencji Departamentu Legislacyjnego, a tym samym uniemożliwił uczestnictwo przedstawiciela tego departamentu.

<sup>47</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 22 grudnia 2009 r.

<sup>48</sup> Zarządzenie Nr 3/DL/2006 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.

Podobnie, niemożliwe jest ustalenie procesu decyzyjnego i stanowiska zajętego przez MSiT podczas konferencji. Pomimo że uczestniczyli w niej dyrektorzy właściwych merytorycznie departamentów (DEF i DPK), od początku zaangażowani w prace legislacyjne nad zmianą ustawy, nie można ustalić zaprezentowanego przez nich stanowiska. MSiT nie posiada żadnych dokumentów dotyczących przygotowania i uzgadniania stanowiska Ministerstwa przed konferencją 30 maja 2008 r., udziału pracowników Ministerstwa w tej konferencji, jej przebiegu, ustaleń, decyzji czy też informowania o podjętych decyzjach Kierownictwa Ministerstwa po konferencji.

W konferencji uzgodnieniowej nie uczestniczył przedstawiciel MG. Jak wyjaśniono, nieobecność ta wynikała z faktu wcześniejszego uzgodnienia w trybie roboczym (telefonicznie) uwag zgłoszonych przez MG oraz innych obowiązków służbowych pracownika departamentu opiniującego projekt<sup>49</sup>.

Z fragmentarycznej dokumentacji powstałej po konferencji (w postaci protokołu rozbieżności) należy wnioskować, że w jej toku ogromna większość rozbieżności została usunięta. Jednakże, jak pokazały dalsze prace nad projektem, konferencja uzgodnieniowa – mająca być z założenia etapem, na którym następuje rozstrzygnięcie rozbieżności stanowisk między resortami przed przekazaniem projektu do stałego komitetu Rady Ministrów – nie spełniła swojej roli.

### **3.3.2 Wersja projektu z dnia 26 czerwca 2008 r. i kwestia finansowania NCS**

Po konferencji uzgodnieniowej Ministerstwo Finansów sporządziło nową wersję projektu, oznaczoną datą 26 czerwca 2008 r., uwzględniającą, zgodnie z wyjaśnieniami<sup>50</sup>, zmiany ustalone podczas konferencji. Ze względu na brak dokumentacji z przebiegu konferencji nie jest jednak możliwe ustalenie, czy nowa wersja projektu przygotowana została zgodnie z poczynionymi uzgodnieniami.

Realizując wniosek zgłoszony w trakcie uzgodnień międzyresortowych przez MSiT z powołaniem na konieczność zapewnienia środków na finansowanie II etapu budowy Narodowego Centrum Sportu, do projektu wprowadzono rozszerzony katalog gier objętych dopłatami.

Proces decyzyjny w zakresie finansowania NCS i związanej z tym kwestii dopłat do momentu opracowania projektu z dnia 26 czerwca 2008 r. przedstawiał się następująco:

**Rozwiązanie przyjęte w projekcie przekazany SKRM zakładało sfinansowanie II etapu budowy NCS z wpływów pochodzących z dopłat. Pierwszy etap miał być finansowany z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego.**

<sup>49</sup> Wyjaśnienia pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej, Dyrektora DRE w MG z dnia 12 stycznia 2010 r.

<sup>50</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z dnia 22 grudnia 2009 r.

	I etap budowy NCS Stadion Narodowy w Warszawie	II etap budowy NCS
	Planowane finansowanie z budżetu państwa	Planowane finansowanie z FRKF
Okres	Program wieloletni	Prace nad projektem ustawy
Kwiecień 2008	W związku z pracami nad programem wieloletnim, które zmierzają do sfinansowania budowy NCS z budżetu państwa, Minister Sportu wyraża stanowisko o niecelowości dopłat (25.04.2008)	Projekt nieprzewidujący rozszerzenia dopłat, MSiP poinformowało o niecelowości dopłat (28.04.2008)
Maj 2008		Spotkanie z Ministrem Finansów, informacje o konieczności szukania innych źródeł finansowania budowy NCS (06.05.2008 lub 08.05.2008)
		Minister Sportu zgłasza wniosek o rozszerzenie katalogu gier objętych dopłatami w celu zapewnienia środków na II etap budowy NCS (21.05.2008)
Czerwiec 2008	Uchwała w sprawie planu wieloletniego – budowa Stadionu Narodowego (tj. I etap budowy NCS) finansowana w całości z budżetu państwa <sup>51</sup> (24.06.2008)	Projekt zakładający rozszerzenie katalogu gier objętych dopłatami w celu zapewnienia środków pozabudżetowych na sfinansowanie budowy NCS (26.06.2008)

Wersja projektu z 26 czerwca 2008 r. została przedłożona przez Ministra Finansów 27 czerwca 2008 r. Sekretarzowi stałego komitetu Rady Ministrów w celu skierowania na posiedzenie tego Komitetu.

W świetle przepisów Regulaminu powinno to oznaczać, że projekt – z wyjątkiem wykazanym w protokole rozbieżności – został uzgodniony z członkami Rady Ministrów.

### 3.3.3 Podsumowanie

Jak pokazały dalsze prace nad projektem, etap uzgodnień międzyresortowych nie przyniósł wypracowania zgodnego stanowiska organów administracji rządowej w stopniu pozwalającym na sprawne przeprowadzenie procesu legislacyjnego przez stały komitet Rady Ministrów i przedłożenie dokumentu Radzie Ministrów.

Wpływ na to miały z jednej strony nieprawidłowości i uchybienia po stronie MF, z drugiej luki i słabości obowiązujących przepisów.

W odniesieniu do działań organu wnioskującego, za najważniejsze należy uznać naruszenia obowiązków wynikających z Regulaminu, tj.:

- wyznaczenie zbyt krótkiego terminu na wniesienie uwag,
- niedołączenie projektów aktów wykonawczych,
- zbyt późne przekazanie OSR do zaopiniowania przez KPRM, na skutek czego niemożliwe było dołączenie opinii KPRM do projektu kierowanego do uzgodnień,
- niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu informacji dotyczącej obowiązku notyfikacji,

<sup>51</sup> Na sfinansowanie inwestycji „Budowa Narodowego Centrum Sportu – Stadion Narodowy” uchwała przewidywała środki w wysokości 1,22 mld zł.



- niewystąpienie o opinię KIE w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Powyższe naruszenia niewątpliwie miały wpływ na tempo oraz jakość prac legislacyjnych, utrudniły rzetelną analizę dokumentu i mogły wpłynąć na brak zgodności resortów w odniesieniu do projektowanych rozwiązań na późniejszych etapach procesu legislacyjnego.

Skuteczności procesu i zminimalizowaniu ryzyka nieprawidłowości nie sprzyjały przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, które nakładając określone obowiązki na organ wnioskujący, nie wprowadziły żadnych konsekwencji/sankcji za ich naruszanie.

Zaniechanie obowiązku sporządzenia wymaganych dokumentów nie zostało w toku procesu skorygowane. Powstaje więc pytanie o skuteczność przepisów zobowiązujących do określonego działania w sytuacji, gdy nie wyznaczono podmiotu odpowiedzialnego za czuwanie nad ich realizacją. W kontekście kierunków przyszłych zmian procedury, warto rozważyć jest więc wskazanie w niej organu lub instytucji zapewniającej prawidłowy przebieg całego procesu i określenie konsekwencji wystąpienia braków formalnych dokumentów oraz innych uchybień. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione zwłaszcza w przypadku projektów szczególnie złożonych, narażonych na występowanie nacisków zarówno wewnątrz administracji, jak i ze strony podmiotów zewnętrznych, kiedy prawidłowość i przejrzystość prac nabiera szczególnego znaczenia.

Dodatkowo, o słabości przeprowadzonych uzgodnień międzyresortowych może świadczyć stopień zaangażowania i zdyscyplinowania urzędów uczestniczących w konsultacjach. Spośród 35 urzędów, które otrzymały projekt do zaopiniowania, 14 zgłosiło uwagi, co oznacza, że pozostałe organy zaakceptowały projekt. Tymczasem w następnych etapach prac zgłaszały one zastrzeżenia do projektu. Zatem brak odpowiednich mechanizmów wymuszających wnoszenie uwag w tej fazie procedowania i nadających właściwe znaczenie uzgodnieniom międzyresortowym, powoduje przeniesienie ciężaru prac na stały komitet Rady Ministrów, który – jako ostatnie ogniwo procedury przed przekazaniem dokumentu pod obrady Rady Ministrów – powinien prowadzić prace nad możliwie najbardziej uzgodnionym projektem.

Ponadto zauważalny jest brak standardów dokumentacyjnych procesu legislacyjnego, uwidaczniający się na przykładzie konferencji uzgodnieniowej. Niesporządzenie dokumentacji tak istotnego elementu uzgodnień międzyresortowych, chociaż nie stanowiło naruszenia przepisów prawa, to miało negatywny wpływ na przejrzystość prac.

### **3.4 Etap prac stałego komitetu Rady Ministrów**

Stały komitet Rady Ministrów – który jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – tworzą sekretarze stanu w ministerstwach oraz przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów<sup>52</sup>, a przewodniczącym komitetu jest członek Rady Ministrów.

---

<sup>52</sup> Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu

Komitet wyraża opinie albo udziela rekomendacji projektom dokumentów rządowych (w tym projektom aktów normatywnych), które będą przedstawione Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów do rozpatrzenia.

Zasady działania i tryb postępowania Komitetu reguluje zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów.

Stały komitet Rady Ministrów, rozpatrując projekt dokumentu rządowego, ma m.in. możliwość zobowiązania organu wnioskującego do opracowania, uzgodnienia i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień.

Przewodniczącemu SKRM przysługują m.in. następujące uprawnienia: zarządzenia rozpatrzenia projektu w drodze korespondencyjnego uzgadniania stanowisk, powoływania rzeczoznawców lub ekspertów, wyrażania zgody na rozpatrzenie dokumentu niespełniającego określonych w przepisach Zarządzenia Nr 77 wymagań oraz na rozpatrzenie uwag zgłoszonych z naruszeniem terminu, zmiana lub uzupełnienie porządku obrad. Natomiast do zadań Sekretarza SKRM należy m.in. występowanie do organu wnioskującego o uzupełnienie wniesionego projektu, zwracania dokumentu w przypadku wystąpienia braków uniemożliwiających rozpatrzenie projektu, opracowywanie porządku obrad, doręczanie zawiadomień o posiedzeniach.

### 3.4.1 Prace nad projektem przed pierwszym posiedzeniem SKRM

#### 3.4.1.1 UWAGI RESORTÓW DO PROJEKTU PRZEKAZANEGO SKRM

Projekt nowelizacji, w brzmieniu z 26 czerwca 2008 r., został przekazany członkom Komitetu, którzy – zgodnie z § 12 Zarządzenia Nr 77 – mieli prawo zgłoszenia uwag do godz. 12:00 dnia poprzedzającego termin posiedzenia Komitetu<sup>53</sup>.

Przed posiedzeniem SKRM, uwagi do projektowanych rozwiązań zgłosiły 3 ministerstwa: Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji.

Uwaga MSiT dotyczyła przedłużenia terminu obowiązywania dopłat do końca 2015 r., a MF jeszcze przed posiedzeniem Komitetu poinformował Sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów o jej uwzględnieniu<sup>54</sup>. Również przed posiedzeniem komitetu zostały uwzględnione uwagi Prezesa RCL<sup>55</sup>. Natomiast MSP zgłosiło liczne uwagi o charakterze systemowym, które (poza jedną) w opinii organu wnioskującego nie mogły być na tym etapie uwzględnione.

---

w KPRM

<sup>53</sup> Projekt został przekazany przez Sekretarza SKRM w dniu 27 czerwca 2008 r. z terminem zgłaszania uwag do 9 lipca 2008 r. do godz. 12 (termin ten następnie, w związku z przesunięciem posiedzenia SKRM z 10 na 17 lipca uległ odpowiedniemu wydłużeniu).

<sup>54</sup> Pismo pana Jacka Kapicy – Podsekretarza Stanu w MF z up. Ministra Finansów znak: SC-PG-0311//1-12-2/BOG/08/5869SC z 11 lipca 2008 r.

<sup>55</sup> Pismo pana Jacka Kapicy – Podsekretarza Stanu w MF z up. Ministra Finansów do Sekretarza SKRM znak: SC-PG-0311//1-12-3/BOG/08/5869SC z 14 lipca 2008 r.

Z kolei MRiRW podtrzymało uwagę zgłoszoną na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Istotne jest, że uwaga MSiT oraz obszerne uwagi MSP nie zostały zgłoszone wcześniej, w toku uzgodnień międzyresortowych, podczas których każdy z resortów miał możliwość ustosunkowania się do projektu, a ewentualne niezgodności mogły być usunięte w wyniku konferencji uzgodnieniowej.

Zastrzeżenia budzi ponadto sposób wniesienia uwag do projektu przez Ministerstwo Gospodarki. Wniosek resortu o nierozszerzanie katalogu gier objętych dopłatami został zgłoszony faksem przesłanym z Sekretariatu Ministra w dniu posiedzenia Komitetu, w momencie rozpoczynania obrad, a reprezentujący MG Sekretarz Stanu pan Adam Szejnfeld nie zgłosił ich w trakcie posiedzenia. Ze względu na nieterminowe przesłanie uwag, nie były one rozpatrywane, a następnie te same wnioski dotyczące dopłat były jeszcze dwukrotnie zgłaszane przez MG na dalszych etapach prac, co mogło mieć wpływ na tempo prac legislacyjnych.

### 3.4.1.2 USTALENIA STAŁEGO KOMITETU RADY MINISTRÓW

Po raz pierwszy projekt ustawy rozpatrywany był przez SKRM 17 lipca 2008 r. pod przewodnictwem pana Zbigniewa Derdziuka, – Ministra, członka Rady Ministrów. W wyniku przeprowadzonych obrad Komitet zalecił wnioskodawcy (MF) uwzględnić uwagi:

- Rady Legislacyjnej (por. pkt 3.3.1.6),
- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Skarbu Państwa i dokonać analizy prawnej możliwości zróżnicowania stawek podatku od gier z tytułu prowadzenia działalności w zakresie zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt,
- Ministra Skarbu Państwa, dotyczące dodania art. 4 ust. 1a oraz ustalić w trybie roboczym brzmienie ww. przepisu,
- przyjęte przed posiedzeniem: Ministra Sportu i Turystyki (dot. zmian terminu obowiązywania dopłat do gier i zakładów wzajemnych), Ministra Skarbu Państwa (dot. art. 26 – wyłączenie z obowiązku uzyskiwania zgody Ministra Finansów na zmiany w zarządzie i radzie nadzorczej jednoosobowych spółek Skarbu Państwa realizujących monopole Państwa w zakresie gier losowych – poprzez dodanie ust. 4a) oraz Prezesa RCL.

Ponadto Komitet zobowiązał MF do przedłożenia nowego tekstu projektu ustawy do zatwierdzenia przez SKRM (przed skierowaniem do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą).

Na tym etapie prac w projekcie przewidziany był przepis zawierający rozszerzony katalog gier objętych dopłatami, a wprowadzane zmiany dotyczyły jedynie terminów jego obowiązywania.

**W wyniku obrad SKRM ustalono poprawki do projektu i zobowiązano MF do przygotowania jego kolejnej wersji.**

## 3.4.2 Wersja projektu z dnia 5 sierpnia 2008 r.

### 3.4.2.1 OPRACOWANIE PROJEKTU

MF opracował nową wersję projektu i zgodnie z zaleceniem przedłożył do zatwierdzenia przez Komitet.

W wyniku realizacji zaleceń SKRM powstała wersja projektu oznaczona datą 5 sierpnia 2008 r., którą 13 sierpnia 2008 r. pan Jacek Kapica przekazał do SKRM, informując jednocześnie o uwzględnieniu uwag przyjętych na posiedzeniu Komitetu oraz odnosząc się do uwag przedstawionych przez RCL.

W powyższym piśmie ustosunkowano się do nieterminowo zgłoszonej przez MG uwagi dotyczącej katalogu dopłat (por. pkt 3.4.1), która nie była przedmiotem obrad Komitetu. Przepis art. 47a ust. 1 nie został w związku z tą uwagą zmieniony przez MF (utrzymano rozszerzony katalog dopłat), natomiast uzupełniono uzasadnienie do tego przepisu.

Pismo Podsekretarza Stanu w MF zawierało wniosek o skierowanie projektu na posiedzenie Komitetu w pierwszych dniach września 2008 r.

### 3.4.2.2 UWAGI DO PROJEKTU

MG ponowiło zgłoszoną wcześniej uwagę w sprawie dopłat.

Projekt, w brzmieniu z 5 sierpnia 2008 r., został przekazany członkom Komitetu, z prawem zgłaszania uwag do godz. 12.00 dnia poprzedzającego posiedzenie. Do Sekretarza SKRM wpłynęły uwagi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministra Gospodarki.

Minister Gospodarki przedstawił stanowisko<sup>56</sup>, w którym podtrzymane zostały zgłoszone na wcześniejszym etapie prac uwagi dotyczące dopłat.

Sekretarz Stanu w MG zaproponował rozważenie zastąpienia dopłat innym rozwiązaniem, które nie wiązałoby się z takimi obciążeniami dla podmiotów działających w branży hazardowej oraz obniżenie zawartej w projekcie stawki dopłat i ewentualne późniejsze jej podwyższenie.

W dniu 2 września 2008 r. pan Jacek Kapica, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował Sekretarza SKRM<sup>57</sup>, że nie podziela stanowiska Ministra Gospodarki w sprawie dopłat. W ocenie MF niezasadne były również uwagi zgłoszone przez MSWiA oraz jedna z uwag RCL.

### 3.4.2.3 USTALENIA STAŁEGO KOMITETU RADY MINISTRÓW

Drugie posiedzenie stałego komitetu Rady Ministrów odbyło się 18 września 2008 r. Po rozpatrzeniu projektu w wersji z 5 sierpnia 2008 r. oraz wniesionych uwag Komitet, pod przewodnictwem pana Zbigniewa Derdziuka – Ministra- członka Rady Ministrów, zalecił Ministrowi Finansów:

- uwzględnienie uwag zgłoszonych przez Przewodniczącego SKRM, dotyczących art. 36 ust. 3 ustawy (przyjęto rozwiązanie polegające na możliwości jednokrotnego przedłużenia na 6 lat zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier),

<sup>56</sup> Pismo znak: DRE-IV-022-47(2)SM/08

<sup>57</sup> Pismo znak: SC-PG-0311/1-21-1/BOG/08/5869 SC

W wyniku drugiego posiedzenia Komitetu, projekt został rekomendowany Radzie Ministrów.

- uzgodnienie w trybie roboczym uwag zgłoszonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w przypadku braku uzgodnienia uwag, dokument miał być wniesiony pod obrady Rady Ministrów z rozbieżnością w tym zakresie),
- uzupełnienie uzasadnienia dokumentu w związku z:
  - uwagami zgłoszonymi przez Ministra Gospodarki,
  - pozostałymi uwagami zgłoszonymi przez Przewodniczącego SKRM,
- skierowanie dokumentu do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Jednocześnie Komitet rekomendował projekt Radzie Ministrów, co oznacza, że po zrealizowaniu przez wnioskodawcę powyższych zaleceń i rozpatrzeniu projektu przez Komisję Prawniczą, zakończony miał zostać etap prac Komitetu, a dokument – przekazany pod obrady Rady Ministrów.

### 3.4.3 Wersja projektu z dnia 3 października 2008 r.

#### 3.4.3.1 OPRACOWANIE PROJEKTU

Po posiedzeniu stałego komitetu Rady Ministrów MF opracowało nową wersję projektu, oznaczoną datą 3 października 2008 r. Zgodnie z zaleceniami Komitetu, w projekcie dokonano zmiany art. 36 ust. 3, uzgodniono sposób uwzględnienia uwagi MSWiA oraz uzupełniono i skorygowano uzasadnienie projektu. Projekt został przekazany 7 października 2008 r. do RCL z prośbą o wyznaczenie terminu posiedzenia Komisji Prawniczej.

Po zrealizowaniu zaleceń Komitetu powstała kolejna wersja projektu.

#### 3.4.3.2 PRACE KOMISJI PRAWNICZEJ

Regulamin pracy Rady Ministrów (§ 20 ust. 1) nakłada na organ wnioskujący – przed wniesieniem projektu pod obrady Rady Ministrów – obowiązek skierowania go do RCL, w celu rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Zadaniem Komisji Prawniczej jest zbadanie i ocena projektu pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocena zgodności przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej i opinią Rady Legislacyjnej oraz ocena poprawności językowej przepisów projektu. Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu pod względem prawnym i redakcyjnym. Zgodnie z Regulaminem, w skład Komisji Prawniczej wchodzi przedstawiciele komórek prawnych z ministerstw i urzędów centralnych wskazanych przez RCL.

Projekt przekazany Komisji Prawniczej nie był dopracowany merytorycznie przez organ wnioskujący.

Projekt zgodny z ustaleniami Komisji Prawniczej organ wnioskujący przekazuje Sekretarzowi Rady Ministrów w celu rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Posiedzenia Komisji Prawniczej odbyły się 17 i 20 października 2008 r. Zaproszono na nie przedstawicieli: stałego komitetu Rady Ministrów, 7 ministerstw oraz 4 innych urzędów administracji rządowej. W posiedzeniu w dniu 17 października wzięli udział przedstawiciele: MSWiA (1 osoba), MF (4 osoby<sup>58</sup>) i MSiT (1 osoba), natomiast 20 października – przedstawiciele MF (6 osób<sup>59</sup>), MSiT (1 osoba) i MG (1 osoba).

<sup>58</sup> Na posiedzeniu Komisji Prawniczej w dniu 17 października 2008 r. MF reprezentowali: pani Anna Cendrowska – Zastępca Dyrektora DSC, pani Aneta Szyndler – radca prawny, pani Jolanta Bogdanowicz – główny specjalista w DSC, pan Janusz Odziomek – radca ministra w DSC.

<sup>59</sup> Na posiedzeniu Komisji Prawniczej w dniu 20 października 2008 r. MF reprezentowali: pani Anna Cendrowska – Zastępca Dyrektora DSC, pani Jolanta Bogdanowicz – główny specjalista w DSC, pan Janusz Odziomek – radca



W posiedzeniach nie uczestniczyli przedstawiciele pozostałych zaproszonych urzędów: Ministerstwa Sprawiedliwości, MSP, MRiRW, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, UKIE, Komendy Głównej Policji i Prokuraturii Generalnej.

Zdecydowana większość uczestników posiedzeń Komisji Prawniczej ze strony MF reprezentowała komórki właściwe rzeczowo, a nie służby prawne.

Prace Komisji Prawniczej dotyczyły m.in. ujednoczenia redakcji przepisów, ujednoczenia używanej w projekcie terminologii i dostosowania jej do przepisów obowiązujących aktów prawnych<sup>60</sup>. Były to więc zmiany należące do jej właściwości.

W świetle przepisów Regulaminu, Komisja Prawnicza nie ma kompetencji do opracowania i wprowadzania do projektu zmian merytorycznych. W protokole z posiedzenia podano, że w trakcie jej prac przedstawiciele RCL poinformowali, iż *jakiegokolwiek zmiany merytoryczne w stosunku do tekstu przyjętego przez SKRM, powinny być przedstawione i wyjaśnione na piśmie kierującym projektem na posiedzenie Rady Ministrów i mogą skutkować skierowaniem projektu ponownie na posiedzenie SKRM.*

Wbrew pojawiającym się ocenom, wyniki kontroli wskazują, że Komisja Prawnicza nie wykroczyła poza przypisane jej zadania i nie dokonała zmian merytorycznych w opracowywanym projekcie. Zmiany takie zostały wprowadzone przez MF po zakończeniu posiedzeń Komisji (por. pkt 3.4.4). Natomiast już podczas posiedzeń Komisji przedstawiciele organu wnioskującego sygnalizowali potrzebę zmian merytorycznych niektórych przepisów.

I tak: wg protokołu z prac Komisji, w odniesieniu do art. 25 ust. 1 i 3 ustawy przedstawiciele MF zasygnalizowali zmianę merytoryczną. Ponadto poinformowali, że ust. 3 jest jeszcze analizowany i być może nastąpi rezygnacja z określonego w nim wymogu.

Podobnie w odniesieniu do art. 32 ustawy, przedstawiciele organu wnioskującego poinformowali, że kwestia dotycząca oświadczeń o toczących się postępowaniach w sprawach z art. 299 kk będzie jeszcze poddana analizie i możliwe są zmiany projektu w tym zakresie.

Analogiczne stanowisko organu wnioskującego zostało wyrażone również w stosunku do art. 42a ust. 6 ustawy – przedstawiciele MF poinformowali, że po dodatkowej analizie prawdopodobnie zostanie zaproponowana zmiana przepisu wyłączająca obowiązek składania deklaracji.

Powyższe przykłady świadczą o tym, że wersja projektu z 3 października 2008 r. nie była dostatecznie dopracowana pod względem merytorycznym. Podczas prac Komisji przedstawiciele MF zapowiadali konieczność dodatkowej analizy przepisów, która mogła skutkować merytorycznymi zmianami projektowanych rozwiązań.

Wynikiem prac Komisji – zgodnie z § 20 ust. 2 Regulaminu – powinno być ustalenie brzmienia projektu pod względem prawnym i redakcyjnym. Jednak treść poszczególnych przepisów nie została przesądzona: nie było jednoznacznego rozstrzygnięcia sformułowania części przepisów, a organ wnioskujący zapowiedział szereg zmian merytorycznych. Świadczą o tym odrębne zapiski na marginesach

---

ministra w DSC, pan Grzegorz Bysławski – Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, pani Ewa Lambrecht – naczelnik w Wydziale w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier oraz pani Agata Gorycka – specjalista w Departamencie Prawnym.

<sup>60</sup> Protokół z posiedzenia Komisji Prawniczej, znak: RCL 10-171/08.

projektu ustawy załączonego do protokołu z posiedzenia Komisji oraz ujęty w protokole przebieg dyskusji. Tym samym, pomimo formalnego zakończenia prac, nie zostało ustalone brzmienie projektu, a określona w Regulaminie rola Komisji Prawniczej nie została wypełniona.

### 3.4.4 Prace po posiedzeniach Komisji Prawniczej

Po posiedzeniach Komisji Prawniczej, w okresie od listopada 2008 r. do marca 2009 r., trwały – nieprzewidziane Regulaminem – uzgodnienia między MF a RCL. W ciągu czterech miesięcy, do przekazania projektu pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów, powstały cztery robocze wersje projektu.

Przebieg tych prac przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Data	Pismo	Przedmiot korespondencji
1	13.11.2008	MF do RCL	<b>Wersja projektu z 12 listopada 2008 r.</b> ze zmianami wynikającymi z ustaleń Komisji Prawniczej, z prośbą o potwierdzenie ich uwzględnienia.
2	01.12.2008	RCL do MF	Stanowisko wobec przekazanego projektu.
3	23.12.2008	MF do RCL	<b>Wersja projektu z 23 grudnia 2008 r.</b> ze zmianami wynikającymi z ustaleń SKRM, uwag zgłoszonych przez Komisję Prawniczą oraz zawartych w piśmie RCL z 1 grudnia 2008 r., z prośbą o potwierdzenie ich uwzględnienia.
4	23.01.2009	RCL do MF	Stanowisko RCL dotyczące wyjaśnień MF zawartych w piśmie z dnia 23 grudnia 2008 r.
5	30.01.2009	MF do RCL	<b>Wersja projektu z 29 stycznia 2009 r.</b> zawierająca zmiany wynikające z uwag zgłoszonych przez RCL w piśmie z 23 stycznia 2009 r.
6	18.02.2009	RCL do MF	Stanowisko RCL dotyczące wyjaśnień MF zawartych w piśmie z 23 grudnia 2008 r.
7	18.02.2009	MF do RCL	<b>Wersja projektu z 18 lutego 2009 r.</b> zawierająca zmiany wynikające z uwag RCL zgłoszonych w trybie roboczym
8	09.03.2009	RCL do MF	Informacja o potrzebie skierowania projektu do ponownego rozpatrzenia przez SKRM.

**W konsekwencji wprowadzenia merytorycznych zmian do projektu po zakończeniu prac Komisji, projekt wymagał długotrwałych uzgodnień i nie został przedłożony Radzie Ministrów, lecz trafił po raz trzeci pod obrady SKRM.**

Konieczność weryfikacji przez RCL projektu wyniknęła z faktu, że Komisja Prawnicza nie sporządziła ostatecznego tekstu projektu, w konsekwencji czego to organ wnioskujący fizycznie dokonywał zmian w treści projektu zgodnie z ustaleniami Komisji. Abstrahując więc od nieprzygotowania przez MF tekstu pod względem merytorycznym, gdyby jednoznaczny projekt został sporządzony przez Komisję w trakcie jej prac, nie byłoby wątpliwości co do prawidłowości i poprawności brzmienia, a tym samym konieczności prowadzenia dodatkowych uzgodnień.

Jak wyjaśnił Prezes RCL<sup>61</sup>, celem prac było przygotowanie zgodnego z ustaleniami Komisji Prawniczej i prawidłowego pod względem prawno-legislacyjnym tekstu projektu, który może być skierowany na posiedzenie Rady Ministrów. Zdaniem Prezesa RCL, *w przypadku projektów skomplikowanych prawnie lub merytorycznie, uwzględniając rolę RCL jaką jest przygotowanie prawidłowego legislacyjnie projektu, może wystąpić konieczność kontynuowania prac w tym zakresie we współpracy z organem wnioskującym. Sporządzony przez organ wnioskujący tekst projektu uwzględniający ustalenia Komisji Prawniczej, wymaga wnikliwej i bardzo szczegółowej analizy, nie tylko w zakresie prawidłowości i kompletności wprowadzenia uzgodnionych korekt bądź poprawności wykonania określonych zaleceń, ale również pod kątem sprawdzenia, czy w tekście projektu nie pojawiły się nowe zmiany.*

Z kolei wg wyjaśnień Dyrektora DSC w MF<sup>62</sup>: *Z uwagi na fakt, iż RCL wielokrotnie przedstawiło uwagi i propozycje wydłużał się czas procedowania projektu. Każda zmiana wymagała sprawdzenia innych zapisów w kontekście ich brzmienia i spójności z pozostałymi regulacjami. Powodowało to również, iż z różnych względów wprowadzane były zmiany, także o charakterze merytorycznym. Wprowadzanie określonych poprawek było także konsekwencją uwzględniania w projekcie uwag i propozycji wynikających z prowadzonych uzgodnień z innymi podmiotami oraz wynikało z prowadzonej na bieżąco analizy poszczególnych zapisów projektu.*

Wpływ zmian merytorycznych na znaczne wydłużenie uzgodnień po posiedzeniach Komisji Prawniczej potwierdza fakt, że korekty legislacyjno-redakcyjne ustalone w toku Komisji – w ocenie RCL<sup>63</sup> – w większości zostały wprowadzone poprawnie już w pierwszej sporządzonej przez MF wersji z 12 listopada 2008 r.

Wprowadzone zmiany wynikały m.in. z analiz przeprowadzanych przez MF, np.: notatka informacyjna dla pana Jacka Kapicy Podsekretarza Stanu w MF na temat regulacji dotyczącej wideoloterii (19 listopada 2008 r.), pismo z Departamentu Rachunkowości odnośnie obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych (3 listopada 2008 r.), pismo z Departamentu Podatku od Towarów i Usług w sprawie opodatkowania działalności w zakresie prowadzenia gier losowych (19 stycznia 2009 r.), pismo z Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier dotyczące obowiązku uiszczenia dopłat (21 stycznia 2009 r.).

Zakres wprowadzonych w nim zmian był tak duży w porównaniu do wersji rozpatrywanej przez SKRM we wrześniu 2008 r., że w marcu 2009 r. RCL rekomendowało ponowne przedłożenie dokumentu stałemu komitetowi Rady Ministrów.

RCL w piśmie z dnia 9 marca 2009 r.<sup>64</sup> poinformowało MF, że projekt zawiera, oprócz korekt legislacyjnych, dodatkowe zmiany i uzupełnienia, wynikające ze zmiany bądź doprecyzowania zamierzeń merytorycznych projektodawcy. Ze względu na powyższe zmiany oraz upływ kilku miesięcy od przyjęcia projektu w wersji

---

<sup>61</sup> Pismo pana Macieja Berka, Prezesa RCL do pani Julii Pitery, Sekretarza Stanu w KPRM z 29 stycznia 2010 r. (znak: RCL.DPG.5607-3/2010).

<sup>62</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 9 grudnia 2009 r.

<sup>63</sup> Pismo pana Jacka Krawczyka, Wiceprezesa RCL do pana Jacka Kapicy, Podsekretarza Stanu w MF z dnia 1 grudnia 2008 r. (znak: RCL 10-171/08).

<sup>64</sup> Pismo z dnia 9 marca 2009 r. Wiceprezesa RCL pana Jacka Krawczyka do Podsekretarza Stanu w MF pana Jacka Kapicy (znak: RCL 10-171/-08).



z 18 września 2008 r. przez stały komitet Rady Ministrów – w ocenie RCL – zasadne było, po ostatecznym opracowaniu projektu, skierowanie go do ponownego rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów.

Zgodnie z § 20 ust. 4 Regulaminu, jeżeli projekt nie został uzgodniony, Prezes RCL zwraca go organowi wnioskującemu. Przedmiotowy projekt nie został zwrócony, gdyż zdaniem Prezesa RCL<sup>65</sup> nie był niezgodniony merytorycznie, a *zadaniem RCL (...) jest doprowadzenie do przygotowania prawidłowego brzmienia projektu. Zwrócenie projektu organowi wnioskującemu nie pozwoliłoby na osiągnięcie tego efektu, stąd dalsza wymiana korespondencji między organem wnioskującym a RCL.(...) RCL korzysta z uprawnień określonych w § 20 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy nie jest możliwe prawidłowe wykonanie powyższego zadania RCL.*

Tak więc projekt, który w dniu 18 września 2008 r. rekomendowany był Radzie Ministrów i miał trafić pod jej obrady po posiedzeniu Komisji Prawniczej, został poddany kilkumiesięcznym roboczym uzgodnieniom, w rezultacie których w kwietniu 2009 r. został ponownie (po raz trzeci) przedłożony do rozpatrzenia przez SKRM.

### 3.4.5 Wersja projektu z dnia 31 marca 2009 r.

#### 3.4.5.1 UWAGI DO PROJEKTU

Zgodnie z sugestią Prezesa RCL, organ wnioskujący przygotował wersję projektu oznaczoną datą 31 marca 2009 r., która 27 kwietnia 2009 r. została przekazana do Sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów, z prośbą o skierowanie jej na posiedzenie Komitetu. Sekretarz SKRM określił termin wniesienia uwag na 8 maja 2009 r. do godz. 12.00.

**Przed trzecim posiedzeniem Komitetu MG zgłosiło nowe, liczne uwagi do projektu.**

Sekretarz Stanu w MG pan Adam Szejnfeld zgłosił<sup>66</sup> 23 uwagi do projektowanych przepisów ustawy (w tym do art. 47a oraz dotyczące konieczności notyfikacji projektu do Komisji Europejskiej). Uwagi zostały przekazane do Sekretarza Komitetu faksem w dniu posiedzenia Komitetu, 11 maja 2009 r. (termin na zgłoszenie uwag upłynął dnia 8 maja 2009 r. o godz. 12.00).

W odniesieniu do dopłat Sekretarz Stanu w MG przedstawił następujące stanowisko: *Wskutek rozszerzenia zakresu dopłat nastąpi prawdopodobny upadek niektórych firm działających na rynku hazardu. Wprowadzenie dopłat uderzy zarówno w automaty, jak i w kasyna gry i bukmacherstwo, które to sektory są względnie odporne na wpływ grup przestępczych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że poszerzenie katalogu gier objętych dopłatami może wpłynąć na preferencje graczy, co oznacza, że gracze w bukmacherstwie i kasynach odpłyną do nielegalnych gier w Internecie, gdyż nie opłacać się będzie grać w legalnych kasynach i salonach.*

Istotne jest, że spośród 23 uwag do projektu, jedynie uwaga dotycząca art. 47a była przez MG zgłaszana i rozstrzygnięta na wcześniejszych etapach procedowania. Pozostałe 22 uwagi zgłoszone były po raz pierwszy, mimo że projekt już po raz trzeci miał być rozpatrzony przez Komitet.

<sup>65</sup> Pismo pana Macieja Berka, Prezesa RCL do pani Julii Pitery, Sekretarza Stanu w KPRM z dnia 29 stycznia 2010 r. (znak: RCL DPG.5607-3/2010).

<sup>66</sup> Pismo z dnia 11 maja 2009 r. (znak: DRE-IV-022-47(4)-SM-09).

Jak wynika z wyjaśnień<sup>67</sup> złożonych w trakcie kontroli, uwagi te zostały przygotowane przez ówczesnego radcę Ministra na stanowisku prawnej obsługi eksperckiej Ministra Gospodarki w Wydziale ds. obsługi eksperckiej w Sekretariacie Ministra, który na wcześniejszych etapach prac nie opiniował projektu.

Zgłoszenie przez MG tak licznych uwag po roku od rozpoczęcia międzyresortowych prac nad projektem, podczas których Ministerstwo wielokrotnie miało możliwość zajęcia stanowiska, należy uznać za niesprzyjające sprawnemu prowadzeniu procesu legislacyjnego. Przed taką sytuacją nie zabezpieczyły przepisy Regulaminu oraz Zarządzenia nr 77, które pozwalały na zgłaszanie uwag do przepisów, do których już na wcześniejszych etapach procedury poszczególne organy miały możliwość zajęcia stanowiska, a tego nie zrobiły (podobnie, procedura umożliwiała wniesienie uwag sprzecznych ze zgłoszonymi na wcześniejszych etapach).

### 3.4.5.2 POSIEDZENIE STAŁEGO KOMITETU RADY MINISTRÓW

Trzecie posiedzenie SKRM odbyło się 11 maja 2009 r., pod przewodnictwem pana Michała Boniego – Ministra, członka Rady Ministrów. W dniu posiedzenia MSP oraz MF złożyły pisemne wnioski o zdjęcie projektu z porządku obrad. MSP uzasadniło swój wniosek koniecznością przeprowadzenia dalszych uzgodnień z MF, natomiast uzasadnieniem wniosku MF była potrzeba przeprowadzenia dodatkowych konsultacji z MSWiA i MG.

W związku ze złożonymi wnioskami Komitet Rady Ministrów zdjął dokument z porządku obrad, zalecając jednocześnie:

- Ministrowi Finansów zorganizowanie w trybie pilnym konferencji uzgodnieniowej z udziałem głównie przedstawicieli: MSWiA, MSP, MG, oraz RCL w celu dokonania dodatkowych konsultacji i uzgodnień,
- Ministrowi Finansów przedstawienie Komitetowi informacji z ww. konferencji<sup>68</sup> oraz przedłożenie uzgodnionego dokumentu pod obrady SKRM (ze względu na cel proponowanych w ustawie rozwiązań – wsparcie funduszy pomocy kultury fizycznej i promocji kultury – Przewodniczący Komitetu podczas obrad podkreślił wagę wprowadzonych regulacji),
- Ministrowi Skarbu Państwa przedłożenie uwag (o których była mowa podczas dyskusji) w formie pisemnej.

### 3.4.5.3 KONFERENCJA UZGODNIENIOWA

Zgodnie z zaleceniem stałego komitetu Rady Ministrów, MF 20 maja 2009 r. zorganizował konferencję uzgodnieniową, z udziałem przedstawicieli m.in. MG, MSWiA, MSiT i RCL.

<sup>67</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DRE w MG, pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej z dnia 12 stycznia 2010 r. i pana Sebastiana Madeja – głównego specjalisty w DRE z dnia 14 stycznia 2010 r.

<sup>68</sup> Wg zapisów w protokole ustaleń Nr 25/2009 posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 11 maja 2009 r. (znak: KRM-0102-25-09) Komitet nie określił terminu na przedstawienie informacji z konferencji. Natomiast Sekretarz stałego komitetu Rady Ministrów w piśmie z 11 maja 2009 r. (znak: KRM-10-96-08) do Sekretarza Rady Ministrów poinformowała, że Minister Finansów został zobligowany do przedłożenia Komitetowi informacji na temat wyników uzgodnień w ciągu tygodnia.

Ze strony MG w konferencji uczestniczyło trzech pracowników Departamentu Regulacji Gospodarczych. Osoby te nie posiadały pisemnego upoważnienia do prezentowania stanowiska Ministerstwa, mimo że wymóg taki wynikał z pisma Ministra Finansów<sup>69</sup> zawierającego zaproszenie do udziału w konferencji. W związku z tym, wg wyjaśnień uzyskanych w MG<sup>70</sup>, Ministerstwo zostało zobowiązane do przedstawienia swojego stanowiska na piśmie, po konferencji, co nie było bez wpływu na postęp prac legislacyjnych.

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień<sup>71</sup>, stanowisko MG zostało przed konferencją uzgodnione (w rozmowie telefonicznej) z Sekretarzem Stanu panem Adamem Szejnfeltem, który postanowił o podtrzymaniu przedstawianych wcześniej uwag, z możliwością wycofania się z nich pod warunkiem przedstawienia przez MF rozsądnych argumentów i szerszego uzasadnienia proponowanych zmian.

MF nie sporządził dokumentu potwierdzającego przebieg i ustalenia konferencji. Natomiast MG udokumentowało – w formie notatki i tabelarycznego zestawienia – ustalenia konferencji w odniesieniu do uwag zgłoszonych przez ten resort<sup>72</sup>. Z notatki wynika zobowiązanie MG do przedstawienia Ministerstwu Finansów pisemnego stanowiska dotyczącego ustaleń z konferencji, w celu przygotowania projektu ustawy do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów. Stanowisko to zostało przedstawione przez MG dopiero 2 lipca 2009 r.

Przedstawiciele MSiT<sup>73</sup> podczas konferencji uzgodnieniowej podtrzymali stanowisko Ministerstwa o zasadności poszerzenia katalogu gier objętych dopłatami (stanowisko sprzeczne z wyrażonym miesiąc później w piśmie do MF wnioskiem Ministra Sportu i Turystyki, por. pkt 3.4.5.5 niniejszego rozdziału). Wg złożonych wyjaśnień<sup>74</sup>, udziału pracowników MSiT w konferencji nie poprzedzały żadne narady wewnętrzne w Ministerstwie. Dyrektor DEF potwierdziła przed konferencją w Biurze Dyrektora Generalnego MSiT fakt podtrzymywania stanowiska w sprawie dopłat, natomiast Dyrektor DPK nie wydawał żadnych poleceń pracownikowi delegowanemu na konferencję.

W kontekście późniejszego pisma MSiT zawierającego wniosek o rezygnację z dopłat, istotne są wyjaśnienia Dyrektora DEF, zgodnie z którymi wg stanu jej wiedzy z czasu konferencji uzgodnieniowej, II etap NCS miał być finansowany z FRKF (co uzasadniało podtrzymanie dopłat). Jednocześnie Dyrektor DEF wyjaśniła, że prawdopodobnie w tym czasie pojawiła się inna koncepcja finansowania tej inwestycji, jednak wówczas nie miała o tym wiedzy.

---

<sup>69</sup> Pismo z 13 maja 2009 r. (znak: SC-13/0311/1-45/ODZ/09/7433).

<sup>70</sup> Notatka pracowników MG: pana Sebastiana Madeja i pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej z dnia 1 lipca 2007 r. (znak: DRE-IV-022-47(6)-SM/09), zaakceptowana przez Sekretarza Stanu pana Adama Szejnfelda.

<sup>71</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Drew MG, pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej z 12 stycznia 2010 r. oraz z 25 stycznia 2010 r.

<sup>72</sup> Notatka pracowników MG: pana Sebastiana Madeja i pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej z 1 lipca 2007 r. (znak: DRE-IV-022-47(6)-SM/09), zaakceptowana przez Sekretarza Stanu pana Adama Szejnfelda.

<sup>73</sup> Dyrektor DEF w MSiT pani Bożena Pleczeluk i główny specjalista w DPK MSiT pan Leszek Połaski.

<sup>74</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DEF w MSiT, pani Bożeny Pleczeluk z 4 listopada 2009 r. i Dyrektora DPK w MSiT pana Rafała Wosika z 9 listopada 2009 r.

### 3.4.5.4 PRACE NAD PROJEKTEM PO KONFERENCJI UZGODNIENIOWEJ

Po konferencji uzgodnieniowej nastąpiło znaczne spowolnienie procesu legislacyjnego. Do czasu formalnego przerwania prac nie powstała kolejna wersja projektu.

Przedłożenie uzgodnionego projektu pod obrady Komitetu planowane było przez MF na wrzesień 2009 r.<sup>75</sup> Jednakże w pięciomiesięcznym okresie między konferencją uzgodnieniową (20 maja 2009 r.) a formalnym wycofaniem projektu z prac legislacyjnych Rządu (26 października 2009 r.) MF nie opracowało nowej wersji projektu ustawy.

W tym czasie nastąpiła wymiana korespondencji z urzędami administracji rządowej, przedstawiona w poniższej tabeli:

Lp.	Data	Pismo	Przedmiot korespondencji	Odpowiedź	Uwagi
1	25.05.2009	MF do RCL	Propozycja brzmienia przepisów, do których MSWiA zgłosiło uwagi na konferencji uzgodnieniowej	27.05.2009 – konieczność uzgodnienia propozycji z MSWiA	
2	02.06.2009	MF do UKiE	Prośba o zajęcie stanowiska w sprawie obowiązku notyfikacji	05.06.2009 – decyzję w sprawie notyfikacji należy pozostawić MG jako krajowemu koordynatorowi.	Por. pkt 3.5.6
3	05.06.2009	MF do MSWiA	Propozycje brzmienia przepisów do których MSWiA zgłosiło uwagi na konferencji uzgodnieniowej	18.06.2009 – akceptacja przedstawionych propozycji.	
4	24.06.2009	MG do MF	Potwierdzenie konieczności notyfikacji (w związku ze zobowiązaniem do przedstawienia na piśmie stanowiska prezentowanego na konferencji uzgodnieniowej)	Brak	Por. pkt 3.5.5
5	24.06.2009	Przewodniczący SKRM do MF	Prośba o pilne przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac nad projektami 6 dokumentów, w tym nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych	Informacja w formie cotygodniowego raportu o stanie prac nad dokumentami rządowymi	
6	30.06.2009	MSiT do MF	Wniosek o rezygnację z dopłat	Brak	Por. pkt 3.4.5.5
7	02.07.2009	MG do MF	Stanowisko dotyczące uwag zgłoszonych przez MG 11.05.2009. (w związku ze zobowiązaniem do przedstawienia na piśmie stanowiska prezentowanego na konferencji uzgodnieniowej)	Brak	

<sup>75</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DSC w MF, pani Anny Cendrowskiej do Biura Ministra z dnia 25 czerwca 2009 r.

8	31.07.2009	MG do MF	Stanowisko do art. 36 ustawy, wniosek o wprowadzenie możliwości wielokrotnego przedłużania zezwoleń (wniosek niezwiązany z zaleceniami SKRM i konferencją uzgodnieniową)	Brak	
9	02.09.2009	MSiT do MF	Zmiana stanowiska w sprawie dopłat	Brak	Por. pkt 3.4.5.5

Zatem w okresie maj-październik 2009 r. MF:

- przeprowadziło konsultacje z MSWiA i RCL w zakresie ustaleń dokonanych na konferencji uzgodnieniowej (poz. 1 i 3 tabeli),
- skierowało do Sekretarza KIE pytanie o konieczność notyfikacji (poz. 2),
- otrzymało od MG pisemne stanowisko dotyczące ustaleń z konferencji (poz. 4 i 7)

Pismem z 2 lipca 2009 r.<sup>76</sup> Sekretarz Stanu w MG wycofał się z 6 uwag zgłoszonych 11 maja 2009 r., warunkowo odstąpił od 7 uwag oraz podtrzymał 8 uwag, w tym uwagę dotyczącą katalogu dopłat, stwierdzając, że *wątpliwości budzi zasadność wprowadzania dopłat w kształcie przedstawionym w projekcie. Przyjęcie tego rozwiązania mogłoby spowodować rozwój tzw. szarej strefy i pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej.*

W przypadku pozostałych pism MF było jedynie odbiorcą korespondencji, nie inicjowało tych pism ani nie udzieliło na nie odpowiedzi.

Zadaniem MF po konferencji uzgodnieniowej było – zgodnie z zaleceniem stałego Komitetu Rady Ministrów – przedstawienie Komitetowi informacji z tej konferencji. Zadanie to do dnia zakończenia prac nad nowelizacją nie zostało zrealizowane.

Dyrektor DSC<sup>77</sup>, odpowiadając na pytanie o przyczyny nieprzedłożenia ww. informacji Komitetowi wyjaśnił, że ze względu na trwające po konferencji uzgodnienia z MSWiA, MG i RCL oraz z Sekretarzem KIE, pismem z 25 czerwca 2009 r. przekazano do Dyrektora Biura Ministra informację, że projekt ustawy zostanie przedłożony pod obrady Komitetu we wrześniu 2009 r.

Jednakże konsultacje z MSWiA, dotyczące realizacji ustaleń z konferencji uzgodnieniowej, zostały zakończone już 18 czerwca 2009 r. akceptacją przez MSWiA propozycji MF. Natomiast uzgodnienia z MG ograniczyły się do przekazania pisemnych stanowisk tego Ministerstwa 24 czerwca 2009 r. i 2 lipca 2009 r.

Tak więc po 2 lipca 2009 r. nie były prowadzone przez MF uzgodnienia będące realizacją zaleceń Komitetu i ustaleń konferencji uzgodnieniowej. Mimo to organ wnioskujący nie przygotował kolejnej wersji projektu w celu skierowania pod obrady Komitetu.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy<sup>78</sup>, że *po 20 maja 2009 r. prace legislacyjne nie uległy spowolnieniu.* Jak wskazano w tych wyjaśnieniach, *dokumentacja świadczy o prowadzeniu pisemnych wyjaśnień z RCL, UKIE, MSWiA i MG, ze względu na fakt, że osoby reprezentujące te*

<sup>76</sup> Pismo Sekretarza Stanu w MG pana Adama Szejnfelda do Podsekretarza Stanu w MF pana Jacka Kapicy, znak: DRE-IV-022-47(6)-SM/09

<sup>77</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF pana Grzegorza Smogorzewskiego 9 grudnia 2009 r.

<sup>78</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF pana Jacka Kapicy z 15 stycznia 2010 r.



resorty na konferencji uzgodnieniowej nie miały upoważnień do podejmowania uzgodnień bądź była konieczność potwierdzenia dokonanych uzgodnień w formie pisemnej, należy jednak zauważyć, że uzgodnienia te zostały zakończone na początku lipca 2009 r., a późniejsze pisma z MG i MSiT nie miały związku z konferencją uzgodnieniową.

Wg Podsekretarza Stanu w MF, pana Jacka Kapicy<sup>79</sup>, po spotkaniu z Prezesem Rady Ministrów w dniu 26 września 2009 r., w związku z informacją o potrzebie opracowania nowych uregulowań, rozpoczęły się przygotowania założeń projektu nowej ustawy, natomiast dotychczasowe prace nad nowelizacją nie były kontynuowane.

### 3.4.5.5 PISMO MSiT Z 30 CZERWCA 2009 R.

W dniu 30 czerwca 2009 r. Minister Sportu i Turystyki skierował do pana Jacka Kapicy, Podsekretarza Stanu w MF pismo<sup>80</sup> zawierające wniosek o rezygnację z rozszerzonego katalogu gier objętych dopłatami.

W piśmie wskazano m.in.: „W związku z kontrowersjami dotyczącymi rozwiązań zawartych w rządowym projekcie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w szczególności w zakresie dotyczącym znacznego poszerzenia katalogu gier objętych dopłatami i licznymi wystąpieniami na tym tle kierowanymi do Ministra Sportu i Turystyki wnoszę o wyłączenie rozwiązań zawartych w art. 47a ust. 2 projektu ustawy z dalszego procedowania (...) za niecelową uznano realizację tzw. II etapu budowy NCS (...) Mając na uwadze powyższe za niecelowe należy też uznać wprowadzanie rozwiązań ustawowych, których intencją jest zabezpieczanie odpowiednich środków finansowych poprzez poszerzenie katalogu dopłat, o których mowa w projekcie ustawy o grach i zakładach wzajemnych.”

Ze względu na wagę pisma i kontrowersje, które wywołało, w trakcie przeprowadzonej kontroli podjęto próbę wyjaśnienia okoliczności jego powstania i intencji autora.

**[Przyczyny skierowania pisma do MF]** Przyczyny zmiany stanowiska Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dopłat po ponad roku prac nad nowelizacją ustawy, są obecnie niemożliwe do zweryfikowania i budzą wątpliwości.

W samym piśmie, jako przyczynę zmiany stanowiska, podano:

- kontrowersje dotyczące znacznego poszerzenia katalogu gier objętych dopłatami i liczne wystąpienia na tym tle kierowanymi do Ministra Sportu i Turystyki oraz
- uznanie za niecelową realizację II etapu budowy NCS.

Ustalenia kontroli, w tym zaprezentowane na konferencji uzgodnieniowej 20 maja 2009 r. stanowisko Ministerstwa podtrzymujące dopłaty, oraz sprzeczne wyjaśnienia dyrektorów departamentów Ministerstwa biorących udział w opracowaniu pisma wskazują, że uzasadnienie to było niezgodne ze stanem faktycznym.

W odniesieniu do rzekomych kontrowersji dotyczących dopłat, zidentyfikowano tylko jedno tego rodzaju wystąpienie, skierowane do Ministra Sportu i Turystyki przez magazyn branży rozrywkowej *Interplay* (wystąpienie zawierało pytanie o powiązania

<sup>79</sup> Tamże.

<sup>80</sup> DPK-81541/2009/RW.

hazardu z turniejem EURO 2012). Jednakże trudno potwierdzić, by sprawa tych kontrowersji była wówczas dla MSiT istotna, bowiem w odpowiedzi udzielonej 23 czerwca 2009 r. Rzecznik prasowy Ministerstwa w ogóle nie odniósł się do tej kwestii. Co więcej, w trakcie przygotowywania w Ministerstwie odpowiedzi na zapytanie *Interplay*, z projektu pisma wykreślono stwierdzenie, że turniej EURO 2012 w całości zostanie sfinansowany z budżetu państwa.

Odnosnie zaś do rezygnacji z budowy II etapu NCS, 3 czerwca 2009 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli MSiT i Urzędu m. st. Warszawy, po którym 30 czerwca 2009 r. Minister Sportu i Turystyki skierował do Urzędu m. st. Warszawy pismo z informacją o rezygnacji z tej inwestycji. Fakt ten był argumentem przywołanym w piśmie do MF z tego samego dnia. Jednakże w świetle ustaleń kontroli argument ten budzi wątpliwości. Z wyjaśnień ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki oraz Dyrektora Biura ds. EURO 2012<sup>81</sup> wynika, że już na przełomie marca i kwietnia 2009 r. trwały zaawansowane rozmowy na temat odstąpienia od II etapu budowy NCS, co oznacza, że w trakcie uzgodnień nowelizacji ustawy w Ministerstwie bardzo poważnie rozważano możliwość rezygnacji z tej inwestycji. Pomimo tego, przedstawiciele Ministerstwa nie zgłosili w tej sprawie uwag przed posiedzeniem stałego komitetu Rady Ministrów 11 maja 2009 r., a na konferencji uzgodnieniowej 20 maja 2009 r. zajęli stanowisko popierające rozszerzony katalog gier objętych dopłatami.

W sprawie koncepcji II etapu NCS niekonsekwentne jest też stanowisko Dyrektora DEF, która podała w wyjaśnieniach<sup>82</sup>, że o fakcie rezygnacji z II etapu budowy NCS dowiedziała się dopiero w lipcu 2009 r. Tymczasem DEF, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, jest departamentem właściwym rzeczowo w zakresie prowadzenia finansów Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, którego przychód miały stanowić środki pochodzące z dopłat.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora DEF<sup>83</sup>, że odpowiada tylko za ewidencję księgową Funduszu. Wydaje się niemożliwe, aby Dyrektora DEF nie została poinformowana o zmianie koncepcji II etapu NCS, który miał zostać sfinansowany właśnie ze środków Funduszu.

Wbrew złożonym wyjaśnieniom, na wiedzę Dyrektora DEF o ustaleniach w przedmiotowej kwestii wskazuje to, że 15 czerwca 2009 r. dokonała ona zmiany polegającej na usunięciu z projektu odpowiedzi do magazynu *Interplay* zapisu o finansowaniu II etapu NCS z dopłat.

Jeśli więc utrzymanie w projekcie rozszerzonego katalogu gier objętych dopłatami było ściśle uzależnione od budowy II etapu NCS, a rezygnacja z inwestycji była omawiana już na przełomie marca i kwietnia 2009 r., to MSiT znacznie wcześniej powinno poinformować Ministerstwo Finansów o planowanym odstąpieniu od realizacji tej inwestycji, a w szczególności podnieść tę okoliczność podczas konferencji uzgodnieniowej mającej miejsce miesiąc wcześniej. Jeżeli zaś rezygnacja

---

<sup>81</sup> Wyjaśnienia pana Mirosława Drzewieckiego, Ministra Sportu i Turystyki przekazane Szefowi KPRM oraz wyjaśnienia pana Dariusza Buzy, Dyrektora Biura do Spraw EURO 2012 z dnia 19 listopada 2009 r. (pismo znak: BEURO-027/109207/2009/DB).

<sup>82</sup> Wyjaśnienia pani Bożeny Pleczeluk, Dyrektora DEF w MSiT z 23 listopada 2009 r.

<sup>83</sup> Wyjaśnienia pani Bożeny Pleczeluk, Dyrektora DEF w MSiT z 4 listopada 2009 r.

z budowy II etapu NCS zapadła w czerwcu, niezrozumiała jest niewiedza o tym fakcie osoby odpowiedzialnej za finanse FRKF.

Nieprzekonujące są również wyjaśnienia pana Mirosława Drzewieckiego, ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki, że pismo z 30 czerwca 2009 r. przekazane było jedynie z zamiarem wycofania z uzasadnienia zapisów o przeznaczeniu środków na budowę kompleksu NCS, a nie zmiany przepisów w samym projekcie. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że *pozostawienie tych zapisów w uzasadnieniu i wykorzystanie dodatkowych środków na cele statutowe Funduszu, oznaczałoby wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem*<sup>84</sup>. Podstawą wydatkowania środków nie jest bowiem uzasadnienie do projektu ustawy, a przepisy prawa, w związku z czym przedstawiona przez Ministra intencja skierowania pisma nie posiada merytorycznego uzasadnienia.

Przed wszystkim jednak intencja taka nie znajduje potwierdzenia w treści pisma, które zawierało jednoznacznie sformułowany wniosek o rezygnację w projekcie ustawy z rozszerzenia dopłat i tak zostało zrozumiane w MF.

Celem pisma było więc wycofanie z projektu rozwiązania polegającego na poszerzeniu katalogu gier objętych dopłatami i z takim zamiarem zostało sporządzone przez Dyrektora DPK. Wątpliwości dotyczą jedynie tego, czy treść pisma podpisanego przez ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki była zgodna z jego intencją.

Wg wyjaśnień pana Mirosława Drzewieckiego – ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki oraz pani Moniki Rolnik, Dyrektora Generalnego Ministerstwa<sup>85</sup>, treść pisma skierowanego do MF była wynikiem niezrozumienia przez Dyrektora Departamentu Prawno-Kontrolnego polecenia wydanego przez Ministra Sportu i Turystyki, a przekazanego przez Dyrektora Generalnego Dyrektorowi DPK. Istotą polecenia nie miała być bowiem rezygnacja z dopłat, a jedynie zmiana terminu ich obowiązywania oraz zmiana uzasadnienia do ustawy. Jednak pani Monika Rolnik nie potrafiła w toku kontroli precyzyjnie określić polecenia wydanego jej przez Ministra.

Tymczasem pracownik, który przygotował projekt pisma – Dyrektor DPK – w sposób zdecydowany stwierdził<sup>86</sup>, iż nie miał wątpliwości co do treści otrzymanego od Dyrektora Generalnego polecenia i przygotował pismo zgodne z jego treścią.

Przyjmując, że sformułowanie pisma dotyczącego rezygnacji z dopłat było wynikiem niezrozumienia polecenia przełożonego, trudno wytłumaczyć niewykrucie tego faktu w trybie nadzoru. Projekt pisma przygotowany przez Dyrektora DPK został przez niego wysłany drogą mailową do zaopiniowania przez Dyrektora DEF, a plikowi zawierającemu przesłany do DEF i Dyrektora Generalnego projekt pisma Dyrektor DPK nadał nazwy, odpowiednio: *grylosowerezygnacjazdodatkwychdoplatncs.doc* oraz *Ustawa o grach losowych rezygnacja z doplat.doc*. Również w tytule wiadomości wysłanej do Dyrektora Generalnego MSiT, Dyrektor DPK podał „Ustawa o grach losowych-rezygnacja z dopłat”. Tak więc zarówno okoliczności, jak i treść przygotowanego pisma wskazują, że jego autor, jak i osoby opiniujące musiały mieć

---

<sup>84</sup> Pismo z dnia 23 września 2009 r. pana Mirosława Drzewieckiego, Ministra Sportu i Turystyki do pana Tomasza Arabskiego, Szefa KPRM (znak: DPK-105075/2009/RW)

<sup>85</sup> Wyjaśnienia pana Mirosława Drzewieckiego, Ministra Sportu i Turystyki oraz pani Moniki Rolnik, Dyrektora Generalnego, przekazane Szefowi KPRM 23 września 2009 r. i 6 października 2009 r.

<sup>86</sup> Wyjaśnienia pana Rafała Wosika, Dyrektora DPK w MSiT z 3 listopada 2009 r.



świadomość, że zawierało ono wniosek o rezygnację z dopłat, a nie wyłącznie wniosek o zmianę uzasadnienia do projektu (zwłaszcza, że w piśmie nie pada słowo „uzasadnienie”). Wiadomość mailowa oraz treść załączonego do niej pisma jednoznacznie wskazywały, czego ono dotyczy, zatem nawet przy pobieżnym przeczytaniu pisma (na co wskazywała w wyjaśnieniach pani Monika Rolnik) ewentualna pomyłka powinna zostać wykryta i skorygowana.

**[Wpływ pisma na prace nad projektem]** Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>87</sup> pismo z 30 czerwca 2009 r. miało *trzeciorzędne informacyjne* znaczenie. Trudno jednak zgodzić się z tym stanowiskiem, skoro treść pisma jednoznacznie wskazuje, że jest to stanowisko Ministra Sportu i Turystyki mające na celu wywarcie wpływu na kształt przepisu art. 47a ust. 2, tj. przepisu dotyczącego dopłat, oraz było sprzeczne ze stanowiskiem utrzymywanym przez Ministerstwo przez ponad rok prac nad ustawą.

Na wpływ wniosku Ministra Sportu i Turystyki na opracowywane regulacje wskazuje fakt, że wkrótce po jego otrzymaniu przez MF (7 lipca 2009 r.) Zastępca Dyrektora DSC w MF poinformowała Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, że *w związku z wycofaniem się przez Ministra Sportu i Turystyki z propozycji wprowadzenia rozwiązań ustawowych dotyczących poszerzenia katalogu gier objętych opłatami (...), z projektu ustawy (...) zostaną usunięte dotychczasowe propozycje zmian w tym zakresie*<sup>88</sup>.

Wg wyjaśnień Dyrektora DSC<sup>89</sup>, pismo z 7 lipca 2009 r. było następstwem ustaleń z Podsekretarzem Stanu w MF. Pani Anna Cendrowska zaproponowała panu Jackowi Kapicy zainicjowanie prac nad alternatywną wersją roboczą projektu, nie zawierającą poszerzonego katalogu dopłat, do czasu wypracowania ostatecznego stanowiska pomiędzy Ministrami w tej sprawie. MF nie udzieliło odpowiedzi na to pismo, gdyż z jego treści nie wynikało, by MSiT takiej odpowiedzi oczekiwało.

Dyrektor DSC poinformował, że w związku z pismem Ministra Sportu i Turystyki z 30 czerwca 2009 r. nie zapadła ostateczna decyzja co do pozostawienia bądź wykreślenia dopłat z projektu i rozważane były różne możliwości ustosunkowania się do niego. Jednak z dokumentacji wynika, że w MF zapadła decyzja o wykreśleniu dopłat z projektu, co zostało wyrażone w przywołanym wyżej piśmie z 7 lipca 2009 r.

**[Pismo z 2 września 2009 r.]** Kolejne stanowisko – tym razem popierające utrzymanie poszerzonego katalogu gier objętych dopłatami – Minister Sportu i Turystyki wyraził w piśmie do pana Jacka Kapicy, Podsekretarza Stanu w MF z 2 września 2009 r.<sup>90</sup>

*W powyższym piśmie Minister Sportu i Turystyki poinformował: W nawiązaniu do pisma z dnia 30 czerwca 2009 r. (...) po przeprowadzeniu dodatkowych konsultacji odnośnie skutków zaproponowanych rozwiązań do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, uprzejmie wnoszę o rozważenie możliwości wprowadzenia regulacji umożliwiających zwiększenie przychodów Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Przewidziane w projekcie ww. ustawy rozwiązania, zmierzające do poszerzenia katalogu gier objętych dopłatami, miały pierwotnie służyć wygenerowaniu dodatkowych środków finansowych na budowę II etapu NCS. Jak*

<sup>87</sup> Wyjaśnienia pani Moniki Rolnik, Dyrektora Generalnego MSiT z 6 listopada 2009 r.

<sup>88</sup> Pismo z dnia 7 lipca 2009 r. (znak: SC13/03111/1-55/BOG/08/09/5869 S.C.)

<sup>89</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF pana Grzegorza Smogorzewskiego z 8 lutego 2010 r.

<sup>90</sup> Pismo znak: DKP-101058/2009/RW

*natomiast poinformowałem w przywołanym piśmie, za niecelową uznano realizację tzw. II etapu budowy NCS (...). Z uwagi na powyższe uznałem, że pozostawienie w projekcie dotychczasowych regulacji (...) mogłoby wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do intencji wprowadzenia szczegółowych regulacji, w szczególności w kontekście brzmienia zapisów uzasadnienia do nowelizowanej ustawy, a faktycznego przeznaczenia pozyskanych dodatkowych środków. Intencją złożonego pisma było więc wycofanie zapisów uzasadnienia związanych z przeznaczeniem pozyskanych środków na budowę NCS. (...) Przedstawiając powyższe **proszę o pozostawienie dotychczasowych zapisów w zakresie poszerzenia katalogu gier objętych dopłatami** lub zaproponowanie alternatywnych rozwiązań pozwalających na zwiększenie przychodów FRKF.*

Przyczyną skierowania powyższego pisma, wg wyjaśnień Dyrektora DPK<sup>91</sup>, było ustalenie, że pismo z 30 czerwca 2009 r. nie odpowiadało intencji Ministra.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSiT, rozbieżność między zamiarem Ministra a treścią pisma z 30 czerwca 2009 r. została stwierdzona w wyniku ponownej analizy pisma przeprowadzonej w związku ze spotkaniem pana Mirosława Drzewieckiego z Prezesem Rady Ministrów 19 sierpnia 2009 r.<sup>92</sup>

Mimo że w ocenie ówczesnego Ministra Sportu i Turystyki pismo było sformułowane błędnie, niezgodnie z wydanym pracownikowi poleceniem, po ustaleniu tego faktu nie zostały wyciągnięte żadne konsekwencje służbowe zarówno wobec Dyrektora Generalnego, który przekazał polecenie sporządzenia pisma i zaakceptował jego projekt, jak i wobec Dyrektora DPK, który go przygotował.

**[Skierowanie pism poza formalnym trybem uzgodnień]** Skierowanie przez Ministra Sportu i Turystyki pism z 30 czerwca i 2 września 2009 r. do MF nie było dokonane w ramach formalnych uzgodnień przewidzianych przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów. MSiT nie zgłosił tych uwag ani podczas konferencji uzgodnieniowej, ani w związku z przedłożeniem przez organ wnioskujący kolejnej wersji projektu do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów, kiedy to członkowie komitetu mają formalne prawo zgłaszania pisemnych uwag do przedłożonego dokumentu przed posiedzeniem Komitetu<sup>93</sup> lub zabierania głosu podczas posiedzenia.

Wprawdzie przepisy nie zakazują kierowania opinii i uwag w innym trybie niż formalne uzgodnienia międzyresortowe czy posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów, to jednak należy zauważyć, że procedury, określające tryb zgłaszania uwag do projektów aktów normatywnych, mają na celu uporządkowanie procesu legislacyjnego i uczynienie go jak najbardziej przejrzystym. Tym samym należy uznać, że uwagi poza formalnym trybem powinny być zgłaszane wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, których nie dało się przewidzieć w toku formalnych uzgodnień. W przeciwnym razie dowolne zgłaszanie uwag zakłóca przebieg procesu legislacyjnego.

Jak pokazuje przykład pism MSiT z 30 czerwca i 2 września 2009 r., proces legislacyjny jest skonstruowany tak, że niezwyfikowane w trybie nadzoru wnioski,

<sup>91</sup> Wyjaśnienia pana Rafała Wosika, Dyrektora DPK w MSiT z 3 listopada 2009 r.

<sup>92</sup> Wyjaśnienia pani Moniki Rolnik, Dyrektora Generalnego MSiT z 6 listopada 2009 r.

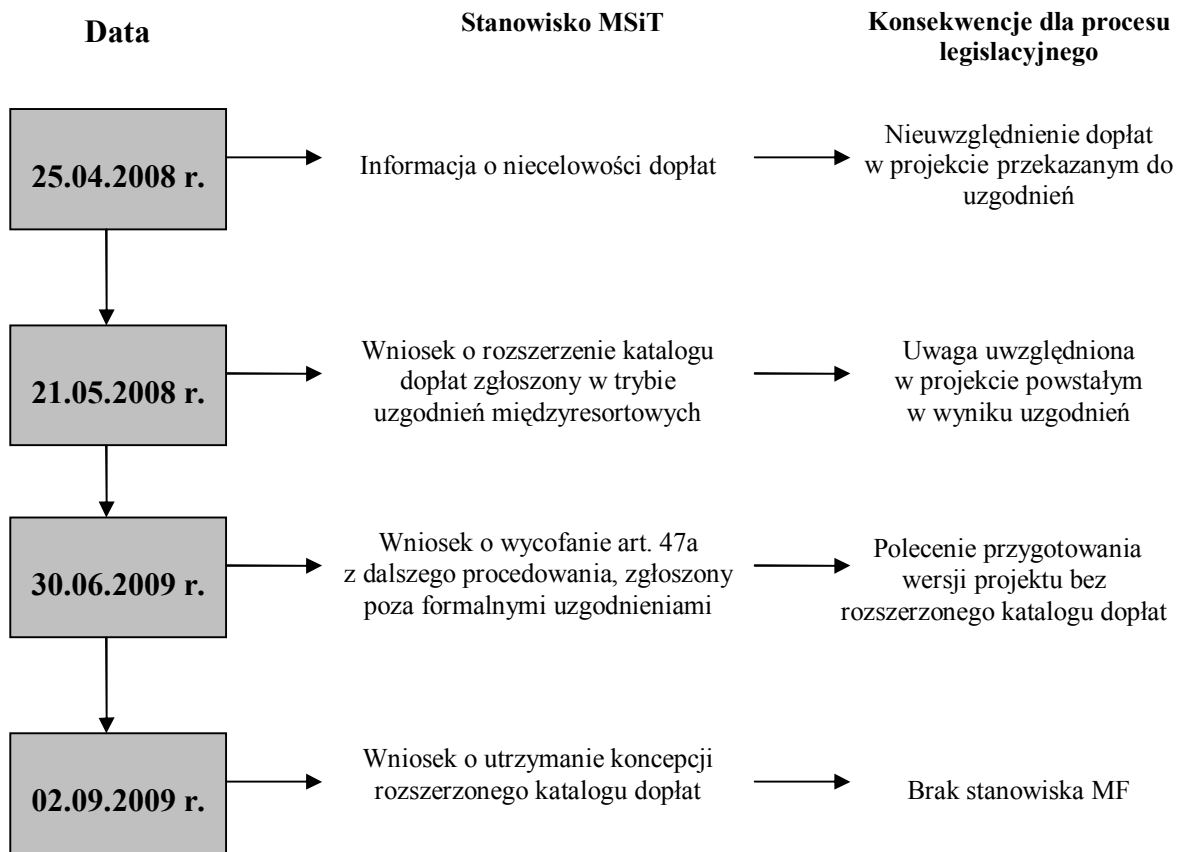
<sup>93</sup> Zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. (M.P. Nr 27, poz. 447 z późn. zm.), uwagi do projektu dokumentu rządowego, który ma być rozpatrzony przez stały komitet Rady Ministrów, mogą być zgłoszone nie później niż do godz. 12.00 dnia poprzedzającego stały termin posiedzenia Komitetu.

nieposiadające dostatecznego uzasadnienia, mogą być potraktowane jako uwagi do dokumentu i wpłynąć na kształt projektowanych rozwiązań w kluczowych obszarach. Procedury nie zabezpieczają także przed częstymi, przypadkowymi zmianami stanowisk organów administracji rządowej, nawet sformułowanymi pomyłkowo.

### 3.4.5.6 PODSUMOWANIE ZMIAN STANOWISKA MSiT W SPRAWIE DOPŁAT

W okresie od 11 kwietnia 2008 r. (pismo z MF o przedstawienie stanowiska Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dopłat) do 19 października 2009 r. Ministerstwo czterokrotnie zajmowało stanowisko w sprawie dopłat, przy czym każde kolejne było sprzeczne z poprzednim.

**W toku prac nad projektem MSiT kilkakrotnie zmieniano stanowisko w kluczowej dla tego resortu kwestii dopłat.**



### 3.4.6 Opinie o zgodności projektu z prawem UE

Zgodnie z § 16 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekty aktów prawnych podlegają badaniu pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej w toku postępowania uzgodnieniowego. Z jednej strony z przepisu tego może wynikać obowiązek opiniowania każdej wersji projektu, z drugiej jednak w kolejnych przepisach Regulamin zobowiązuje organ wnioskujący do wystąpienia o taką opinię jedynie jednorazowo, przy kierowaniu do uzgodnień międzyresortowych (pkt 3.3.1.5).

**W odniesieniu do wersji projektu będących przedmiotem obrad SKRM, KIE wydał opinie o zgodności z prawem UE.**

Natomiast brak regulacji dotyczącej badania zgodności z prawem UE w toku prac stałego komitetu Rady Ministrów wydaje się słabością tego procesu, istnieje bowiem ryzyko przekazania Radzie Ministrów nieprawidłowego pod tym względem projektu.

Sekretarz SKRM przed każdym z trzech posiedzeń Komitetu wnioskował do KIE o wyrażenie opinii w przedmiotowym zakresie. Sekretarz KIE, pismami z: 4 lipca 2008 r., 21 sierpnia 2008 r. oraz 11 maja 2009 r. przedstawił opinie, że dokument jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

### **3.4.7 Podsumowanie**

Prace nad projektem ustawy po przekazaniu go pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów były długotrwałe i nieskuteczne. Wpływ na to mogły mieć różne czynniki, wynikające zarówno z konstrukcji procedury legislacyjnej, jak i popełnionych w jej toku błędów.

Istotny wpływ na przewlekłość tego etapu procesu miało niedostateczne usunięcie rozbieżności w ramach uzgodnień międzyresortowych. Ten etap prac nie doprowadził do uzgodnienia stanowisk ministerstw w wystarczającym stopniu, konsekwencją czego było zgłaszanie licznych uwag przed posiedzeniami SKRM.

Duże znaczenie dla tempa prac miała również konstrukcja procedury na etapie stałego komitetu Rady Ministrów, która pozwalała na wnoszenie uwag w sposób niekonsekwentny, chaotyczny i przedłużający postępowanie. Przepisy Zarządzenia Nr 77, określającego tryb pracy SKRM, pozwalają na wnoszenie wciąż tych samych uwag, mimo wcześniejszego ich rozpatrzenia przez SKRM oraz wprowadzają zasadę zgłaszania uwag do godziny 12:00 dnia poprzedzającego posiedzenie Komitetu, co nie sprzyja zdyscyplinowaniu ministerstw i skłonieniu ich do jak najwcześniejszego opracowania stanowisk resortów.

Fakt, że obowiązująca procedura pozwala na wnoszenie uwag przez ministerstwa na dowolnym etapie prac, a zaniechanie tego podczas uzgodnień nie powoduje utraty prawa do późniejszego ich zgłoszenia, może mieć negatywny wpływ na tempo prac legislacyjnych na etapie stałego komitetu Rady Ministrów, do którego wpływają wciąż nowe uwagi.

Aby zapobiec ryzyku przedłużania prac legislacyjnych przez tego typu praktykę, należałoby na etapie prac SKRM wprowadzić zasadę, że przepisy raz przyjęte przez Komitet są ostatecznie uzgodnione i wyeliminować możliwość dalszego wnoszenia do nich uwag. Ewentualna możliwość zmian przepisów przyjętych przez Komitet powinna być ograniczona jedynie do sytuacji, w których zaistnieje potrzeba dostosowania ich brzmienia do przepisów, których treść została ustalona później.

Wpływ na przebieg procesu miały również popełnione przez organ wnioskujący błędy i uchybienia. Największe znaczenie dla tempa prac wydaje się mieć nierozstrzygnięcie wszystkich rozwiązań merytorycznych przed przekazaniem dokumentu Komisji Prawniczej, co spowodowało wydłużenie prac nad projektem. Może to być uznane za zasadniczą okoliczność, która uniemożliwiła przejście do kolejnego etapu prac legislacyjnych, tj. do rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów.

Etap procedury legislacyjnej, na którym projekt jest rozpatrywany przez Komisję Prawniczą oraz wyznaczony przepisami cel prac tej Komisji oznaczają, że pod jej

obrady powinien trafiać projekt uzgodniony merytorycznie, wymagający jedynie nadania projektowanym przepisom właściwej formy legislacyjnej i językowej, a ewentualne poprawki merytoryczne powinny być ściśle związane z dokonanymi zmianami redakcyjno-legislacyjnymi. Tylko wówczas możliwa jest należyta realizacja zadań Komisji.

Istotnym faktem w tej fazie postępowania, ukazującym proces legislacyjny jako skonstruowany w sposób niezabezpieczający przed częstymi, przypadkowymi zmianami stanowisk organów administracji rządowej, była zmiana stanowiska MSiT w sprawie katalogu gier objętych dopłatami, wyrażona w piśmie z 30 czerwca 2009 r. Przykład ten pokazuje, że nawet niezwerifikowane w trybie nadzoru wnioski, nieposiadające dostatecznego uzasadnienia, mogą być potraktowane jako uwaga do dokumentu i wpłynąć na kształt projektowanych rozwiązań w kluczowych obszarach. Konieczne wydaje się zatem wprowadzenie rozwiązań zabezpieczających przed nieuzasadnionymi zmianami stanowisk wobec projektowanych przepisów wewnątrz administracji.

Ponadto, aktualna procedura jest skonstruowana w ten sposób, że za całość procesu odpowiada minister wnioskujący, a ani stały komitet Rady Ministrów, ani żaden inny organ, nie przejmuje odpowiedzialności za projekt. Uzasadnione byłoby więc wyznaczenie i odpowiednie umocowanie jednego podmiotu – niebędącego uczestnikiem prac legislacyjnych – nadzorującego te procesy w administracji rządowej.

## 3.5 Notyfikacja

### 3.5.1 Obowiązki określone w przepisach prawa

Mechanizm notyfikacji, zmierzający do zapobiegania powstawaniu barier w swobodnym przepływie towarów, świadczeniu usług i prowadzeniu działalności, ustanowiony został dyrektywą 98/34/WE<sup>94</sup> i nakłada na państwa członkowskie obowiązek przekazywania Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne oraz wstrzymania procedury legislacyjnej na minimum 3 miesiące. W tym czasie pozostałe państwa członkowskie mogą odnieść się do projektowanych przepisów pod kątem możliwości powstania barier w swobodnym przepływie towarów, świadczenia usług lub zakładania przedsiębiorstw. W przypadku zgłoszenia uwagi w tym zakresie, państwo, z którego pochodzi notyfikowany projekt, ma obowiązek wstrzymania procedury legislacyjnej, w zależności od zakresu przedmiotowego projektu: na kolejne trzy miesiące (w przypadku przepisów dotyczących towarów) lub jeden miesiąc (w przypadku przepisów odnoszących się do usług społeczeństwa informacyjnego) i poinformowania Komisji o działaniach jakie zostaną podjęte.

Naruszenie obowiązku notyfikacji powoduje pozbawienie przepisu technicznego mocy wiążącej wobec osób fizycznych i prawnych w postępowaniu przed sądem krajowym. Może również skutkować złożeniem przez zainteresowany podmiot skargi do Komisji Europejskiej i naraża państwo członkowskie na znaczne kary finansowe.

<sup>94</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych, zmieniona dyrektywą 98/48/WE z 20 lipca 1998 r.

**Rozstrzygnięcie kwestii notyfikacji należało do obowiązków Ministra Finansów.**



Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>95</sup> minister właściwy do spraw gospodarki pełni funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (dalej: koordynator krajowy lub koordynator).

Zasady działania systemu notyfikacji uregulowane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych<sup>96</sup>, zgodnie z którym notyfikacji podlegają akty prawne zawierające przepisy techniczne. Obowiązek notyfikacji ciąży na ministrach, którzy po opracowaniu projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne, przekazują niezwłocznie projekty tych aktów koordynatorowi krajowego systemu w celu przekazania ich Komisji Europejskiej.

Przepisy ww. rozporządzenia nie określają, na jakim etapie procedowania projekt zawierający przepisy techniczne powinien zostać notyfikowany. Przyjęta w tym zakresie praktyka wynika ze stanowiska wyrażonego w 2004 r. przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji<sup>97</sup>, zgodnie z którym za etap prac legislacyjnych właściwy do dokonania notyfikacji projektu aktu normatywnego Komisji Europejskiej w przypadku ustaw należy uznać przyjęcie go przez Radę Ministrów.

W świetle przepisów rozporządzenia z 23 grudnia 2002 r., organem zobowiązanym do analizy projektu ustawy pod kątem notyfikacji i – w sytuacji stwierdzenia, że zawiera on przepisy techniczne – przekazania go koordynatorowi krajowemu, tj. Ministrowi Gospodarki, był Minister Finansów.

### 3.5.2 Kwestia notyfikacji projektu z 2007 r.

**Projekt z 2007 r. podlegał obowiązkowi notyfikacji.**

Część przepisów z projektu nowelizacji ustawy z 28 kwietnia 2008 r. ma taki sam charakter, jak niektóre przepisy z projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych z 2007 r.

W trakcie prac nad poprzednim projektem, w kwietniu 2007 r. Minister Finansów zwrócił się do Koordynatora krajowego o przedstawienie opinii, czy projekt podlega notyfikacji. W piśmie wskazano na wątpliwości i rozbieżności, jakie wystąpiły w MF w toku prac legislacyjnych. Minister Gospodarki wyraził stanowisko o konieczności notyfikacji<sup>98</sup>. Przekazał również pismo Komisji Europejskiej, z którego wynikało, że obowiązkowi notyfikacji podlegają nie tylko przepisy dotyczące urządzeń do gier, ale i przepisy dotyczące zasad tych gier oraz zwrócił uwagę na zainteresowanie Komisji Europejskiej zamiarem notyfikacji projektu przez Polskę. Krajowy koordynator powiadomił wówczas Komisję Europejską, że projekt ustawy nie został jeszcze przyjęty przez Radę Ministrów.

W związku ze zmianą kadencji Parlamentu i powołaniem nowego Rządu prace nad powyższym projektem zostały przerwane przed jego przyjęciem przez Radę

<sup>95</sup> Dz. U. z 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

<sup>96</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.

<sup>97</sup> Pismo Prezesa RCL z 17 sierpnia 2004 r. (znak: RCL 24-403/04) do pana Marka Szczepańskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

<sup>98</sup> Pisma pana Marcina Korolca, Podsekretarza Stanu w MG, z up. Ministra Gospodarki: z 11 maja 2007 r. (znak DRE-III-022-18/BHK/07) oraz z 3 sierpnia 2007 r. (znak DRE-III-022-18(2)-BHK/07), skierowane do pana Mariana Banasia – Podsekretarza Stanu w MF.

Ministrów. Nie doszło zatem do etapu, na którym obowiązek notyfikacji powinien zostać zrealizowany.

Zdaniem MF<sup>99</sup>, projekt nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych z 2007 r. różnił się od projektu opracowanego w 2008 r. Projekt nowelizacji z 2007 r. zawierał m.in. propozycje przepisów dotyczących utworzenia systemu informatycznego, co stanowiło przesłankę do uznania go za projekt aktu normatywnego zawierającego przepisy techniczne i tym samym podlegającego notyfikacji.

Jednakże w ocenie MG<sup>100</sup>, treść projektów z 2007 i 2008 r. wskazuje na wiele podobieństw. W odniesieniu do problemu notyfikacji przepisów technicznych należy wskazać m.in. na powtarzającą się propozycję zmiany art. 22, mającą na celu dostosowanie metod rejestracji przebiegu i prowadzenia gier do aktualnych możliwości technicznych. Wszystkie projekty z 2008 r.<sup>101</sup> zawierały propozycję praktycznie identyczną w swej treści, co projekt z 2007 r. Rekomendacje z 2007 r. dotyczące notyfikacji pozostawały więc – w ocenie MG – aktualne w odniesieniu do propozycji z 2008 r.

### 3.5.3 Stanowisko organu wnioskującego

W uzasadnieniu wersji projektu z 28 kwietnia 2008 r. organ wnioskujący nie zamieścił wymaganej § 10 ust. 2 pkt 4 Regulaminu pracy RM, informacji, *czy projekt podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych - w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne*. Również w uzasadnieniach projektu uzgadnianego w trakcie prac SKRM (wersje projektu: z 26 czerwca 2008 r., 5 sierpnia 2008 r., 3 października 2008 r. i 31 marca 2009 r.) organ wnioskujący nie odniósł się do kwestii notyfikacji.

Zdaniem MF projekt nie podlegał notyfikacji.

Zgodnie z przyjętą w MF interpretacją<sup>102</sup>, informację dotyczącą notyfikacji należy zamieścić w uzasadnieniu tylko w przypadku, gdy projekt aktu prawnego zawiera przepisy techniczne. Ponieważ w ocenie departamentu projektującego (DSC) dokument nie zawierał takich przepisów, nie zamieszczono w uzasadnieniu informacji w tym zakresie. Na konieczność zamieszczenia takiej informacji nie wskazywał również RCL, który zgłaszał szereg uwag do uzasadnienia projektu.

Mimo że brzmienie § 10 ust. 2 pkt 4 Regulaminu może wywołać wątpliwości, czy informacja o notyfikacji powinna znaleźć się w uzasadnieniu każdego projektu, czy tylko w uzasadnieniach projektów zawierających przepisy techniczne, to przeciwko prezentowanej przez MF wykładni przemawia cel ustanowienia takiego wymogu. Za ten cel należałoby przyjąć rozstrzygnięcie kwestii notyfikacji już na początku prac legislacyjnych, co służyłoby należytemu zaplanowaniu procesu i ograniczeniu ryzyka naruszenia obowiązków w tym zakresie. Niezależnie jednak od przyjętej przez MF interpretacji, zamieszczenie tej informacji w uzasadnieniu – nawet w sytuacji uznania, że projekt nie zawiera przepisów technicznych – byłoby celowe, gdyż dowodziłoby

<sup>99</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 22 grudnia 2009 r.

<sup>100</sup> Wyjaśnienia pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej Dyrektora DRE w MG z 25 stycznia 2010 r.

<sup>101</sup> Projekty z 28 kwietnia 2008 r., 26 czerwca 2008 r., 5 sierpnia 2008 r. i 3 października 2008 r.

<sup>102</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 22 grudnia 2009 r.

jednoznacznego dokonania przez organ wnioskujący oceny tej kwestii i umożliwiłoby innym podmiotom wypowiedzenie się w tym zakresie podczas prac nad projektem.

### 3.5.4 Procedura i obieg informacji wewnątrz MF

Dokonanie przez MF oceny projektu pod kątem notyfikacji i rzetelność tej oceny może budzić wątpliwości. Ze względu na brak w Ministerstwie mechanizmów zapewniających rozstrzygnięcie tej kwestii na odpowiednim etapie prac legislacyjnych, nie można stwierdzić, czy dokonano należytej analizy w tym zakresie.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa obowiązki koordynacyjne w zakresie notyfikacji aktów prawnych zawierających przepisy techniczne należą do zadań Departamentu Gospodarki Narodowej<sup>103</sup>. Spośród pracowników tego departamentu, wyznaczono osobę pełniącą funkcję resortowego koordynatora<sup>104</sup>. Ocenę realizacji zadań resortowego koordynatora utrudnia jednakże fakt nieokreślenia jego obowiązków w formie pisemnej.

W Ministerstwie nie uregulowano kwestii postępowania z projektami aktów w zakresie konieczności notyfikacji, tj.:

- nie wskazano kto i na jakim etapie procesu odpowiada za rozstrzygnięcie kwestii notyfikacji,
- nie wskazano zadań dla wewnętrznego koordynatora oraz nie ujęto formalnie tych zadań w opisie stanowiska pracy i zakresie obowiązków,
- nie określono sposobu przepływu informacji dotyczących spraw związanych z notyfikacją.

Z wyjaśnień resortowego koordynatora wynika<sup>105</sup>, że nie dokonuje on oceny projektów pod kątem notyfikacji, a jego rola sprowadza się do przekazywania Ministrowi Gospodarki projektów otrzymanych z komórek merytorycznych MF. Resortowy koordynator wyjaśnił, że nie otrzymał projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych, nie miał wiedzy o konieczności rozstrzygnięcia problemu jego notyfikacji ani o korespondencji w tej sprawie między MF a MG i UKIE.

Wobec nieokreślenia w formie pisemnej obowiązków resortowego koordynatora oraz faktu, że nie wypowiedział się on w kwestii notyfikacji projektu, niejasny jest cel jego wyznaczenia i rola jaką pełnił.

Ze względu na brak procedur i dokumentów nie można z pewnością ustalić, czy projekt nowelizacji był na jakimkolwiek etapie konsultowany wewnątrz MF w zakresie przepisów technicznych.

Z jednej strony już w założeniach do projektu przyjęto, że nowelizacja będzie przebiegać w dwóch etapach, z których pierwszy miał objąć nowelizację przepisów niewymagających notyfikacji, natomiast drugi (do wszczęcia którego nie doszło) miał objąć nowelizację przepisów objętych obowiązkiem notyfikacji, co może wskazywać na przeprowadzenie analizy pod kątem występowania przepisów technicznych.

<sup>103</sup> § 21 ust. 2 pkt 22 Załącznika do Zarządzenia Nr 10 Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów

<sup>104</sup> Pani Renata Krasnosielska-Dajnowicz, starszy specjalista w Departamencie Gospodarki Narodowej w MF od 22 stycznia 2007 r., pani Izabela Hobler-Micherska, specjalista w Departamencie Gospodarki Narodowej od dnia 8 grudnia 2008 r. Osoby te wskazane zostały jako resortowy koordynator w pismach skierowanych do MG.

<sup>105</sup> Wyjaśnienia pani Izabeli Hobler-Micherskiej – resortowego koordynatora w MF z 18 grudnia 2009 r.



Z drugiej jednak strony nie ma żadnej dokumentacji świadczącej o tym, że przed podjęciem prac nad przedmiotową nowelizacją (stanowiącą zgodnie z założeniami I etap) lub w ich toku, dokonano analizy i oceny pod kątem występowania przepisów technicznych. Resortowy koordynator nie miał żadnej wiedzy o toczących się pracach, a departament odpowiedzialny za sprawy notyfikacji nie wyrażał w tej sprawie żadnej opinii, otrzymał jedynie projekt w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych w takim samym trybie jak pozostałe komórki organizacyjne Ministerstwa, bez odrębnego zapytania o sprawę notyfikacji. Brak uwag departamentu w tym zakresie podawany był w wyjaśnieniach<sup>106</sup> jako fakt mający świadczyć o braku obowiązku notyfikacji.

Powyższe wskazuje na brak w MF odpowiednich mechanizmów i procedur w zakresie notyfikacji oraz niewykazanie należytej staranności w ocenie projektu pod kątem istnienia przepisów technicznych.

W świetle tego nie można jednoznacznie stwierdzić, czy nieodniesienie się do kwestii notyfikacji w uzasadnieniu do projektu wynikało z analizy, w wyniku której ustalono brak przepisów technicznych, czy też było skutkiem błędu lub niedochowania należytej staranności.

### 3.5.5 Stanowisko MG

Podczas uzgodnień międzyresortowych Ministerstwo Gospodarki nie zgłosiło uwagi dotyczącej konieczności notyfikacji projektu ustawy, natomiast na późniejszym etapie prac opinię w tej sprawie przedstawiało kilkakrotnie.

Nie zgłoszenie przez MG uwagi dotyczącej notyfikacji na etapie uzgodnień międzyresortowych MF traktowało jako fakt mający świadczyć o braku obowiązków w tym zakresie<sup>107</sup>.

Pierwszy raz zwrócono uwagę organu wnioskującego na tę kwestię przy opiniowaniu wersji projektu z dnia 31 marca 2009 r., tj. po roku prac nad projektem. Zgłaszając uwagi do projektu, pan Adam Szejnfeld – Sekretarz Stanu w MG (działając z upoważnienia Ministra Gospodarki) wskazał<sup>108</sup>, że w jego ocenie projekt ustawy spełnia przesłanki określone w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie notyfikacji (tj. ma cechy przepisu technicznego) i w związku z tym powinien być notyfikowany do Komisji Europejskiej, niemniej ostateczna decyzja o notyfikacji należała według MG do Ministerstwa Finansów. Następnie przedstawiciele MG zgłosili uwagę w tym zakresie podczas konferencji uzgodnieniowej w dniu 20 maja 2009 r.

W nawiązaniu do stanowiska MG wyrażonego podczas konferencji uzgodnieniowej, Sekretarz Stanu, w piśmie z 24 czerwca 2009 r.<sup>109</sup> (działając z upoważnienia Ministra Gospodarki) wymienił przepisy projektu, które wg MG spełniają przesłanki przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

Wg przedstawionego w ww. piśmie stanowiska, przepisami tymi były nowelizowane artykuły: 15b ust. 3 (dotyczący przystosowania automatów i urządzeń do gier do

**MG zajęło jednoznaczne stanowisko o konieczności notyfikacji, jednakże wyraziło je dopiero po roku prac nad projektem.**

<sup>106</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 8 stycznia 2009 r.

<sup>107</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 8 stycznia 2009 r.

<sup>108</sup> Pismo z 11 maja 2009 r. znak DRE-IV-022-47(4)-SM/09

<sup>109</sup> Pismo znak DRE-II-022-22-BHK/09

ochrony praw grających i realizacji ustawy), 22 ust. 1 (nakładający obowiązek zainstalowania w kasynach systemu służącego kontroli przebiegu i prowadzenia gier) oraz 22 ust. 4 (zawierający delegację do wydania rozporządzeń w sprawie szczegółowych warunków dotyczących instalacji i wykorzystania systemu oraz sposób dokonywania zapisu wizyjnego).

W powyższym piśmie poinformowano również, że Ministerstwo Gospodarki przekazywało do resortowego koordynatora notyfikacji w MF wykaz projektów aktów prawnych regulujących przepisy dotyczące gier notyfikowane przez inne państwa członkowskie UE. Jak jednak wskazano powyżej w pkt 3.5.4, resortowy koordynator w MF twierdził, że nie wiedział o trwających pracach nad nowelizacją ustawy hazardowej.

Na uwagę zasługuje fakt, że przywołane przez Sekretarza Stanu w MG przepisy art. 22 ust. 1 i 22 ust. 4 (w projekcie z 14 kwietnia 2008 r. – art. 22 ust. 3) występowały we wszystkich wersjach nowelizacji. Kierując się zatem stanowiskiem MG należy stwierdzić, że projekt od początku zawierał przepisy techniczne powodujące konieczność notyfikacji.

Odnosząc się do przyczyn zwrócenia uwagi przez MG na sprawę notyfikacji dopiero w maju 2009 r. wyjaśniono<sup>110</sup>, że pomimo kilkunastomiesięcznej pracy nad projektem w latach 2008-2009 nie było sygnału, czy MF zamierza notyfikować projekt, a wskazanie na kwestię notyfikacji w 2009 r. miało na celu przypomnienie MF o wypełnieniu tego obowiązku.

W świetle stanowiska i podjętych działań MG w sprawie notyfikacji wymaga podkreślenia, że o ile ciężar wypełnienia obowiązków w tym zakresie spoczywa na ministrze wnioskującym, to jednak uczestnicząc w pracach legislacyjnych MG miało możliwość zapewnienia, że obowiązki te zostaną należycie wykonane. Tak też, jak się wydaje, Ministerstwo postrzegało swoją rolę, ponieważ Dyrektor Departamentu Regulacji Gospodarczych<sup>111</sup> jeszcze w 2006 r. przekazał pracownikom opiniującym projekty aktów prawnych polecenie, aby wszelkie przygotowywane opinie odnosiły się również do kwestii, czy w uzasadnieniu aktu zamieszczono informację, czy projekt podlega notyfikacji. Polecenie to nie dotarło jednak do wiadomości pracownika, który opiniował przedmiotowy projekt<sup>112</sup>. W przeciwnym razie, przy zrealizowaniu tego polecenia, być może kwestia notyfikacji zostałaaby na wczesnym etapie prac rozstrzygnięta.

### 3.5.6 Stanowisko KIE

MF wystąpił 3 czerwca 2009 r.<sup>113</sup> o opinię w sprawie przepisów notyfikacyjnych do Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. W odpowiedzi pan Maciej Szpunar – Podsekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, z up. Sekretarza KIE, wskazał, że w jego opinii projektowane przepisy nie spełniają przesłanek do zakwalifikowania ich jako przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy,

<sup>110</sup> Wyjaśnienia pani Otylii Trzaskalskiej-Stroińskiej, Dyrektora DRE w MG z 12 stycznia 2010 r.

<sup>111</sup> Pani Małgorzata Kałużyńska.

<sup>112</sup> Mail z poleceniem został omyłkowo wysłany w dniu 28 grudnia 2006 r. do innego pracownika MG o tym samym nazwisku, co pracownik opiniujący projekt.

<sup>113</sup> Pismo z 3 czerwca 2009 r. pana Jacka Kapicy (z up. Ministra Finansów) do Sekretarza KIE.

podkreślając, że kwestie notyfikacji należą do właściwości Ministra Gospodarki.

MF wyjaśniło<sup>114</sup>, że celem wystąpienia do Sekretarza KIE, jako organu właściwego do wydawania opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, było zasięgnięcie opinii w sprawie, w której Ministerstwo Gospodarki miało odmienne stanowisko niż MF.

Biorąc jednak pod uwagę, że Minister Gospodarki jako krajowy koordynator jednoznacznie ocenił konieczność notyfikacji, nie jest zrozumiałe sugerowanie się opinią organu, w którego kompetencjach nie mieszczą się te zagadnienia.

### 3.5.7 Podsumowanie

Do czasu przerwania prac nad projektem kwestia notyfikacji nie została ostatecznie rozstrzygnięta. W świetle obowiązujących przepisów główny ciężar odpowiedzialności w tym zakresie leżał po stronie Ministra Finansów, jednak właściwe postępowanie MG – urzędu obsługującego krajowego koordynatora – mogło zapobiec nierozstrzygnięciu tej kwestii.

MF nie uznało konieczności notyfikacji, nie wiadomo jednak, czy problem ten został należycie przeanalizowany. Z kolei MG – mimo odmiennego stanowiska – zwróciło na to uwagę stosunkowo późno. Co prawda kwestia notyfikacji nie miała znaczenia dla tempa procesu, a prace legislacyjne nie doszły do momentu, w którym obowiązkowe było notyfikowanie projektu do Komisji Europejskiej, ale istotne zaniedbania na wcześniejszych etapach procedowania (w tym przede wszystkim nieodniesienie się do kwestii notyfikacji w uzasadnieniu projektu) wskazują na ryzyko uchybienia tym obowiązkom.

Ryzyko zaniechania obowiązków w tym zakresie spotęgowane było faktem, że ani przepisy powszechnie obowiązujące, ani wewnętrzne regulacje MF, nie wprowadziły systemowych rozwiązań w zakresie przepływu informacji i trybu podejmowania decyzji o notyfikowaniu projektu.

---

<sup>114</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF, pana Grzegorza Smogorzewskiego z 9 grudnia 2009 r.



## 4 Lobbying

Celem przeprowadzonych kontroli była także ocena spełniania przez administrację obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>115</sup> (dalej: ustawa lobbingsowa) oraz ocena skuteczności obowiązujących rozwiązań ustawowych w ujawnianiu wpływu działań lobbingsowych na przebieg procesu i projektowane przepisy.

W pierwszej części niniejszego rozdziału przedstawiona została analiza przepisów ustawy lobbingsowej, a w dalszej – skutki obowiązujących uregulowań dla przebiegu badanego procesu.

### 4.1 Ustawa lobbingsowa

#### 4.1.1 Ustawowa definicja lobbingu

Ustawa lobbingsowa jako działalność lobbingsową definiuje **każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.**

Ustawowa definicja lobbingu wywołuje wątpliwości interpretacyjne.

Taka konstrukcja definicji nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Z jednej strony jej zakres wydaje się zbyt szeroki, niezasadnie obejmujący **każde działanie**, bez względu na jego charakter i cel, do którego zmierza. Tak określone znamiona lobbingu wypełniają bowiem czynności wykonywane np. przez ekspertów czy dziennikarzy, co należy uznać za błędne.

Z drugiej strony definicja niepotrzebnie zawęża działalność lobbingsową do **procesu stanowienia prawa**, co skutkuje kolejnymi wątpliwościami. Wykładnia językowa przepisu art. 2 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że działalnością lobbingsową jest działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, jeśli podejmowane jest w toku procedury opracowywania aktu prawnego. Pojawia się więc pytanie, czy lobbingsiem w świetle ustawy jest działalność podejmowana przed wszczęciem procesu legislacyjnego, a zmierzająca do spowodowania jego wszczęcia, w celu wprowadzenia określonych regulacji do porządku prawnego bądź zmiany regulacji już obowiązujących.

Zawężająca interpretacja definicji lobbingu prowadzi do pozostawienia poza jej zakresem, a tym samym poza zakresem regulacji prawnej, znacznej grupy działań ukierunkowanych na wprowadzenie rozwiązań prawnych na wnioski podmiotów spoza administracji publicznej i zgodnie z ich interesem. Tym samym niemożliwe będzie ustalenie wpływu tych podmiotów na podjęcie inicjatywy legislacyjnej w określonym obszarze i na kierunki tej inicjatywy.

#### 4.1.2 Zakres przedmiotowy ustawy

Ustawa lobbingsowa określa:

- zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa,
- zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej,

<sup>115</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

- formy kontroli zawodowej działalności lobbingsowej,
- zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.

**Znaczna część aktywności lobbystów pozostaje poza zakresem ustawowej regulacji.**

Mimo że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy, lobbieniem jest każde działanie zmierzające do wpływu na opracowywane regulacje prawne, bez względu na podmiot te działania podejmujący, to regulacje ustawowe mają znacznie węższy zakres przedmiotowy w stosunku do przywołanej wyżej definicji. Większość przepisów ustawy obejmuje swoim zakresem tylko szczególną formę działalności lobbingsowej, którą jest działalność zawodowa, tj. prowadzona zarobkowo, na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Tym samym poza zakresem ustawy znajduje się działalność niezawodowa, wykonywana w imieniu własnym lub niezarobkowo w interesie określonej grupy podmiotów, np. działalność stowarzyszeń lub fundacji.

Uwagę zwraca fakt, że zawodowa działalność lobbingsowa może być wykonywana, zgodnie z ustawą, przez przedsiębiorcę lub osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. Charakteru zawodowego nie mają więc w świetle ustawy działania wypełniające znamiona lobbingu, ale wykonywane w ramach stosunku pracy lub w imieniu osoby prawnej bądź podmiotu, którego członkiem lub reprezentantem jest lobbysta (np. w przypadku stowarzyszeń czy fundacji).

Oznacza to, że identyczna działalność, zmierzająca do wpłynięcia na opracowywane regulacje prawne, będzie różnie traktowana w zależności od stosunku prawnego łączącego lobbystę z podmiotem, na rzecz którego występuje. Przy tożsamości charakteru i celów tej działalności rozróżnienie takie wydaje się niczym nieuzasadnione i stanowi istotną wadę obowiązujących przepisów.

Szczególnego podkreślenia wymaga fikcyjność przepisów ustawowych dotyczących kontroli zawodowej działalności lobbingsowej. Wyodrębniony w ustawie rozdział poświęcony temu zagadnieniu (Rozdział 4 *Kontrola zawodowej działalności lobbingsowej*), zawiera przepisy określające wyłącznie obowiązki organów władzy publicznej, dotyczące:

- publikowania w BIP informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów (art. 16 ust. 1) oraz opracowania i opublikowania rocznej informacji w tym zakresie (art. 18),
- obowiązku zawiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o podejmowaniu czynności przez organ niewpisany do rejestru (art. 17),
- oddelegowania do przepisów wewnętrznych sposobu postępowania pracowników urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową (art. 16 ust. 1).

Trudno zatem mówić o choćby ograniczonej możliwości sprawowania przez administrację publiczną – na podstawie tak szaczkowych przepisów – realnej kontroli nad wykonywaniem zawodowej działalności lobbingsowej.

Za niecelowe należy uznać wyłączenie z ustawy regulacji dotyczących wykonywania działalności lobbingsowej na terenie parlamentu i przekazanie tych zagadnień do określenia w regulaminach Sejmu i Senatu. Wprowadza to kolejną fikcję w obszarze regulacji lobbingu – regulaminy te bowiem, jako akty prawa wewnętrznego, nie mogą

oddziaływać na prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych, a bez takiego oddziaływania trudno wyobrazić sobie pełne i efektywne unormowanie kwestii prowadzenia lobbingu.

Poza szczerkowym uregulowaniem lobbingu zawodowego ustawa zawiera przepisy z zakresu jawności procesu legislacyjnego, dotyczące zasad rejestracji zainteresowania pracami nad projektem oraz wysłuchania publicznego, a także kilka przepisów niezwiązanych bezpośrednio z lobbingiem, a odnoszących się m.in. do programu prac legislacyjnych Rady Ministrów czy obowiązku publikacji projektów aktów prawnych.

### 4.1.3 Zakres podmiotowy ustawy

Adresatem norm zawartych w ustawie lobbingowej są przede wszystkim organy władzy publicznej. Jedyne pojedyncze przepisy ustawy zostały skierowane do podmiotów prowadzących działalność lobbingową.

Podmiotowy zakres przepisów ustawy, ukazujący wyraźną dysproporcję obowiązków nałożonych na administrację i na lobbystów prowadzi do wniosku, że jest to *de facto* ustawa o jawności działań organów władzy publicznej w procesie legislacyjnym, a nie o ujawnianiu lobbingu.

Niezależnie od powyższej dysproporcji, na gruncie zakresu podmiotowego ustawy rysuje się problem dotyczący tego, które organy są zobowiązane do stosowania ustawy. Ustawa posługuje się bowiem szerokim pojęciem „organów władzy publicznej”, przez które należy rozumieć wszystkie organy prawodawcze i wykonawcze, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Jednocześnie część przepisów odnosi się wyraźnie jedynie do Rady Ministrów. Dotyczy to przepisów Rozdziału 2 (*Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*), które w ogromnej większości regulują ujawnianie, nie tyle działalności lobbingowej, co działań legislacyjnych Rządu, z pominięciem działalności prawotwórczej innych organów.

W świetle tak ukształtowanych przepisów ustawy pojawia się pytanie o obowiązek stosowania jej przepisów przez organy spoza administracji rządowej, w tym przede wszystkim przez władze samorządowe. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że organy jednostek samorządu terytorialnego mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęcia „organów władzy publicznej”. Z drugiej strony ustawa nie zawiera żadnych szczególnych rozwiązań adresowanych do tej grupy organów, a trudno wyobrazić sobie jej pełne stosowanie, bez wprowadzenia szczególnych norm dotyczących procesu stanowienia prawa miejscowego.

### 4.1.4 Zasada jawności działalności lobbingowej

Mechanizmem mającym służyć realizacji zasady jawności działalności lobbingowej jest, określony w art. 7 ustawy, tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem aktu prawnego, zgodnie z którym zgłoszenie takie wnosi się na urzędowym formularzu, do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu.

Na tle powyższego przepisu pojawia się kilka wątpliwości mających istotne znaczenie praktyczne. Po pierwsze nie wiadomo, jak potraktować zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem, skierowane do organu innego niż organ odpowiedzialny za

**Adresatami norm ustawy są przede wszystkim organy władzy publicznej, a część przepisów dotyczy wyłącznie Rady Ministrów.**

**Przepisy mające gwarantować jawność działalności lobbingowej są fragmentaryczne i nie spełniają swojej roli.**



jego opracowanie. Problem ten może pojawić się w szczególności w przypadku projektów dotyczących obszarów leżących na styku właściwości poszczególnych ministrów. Nie można bowiem wykluczyć, że lobbysta podejmie w takiej sytuacji czynności wobec organu innego niż opracowujący projekt (zwłaszcza że ministrowie inni niż organ wnioskujący mają istotny wpływ na projektowane przepisy najpierw w uzgodnieniach międzyresortowych, a następnie podczas prac stałego komitetu Rady Ministrów). W przypadku ustawy hazardowej organem takim był np. Minister Gospodarki (por. pkt 4.2.1), jako właściwy w sprawach gospodarczych i przedsiębiorczości, ustawa miała bowiem oddziaływać na środowiska przedsiębiorców z branży hazardowej i ich interesy gospodarcze. Fakt zgłaszania przez podmioty związane z branżą hazardową wystąpień do MG potwierdzają wyniki przeprowadzonej kontroli (por. pkt 4.2.2).

Kolejnym problemem na gruncie przepisu art. 7 ustawy lobbingowej jest nieokreślenie skutków skierowania do organu władzy publicznej wystąpienia zawierającego wnioski dotyczące prowadzonego procesu legislacyjnego, lecz bez zachowania formy urzędowego formularza. Przepisy wydane na podstawie ustawy lobbingowej rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych<sup>116</sup>, regulują przypadki, gdy przekazane zgłoszenie zawiera braki formalne, jednak z ich brzmienia nie wynika wprost, czy obowiązek wezwania do uzupełnienia dotyczy również sytuacji niezachowania formy urzędowego formularza. Odpowiedź twierdząca wydaje się uzasadniona, ale brak jednoznacznego rozstrzygnięcia tego problemu w przepisach może sprawiać, że praktyka urzędów jest niejednolita (od wzywania do zgłoszenia w odpowiedniej formie, po potraktowanie wystąpienia jako petycji czy też wniosku w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego), co potwierdzają wyniki przeprowadzonych kontroli (por. pkt 4.2.1.) Stwarza to ryzyko, że fakt zgłoszenia postulatów w procesie legislacyjnym nie zostanie ujawniony w sposób wymagany ustawą.

Ponadto ustawa nie zawiera przepisów regulujących sposób postępowania organów w przypadku braku formalnego zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, w sytuacjach, kiedy zainteresowanie to wyrażone jest np. podczas spotkań z przedstawicielami urzędu (por. ustalenia kontroli w MSiT – pkt 4.2.3).

Mechanizm dotyczący rejestracji zgłoszeń zainteresowania pracami legislacyjnymi należy ocenić jako niespełniający swojej roli. Świadczy o tym fakt, że dopełnienie takiego zgłoszenia warunkuje tylko możliwość udziału w wysłuchaniu publicznym, nie wpływa natomiast na faktyczną możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie, wyrażania stanowiska i wywierania nacisków.

Wśród przepisów dotyczących jawności działalności lobbingowej, podkreślenia wymaga fasadowość instytucji wysłuchania publicznego, polegającej na skonfrontowaniu stanowisk prezentowanych przez różne strony i grupy nacisku. Przede wszystkim zorganizowanie wysłuchania pozostawione jest do uznania organów prowadzących proces legislacyjny. Ustawa nie wprowadza obowiązku jego przeprowadzenia w określonych sytuacjach czy w przypadku określonego rodzaju

---

<sup>116</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (Dz. U. Nr 34, poz. 236)

projektów, co sprawia, że ta forma uzgodnień społecznych jest stosowana niezwykle rzadko.

Ponadto na brak popularności tego narzędzia wpływa fakt, że wysłuchanie może być przeprowadzone w zaawansowanej fazie prac nad projektem. Dotyczy to zwłaszcza projektów ustaw, w przypadku których dopuszczalne jest jego przeprowadzenie dopiero po wniesieniu projektu do Sejmu. Powoduje to, że – w przypadku projektów rządowych – projekt, będący efektem uzgodnień międzyresortowych, prac stałego komitetu Rady Ministrów i poparty autorytetem Rządu, jest poddawany krytyce grup społecznych o różnych interesach, a organ odpowiedzialny za jego przygotowanie nie wycofa się chętnie z rozwiązań poprzedzonych wielomiesięcznymi pracami.

Odrębną kwestią wymagającą rozważenia jest celowość zamieszczania w ustawie lobbingowej przepisów niedotyczących bezpośrednio lobbingu, a tylko pośrednio związanych z tym zagadnieniem, odnoszących się do jawności prac legislacyjnych (sporządzanie i publikowanie programów prac legislacyjnych Rady Ministrów). Jest to wątpliwe zwłaszcza ze względu na sposób ujęcia tych przepisów w ustawie, tj. w Rozdziale 2 (*Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*). Przepisy te nie mają bowiem nic wspólnego z ujawnianiem działalności lobbingowej, a dotyczą jawności działań organów władzy publicznej, *de facto* odnosząc się prawie wyłącznie do działań legislacyjnych Rządu.

Za wadę obecnie obowiązującej ustawy należy uznać również brak jakichkolwiek mechanizmów gwarantujących bezstronność urzędników biorących udział w pracach legislacyjnych. Ze względu na „wrażliwość” tego rodzaju procesów niezbędne wydaje się wprowadzenie ustawowych rozwiązań dotyczących ujawniania wystąpienia powiązania z prywatnym interesem urzędnika lub osób mu bliskich (konfliktu interesów).

#### 4.1.5 Lobbing niezawodowy

Jedynymi regulacjami ustawy adresowanymi do wszystkich podmiotów, w tym niebędących lobbystami zawodowymi, są: przepis art. 7, określający tryb zgłaszania zainteresowania prac nad projektem oraz częściowo art. 8 i 9 dotyczące instytucji wysłuchania publicznego. Pozostałe przepisy ustawy regulujące lobbing i kontrolę jego wykonywania, nie odnoszą się do działalności „niezawodowej”, tj. wykonywanej bezpośrednio przez zainteresowany podmiot lub przez podmioty z nim związane lub reprezentujące jego interesy, ale nie prowadzące działalności zarobkowo (np. stowarzyszenia – por. pkt 4.2.1), jak również przez osoby profesjonalnie zajmujące się lobbingiem, będące pracownikami podmiotu, na rzecz którego działają.

Tak szczątkowa regulacja sprawia, że większość działań podejmowanych przez podmioty niemające statusu lobbysty zawodowego, prawa i obowiązki stron procesu lobbingowego, a także kontrola takiej działalności, pozostaje nieunormowana. Prowadzi to do sytuacji, w których działania lobbingowe podjęte przez podmiot nieposiadający cech zawodowego lobbysty oraz ich forma i wpływ na proces stanowienia prawa, nie będą podlegały upublicznieniu w informacji rocznej oraz nie zostaną objęte mechanizmami kontrolnymi przewidzianymi dla lobbingu zawodowego, takimi jak obowiązek uzyskania wpisu do rejestru. Co więcej, kontakty

**Znaczne ograniczenie przepisów dotyczących lobbingu niezawodowego, będącego najczęściej podejmowaną formą aktywności, jest jedną z najistotniejszych słabości ustawy.**

przedstawicielei urzędów administracji publicznej z lobbystami niezawodowymi mogą pozostać nieujawnione i nieudokumentowane, gdyż przepisy ustawy lobbingowej nie nakładają takich obowiązków ani nie zobowiązują do ich określenia w drodze przepisów wewnętrznych, jak to ma miejsce w przypadku lobbingu zawodowego (por. pkt 4.2.2).

Tymczasem, jak wskazują wyniki kontroli, większość zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem ustawy (a co za tym idzie, prób wpływu na kształt projektowanych rozwiązań prawnych) dokonały podmioty niebędące zawodowymi lobbystami (por. pkt 4.2.1).

Wg ustaleń kontroli w MF, spośród 6 podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu w trybie art. 7 ustawy lobbingowej, tylko jeden podmiot (Central European Consulting Sp. z o.o.) prowadził zawodową działalność lobbingową. Oznacza to, że obowiązki określone w ustawie (z wyjątkiem art. 7) nie dotyczyły działalności pozostałych 5 podmiotów.

Nieuzasadnione i szkodliwe jest więc ograniczenie ustawowych regulacji do lobbingu zawodowego (zwłaszcza tak zdefiniowanego), bowiem przy braku obowiązku korzystania z usług zawodowych lobbystów wiele podmiotów podejmuje takie działania samodzielnie bądź – posiłkując się nieujawnionym wsparciem tych lobbystów – kontaktuje się z przedstawicielami władzy publicznej bez ich pośrednictwa.

Zatem większość działań lobbingowych może być prowadzona poza regulacjami ustawowymi, w sposób nieprzejrzysty, bez ujawnienia kontaktów urzędników z lobbystami i skutków tych kontaktów dla procesu legislacyjnego. Stoi to w sprzeczności z celem ustawy lobbingowej, która poprzez obowiązek ujawnienia podmiotów i określenie mechanizmów ich wpływu na procesy decyzyjne miała służyć zwiększeniu jawności i przejrzystości funkcjonowania organów władzy publicznej.

#### **4.1.6 Zawodowa działalność lobbingowa**

**Ustawa nie gwarantuje przejrzystości działań lobbingowych i skutecznej kontroli nad lobbingiem zawodowym.**

Mimo że to właśnie lobbingu zawodowego dotyczy większość przepisów ustawy, w regulacjach poświęconych tej formie aktywności można dostrzec istotne luki i słabości. Przede wszystkim podkreślić należy niezrozumiałą dysproporcję między zakresem obowiązków lobbystów i organów władzy publicznej. Ustawa lobbingowa określa przede wszystkim obowiązki organów władzy publicznej, wobec których zawodowa działalność lobbingowa jest wykonywana, jedynie szczerkowo określając obowiązki lobbystów.

Do ustawowych obowiązków organów władzy publicznej związanych z zawodową działalnością lobbingową należą:

- obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej, ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia (art. 16 ust. 1 ustawy),
- obowiązek określenia przez kierowników urzędów sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową (art. 16 ust. 2 ustawy),

- obowiązek informowania ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wykonywaniu zawodowej działalności lobbingsowej przez podmiot niewpisany do rejestru (art. 17 ustawy),
- obowiązek opracowania i opublikowania w BIP rocznej informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów (art. 18 ustawy).

W odniesieniu do określonych wyżej obowiązków organów władzy publicznej, podkreślenia wymaga niejasność bądź wątpliwa zasadność niektórych z nich.

Przede wszystkim błędem wydaje się nieuregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących sposobu postępowania pracowników urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową i delegowanie obowiązku określenia tej regulacji na kierowników urzędów. Dla osiągnięcia celu wprowadzenia regulacji prawnej w obszarze lobbingu nie jest to wystarczające, skutkować bowiem może brakiem właściwych przepisów wewnętrznych, odpowiednio zabezpieczających przed nieprawidłowościami, a z pewnością powoduje niejednorodność regulacji (por. pkt 4.2.2). Problem ten jest tym bardziej istotny, że ustawa nie określa wytycznych co do zakresu przedmiotowego i szczegółowości tych przepisów. W konsekwencji brak uregulowania w ustawie kwestii kontaktów urzędników z lobbystami i niewystarczająco szczegółowe uregulowanie tego obszaru w przepisach wewnętrznych może skutkować dowolnością postępowania.

Krytycznie należy ocenić obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi wyłącznie organów władzy publicznej (art. 18 ustawy), bez zobowiązania lobbystów do sporządzania sprawozdań ze swojej działalności. Wydaje się, że to właśnie podmioty prowadzące działalność lobbingsową powinny ją ujawniać, a sprawozdania organów administracji mogłyby być tylko dodatkowym elementem służącym jawności w tym obszarze i weryfikacji danych wykazywanych przez lobbystów.

Natomiast w odniesieniu do lobbystów przepisy ustawowe są fragmentaryczne i *de facto* nie regulują sposobu wykonywania działalności. Ustawa określa jedynie obowiązek zarejestrowania lobbysty, okazywania zaświadczenia o wpisie do rejestru oraz prawo do wykonywania działalności w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej.

Ponadto, wąski zakres obowiązków lobbystów (które ograniczone są jedynie do kwestii rejestrowych) tylko częściowo obwarowany jest sankcjami prawnymi. Ustawa przewiduje odpowiedzialność jedynie za wykonywanie zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru. Natomiast za naruszenie obowiązku zgłoszenia zmiany danych organowi prowadzącemu rejestr nie jest przewidziana żadna sankcja (np. groźba wykreślenia z rejestru), co należy uznać za istotną lukę, stawiającą pod znakiem zapytania wiarygodność danych wykazywanych w rejestrze.

## **4.2 Realizacja obowiązków wynikających z ustawy lobbingsowej**

Jak wskazano wyżej, celem ustawy lobbingsowej miało być ujęcie w ramy prawne i ujawnienie prób wpływania na proces stanowienia prawa przez podmioty spoza administracji. W toku kontroli procesu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych szczegółowo przeanalizowano więc, na przykładzie trzech ministerstw, praktyczne funkcjonowanie trzech obszarów kluczowych dla realizacji celu ustawy:

- i) rejestrowanie i ujawnianie zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem ustawy,
- ii) wykonanie ustawowej dyspozycji wydania wewnętrznych przepisów obowiązujących pracowników ministerstw w zakresie kontaktów z lobbystami,
- iii) sposób postępowania w konkretnych przypadkach udziału (lub prób udziału) lobbysty w pracach nad ustawą oraz iv) sprawozdawczość.

Wyjaśnienia dotyczące kontaktów z lobbystami złożyli wszyscy pracownicy badanych ministerstw, którzy brali udział w pracach nad projektem ustawy. Z liczby 107 pracowników 7 osób podało, że kontaktowało się z lobbystami, natomiast żadna z osób nie stwierdziła, iż była celem pozaprawnych prób wpływu podmiotów zewnętrznych na przygotowywaną nowelizację. Pytania zadane pracownikom uczestniczącym w pracach legislacyjnych przedstawia załącznik Nr 1, a listę osób, które udzieliły odpowiedzi – załącznik Nr 2 do niniejszego Raportu.

### 4.2.1 Rejestracja zgłoszeń zainteresowania pracami nad ustawą

**[Streszczenie]** Organem odpowiedzialnym za opracowanie projektu nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych był Minister Finansów, zatem to do niego, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy lobbingowej, powinny być wnoszone zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem.

Zainteresowanie pracami legislacyjnymi zgłosiło do Ministra Finansów 12 podmiotów (z których tylko jeden miał status zawodowego lobbysty), przy czym znaczna grupa zgłoszeń nie została dokonana na urzędowym formularzu. Podmioty te skierowały do MF łącznie 44 pisma. Dodatkowo 5 pism dotyczących przedmiotowej nowelizacji złożonych zostało do Ministra Gospodarki.

Najwięcej wystąpień dotyczących projektu skierowała Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (do Ministra Finansów Izba przekazała 19 pism, z czego 5 pism wspólnie z innymi podmiotami, do Ministra Gospodarki – 2 pisma, w tym jedno wspólnie z innym podmiotem). Wystąpień dotyczących nowelizacji nie skierowano do Ministra Sportu i Turystyki.

Wszystkie podmioty kierujące pisma dotyczące projektu negatywnie odnosiły się do rozszerzenia katalogu gier objętych dopłatami.

Stwierdzone naruszenia w zakresie rejestracji zainteresowań pracami nad projektem dotyczyły nieprowadzenia odrębnego rejestru pism o charakterze lobbingowym (MSiT) oraz uznawania za wnioski w rozumieniu Kpa wystąpień lobbingowych kierowanych bez zachowania formy urzędowego formularza (MF) bądź do innego z ministrów niż minister wnioskujący (MG), co mogło spowodować, że pewna część pism nie została ujawniona w trybie określonym w ustawie lobbingowej (tzn. opublikowana w BIP).

**[MF]** W toku prac nad ustawą hazardową 12 podmiotów przekazało do MF zgłoszenia, stanowiska i postulaty zmian, wypełniające znamiona działalności lobbingowej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy.

Zainteresowanie pracami nad projektem zgłosiło na urzędowym formularzu (tj. zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy) 6 podmiotów, z których tylko jeden – Central European Consulting Sp. z o.o. – miał status zawodowego lobbysty, występującego na

Niejednoznaczne przepisy ustawy powodują Problemy w zakresie rejestracji podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem aktu normatywnego.



rzecz European Gambling and Betting Association, a następnie na rzecz Gtech Polska Sp. z o.o.

Pozostałe podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad nowelizacją w trybie ustawy lobbingowej, to: Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (dalej: Izba Gospodarcza Producentów), Stowarzyszenie Forum Solidarnego Rozwoju, Stowarzyszenie Menedżerów Działających w Zakresie Gier Losowych, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Promocji Odpowiedzialnej Gry, IGT Europe b.v.

Natomiast 6 innych podmiotów przekazało postulaty zmian w ustawie, nie przekazując zgłoszenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy.

Stanowisko wobec projektu bez zachowania formy urzędowego formularza, przekazały następujące podmioty: Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne (dalej: Związek Pracodawców), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (dalej: PIIiT), Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, European Casino Association, Rada Miejska w Wieluniu (apel o zmianę ustawy), Totalizator Sportowy Sp. z o.o. (uwagi zgłoszone za pośrednictwem Ministra Skarbu Państwa).

Spośród wymienionych wyżej 12 podmiotów, które kierowały do MF wystąpienia zawierające postulaty i stanowiska wobec projektu, 3 organizacje (Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, Stowarzyszenie Menedżerów Działających w Zakresie Gier Losowych, Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne) wcześniej opiniowały projekt<sup>117</sup> na wniosek MF na etapie uzgodnień międzyresortowych (por. pkt 3.3.1.4). Tak więc podmioty te występowały w procedurze legislacyjnej w podwójnej roli, najpierw będąc stroną konsultacji społecznych, a następnie, w toku dalszych prac – podejmując działania o charakterze lobbingowym, w interesie środowisk związanych z branżą hazardową.

Podkreślenia wymaga przy tym aktywność tych podmiotów w podejmowaniu działań lobbingowych. Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych oraz Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne skierowały zdecydowanie najwięcej wystąpień zawierających postulaty do nowelizacji (odpowiednio: 14 i 8 pism oraz, dodatkowo, obie organizacje wystosowały 5 pism przedstawiających stanowiska wspólne<sup>118</sup>).

Zgłoszenia dokonywane w toku prac legislacyjnych MF ujmowało w *Rejestrach wystąpień podmiotów wykonujących działalność lobbingową*. Jednakże sposób wykazywania informacji w tych rejestrach był niekonsekwentny – analiza *Rejestru* wskazuje, że figurują w nim podmioty, które:

- zgłosiły swój udział na urzędowym formularzu,
- zgłosiły zainteresowanie pracami nad ustawą z pominięciem urzędowego formularza, a zostały uznane przez komórkę merytoryczną za wystąpienie o charakterze lobbingowym,
- wniosły zgłoszenia bezpośrednio do Biura Ministra.

Do rejestrów wpisywano pisma kierowane przez Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne oraz przez Polską Konfederację

---

<sup>117</sup> Wersję z 28 kwietnia 2008 r.

<sup>118</sup> Trzy pisma przedstawiające wspólne stanowisko Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych i Związku Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne oraz 2 pisma ze stanowiskami ww. podmiotów oraz Stowarzyszenie Menedżerów Działających w Zakresie Gier Losowych

pracodawców Prywatnych Lewiatan, mimo niezłożenia zgłoszenia na urzędowym formularzu.

Natomiast Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (dalej: PIIiT)<sup>119</sup> i European Casino Association<sup>120</sup> nie zostały ujęte przez MF w prowadzonych w Biurze Ministra *Rejestrach wystąpień podmiotów wykonujących działalność lobbingsową* w latach 2008 i 2009, pomimo prośby o włączenie do procesu legislacyjnego.

Oznacza to, że pewna grupa wniosków mogła zostać uznana przez komórki merytoryczne (w przypadku ustawy hazardowej – przez DSC) za nieposiadające cech lobbingu, a w konsekwencji nie zostać umieszczona w *Rejestrze*. Wydaje się to nieprawidłowe, bowiem każde wystąpienie zgłoszone w toku prac legislacyjnych i zawierające stanowiska czy postulaty dotyczące projektu, jako zmierzające do wywarcia wpływu na kształt opracowywanych przepisów, spełnia przesłanki działalności lobbingsowej. Zatem traktowanie takich wystąpień zgodnie z odrębnymi regulacjami prawnymi, jak miało to miejsce w MF<sup>121</sup> (np. uznanie za wnioski w rozumieniu Kpa) należy uznać za nieprawidłowe.

Wg wyjaśnień Dyrektora DSC w MF<sup>122</sup>, *European Casino Association w odpowiedzi na wystąpienie zostało pouczone o warunkach formalnych związanych z uczestnictwem w pracach legislacyjnych. Nie złożyło ono zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego*. Natomiast w odniesieniu do PIIiT, Dyrektor DSC wyjaśnił, że *pisma, które wpłynęły od Izby nie zostały przekazane na stosownym formularzu, wymaganym dla zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego, w związku z czym nie zostały one uznane jako zgłoszenia lobbingsowe lecz pismo związane z uprawnieniami wynikającymi z ustawy o izbach gospodarczych*.

Potraktowanie przez MF pisma PIIiT jako wystąpienia niemającego cech lobbingu zwraca uwagę na istotny problem dualizmu regulacji prawnych w odniesieniu do podmiotów o statusie izb gospodarczych czy stowarzyszeń. W przypadku tych podmiotów zajmowanie stanowisk w sprawach dotyczących obszaru ich działalności (w tym przepisów prawa) jest uprawnieniem przyznany przepisami, tj. ustawą o izbach gospodarczych<sup>123</sup> oraz ustawą Prawo o stowarzyszeniach<sup>124</sup>. Z drugiej strony ustawa lobbingsowa nie uzależnia uznania danej działalności za lobbingsową od statusu prawnego podmiotu. Ilekroć jest to działanie podejmowane w procesie stanowienia prawa w celu wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, jest w świetle prawa lobbingsiem i powinno być prowadzone zgodnie z przepisami ustawy lobbingsowej, której przepisy należy uznać za przepisy szczególne w stosunku do ustaw określających formy realizacji zadań przez stowarzyszenia i izby gospodarcze.

Wyniki kontroli w MF wskazują na duże znaczenie tego problemu, prowadzącego po pierwsze do występowania tych podmiotów w procesie legislacyjnym w podwójnej roli, po drugie do niejednolitego traktowania kierowanych

---

<sup>119</sup> Pisma z dnia 06 czerwca 2008 r. i 15 grudnia 2008 r.

<sup>120</sup> Pismo z dnia 08 sierpnia 2008 r.

<sup>121</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Biura Ministra pani Elżbiety Markowskiej z 23 grudnia 2009 r.

<sup>122</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DSC w MF pana Grzegorza Smogorzewskiego z 22 grudnia 2009 r.

<sup>123</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710)

<sup>124</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)



przez nie wystąpień – w niektórych przypadkach jako wystąpień lobbingowych, w innych jako będących realizacją prawa do zabierania głosu w sprawach publicznych.

Wskazuje to bezwzględnie na konieczność rozstrzygnięcia roli tych organizacji i sprecyzowania trybu, według którego mogą one uczestniczyć w pracach legislacyjnych. Pamiętać jednak należy, że tego typu organizacje nie występują z reguły w roli niezależnych ekspertów, lecz podmiotów reprezentujących określone środowiska (w tym przypadku przedsiębiorców z branży hazardowej) i zmierzających do wpływu na projektowane przepisy zgodnie z interesem konkretnych grup społecznych, co przemawia za objęciem tego rodzaju działalności przepisami lobbingowymi. Należałoby zatem przyjąć zasadę, że w procesie legislacyjnym każdy podmiot, niezależnie od innych funkcji pełnionych zgodnie z właściwymi przepisami, wykazujący zainteresowanie wpływem na projektowane regulacje prawne, powinien podlegać reżimowi ustawy lobbingowej.

**[MG]** Do MG wpłynęło 5 pism organizacji społecznych oraz innych podmiotów i instytucji związanych z branżą hazardową.

Lp.	Data	Autor	Stanowisko MG
1	22.07.08 r.	Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne (Związek PPGLiZW) Wiceprezes, pan Jan Kosek	Brak odpowiedzi
2	02.09.08 r.	Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych Prezes Zarządu Stanisław Matuszewski Wiceprezes Związku PPGLiZW Jan Kosek Prezes Stowarzyszenia Menedżerów Firm Działających w Zakresie Gier Losowych, Zbigniew Benbenek	Brak odpowiedzi
3	10.10.2008 r.	Związek PPGLiZW, Wiceprezes Jan Kosek	Brak odpowiedzi
4	03.11.2008 r.	Związek PPGLiZW, Wiceprezes Jan Kosek	15 grudnia 2008 r. – pismo pana Adama Szejnfelda, Sekretarza Stanu w MG.
5	11.09.2009 r.	Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych Prezes Zarządu Stanisław Matuszewski	Brak odpowiedzi

Wszystkie powyższe wystąpienia odnosiły się do m.in. do kwestii dopłat. W odpowiedzi skierowanej 15 grudnia 2008 r. do Związku Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne, Sekretarz Stanu w MG pan Adam Szejnfeld przedstawił informacje o stanie zaawansowania prac legislacyjnych i dotychczas prezentowanym stanowisko MG w sprawie dopłat. W piśmie wskazano, że „w MF trwają prace nad ostatecznym kształtem nowelizacji, do rozpatrzenia przez RM, dlatego na obecnym etapie nie można stwierdzić, jakie zostaną ostatecznie

przyjęte rozwiązania w tym zakresie.” Na pozostałe pisma MG nie udzieliło odpowiedzi.

Pomimo że wystąpienia te nie zostały zgłoszone na urzędowym formularzu, z powołaniem się na art. 7 ustawy lobbingowej, to zawierały stanowiska podmiotów związanych z branżą hazardową wobec opracowywanej nowelizacji. Komórki organizacyjne, do których wpływały kolejne wersje projektu (Sekretariat Ministra oraz DRE) nie zarejestrowały tych wystąpień jako zgłoszeń zainteresowania pracami nad przytoczoną ustawą.

Zdaniem Dyrektora Sekretariatu Ministra w MG, *organem odpowiedzialnym za opracowanie (...), przedłożenie Radzie Ministrów (...) projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach oraz udostępnienie tego aktu na stronach BIP był Minister Finansów, zgodnie z obowiązującym aktem prawnym, wszelkie zgłoszenia zainteresowania pracami nad tym projektem powinny zostać zgłaszane do Ministra Finansów, a nie Ministra Gospodarki.*

Na przykładzie praktyki przyjętej w MG uwidacznia się omówiony w pkt 4.1.3 problem braku regulacji dotyczącej zgłoszeń kierowanych do innych organów niż minister wnioskujący. Możliwe jest bowiem, że wystąpienia takie mają wszystkie cechy lobbingu i mogą wpływać na stanowiska prezentowane przez poszczególnych ministrów, a jednocześnie – w sytuacji skierowania do organu innego niż odpowiedzialny za opracowanie projektu – nie są podawane do publicznej wiadomości.

**[MSiT]** Mimo obowiązku wynikającego z przepisów wewnętrznych<sup>125</sup> MSiT (Departament Prawno-Kontrolny) nie prowadził rejestru wystąpień podmiotów prowadzących działalność lobbingową, a żadnemu z pracowników DPK nie zostały powierzone obowiązki w tym zakresie.

W związku z nieprowadzeniem rejestru, wystąpienia o charakterze lobbingowym były ewidencjonowane w ogólnym rejestrze pism wpływających, z którego wynika, że od dnia wejścia w życie przepisów wewnętrznych z zakresu działań lobbingowych (3 września 2008 r.) do dnia 19 października 2009 r. do MSiT wpłynęło 29 wystąpień, z których żadne nie dotyczyło nowelizacji ustawy hazardowej.

Jedynym pismem podmiotu zewnętrznego odnoszącym się do kwestii finansowania EURO 2012, a więc pośrednio do projektu nowelizacji ustawy hazardowej, było pismo redakcji magazynu branży rozrywkowej *Interplay* z 26 maja 2009 r., zawierające pytanie, *czy Ministerstwo analizowało skutki, że jego inicjatywa dotycząca pozyskiwania środków na EURO 2012 z rynku gier może być wykorzystana do lansowania najbardziej uzależniającej i szkodliwej społecznie gry, jaką są wideoloterie.*

Odpowiedzi na powyższe wystąpienie udzielił w dniu 23 czerwca 2009 r. Rzecznik Prasowy MSiT, informując, że *pozyskane na Fundusz środki finansowe są przeznaczone na realizację zadań związanych z upowszechnianiem sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz modernizację, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych. (...) Ministerstwo nie prowadzi kampanii marketingowej mającej na celu propagowanie udziału w grach, w których*

---

<sup>125</sup> Zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 3 września 2008 r. w sprawie sposobu postępowania w Ministerstwie Sportu i Turystyki przy załatwianiu spraw z zakresu działalności lobbingowej.

*dopłaty stanowią przychód Funduszu, nie ma na celu pozyskanie środków na finansowanie przygotowań do EURO 2012 poprzez lansowanie jakichkolwiek gier i zakładów wzajemnych.*

Przykład pisma magazynu *Interplay*, będącego oficjalnym organem prasowym Izby Gospodarczej Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, uwidacznia problem możliwych działań lobbingowych przyjmujących formę działalności dziennikarskiej.

## 4.2.2 Regulacje wewnętrzne ministerstw w zakresie działalności lobbingowej

**[Streszczenie]** Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy lobbingowej, kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej są zobowiązani do określenia szczegółowego sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi, bez wpisu do rejestru, czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposobu dokumentowania podejmowanych kontaktów.

**Regulacje wewnętrzne ministerstw w zakresie działalności lobbingowej są niejednolite, lakoniczne i nie gwarantują jawności i przejrzystości tych działań.**

Wszystkie objęte kontrolą ministerstwa posiadały przepisy wewnętrzne, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy lobbingowej, przy czym przepisy w MSiT zostały opracowane dopiero 2,5 roku po powstaniu ustawowego obowiązku.

Regulacje poszczególnych ministerstw różnią się między sobą zakresem oraz stopniem szczegółowości i nie stanowią dostatecznej gwarancji prawidłowości i przejrzystości prac legislacyjnych.

**[MF]** Wewnętrzne przepisy MF dotyczące działalności lobbingowej<sup>126</sup> określają:

- sposób postępowania pracowników MF z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposób dokumentowania kontaktów podejmowanych przez te podmioty,
- tryb opracowywania informacji o działaniach podejmowanych wobec Ministra Finansów przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

Zakres zarządzenia z 25 maja 2007 r. ograniczony został jedynie do czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, co realizuje wymóg delegacji zawartej w art. 16 ust. 2 ustawy lobbingowej, jednakże pozostawia poza zakresem regulacji najczęściej występujący rodzaj działań lobbingowych, tj. lobbing „niezawodowy”.

Jedynym wyjątkiem od objęcia zakresem przedmiotowym zarządzenia tylko lobbingu zawodowego, są przepisy dotyczące obowiązków ewidencyjnych kierowanych do MF wystąpień – brzmienie tych przepisów wskazuje, że dotyczą one również wystąpień przekazanych przez podmioty niebędące zawodowymi lobbystami.

Przepisy zarządzenia dotyczą nie tylko wystąpień kierowanych w trybie art. 7 ustawy lobbingowej, ale również w innych formach, takich jak: wnioski o podjęcie określonej

<sup>126</sup> Wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego Nr 16/DL/2007 z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Finansów z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej

inicjatywy legislacyjnej, opinia na temat proponowanych rozwiązań prawnych, propozycja odbycia spotkania w celu omówienia określonej kwestii uregulowanej prawnie lub wymagającej takiej regulacji.

Zgodnie z zarządzeniem, w zależności od charakteru wystąpienia, właściwy departament udziela na piśmie odpowiedzi na wystąpienie albo wyznacza termin spotkania w celu omówienia zagadnień zawartych w wystąpieniu. Jednocześnie, kolejne przepisy zarządzenia, dotyczące kontaktów pracowników Ministerstwa z lobbystami oraz sposobu ich dokumentowania, przepisy zarządzenia ograniczają się tylko do osób prowadzących zawodową działalność lobbingsową.

Zarządzenie wprowadza obowiązek dokumentowania spotkań z zawodowymi lobbystami w formie protokołu, a przeprowadzonych rozmów telefonicznych – w formie notatki służbowej. Protokół ze spotkania jest podpisywany przez pracownika prowadzącego oraz inne osoby uczestniczące w spotkaniu ze strony Ministerstwa. Oryginał podpisanego protokołu jest przekazywany dyrektorowi departamentu, a kopię doręcza się każdej osobie uczestniczącej w spotkaniu ze strony MF.

Poza przedmiotowym zarządzeniem, w MF nie wprowadzono żadnych innych procedur w zakresie kontaktów pracowników Ministerstwa z podmiotami zgłaszającymi uwagi do projektów, a niebędącymi zawodowymi lobbystami. Oznacza to, że w przypadku odbycia przez pracowników MF spotkań bądź rozmów telefonicznych z osobami niewystępującymi jako zawodowi lobbyści, kontakty te mogą pozostać nieudokumentowane i nieujawnione.

W MF nie istnieją również przepisy lub procedury zobowiązujące do dokumentowania kontaktów lobbystów z jednostkami podległymi Ministrowi Finansów i informowania o nich komórki organizacyjnej Ministerstwa prowadzącej prace legislacyjne. W konsekwencji, w toku prac nad nowelizacją, w szczególności w toku uzgodnień wewnętrznych resortu (por. pkt 3.2.8), Ministerstwo Finansów nie posiadało wiedzy o możliwych kontaktach i próbach wpływu podmiotów zewnętrznych na kształt uwag zgłaszanych do projektu przez izby skarbowe i izby celne.

**[MSiT]** Szczegółowy sposób postępowania w MSiT przy załatwianiu spraw z zakresu działalności lobbingsowej został określony w zarządzeniu nr 19 Dyrektora Generalnego MSiT wydanym 3 września 2008 r., tj. 2,5 roku od wejścia w życie ustawy lobbingsowej wprowadzającej obowiązek uregulowania przez kierownika urzędu sposobu postępowania pracowników z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową.

Przyczyną niezrealizowania ustawowego obowiązku we wcześniejszym terminie, wg pani Moniki Rolnik – Dyrektora Generalnego MSiT<sup>127</sup>, był fakt, że po wejściu w życie ustawy lobbingsowej a przed wydaniem zarządzenia *nie wpłynęły do Ministerstwa wystąpienia podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, zatem pracownicy Ministerstwa nie realizowali przedmiotowych zadań. Pozostałe zadania wynikające z ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa były realizowane bezpośrednio na podstawie przepisów tej ustawy.* Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis ustawy nie uzależnia obowiązku wprowadzenia stosownych regulacji wewnętrznych od wpływu wystąpień

---

<sup>127</sup> Wyjaśnienia pani Moniki Rolnik – Dyrektora Generalnego MSiT z 27 października 2009 r.

lobbingowych, powinny one więc być wprowadzone niezwłocznie po wejściu w życie ustawy.

Ww. zarządzenie zawiera regulacje dotyczące podejmowania wobec Ministra Sportu i Turystyki czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. W przypadku, gdy wystąpienie pochodzi od podmiotu niewpisanego do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, traktowane jest przez pracowników Ministerstwa jak petycja lub wniosek w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ma formę zgłoszenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej. Oznacza to, że sprawy dotyczące działań mających wszystkie cechy lobbingu, lecz podejmowanych przez podmiot „niezawodowy” rozpatrywane są w trybie Kpa, co jest konsekwencją zawężenia zakresu przedmiotowego ustawy do lobbingu zawodowego (por. pkt 4.1.5) i skutkuje brakiem jawności tych działań i ich wpływu na projekt.

W świetle zarządzenia, komórką odpowiedzialną za koordynację i rejestrację wystąpień jest Departament Prawno-Kontrolny, natomiast rozstrzygnięcie sposobu rozpatrzenia wystąpienia należy do komórek właściwych merytorycznie, które udzielają pisemnej odpowiedzi na wystąpienie albo wyznaczają termin spotkania z podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową, a następnie informują DPK o sposobie załatwienia sprawy. Zarządzenie nakłada obowiązek udokumentowania przebiegu spotkania notatką służbową, pomija natomiast kwestię dokumentowania kontaktów telefonicznych pracowników Ministerstwa z lobbystami.

**[MG]** Załatwianie spraw z zakresu działalności lobbingowej zostało uregulowane w MG Zarządzeniem nr 9 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 23 maja 2006 r.<sup>128</sup>, wprowadzającym m.in. Regulamin publikowania projektów aktów prawnych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki oraz zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów prawnych (dalej: Regulamin).

Regulamin ma szerszy zakres przedmiotowy niż analogiczne regulacje w MF i MSiT, obejmuje bowiem organizację całego procesu tworzenia projektów aktów normatywnych w Ministerstwie. Natomiast w odniesieniu do kierowanych do MG wystąpień podmiotów zewnętrznych przepisy Regulaminu dotyczą jedynie zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem, przekazywanych w trybie art. 7 ustawy lobbingowej, pomijają natomiast kwestie wystąpień niemających formy takiego zgłoszenia, w tym wystąpień odnoszących się do projektów aktów prawnych opracowanych w innych ministerstwach.

W zakresie dokumentowania kontaktów z podmiotami zewnętrznymi Regulamin zobowiązuje:

- pracowników będących członkami zespołów powołanych do opracowania projektu aktu normatywnego w MG w przypadku stwierdzenia uchybień w wykonywaniu przez podmiot podejmujący działalność lobbingową przepisów ustawy o działalności lobbingowej,

---

<sup>128</sup> Zarządzenie w sprawie publikowania projektów aktów prawnych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki oraz zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów prawnych

- pracowników Ministerstwa (niebędących członkami zespołów powołanych do opracowania projektu aktu normatywnego) w przypadku wszelkich kontaktów z podmiotami podejmującymi działalność lobbingsową w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy,

do sporządzenia notatki służbowej i przekazania jej Dyrektorowi Generalnemu. Tak określony obowiązek dotyczy więc kontaktów z podmiotami podejmującymi działalność mającą ustawowe cechy lobbingu, bez względu na status zawodowego lobbysty – jest więc szerszy niż w regulacjach wewnętrznych MF i MSiT.

Jednocześnie, przy rozszerzonym zakresie regulacji dotyczących dokumentowania kontaktów, przepisy Regulaminu odnoszą się jedynie do wystąpień i kontaktów podejmowanych w odniesieniu do aktów prawnych opracowywanych przez MG. Zatem w sytuacji zgłoszenia się do Ministerstwa podmiotu próbującego wywrzeć wpływ na przepisy projektowane w innym Ministerstwie (które MG otrzymało np. do zaopiniowania w ramach uzgodnień międzyresortowych i ma możliwość zgłoszenia do nich uwag) obowiązki wynikające z Regulaminu nie będą miały zastosowania. Nie ma mechanizmu zapewniającego, że w sytuacji wpływu takich zgłoszeń będą one przekazane do organu opracowującego projekt w celu ich publikacji.

Słuszny jest podniesiony przez Zastępcę Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w MG<sup>129</sup> argument, że *przepisy art. 7 ustawy określają w sposób jednoznaczny i kategoryczny sposób postępowania w przypadku zgłaszania zainteresowania projektem aktu normatywnego nie pozwalając w tym zakresie na jakąkolwiek dowolność. W związku z powyższym Ministerstwo Gospodarki nie jest właściwe do rozpatrywania zgłoszeń w zakresie projektów aktów normatywnych, których projektu lub projektu założeń nie przygotowało, nie można jednak wykluczyć, że podmiot zewnętrzny, będzie próbował wpłynąć na kształt projektowanych przepisów, kierując postulaty – świadomie lub nie – do organu innego niż właściwy lub z przedstawicielami takiego organu będzie próbował nawiązać kontakty. Dla zapewnienia przejrzystości prac legislacyjnych niezbędne jest więc dokumentowanie i ujawnianie takich faktów.*

Trudno zgodzić się z opinią Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, że w przypadku wystąpienia takiej sytuacji § 3 Regulaminu zobowiązuje do sporządzenia i przekazania Dyrektorowi Generalnemu notatki służbowej. Adresatem powyższego przepisu, mówiącego o dokumentowaniu nieprawidłowości w kontaktach z lobbystami, są pracownicy będący członkami zespołu realizującego prace nad projektem, zatem z natury rzeczy dotyczy on jedynie aktów opracowywanych w MG.

### 4.2.3 Spotkania z lobbystami i ich wpływ na projektowane przepisy

**[Streszczenie]** W badanym procesie legislacyjnym odbyły się łącznie 4 spotkania z podmiotami zewnętrznymi wyrażającymi chęć omówienia propozycji zmian w ustawie. Wszystkie prośby o spotkania były skierowane do MF, którego przedstawiciele odbyli 2 udokumentowane spotkania z zawodowym lobbystą oraz 2 spotkania z podmiotami zewnętrznymi, niemającymi statusu lobbysty zawodowego,

<sup>129</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w MG pani Agnieszki Woźniak z 18 stycznia 2010 r.



których przebieg i ustalenia nie zostały potwierdzone żadnym dokumentem. Kontrole w MG i MSiT nie ujawniły kontaktów pracowników tych ministerstw z osobami próbującymi wpłynąć na nowelizację ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Wyjątkiem są spotkania ówczesnego Sekretarza Stanu w MSiT pana Adama Giersza z osobami związanymi z Totalizatorem Sportowym S.A.

Pracownicy żadnego z 3 objętych kontrolą ministerstw, biorący udział w pracach legislacyjnych, nie ujawnili w złożonych wyjaśnieniach nieformalnych, pozaprawnych prób wpływu na opracowywaną nowelizację.

**[MF]** W toku prac nad nowelizacją ustawy hazardowej przedstawiciele MF uczestniczyli w dwóch spotkaniach z podmiotem wykonującym zawodową działalność lobbingsową – Central European Consulting Sp. z o.o. (dalej: CEC).

Pierwszy wniosek o spotkanie został skierowany przez CEC – działające wówczas w imieniu European Gambling and Betting Association – 14 marca 2008 r. (a więc przed rozpoczęciem międzyresortowych prac nad projektem) drogą mailową do Szefa Gabinetu Politycznego Ministra Finansów<sup>130</sup>.

Przedstawiciel CEC wskazał, że ma wiedzę, iż trwają prace nad nowelizacją ustawy, oraz że nie osiągnęły etapu (publikacji w BIP), który umożliwia włączenie się w proces legislacyjny. CEC zwrócił uwagę na możliwość zwiększenia dochodów budżetu państwa o wpływy z gier i zakładów w Internecie.

Powyższy wniosek o włączenie się w proces legislacyjny i o zorganizowanie spotkania został zarejestrowany 19 marca 2008 r. przez Biuro Ministra<sup>131</sup>. Ministerstwo nie posiada żadnej dokumentacji potwierdzającej, że w wyniku powyższego wniosku odbyło się spotkanie z przedstawicielem CEC. Według Dyrektora Biura Ministra<sup>132</sup>, *z informacji uzyskanych z Gabinetu Politycznego wynika, że do spotkania, o które wnosili przedstawiciele nigdy nie doszło.*

Następnie, w toku dalszych prac, odbyły się dwa spotkania przedstawicieli CEC, działającymi na rzecz Gtech Polska Sp. z o.o., z pracownikami Departamentu Służby Celnej MF. Spotkania miały miejsce w dniach 12 czerwca 2008 r. i 11 lipca 2008 r. w siedzibie Ministerstwa i – zgodnie z przepisami wewnętrznymi MF – zostały udokumentowane protokołem.

Na spotkaniu w czerwcu 2008 r.<sup>133</sup> przedstawiciel CEC wystąpił z propozycją następujących zmian ustawy:

- usunięcia instytucji dopłat (art. 47a) jako niespotykanego sposobu opodatkowania i mechanizmu stanowiącego główną przeszkodę we wprowadzaniu i rozwoju wiedeoloterii
- zmianę opodatkowania gier dotychczas objętych dopłatami, co zdaniem wnioskodawcy miało zwiększyć wpływy do Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Promocji Kultury.

<sup>130</sup> Pana Marka Radzikowskiego

<sup>131</sup> Pismo z dnia 19 marca 2008 r. znak MB7/0680/24/08/AMR/23/878

<sup>132</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Biura Ministra pani Elżbiety Markowskiej z 23 grudnia 2009 r.

<sup>133</sup> W spotkaniu uczestniczyli ze strony MF: pani A. Cendrowska Z-ca Dyrektora DSC, pan J. Odziomek radca Ministra, pani J. Bogdanowicz główny specjalista w DSC, a ze strony CEC pan Tomasz Kepiński i pan Łukasz Jachowicz.



Przedstawiciele CEC odnieśli się również do kwestii wideoloterii, wyrażając stanowisko, że nie zostały one wprowadzone ze względu na sposób opodatkowania tego typu gier. Zastępca Dyrektora DSC wskazała, że propozycje zmian przedstawione przez lobbystę dotyczą II etapu prac nad ustawą i nie jest wiadome jakie zmiany dotyczące wideoloterii zostaną wprowadzone.

Tematem kolejnego spotkania (11 lipca 2008 r.<sup>134</sup>) z przedstawicielem CEC działającym w imieniu Gtech sp. z o.o., były dopłaty do gier.

Reprezentant CEC przedstawił analizę, z której wynika, że zyski z gier mają bezpośredni związek ze stopniem wypłacalności wygranych i popularnością gier. Obowiązująca dopłata do ceny każdego losu obniża sumę trafiającą do puli nagród, zmniejszając rzeczywistą wypłacalność, bo część wpływów od graczy musi pokryć koszty organizacji gier i zapracować na zysk organizatora.

Z-ca Dyrektora DSC poinformowała podczas spotkania, że rozszerzenie katalogu wynika z postulatu Ministra Sportu i Turystyki, a rezygnacja z dopłat powodowałaby podniesienie podatku.

Następnie przedstawiciel CEC wnioskował<sup>135</sup> we wrześniu 2008 r. o spotkanie z Podsekretarzem Stanu w MF panem Jackiem Kapicą, w celu rozmowy o polityce MF dotyczącej gier losowych, w szczególności w kontekście zapowiadanej reformy prawa związanego z rynkiem wideoloterii. MF odmówił spotkania tłumacząc to licznymi obowiązkami pana Jacka Kapicy<sup>136</sup>.

Poza spotkaniami z podmiotem wykonującym zawodową działalność lobbingsową, w toku prac nad nowelizacją przedstawiciele MF spotykali się z podmiotami niebędącymi zawodowymi lobbystami, które brały udział w procesie legislacyjnym. Wg ustaleń kontroli, odbyły się następujące spotkania z przedstawicielami tego rodzaju podmiotów:

Data	Podmiot biorący udział w spotkaniu	Przedstawiciel MF	Temat spotkania	Wpływ spotkania na projektowane przepisy
18.07.2008	Związek Pracodawców Prowadzących Gry Losowe i Zakłady Wzajemne, reprezentowany przez pana Leszka Hańskiego Prezesa Zarządu i pana Jana Koska wiceprezesa Zarządu	Podsekretarz Stanu w MF pan Jacek Kapica oraz Dyrektor DSC pan Grzegorz Smogorzewski	Stanowisko nt. projektu ustawy zawarte w piśmie Związku z 19 maja 2008 r.	Brak wpływu
02.06.2009	Totalizator Sportowy SA reprezentowany przez prezesa pana Sławomira Dudzińskiego. W spotkaniu uczestniczył Podsekretarz Stanu w MSP pan Adam Leszkiewicz	Podsekretarz Stanu w MF pan Jacek Kapica	Wnioski Totalizatora Sportowego załączone do pisma MSP z 13 maja 2009 r.	Brak wpływu

<sup>134</sup> W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele MF: A. Cendrowska Z-ca DSC, J. Bogdanowicz główny specjalista w DSC oraz Grażyna Kot, główny specjalista w DSC, a ze strony CEC pan Łukasz Jachowicz.

<sup>135</sup> Pismo pana Łukasza Jachowicza z 12 września 2008 r.

<sup>136</sup> Pismo DSC do CEC z 16 września 2008 r.

Ponieważ w przepisach wewnętrznych MF brak jest mechanizmu dokumentowania kontaktów z lobbystami niezawodowymi (por. pkt 4.2.2), ustalenie ich przebiegu i efektów zostało dokonane głównie na podstawie wyjaśnień MF<sup>137</sup>.

Wg wyjaśnień dotyczących kontaktów z lobbystami, złożonych w trakcie przeprowadzonej kontroli przez 69 pracowników MF biorących udział w pracach nad projektem<sup>138</sup>, w toku prac nad ustawą nie odnotowali oni pozaprawnych prób wpływu podmiotów zewnętrznych na przygotowywaną nowelizację.

Natomiast w sprawie kontaktów z podmiotami zewnętrznymi pan Jacek Kapica Podsekretarz Stanu w MF podał<sup>139</sup>, że *byli to: przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Skarbu Państwa, Totalizatora Sportowego S.A., przedstawiciele organizacji gospodarczych działających na rynku gier, Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP. Spotkania zawsze miały miejsce w Ministerstwie Finansów, z wyjątkiem rozmów z przewodniczącym Komisji Finansów Publicznych miały miejsce w Sejmie, ze względu na rozmowę o sprawach ustawy o grach i zakładach wzajemnych przy okazji procedowania w Sejmie innych projektów ustaw, a dyskusje z ministrami w KPRM miały miejsce w Kancelarii Premiera.* Brak dokumentacji z przeprowadzonych spotkań pan Jacek Kapica wyjaśnił tym, że *przedstawiciele MSP i Totalizatora Sportowego S.A., czy też organizacji gospodarczych działających na rynku gier przedstawiali swoje postulaty zawarte w przedstawionym lub nadesłanym piśmie, powtarzając argumentację pisemną. Nie było więc potrzeby formułowania oddzielnej notatki ze spotkania.* Podsekretarz Stanu w MF wskazał ponadto, że nie było prób skontaktowania się z nim za pośrednictwem osób trzecich.

Pracownicy Ministerstwa wskazywali, że prowadzili rozmowy telefoniczne w sprawie nowelizacji ustawy, jednak z rozmów tych nie sporządzono notatek. Na pytanie, dlaczego kontakty te nie były dokumentowane, przełożony tych pracowników – Zastępca Dyrektora DSC odpowiedziała, że wg jej wiedzy pracownicy DSC nie prowadzili rozmów telefonicznych z zawodowymi lobbystami. Tymczasem zgodnie z przepisami wewnętrznymi MF, tylko takie kontakty muszą zostać udokumentowane.

**[MSiT]** Wg wyjaśnień złożonych przez 28 pracowników Ministerstwa, którzy uczestniczyli w badanym okresie w procesie legislacyjnym związanym z projektem ustawy ustalono, że w toku prac nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych nikt spoza Ministerstwa nie próbował, ani nie nawiązał kontaktu z żadnym z tych pracowników.

Natomiast ówczesny Sekretarz Stanu w MSiT pan Adam Giersz poinformował o odbyciu spotkań dotyczących opracowywanej nowelizacji z panem Piotrem Goskiem (wówczas członkiem Zarządu Totalizatora Sportowego S.A.) i panem Mirosławem Roguskim (w latach 2001-2006 Prezesem Zarządu Totalizatora Sportowego S.A.).

---

<sup>137</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF pana Jacka Kapicy z 14 grudnia 2009 r. oraz Dyrektora DSC w MF pana Grzegorza Smogorzewskiego z 22 grudnia 2009 r.

<sup>138</sup> Kierownictwo komórek organizacyjnych Ministerstwa, oraz pracownicy merytoryczni co do których w toku kontroli ustalono, że parafowali lub podpisywali pisma i pracownicy wskazani przez MF jako biorący udział w pracach legislacyjnych.

<sup>139</sup> Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MF pana Jacka Kapicy z 14 grudnia 2009 r.

Spotkanie Sekretarza Stanu w MSiT z panem Piotrem Goskiem miało miejsce 24 kwietnia 2009 r. Podczas tego spotkania, zdaniem pana Adama Giersza<sup>140</sup>, *pan Piotr Gosek nie próbował wpłynąć na treść nowelizowanych przepisów (...) Stwierdził jedynie, iż wysokie dopłaty ograniczają możliwości uruchomienia nowych gier i w konsekwencji zwiększenia przychodów Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.*” Ponadto pan Adam Giersz poinformował, że w trakcie spotkania z panem Piotrem Goskiem *padła sugestia, że wysokie opodatkowanie ogranicza możliwości rozwoju Totalizatora Sportowego i powoduje, iż np. uruchomienie wideoloterii, które mogłyby przynieść dodatkowe wpływy FRKF jest w tej sytuacji nieopłacalne.*

Pan Mirosław Roguski, podczas spotkania, które odbyło się w czerwcu 2009 r.<sup>141</sup> miał poinformować o zagrożeniu dla przychodów FRKF związanym z planowanym przez Totalizator Sportowy S.A. przejściem przez terminale wideoloterii funkcji kolektury gier liczbowych. Zdaniem M. Roguskiego, mogło to spowodować zmniejszenie wpływów na sport i kulturę nawet o 50-60%.

Spotkania z ww. osobami nie zostały udokumentowane. Informacja o spotkaniach nie została przekazana Ministrowi Finansów, jako organowi odpowiedzialnemu za projekt ustawy, co – mimo braku obowiązku prawnego w tym zakresie – należy uznać za niewłaściwe. Pan Adam Giersz wyjaśnił, że nie podjął w następstwie tej rozmowy żadnych działań uznając, że przedstawiona sugestia potencjalnych zagrożeń dla przychodów FRKF nie ma uzasadnienia.

Pan Adam Giersz, Minister Sportu i Turystyki, ówczesny Sekretarz Stanu w MSiT wyjaśnił, że nie traktował tych spotkań jako działalności lobbingowej, lecz jako działalność informacyjną. Trudno zgodzić się z tą tezą, biorąc pod uwagę tematy przeprowadzonych rozmów i powiązanie ww. osób z branżą hazardową. Informowanie o zagrożeniach wynikających z projektowanych rozwiązań nie może być bowiem celem samym w sobie. Należy uznać, że tego rodzaju informacje przekazywane są z zamiarem – pośrednio lub bezpośrednio – spowodowania określonych zmian w projektowanych rozwiązaniach prawnych. Tak więc uprawnione jest twierdzenie, że działania podjęte przez pana Piotra Goska i pana Mirosława Roguskiego podczas spotkań z ówczesnym Sekretarzem Stanu w MSiT, wypełniały znamiona ustawowej definicji lobbingu (tj. zmierzały do wywarcia wpływu na organ władzy publicznej w prowadzonym procesie nowelizacji ustawy), celem było więc ich udokumentowanie i poinformowania o nich ministra odpowiedzialnego za przygotowanie projektu.

Na powyższym przykładzie uwidacznia się jedna z zasadniczych luk ustawy lobbingowej, jaką jest brak przepisów dotyczących prób wpływu na kształt projektowanych przepisów za pośrednictwem przedstawicieli innych organów władzy publicznej niż organ odpowiedzialny za prowadzenie prac legislacyjnych, zwłaszcza jeśli próby te nie są wyrażane w formie pisemnej.

---

<sup>140</sup> Wyjaśnienia pana Adama Giersza Ministra Sportu i Turystyki, uprzednio Sekretarza Stanu w MSiT z 4 grudnia 2009 r.

<sup>141</sup> Minister Sportu i Turystyki pan Adam Giersz w złożonych wyjaśnieniach nie podał daty dziennej spotkania.

**[MG]** Wg wyjaśnień udzielonych przez 10 pracowników MG, którzy uczestniczyli w analizowanym procesie legislacyjnym, nikt spoza Ministerstwa nie próbował ani nie nawiązał z nimi kontaktu w celu wpłynięcia na prowadzone prace i projektowane przepisy.

W okresie prac nad nowelizacją ustawy hazardowej pracownicy MG nie sporządzili żadnych notatek służbowych informujących Dyrektora Generalnego Ministerstwa o podjęciu wobec nich działań lobbingowych w związku z pracami nad projektem przedmiotowej ustawy.

#### **4.2.4 Sprawozdania o podejmowanych działaniach lobbingowych**

**[Streszczenie]** Zgodnie z art. 18 ustawy lobbingowej, kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku i udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

MF oraz MG wywiązały się z ustawowego obowiązku publikacji rocznych informacji o podjętych działaniach lobbingowych. Natomiast MSiT nie sporządziło takiej informacji, tłumacząc to faktem niewystąpienia działań lobbingowych wobec Ministra Sportu i Turystyki.

Ze względu na zawężenie obowiązków sprawozdawczych do lobbingu zawodowego, sporządzane sprawozdania nie oddają rzeczywistej skali i charakteru działań lobbingowych podejmowanych wobec ministrów.

**[MF]** Ministerstwo Finansów wywiązało się z ustawowego obowiązku zamieszczenia w BIP informacji o działaniach podejmowanych wobec Ministra Finansów przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Informacje za 2007 r. i 2008 r. po akceptacji przez Dyrektora Generalnego MF, zostały opublikowane z zachowaniem terminu wskazanego w art. 18 ustawy lobbingowej<sup>142</sup>.

Z informacji wynika, że w 2007 r. miało miejsce 5 wystąpień wobec Ministra Finansów, skierowanych przez 4 podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową. Natomiast w 2008 r. 7 podmiotów 14 razy podejmowało działania wobec Ministra Finansów. W zakresie nowelizacji ustawy hazardowej wykazano 4 wystąpienia jednego zawodowego lobbysty (Central European Consulting Sp. z o.o.).

**[MSiT]** W okresie od 7 marca 2006 r. do 29 lutego 2008 r. MSiT nie opracowało informacji o działaniach podejmowanych wobec Ministra Sportu i Turystyki przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

Przyczyną niesporządzenia takiej informacji, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego MSiT oraz Dyrektora DPK<sup>143</sup>, był brak wystąpień lobbystów, co skutkowało brakiem konieczności, a nawet możliwości opracowania sprawozdania.

**Sporządzane informacje, na skutek ograniczenia ich zakresu do lobbingu zawodowego, nie przedstawiają rzeczywistego obrazu podejmowanych działań.**

<sup>142</sup> 8 lutego 2008 r. oraz 20 lutego 2009 r.

<sup>143</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego MSiT pani Moniki Rolnik z 27 października 2009 r. oraz Dyrektora DPK w MSiT pana Rafała Wosika z 30 października 2009 r.

Należy jednak stwierdzić, że mimo braku wyraźnej dyspozycji ustawowej, dla zapewnienia przejrzystości w tym obszarze – co było intencją wprowadzenia obowiązków sprawozdawczych w ustawie – celowym było w tym przypadku zamieszczenie w BIP informacji o niepodejmowaniu działań lobbingowych wobec Ministra Sportu i Turystyki.

**[MG]** Ministerstwo Gospodarki terminowo opracowało i zamieściło w BIP informacje o działaniach podejmowanych w 2007 r. i 2008 r. wobec Ministra Gospodarki przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (informacje z 29 lutego 2008 r. oraz 27 lutego 2009 r.).

Z informacji wynika, że w 2007 r. działania lobbingowe wobec Ministra Gospodarki podjął dwukrotnie jeden podmiot (w zakresie innego projektu niż nowelizacja ustawy hazardowej), natomiast w 2008 r. nie miały miejsca przypadki podjęcia takich działań.

Biorąc pod uwagę obszar właściwości Ministra Gospodarki i charakter opracowywanych przez niego aktów prawnych, oddziałujących na sferę przedsiębiorczości, można postawić tezę o potencjalnie znacznym zainteresowaniu określonych grup interesu (zwłaszcza przedsiębiorców) uczestnictwem w prowadzonych pracach legislacyjnych. Tymczasem wg sporządzonych informacji zakres podejmowanych wobec MG działań lobbingowych miałby być znikomy, pojawia się więc pytanie, co do skuteczności regulacji ustawowych w ujawnianiu udziału podmiotów zewnętrznych w procesach legislacyjnych.

#### **4.2.5 Jawność dokumentów dotyczących prac legislacyjnych**

Istotną kwestią, która została ujęta w ustawie lobbingowej, mimo że nie jest ściśle związana z wykonywaniem lobbingu, jest uregulowany w art. 6 ustawy obowiązek publikowania w BIP – od chwili udostępnienia programów prac legislacyjnych lub projektu, który nie był zawarty w programie – wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektem. W przypadku analizowanego procesu legislacyjnego obowiązek ten ciążył na MF i był realizowany – poprzez publikację m.in. wszystkich wystąpień o charakterze lobbingowym, o których mowa w niniejszym rozdziale – z drobnymi uchybieniami.

### 4.3 Podsumowanie

Powyższa analiza uregulowań prawnych lobbingu oraz stosowanej przez ministerstwa praktyki jednoznacznie wskazuje, że ustawa lobbingowa nie spełnia założonej roli i nie gwarantuje jednolitości postępowania stosujących ją urzędów. Jest to ustawa określająca przede wszystkim obowiązki organów władzy w procesie legislacyjnym, nie służy natomiast ujawnianiu działalności lobbingowej w tym procesie. Przepisy ustawy są niejasne i regulują problem lobbingu jedynie fragmentarycznie, co nie tylko nie sprzyja jawności działalności lobbingowej, ale nawet prowadzi do zafałszowania obrazu jej skali i efektów.

Słabości i luki aktualnych rozwiązań, skutkujące fikcyjnością uregulowania obszaru ujawniania wpływów na proces stanowienia prawa, jak również wątpliwości interpretacyjne dotyczą w zasadzie wszystkich aspektów regulacji, od definicji lobbingu, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy, po sposób wykonywania i formy kontroli działalności lobbingowej.

Przede wszystkim jednak ustawa w sposób nieuzasadniony ogranicza się do lobbingu zawodowego, pomijając jego najczęściej występującą formę, tj. lobbing podejmowany bezpośrednio przez podmioty zainteresowane. Tak ukształtowany zakres ustawy sprawia, że faktycznie ma ona znikome oddziaływanie na regulowany obszar.

Jednocześnie, przy poświęceniu większości uregulowań zawodowej działalności lobbingowej, są one na tyle niepełne i nieskuteczne (nałożenie obowiązków jedynie na organy państwowe, brak sankcji za naruszenia ustawy, oddelegowanie sposobu postępowania urzędników z lobbystami do przepisów wewnętrznych skutkujące niejednolitością i niską jakością tych regulacji), że również ta forma wpływania na proces tworzenia prawa pozostaje faktycznie poza kontrolą.

Zobrazowaniem zafałszowanego obrazu skali i wyników zawodowej działalności lobbingowej jest wykazywany przez ministerstwa w rocznych informacjach znikomy zakres działań lobbingowych. Dotyczy to nawet takich resortów jak MG czy MF, co do których można zakładać, że ze względu na swoją właściwość rzeczową, mogą być częstym obiektem działań lobbingowych. Budzi to poważne wątpliwości co do znaczenia przepisów lobbingowych w obecnym kształcie dla zapewnienia jawności i przejrzystości wpływu podmiotów zewnętrznych na proces stanowienia prawa. Możliwą przyczyną takiego stanu rzeczy jest właśnie nieodniesienie przepisów ustawowych do lobbingu niezawodowego, który, stanowiąc znaczny udział w procesach legislacyjnych, pozostaje *de facto* poza regulacją.

Stosowanie ustawy w jej obecnym kształcie, a właściwie iluzoryczność jej stosowania (w rezultacie czego poza regulacjami pozostaje „szara strefa” lobbingu), pogłębia powszechne przekonanie o utożsamieniu lobbingu z korupcją, co nie sprzyja zmianom świadomościowym i wprowadzaniu właściwego rozumienia tych zjawisk. Utrwała się negatywne rozumienie lobbingu jako zakulisowych działań i kontaktów z decydentami w celu uzyskania korzyści.

W odniesieniu zaś do ustaleń kontroli dotyczących lobbingu w procesie nowelizacji ustawy hazardowej, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Podkreślić należy, że przeprowadzone kontrole ograniczyły się jedynie do ustalenia zgodności postępowania

ministerstw z obowiązującą, fragmentaryczną regulacją, nie mogły natomiast – ze względu na brak odpowiednich narzędzi – dać odpowiedzi na pytanie, czy w toku prac legislacyjnych miały miejsce próby nieformalnego wpływu na projektowane przepisy.

Wnioski wynikające z analizy przepisów lobbingowych oraz z praktyki ich stosowania pozwalają postawić tezę, że mimo istnienia ustawy, działalność lobbingowa jest faktycznie nieuregulowana i pozostaje poza kontrolą. Skala zidentyfikowanych słabości i luk daje podstawę do wniosku o iluzorycznej roli przepisów ustawy lobbingowej i konieczności niezwłocznego opracowania nowej regulacji.



## 5 Rekomendacje

### 5.1 Procedura legislacyjna

#### 5.1.1 Regulamin pracy Rady Ministrów

1. Wprowadzenie instytucji „strażnika procesu” – podmiotu niebędącego uczestnikiem procesu legislacyjnego, dysponującego zdolnością instytucjonalną do śledzenia i oceny wszystkich procesów legislacyjnych, wyposażonego w kompetencje nadzorczo-kontrolne, który od momentu podjęcia prac legislacyjnych przez organ wnioskujący, na wszystkich etapach procesu czuwałby nad jego prawidłowością i realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz obowiązujących standardów (por. pkt 3.3.1.1). Powierzenie tych obowiązków osobie w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
2. W celu indywidualizacji odpowiedzialności, wprowadzenie obowiązku podpisywania każdej wersji projektu przez urzędnika odpowiedzialnego za przygotowanie projektu.
3. Wprowadzenie obowiązku zaopiniowania przez KPRM co najmniej dwóch wersji Oceny Skutków Regulacji, tj.: dołączanej do projektu przekazywanego pod obrady stałego komitetu Rady Ministrów oraz pod obrady Rady Ministrów (por. pkt 3.3.1.1).

W przypadkach, gdy OSR dotycząca projektu przekazywanego pod obrady SKRM lub Rady Ministrów nie uległa zmianie w stosunku do wcześniej zaopiniowanej, zobowiązanie organu wnioskującego do wyraźnego stwierdzenia braku zmian przy przekazywaniu projektu do rozpatrzenia przez ww. organy.

4. W odniesieniu do opiniowania projektu pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej:
  - a. W przypadku projektów procedowanych bez uprzedniego opracowania założeń (projekty opracowane przez organ wnioskujący) – wprowadzenie obowiązku opiniowania pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej, zarówno projektu przekazywanej do uzgodnień międzyresortowych, jak i każdej wersji przekazywanej do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów.
  - b. W przypadku projektów poprzedzonych opracowaniem założeń (projekty opracowane przez Rządowe Centrum Legislacji) – wprowadzenie obowiązku opiniowania pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej każdej wersji projektu przekazywanego do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów.

(por. pkt 3.3.1.5, 3.4.6)

5. W przypadku istnienia obowiązku zaopiniowania projektu przez Radę Legislacyjną – wprowadzenie zasady, że opiniowaniu podlega projekt rekomendowany Radzie Ministrów (por. pkt 3.3.1.6).

Wprowadzenie obowiązku rozpatrzenia ewentualnych uwag Rady Legislacyjnej przez stały komitet Rady Ministrów.

6. Wprowadzenie obowiązku uzasadniania uwag zgłaszanych przez organy uczestniczące w uzgodnieniach, pod rygorem ich uznania za niewniesione.
7. Określenie wyraźnego rygoru nierozpatrzenia uwag wniesionych nieterminowo.
8. Wprowadzenie zakazu dokonywania zmian merytorycznych w projekcie rekomendowanym Radzie Ministrów (por. pkt 3.4.3.2 i 3.4.4).

Dopuszczenie zmian merytorycznych tylko w wyjątkowych przypadkach, z obowiązkiem ich szczególnego uzasadnienia oraz „powrotu” projektu pod obrady SKRM. W sytuacji dokonania zmian merytorycznych po posiedzeniu Komisji Prawniczej – po ponownym rozpatrzeniu przez SKRM ponowne opracowanie projektu przez Komisję Prawniczą.

9. Doprecyzowanie konieczności zamieszczenia w uzasadnieniu projektu informacji o notyfikacji, również w sytuacji, gdy w ocenie organu wnioskującego projekt nie podlega obowiązkowi notyfikacji (por. pkt 0).
10. Ograniczenie do sytuacji wyjątkowych możliwości wszczynania procesów legislacyjnych nieprzewidzianych w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Wprowadzenie obowiązków: szczególnego uzasadnienia podjęcia prac nieuwjętych w programie, poinformowania Prezesa Rady Ministrów (za pośrednictwem Szefa KPRM) oraz uzyskania potwierdzenia zgodności z polityką Rządu (por. pkt 3.2.7).

11. W przypadku istotnego naruszenia obowiązków określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów dla prowadzonego procesu legislacyjnego, określenie konsekwencji w postaci braku możliwości rozpoczęcia kolejnego etapu prac:
  - naruszenie obowiązków na etapie uzgodnień międzyresortowych – niemożność rozpatrzenia projektu przez SKRM,
  - naruszenie obowiązków na etapie prac SKRM – niemożność przekazania projektu Radzie Ministrów.

Wprowadzenie możliwości zobowiązania właściwych organów przez „strażnika procesu” do niezwłocznego dopełnienia obowiązków określonych w przepisach prawa. (por. pkt 3.3.1.7 i 3.4.5.3)

12. W przypadku procesów legislacyjnych, w których projekt aktu normatywnego opracowuje organ wnioskujący („stara ścieżka”) – uregulowania etapu prac prowadzonych wewnątrz urzędu obsługującego organ wnioskujący, tj. określenie niezbędnej dokumentacji potwierdzającej zasadność rozpoczęcia prac legislacyjnych (por. pkt 3.2).

13. Wprowadzenie obowiązku dokumentowania wszystkich ustaleń konferencji uzgodnieniowych (również sposobu uzgodnienia brzmienia przepisów), bez ograniczenia do sporządzenia protokołu rozbieżności (por. pkt 3.3.1.7 i 3.4.5.3).
14. W celu zabezpieczenia przed nagłymi, nieuzasadnionymi zmianami stanowisk podmiotów biorących udział w pracach legislacyjnych, wprowadzenie dopuszczalności wnoszenia uwag do projektu poza trybem prac legislacyjnych, tj. poza uzgodnieniami międzyresortowymi lub pracami stałego komitetu Rady Ministrów, jedynie w wyjątkowych sytuacjach, z obowiązkiem szczególnego uzasadnienia oraz poinformowania „strażnika procesu” o odstępstwie od formalnego trybu (por. pkt 3.3.1.3).
15. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających bezstronność urzędników biorących udział w pracach legislacyjnych.
16. Prowadzenie przez organ wnioskujący metryczki projektu, zawierającej m.in. wszelkie informacje o kolejnych zmianach wprowadzanych w projekcie oraz ich przyczynach.

### **5.1.2 Zarządzenie w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów**

17. Wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym na etapie prac stałego komitetu Rady Ministrów:
  - nie podlegają ponownemu rozpatrzeniu uwagi już raz rozpatrzone i odrzucone przez Komitet,
  - ograniczenie możliwości dokonywania zmian w przepisach rozpatrzonych i przyjętych przez Komitet do sytuacji, w których zaistnieje potrzeba dostosowania ich brzmienia do przepisów, których treść została uzgodniona później,
  - nie podlegają rozpatrzeniu uwagi wniesione po raz pierwszy przed posiedzeniem Komitetu, a nie zgłoszone w uzgodnieniach międzyresortowych, w sytuacji gdy istniała możliwość wcześniejszego ich zgłoszenia (tj. gdy brzmienie projektu w części, której dotyczą uwagi, nie uległo zmianie między uzgodnieniami międzyresortowymi a posiedzeniem Komitetu).(por. pkt 3.4.1.1)
18. Zmiana określonego w § 12 Zarządzenia terminu na wnoszenie uwag do dokumentu, który ma być rozpatrzony przez SKRM na 3 dni robocze przed posiedzeniem komitetu (por. pkt 3.4.1.1).

### **5.1.3 Rozporządzenie w sprawie notyfikacji**

19. Określenie terminów notyfikacji do Komisji Europejskiej rządowych projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne, w następujący sposób:
  - projekt ustawy – niezwłocznie po przyjęciu przez Radę Ministrów,
  - projekt rozporządzenia Rady Ministrów – niezwłocznie po przyjęciu przez stały komitet Rady Ministrów,

- projekty innych rozporządzeń – niezwłocznie po zakończeniu procesu uzgodnień międzyresortowych.  
(por. pkt 3.1.3 i 0)
- 20. Zobowiązanie Ministra Gospodarki, jako krajowego koordynatora ds. notyfikacji, do wydawania – na wniosek organów wnioskujących oraz „strażnika procesu” – opinii w sprawie konieczności notyfikowania projektu aktu prawnego.
- 21. Zobowiązanie „strażnika procesu” do występowania do Ministra Gospodarki o opinię w sprawie konieczności notyfikowania projektu aktu prawnego w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowej oceny potrzeby notyfikacji przedstawionej przez organ wnioskujący.
- 22. Przyznanie Ministrowi Gospodarki prawa notyfikowania projektu aktu normatywnego nawet w przypadku, gdy w ocenie organu wnioskującego projekt nie podlega notyfikacji.
- 23. Zobowiązanie do określenia przez kierowników jednostek w przepisach wewnętrznych, trybu analizy i opiniowania projektu aktu prawnego pod kątem obowiązku notyfikacji oraz podejmowania decyzji w tej sprawie (por. pkt 3.5.4).

#### **5.1.4 Inne przepisy – w zakresie konsultacji społecznych**

- 24. Zastąpienie obowiązku konsultowania projektów z indywidualnie zapraszanyimi organizacjami społecznymi przez umożliwienie im wypowiedzenia się na temat tych projektów na zasadach określonych w nowej ustawie lobbingowej (por. pkt 4.2.1).
- 25. W konsekwencji powyższej rekomendacji, zmiany w przepisach szczególnych określających obowiązek przeprowadzenia takich konsultacji przez organ wnioskujący i brak możliwości ich udziału w międzyministerialnych konferencjach uzgodnieniowych.

#### **5.1.5 Pozostałe rekomendacje**

- 26. Zebranie i opracowanie standardów tworzenia prawa.
- 27. Wprowadzenie standardów dokumentacyjnych procesu legislacyjnego, które umożliwią identyfikację przyczyn i intencji zmian oraz ich autorów.
- 28. Zabezpieczenie integralności tekstu projektu aktu prawnego np. poprzez wprowadzenie obowiązku oznaczania kolejnych wersji projektów sumami kontrolnymi.
- 29. Wprowadzenie obowiązku graficznego wyróżniania kolejnych zmian w projekcie, w sposób pozwalający ustalić dodane, usunięte i zmienione fragmenty.
- 30. Większe wykorzystanie narzędzi informatycznych w prowadzeniu i dokumentowaniu przebiegu procesu legislacyjnego.

31. Zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu merytorycznego służb legislacyjnych organów administracji rządowej.
32. Rozważenie roli resortowych koordynatorów ds. notyfikacji.

## 5.2 Lobbying

### 5.2.1 Założenia ogólne

Wykazane wyżej słabości obecnie obowiązującej ustawy jednoznacznie wskazują na konieczność możliwie najszybszego wprowadzenia zmian w tej dziedzinie.

Nowa ustawa o ujawnianiu lobbingu w procesie legislacyjnym powinna stać się jednym z istotnych elementów składających się na pełny system rozwiązań w dziedzinie przejrzystości i rozliczalności organów władzy publicznej, obejmujący zarówno już istniejące akty prawne (jak np. ustawa o dostępie do informacji publicznej, ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne), jak i uzupełniony o nowe regulacji (prawo antykorupcyjne, regulacje dotyczące jawności pozostałych procesów decyzyjnych wszystkich podmiotów władzy publicznej) oraz pozaprawne formy, takie jak kodeksy etyki czy kodeksy postępowania lobbystów (samoregulacja środowisk lobbingsowych). Dopiero efekt synergii uzyskany z łącznego funkcjonowania ww. regulacji może przynieść pożądane zmiany jakościowe w omawianej dziedzinie.

Opracowanie i wprowadzenie szeroko rozumianego prawa lobbingsowego, nie ograniczonego do obszaru stanowienia prawa, lecz obejmującego wszystkie procesy decyzyjne władz publicznych, nie wydaje się obecnie możliwe, ze względu na brak powszechnie akceptowanych, całościowych koncepcji w tym zakresie. Zatem racjonalnym i wykonalnym kierunkiem działań powinna być gruntowna zmiana obecnie obowiązujących uregulowań dotyczących lobbingu w procesie stanowienia prawa – z uwagi na skalę koniecznych zmian – poprzez opracowanie nowej ustawy lobbingsowej.

Celem przepisów regulujących lobbying powinno być **ujawnianie wszelkich, pochodzących spoza administracji publicznej, prób wpływu na projektowane akty prawne i ich skutków**. Ma to służyć umożliwieniu społeczeństwu pozyskania wiedzy o usiłowaniach wpływów na procesy legislacyjne oraz zwiększeniu zaufania do organów państwowych, w tym przede wszystkim Rządu, będącego głównym celem działań lobbystów (zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio poprzez parlamentarzystów, mających łatwiejszy dostęp do struktur rządowych).

Nowa ustawa powinna dokonać zmiany jakościowej w regulacji i funkcjonowaniu tego obszaru, sprawiając, że przestrzeganie ustawy będzie dla lobbystów korzystniejsze, niż działanie poza jej przepisami.

Projektując rozwiązania przyszłej ustawy lobbingsowej należy mieć świadomość, że jej przepisy, niezależnie od stopnia szczegółowości i restrykcyjności, nie zagwarantują całkowitego wyeliminowania nielegalnych form wpływu na procesy decyzyjne. Żadne bowiem przepisy nie są w stanie zapewnić odpowiednich postaw etycznych, zarówno wśród urzędników, jak i lobbystów, a właśnie od tych postaw w dużej mierze zależy kultura lobbingu i jego społeczne postrzeganie. Ustawa lobbingsowa powinna jednak

ograniczyć do minimum ryzyko występowania nieformalnych, nieujawnionych wpływów na proces stanowienia prawa, wprowadzając odpowiednie mechanizmy służące jawności i przejrzystości tego procesu i podejmowanych w związku z nim działań.

## 5.2.2 Propozycje rozwiązań

### 5.2.2.1 DEFINICJA DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ

33. Rekomendowane jest przyjęcie definicji lobbingu zmienionej w stosunku do obecnie obowiązującej poprzez:

- zniesienie ograniczenia do procesu stanowienia prawa, jako rozpoczętej procedury legislacyjnej, przy jednoczesnym odniesieniu lobbingu do wywierania wpływu na przepisy prawa,
- wskazanie przykładowych działań lobbingowych (katalog otwarty),
- wskazanie działań, które nie są lobbingiem (wyłączenia).

Zaleca się uwzględnienie w definicji działalności lobbingowej niżej opisanych elementów:

34. Określenie cech lobbingu – działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, podejmowane w procesie stanowienia prawa lub zmierzające do jego wszczęcia, którego celem jest osiągnięcie określonych zmian stanu prawnego, poprzez wywieranie wpływu na organy władzy publicznej.

35. Wskazanie głównych rodzajów kontaktu lobbingowego – działalność lobbingowa może polegać w szczególności na:

- zgłaszaniu propozycji rozwiązań prawnych lub wniosków o podjęcie określonej inicjatywy legislacyjnej,
- zgłaszaniu wniosków do projektowanych aktów prawnych w prowadzonych przez właściwe organy w procesach legislacyjnych,
- wyrażaniu stanowiska i prezentowaniu opinii wobec projektowanych rozwiązań prawnych,
- przedstawianiu ekspertyz zawierających propozycje rozwiązań.

36. Wskazanie wyłączeń przedmiotowych – działalnością lobbingową nie jest działalność polegająca na wykonywaniu zawodu dziennikarza lub prezentowaniu opinii i wniosków w formie prac naukowych lub w ramach działalności dydaktycznej.

Taki sposób zdefiniowania działalności lobbingowej wyeliminuje wady obecnie obowiązującej definicji, mającej z jednej strony zbyt szeroki zakres i nie przewidującej żadnych wyłączeń, a z drugiej strony sformułowanej w sposób pozostawiający poza jej zakresem działania zmierzające do spowodowania wszczęcia procesu legislacyjnego (por. pkt 4.1.2).

37. Ze względu na pojawiające się w praktyce problemy dotyczące stosowania do wystąpień lobbingowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (por. pkt 4.2.1), rekomendowane jest wyraźne wskazanie, że do wystąpień zawierających propozycje, opinie lub wnioski dotyczące stanowienia prawa,



nie stosuje się przepisów Kpa (z wyjątkiem spraw nieuregulowanych w ustawie lobbingowej).

- 38.** Rekomendowane jest rozważenie odrębnego określenia obowiązków organów władzy publicznej w odniesieniu do masowych wystąpień obywateli (np. poprzez publikację zbiorczej odpowiedzi).

#### **5.2.2.2 ZAKRES PRZEDMIOTOWY USTAWY**

- 39.** W celu wyeliminowania luk istniejących na gruncie obecnej regulacji (por. pkt 4.1), rekomendowane jest objęcie przepisami ustawy następujących zagadnień:
- a. Lobbing zawodowy – utrzymanie dotychczas wyodrębnionej kategorii działalności lobbingowej, z jednoczesnym uszczegółowieniem odnoszących się do niej regulacji., w tym przede wszystkim rozszerzenie zakresu definicji również na działalność podejmowaną na rzecz pracodawcy w ramach stosunku pracy (por. pkt 4.1.2 4.1.6).
  - b. Lobbing niezawodowy – objęcie przepisami ustawy również działalności prowadzonej przez podmioty nieposiadające statusu lobbysty zawodowego (por. pkt 4.1.5). Do tej grupy lobbystów, podobnie jak do lobbystów zawodowych, powinny odnosić się przepisy określające zasadę jawności, sposób wykonywania i kontroli działalności lobbingowej
  - c. Zasada jawności działalności lobbingowej – określenie w ustawie zasady jawności działalności lobbingowej i ujęcie w niej przepisów służących ujawnianiu prób wpływu na stanowienie prawa; wyłączenie z ustawy przepisów dotyczących jawności prac Rządu (por. pkt 4.1.4).
  - d. Sposób wykonywania działalności lobbingowej – wskazanie form wykonywania działalności oraz praw i obowiązków podmiotów wykonujących działalność lobbingową, oddelegowanie do przepisów wykonawczych.
  - e. Kontrola i monitoring działalności lobbingowej – określenie narzędzi monitoringu i kontroli nad wykonywaniem działalności lobbingowej, w tym kwestie sprawozdawczości i kar za naruszenie przepisów ustawy.

#### **5.2.2.3 ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY**

- 40.** Rekomendowane jest objęcie ustawą wszystkich organów państwowych, niezależnie od tego, czy mają inicjatywę ustawodawczą, czy też odpowiedzialne są jedynie za opracowanie merytoryczne projektu, wnoszonego następnie przez inny organ. Tak więc obowiązki określone dla administracji, dotyczące ujawniania prób wpływu na prace legislacyjne, powinny być adresowane do wszystkich organów władzy publicznej, również do organów podległych Sejmowi i Prezydentowi RP.



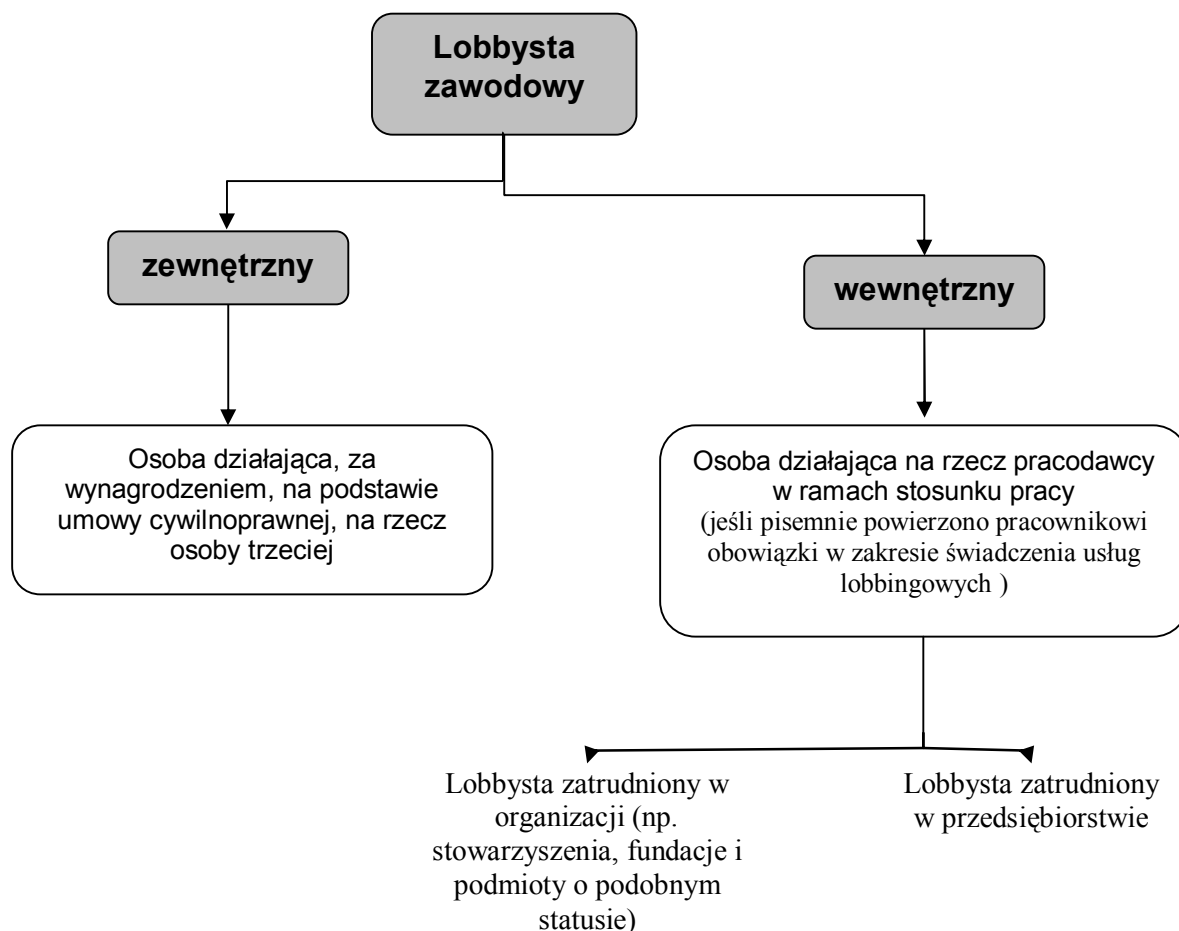
41. Wyraźnego rozstrzygnięcia w przepisach ustawy wymaga kwestia ich stosowania do stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego (por. pkt 4.1.3). Specyfika samorządu i jego trybu prac nad stanowieniem aktów prawnych uniemożliwia bezpośrednio zastosowanie przepisów dotyczących lobbingu na poziomie „centralnym”.

Zasadność uregulowania lobbingu na poziomie samorządowym może budzić wątpliwości. Z jednej strony, uregulowanie działalności lobbingu w procesie tworzenia prawa miejscowego należy uznać za całkowicie uzasadnione, ze względu na to, że przepisy prawa miejscowego istotnie oddziałują na określone grupy interesu. Z drugiej strony objęcie tymi regulacjami całości działalności prawotwórczej samorządu może prowadzić do sformalizowania procesów prawotwórczych w jednostkach samorządu terytorialnego, w niektórych przypadkach w stopniu niewspółmiernym do potrzeb i korzyści.

Przychylając się do objęcia ustawą również szczebla samorządu terytorialnego, rekomenduje się opracowanie szczególnych rozwiązań dostosowanych do sfery samorządowej. Jedną z możliwości jest uzależnienie obowiązku stosowania ustawy od wielkości jednostki samorządu terytorialnego (np. próg dotyczący wydatków w danym roku budżetowym) lub przedmiotu opracowywanej regulacji (np. określonego rodzaju inwestycje, plany zagospodarowania przestrzennego).

#### 5.2.2.4 ZAWODOWA DZIAŁALNOŚĆ LOBBINGOWA

W odniesieniu do zawodowej działalności lobbingowej, rekomendowane jest przyjęcie następującej – wzorowanej na rozwiązaniu kanadyjskim – klasyfikacji podmiotów prowadzących ten rodzaj działalności:

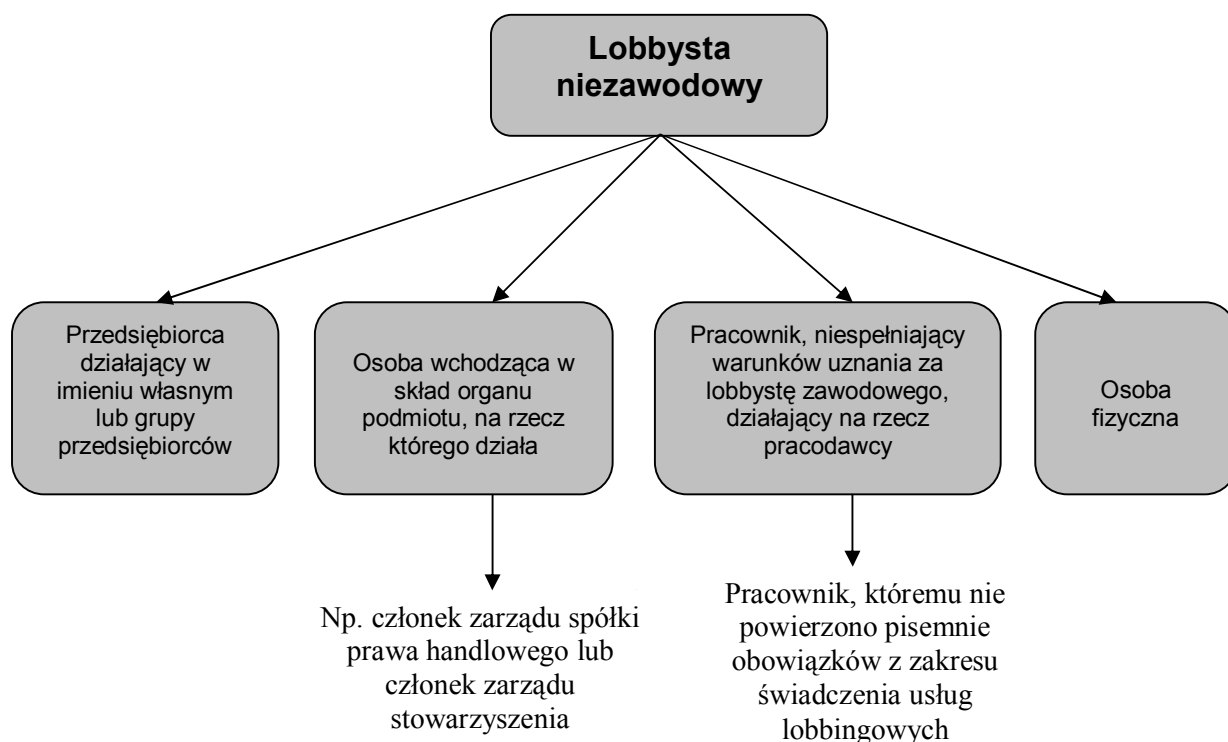


Zdefiniowanie lobbingu zawodowego w powyższy sposób przyczyni się do usunięcia luki istniejącej w obecnej regulacji, polegającej na ograniczeniu definicji lobbingu zawodowego do prowadzonego na podstawie umów cywilnoprawnych (por. pkt 4.1.2).

#### 5.2.2.5 LOBBING NIEZAWODOWY

Rekomendowane jest zniesienie istniejącego w obecnej ustawie ograniczenia regulacji do lobbingu zawodowego i jej rozszerzenie na najczęściej podejmowaną formę działalności, tj. działalność wykonaną bezpośrednio przez zainteresowany podmiot (por. pkt 4.1.2). Ze względu na skalę działalności niezawodowej jest to niezbędne do realizacji celu ustawy, jakim jest ujawnienie wszelkich wpływów zewnętrznych na tworzenie prawa.

Lobbieniem niezawodowym będzie każda inna niż zawodowa forma działalności, w ramach której można przewidzieć w szczególności następujące rodzaje:



Określenie takich kategorii lobbystów w ustawie wprost wskaże na lobbing niezawodowy jako jeden z rodzajów działalności lobbingsowej, której dotyczą przepisy ustawy. W konsekwencji regulacją objęty zostanie lobbing prowadzony przez podmioty działające w formie stowarzyszeń lub innych organizacji, których prawo do zabierania głosu w procesach legislacyjnych wywodzone jest z przepisów określających zasady ich działania (np. ustawa Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o izbach gospodarczych). Nie znajduje uzasadnienia utrzymanie obecnie obowiązującego uprzywilejowania grup nacisku tylko ze względu na formę prawną ich działalności. Grupy interesu działające w np. formie stowarzyszeń lub izb przemysłowych są najbardziej aktywnymi lobbystami i mają większe możliwości wpływu na procesy decyzyjne niż gdyby występowały jako lobbysci. Nieuregulowanie prowadzonej przez tego rodzaju podmioty działalności sprawiłoby, że cel regulacji obszaru lobbingu byłby niemożliwy do osiągnięcia.

Konsekwencją tak przyjętego zakresu lobbingu będzie również rezygnacja z obecnego kształtu konsultacji społecznych, w których wysyła się indywidualne zaproszenia do wzięcia udziału w konsultacjach. Odstąpienie od uprzywilejowania niektórych podmiotów, deformującego zasadę równości i przejrzystości, zostanie wzmocnione także odpowiednimi rozwiązaniami dotyczącymi równego i jednoczesnego dostępu do informacji o pracach legislacyjnych Rządu.

### 5.2.2.6 ZASADA JAWNOŚCI DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ

42. Rezygnacja z uregulowania w ustawie lobbingowej kwestii związanych z jawnością prac legislacyjnych, jako że zagadnienia te nie są bezpośrednio związane z działalnością lobbingową.

Kwestie związane z publikowaniem programu prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz projektów ustaw i rozporządzeń należałoby ująć w akcie prawnym bezpośrednio dotyczącym działalności legislacyjnej Rządu (Regulamin pracy Rady Ministrów), zwłaszcza że generalny obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej zamierzeń działań władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz projektowaniu aktów normatywnych, określa ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>144</sup>. Nieuzasadnione jest zatem powielanie tych obowiązków w ustawie lobbingowej, w odniesieniu do Rady Ministrów (por. pkt 4.1.4).

43. Rekomendowane jest przeprowadzenie analizy celowości utrzymania instytucji wysłuchania publicznego. W przypadku utrzymania tej formy konsultacji projektów aktów prawnych, należy wprowadzić zmiany korygujące obecnie funkcjonujące rozwiązanie (por. pkt 4.1.4). Do najważniejszych zmian powinno należeć:

- wprowadzenie obowiązkowego wysłuchania publicznego w procesach legislacyjnych dotyczących ustaw o szczególnym znaczeniu społecznym,
- zmiana terminu wysłuchania publicznego – w przypadku projektów rządowych powinno się ono odbywać nie później niż przed pierwszym rozpatrzeniem projektu przez stały komitet Rady Ministrów.

44. Rekomendowane jest określenie w ustawie zasady jawności wszelkich działań lobbingowych oraz określenie narzędzi i mechanizmów służących ich ujawnianiu.

45. Aby wziąć udział w pracach legislacyjnych każdy podmiot będzie zobowiązany do zgłoszenia na urzędowym formularzu (wg wzoru określonego w akcie wykonawczym do ustawy) swoich danych oraz kierowanych postulatów; rejestracja i publikowanie zgłoszeń w BIP.

Zakres danych w formularzu powinien obejmować w szczególności:

- dane identyfikacyjne lobbysty,
- wskazanie podmiotu, na rzecz którego lobbysta działa,
- określenie żądania lobbysty w stosunku do projektowanych przepisów.

Określenie skutków niezachowania formy urzędowego formularza – organ wnioskujący pozostawia zgłoszenia bez rozpoznania, co skutkuje niemożliwością podjęcia przez podmiot aktywnego uczestnictwa w procesie (podmiot, który nie dopełni warunków formalnych nie będzie mógł skutecznie wnioskować o spotkania z przedstawicielami organów lub o ustosunkowanie się przez organ do przedstawionego stanowiska, nie będzie mógł być uczestnikiem żadnej z form konsultacji społecznych, np. wysłuchania

<sup>144</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

publicznego). O pozostawieniu zgłoszenia bez rozpoznania organ wnioskujący informuje lobbystę.

Zobowiązanie urzędów do prowadzenia i publikowania w BIP wykazu podmiotów, które próbowały wpłynąć na prace legislacyjne w trybie niezgodnym z ustawą, np. przekazały zgłoszenia bez zachowania formy urzędowego formularza lub skierowały je do niewłaściwego organu. Zakres publikowanych informacji powinien umożliwić ustalenie, w czym imieniu działa podmiot zgłaszający i jakiego rozstrzygnięcia się domaga.

Skutki nieprawidłowego wypełnienia formularza – utrzymanie obecnie istniejącego rozwiązania (organ wnioskujący wzywa do uzupełnienia w określonym terminie pod rygorem uznania, że nastąpiła rezygnacja z udziału w pracach nad projektem).

W przypadku wpływu formularza (lub zgłoszenia mającego inną formę niż urzędowy formularz) do organu niebędącego organem odpowiedzialnym za prowadzenie prac legislacyjnych (np. przez innego ministra lub organ podległy ministrowi wnioskującemu), organ ten powinien:

- ujawnić ten fakt (obowiązek opublikowania zgłoszenia w BIP),
- przekazać zgłoszenie organowi wnioskującemu (bez oceny formalnej i merytorycznej zgłoszenia, która dokonana będzie przez organ właściwy w sprawie), jednocześnie informując lobbystę o przekazaniu zgłoszenia zgodnie z właściwością.

- 46.** Objęcie obowiązkiem rejestracji lobbystów zawodowych, tj. podmiotów świadczących usługi na podstawie umów cywilnoprawnych oraz pracodawców zatrudniających osoby, którym powierzono obowiązki w zakresie prowadzenia działalności lobbingowej.

Utrzymanie prowadzenia rejestru przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Uzależnienie możliwości wykonywania zawodowej działalności lobbingowej od uzyskania wpisu do rejestru. Utrzymanie kary finansowej za prowadzenie działalności bez wpisu.

Wprowadzenie formularza zgłoszeniowego do rejestru, obejmującego w szczególności dane identyfikacyjne podmiotu oraz wskazanie osób uprawnionych do reprezentacji.

Zobowiązanie lobbystów do niezwłocznego zgłaszania zmiany danych podlegających wpisowi do rejestru, pod rygorem wykreślenia z rejestru i/lub kary finansowej.

- 47.** Publikacja dokumentów i materiałów dotyczących prac legislacyjnych – określenie zasad gwarantujących publikację materiałów w sposób umożliwiający określenie, kto i w czym imieniu podejmował działania i jaki miały one wpływ na projektowane przepisy.

Rozważenie rezygnacji z obowiązku publikacji pism o charakterze „technicznym”.

Nałożenie na organ wnioskujący obowiązku sporządzenia metryczki projektu aktu prawnego, w której wykazywane będą zmiany dokonywane w projekcie w toku prac legislacyjnych i podmioty wnioskujących o te zmiany.

48. W celu uniknięcia nieujawnionych wpływów na procesy legislacyjne – wprowadzenie mechanizmu wzorowanego na amerykańskiej ustawie „o drzwiach obrotowych”, tj. zakazu podejmowania zawodowej działalności lobbingowej w określonym czasie po ustaniu zatrudnienia w administracji publicznej oraz zakazu zatrudniania w administracji publicznej osób prowadzących działalność lobbingową .

#### 5.2.2.7 WYKONYWANIE DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ I JEJ KONTROLA

49. Określenie praw i obowiązków podmiotów wykonujących działalność lobbingową, ewentualne oddelegowanie do przepisów wykonawczych szczegółowych kwestii o charakterze technicznym, związanych z wykonywaniem lobbingu.

50. Wprowadzenie zasady dokumentowania przez przedstawicieli organów władzy publicznej każdego kontaktu o charakterze lobbingowym (spotkania, telefony), niezależnie od statusu prawnego podmiotu podejmującego te czynności.

Zakazanie prowadzenia działalności lobbingowej poza urzędem obsługującym organ władzy publicznej. Zobowiązanie przedstawicieli organów władzy publicznej do udokumentowania prób podejmowania takiej działalności oraz do pouczenia lobbysty o niedopuszczalności takich działań poza urzędem.

Szczegółowe określenie sposobu postępowania pracowników urzędu z lobbystami – uregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących (rozporządzenie), co przyczyni się do wyeliminowania różnic dotyczących zakresu regulacji i zapewni należyty poziom szczegółowości i jakości przepisów.

51. Wykonywanie działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu – uregulowanie zasad wykonywania tej działalności w przepisach powszechnie obowiązujących ze względu na fakt, że regulaminy Sejmu i Senatu, do których odsyła obecnie obowiązująca ustawa, jako akty prawa wewnętrznego nie mają zastosowania do podmiotów zewnętrznych (por. pkt 4.1.2).

52. Obowiązki w zakresie sprawozdawczości:

- a. Utrzymanie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej rocznej informacji o podejmowanych działaniach lobbingowych (zarówno przez zawodowych, jak i niezawodowych lobbystów), obejmującej następujące dane:

określenie procesów legislacyjnych, w których działalność lobbingowa została podjęta,

- określenie stanu/etapu tych procesów na ostatni dzień okresu objętego sprawozdaniem,
- wskazanie podmiotów, które podejmowały wobec tego organu działalność lobbingową,



- informację na czyją rzecz działały,
- informację o oczekiwanym sposobie rozstrzygnięcia.

Obowiązek wyodrębnienia w sprawozdaniu działań lobbingsowych podejmowanych w procesach, w których autor sprawozdania występował w roli organu wnioskującego oraz w roli uczestnika uzgodnień międzyresortowych.

Wprowadzenie obowiązku sporządzania i publikowania informacji również o braku działań lobbingsowych.

Nałożenie na organ wnioskujący obowiązku sporządzania i załączania do projektu aktu prawnego kierowanego na posiedzenie Rady Ministrów zestawienia działań lobbingsowych podejmowanych w danym procesie legislacyjnym.

- b. Wprowadzenie obowiązku sporządzania przez podmioty prowadzące zawodową działalność sprawozdań obejmujących informacje o podjętych w danym roku działaniach lobbingsowych, wskazanie na czyją rzecz były podjęte, określenie zgłaszanych postulatów oraz skutków, jakie zostały osiągnięte.

Obowiązek przekazywania sprawozdań ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w celu opublikowania w BIP (w przypadku prowadzenia przez pracownika – sporządza pracodawca).

**53.** Wprowadzenie do ustawy przepisu karnego – uznanie za wykroczenie czynów polegających na prowadzeniu działalności lobbingsowej w sposób rażąco naruszający przepisy ustawy, w szczególności poprzez próby zatajenia usiłowań wywarcia wpływu na projektowane przepisy.

**54.** Zamieszczenie w ustawie delegacji do wydania Kodeksu etyki lobbystów.

## 6 Załączniki

### 6.1 ZAŁĄCZNIK NR 1

**Pytania zadane wszystkim pracownikom kontrolowanych Ministerstw, którzy brali udział w pracach nad nowelizacją ustawy (por. zał. nr 2)**

1. Czy w toku prac nad nowelizacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych ktokolwiek spoza Ministerstwa kontaktował się z Panem w sprawach bezpośrednio lub pośrednio związanych z przygotowywaną nowelizacją ww. ustawy?
2. Czy wiadomo Panu o próbach nawiązania takiego kontaktu? W jaki sposób, jaką drogą? Czy były próby skontaktowania się za pośrednictwem osób trzecich?
3. Jeśli takie kontakty były:
  - 3.1. Przez kogo i w jaki sposób został nawiązany?
  - 3.2. Czy był to kontakt osobisty, telefoniczny, mailowy lub listowny? Kiedy, ile razy, jak często?
  - 3.3. Czy (i kiedy) doszło do spotkania (spotkań) Pana z tą osobą? Czy spotkanie miało miejsce w siedzibie urzędu? Gdzie poza urzędem doszło do spotkania?
  - 3.4. Kim była osoba, która kontaktowała się z Panem? Czy była to osoba wcześniej Panu znana? Jaki był charakter tej znajomości?
  - 3.5. Czy osoba ta działała w imieniu własnym, czy też innej osoby lub instytucji? Jeśli tak, kogo reprezentowała ta osoba?
  - 3.6. Czy osoba ta zajmowała się zawodowo działalnością lobbingową? Czy reprezentowała podmiot prowadzący taką działalność?
  - 3.7. Czy osoba ta zgłosiła w sposób formalny swoje zainteresowanie pracami nad projektem w trybie art. 7 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>145</sup>?
  - 3.8. Co było tematem spotkania/rozmowy telefonicznej/korespondencji?
  - 3.9. Czy osoba ta próbowała wpłynąć na treść nowelizowanych przepisów ustawy? Jeśli tak – których przepisów, w którym projekcie? Na jakim etapie prac nad projektem?
  - 3.10. Czy osoba ta proponowała konkretnego rozwiązania legislacyjne? Czy wystąpiły jakiegokolwiek sugestie dotyczące trybu prac nad nowelizowaną ustawą lub brzmienia jej przepisów? Czy podano uzasadnienie dla tych propozycji lub sugestii? Jakie argumenty przedstawiono?
  - 3.11. Czy proponowano lub sugerowano podjęcie lub zaniechanie przez Pana jakichkolwiek działań związanych z przygotowywaną nowelizacją? Jeśli tak – jakie?

---

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r., Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

- 3.12. Czy domagano się od Pana wywarcia wpływu na inne osoby zaangażowane w prace nad nowelizacją? Jeśli tak – jakiego wpływu i na kogo?
- 3.13. Czy osoba kontaktująca się z Panem wykazała interes prawny swój lub innego podmiotu, w zakresie przygotowywanej nowelizacji?
- 3.14. Co Panu wiadomo na temat przyczyn zainteresowania tej osoby projektem nowelizacji?
- 3.15. Czy osoba ta próbowała wywrzeć na Panu jakikolwiek wpływ w celu skłonienia do podjęcia lub zaniechania określonych działań związanych z projektem? Jeśli tak – jakich i w jaki sposób?
- 3.16. Jakie było Pana stanowisko wobec złożonych propozycji lub wobec nacisków ze strony tej osoby? Jakiej odpowiedzi Pan udzielił? Czy podjął Pan pod wpływem tych kontaktów jakiegokolwiek działania lub zaniechał jakichkolwiek czynności związanych z pracami nad nowelizacją ustawy?
- 3.17. Czy w jakikolwiek sposób dokumentował Pan te kontakty (np. w formie notatki służbowej)?
- 3.18. Czy informował Pan przełożonych o tych kontaktach? Kogo? Jakie stanowisko zajęli? Czy wydali w związku z tym jakieś polecenia?

## 6.2 ZAŁĄCZNIK NR 2

Wykaz osób – pracowników kontrolowanych Ministerstw, którzy brali udział w pracach nad nowelizacją ustawy.

Osoby te złożyły wyjaśnienia w sprawie kontaktów z lobbystami – udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w załączniku nr 1. Wyboru tych osób dokonano na podstawie ich udziału w procesie legislacyjnym, odzwierciedlonego zarówno w skontrolowanej dokumentacji w formie paraf, dekretacji czy adnotacji, jak również faktycznych czynności podejmowanych w toku prac legislacyjnych.

<b>Ministerstwo Finansów</b>			
1.	Dariusz	Atlas	Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej
2.	Michał	Baj	Dyrektor Departamentu Zagranicznego
3.	Małgorzata	Białobrzaska	Naczelnik wydziału – Departament Służby Celnej
4.	Ewa	Biezuńska	Departamentu Polityki Celnej
5.	Jolanta	Bogdanowicz	Główny specjalista - Departament Służby Celnej
6.	Krystyna	Bogusz	Naczelnik wydziału – Departament Informatyki
7.	Wojciech	Bronicki	Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Ekologicznego
8.	Grzegorz	Bysławski	Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
9.	Grażyna	Cabaj-Olejniki	Główny specjalista – Departament Informatyki
10.	Anna	Cendrowska	Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Celnej
11.	Joanna	Dadacz	Dyrektor Departamentu Rachunkowości
12.	Beata	De Fleury-Domżał	Starszy specjalista – Departament Informatyki
13.	Jan	Deliś	Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej
14.	Sławomir	Dudek	Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Finansowej Analiz i Statystyki
15.	Elżbieta	Fiszer	Zastępca Dyrektora Departamentu Zagranicznego
16.	Marcin	Frydrychowicz	Podreferendarz - Departament Służby Celnej
17.	Agnieszka	Giebel	Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych
18.	Andrzej	Gorzkiwicz	Departamentu Polityki Celnej
19.	Katarzyna	Goździkowska-Mańk	Departament Długu Publicznego
20.	Rafał	Goździkowski	Departament Długu Publicznego
21.	Lech	Gromek	Starszy specjalista – Departament Informatyki
22.	Mieczysław	Grzebulski	Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Ekologicznego
23.	Grażyna	Grzyb	Dyrektor Departamentu Gospodarki Narodowej
24.	Włodzimierz	Gurba	Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Podatkowej
25.	Paweł	Jakubowski	Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
26.	Artur	Janiszewski	Dyrektor Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier

27.	Anna	Jendruszczak	Naczelnik Wydziału - Departament Służby Celnej
28.	Sławomir	Kacprzak	Dyrektor Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych
29.	Jacek	Kapica	Podsekretarz Stanu w MF
30.	Anna	Kęczkowska	Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa
31.	Grażyna	Kot	Główny specjalista - Departament Służby Celnej
32.	Cezary	Krysiak	Dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej
33.	Robert	Krzyżków	Zastępca Dyrektora Departamentu Unii Europejskiej
34.	Jacek	Krzyślak	Dyrektor Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki
35.	Agnieszka	Kucharska	Departament Informatyki
36.	Ewa	Lambrecht	Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
37.	Małgorzata	Lipińska	Departament Finansów Samorządu Terytorialnego
38.	Cezary	Łuniewski	Departament Kontroli Skarbowej
39.	Hanna	Majszyk	Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług
40.	Piotr	Marczak	Dyrektor Departamentu Długu Publicznego
41.	Agnieszka	Niewiaromska	Departament Rachunkowości
42.	Janusz	Odziomek	Radca ministra – Departament Służby Celnej
43.	Dariusz	Okraska	Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
44.	Paweł	Oracz	Dyrektor Departamentu Informatyki
45.	Maria	Pakowska	Główny specjalista – Departament Informatyki
46.	Robert	Pasiński	Naczelnik wydziału w Departamencie Informatyki
47.	Piotr	Piłat	Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
48.	Piotr	Pogorzelski	Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Celnej
49.	Małgorzata	Pracka-Idzikowska	Główny specjalista - Departament Służby Celnej
50.	Michał	Radwański	Naczelnik wydziału w Departamencie Polityki Celnej
51.	Tomasz	Robaczyński	Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej
52.	Anna	Rosocha	Naczelnik wydziału - Departament Służby Celnej
53.	Magdalena	Rzeczowska	Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Celnej
54.	Tadeusz	Senda	Departamentu Polityki Celnej
55.	Wiesław	Sieńko	Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
56.	Jacek	Skonieczny	Naczelnik wydziału – Departament Kontroli Skarbowej
57.	Grzegorz	Smogorzewski	Dyrektor Departamentu Służby Celnej
58.	Mirosław	Stańczyk	Departament Finansów Samorządu Terytorialnego
59.	Mikołaj	Stęszewski	Departament Finansów Samorządu Terytorialnego
60.	Joanna	Suska	Naczelnik wydziału - Departament Służby Celnej
61.	Anna	Suszyńska	Departament Długu Publicznego

62.	Mirosław	Świderek	Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
63.	Małgorzata	Świtalska	Departament Długu Publicznego
64.	Radosław	Teresiak	Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej
65.	Zdzisława	Wasążnik	Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego
66.	Dariusz	Wencel	Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Celnej
67.	Janusz	Wesołowski	Dyrektor Departamentu Finansów Resortu
68.	Lidia	Woźniczko	Główny specjalista – Departament Prawny
69.	Cecylia	Zarębska	Naczelnik wydziału - Departament Służby Celnej
<b>Ministerstwo Sportu i Turystyki</b>			
70.	Elżbieta	Bojanowska	Departament Sportu Powszechnego
71.	Anna	Budzanowska	Dyrektor Departamentu Sportu Kwalifikowanego i Młodzieżowego
72.	Dariusz	Buza	Dyrektor Biura do Spraw EURO 2012
73.	Wioletta	Chacińska	Biuro Dyrektora Generalnego
74.	Marcin	Drabik	Departament Sportu Powszechnego
75.	Małgorzata	Drzewińska-Cejmer	Departament Infrastruktury Sportowej
76.	Jerzy	Eliasz	Departament Sportu Kwalifikowanego i Młodzieżowego
77.	Adam	Giersz	Minister Sportu i Turystyki
78.	Jacek	Jacennik	Departament Infrastruktury Sportowej
79.	Marlena	Janusiewicz	Biuro Dyrektora Generalnego
80.	Paulina	Kabańska	Biuro do Spraw EURO 2012
81.	Anna	Klimek-Krypa	Zastępca Dyrektora Departamentu Ekonomiczno-Finansowego
82.	Wojciech	Kudlik	Dyrektor Departamentu Sportu Powszechnego
83.	Monika	Maksymowicz	Departament Sportu Powszechnego
84.	Tomasz	Marcinkowski	Departament Prawno-Kontrolny
85.	Hubert	Olszewski	Biuro do Spraw EURO 2012
86.	Maciej	Piela	Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego
87.	Bożena	Pleczeluk	Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego
88.	Leszek	Połaski	Departament Prawno-Kontrolny
89.	Mariusz-	Radziewski	Zastępca Dyrektora Departamentu Prawno-Kontrolnego
90.	Monika	Rolnik	Dyrektor Generalny
91.	Ewelina	Sieroń	Biuro Dyrektora Generalnego
92.	Urszula	Stróżańska	Departament Infrastruktury Sportowej
93.	Ewa	Suska	Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej
94.	Marzena	Szydłowska	Departament Sportu Kwalifikowanego i Młodzieżowego
95.	Kamil	Tomczyk	Biuro Dyrektora Generalnego
96.	Rafał	Wosik	Dyrektor Departamentu Prawno-Kontrolnego
97.	Anna	Zdunek	Departament Współpracy Międzynarodowej



<b>Ministerstwo Gospodarki</b>			
98.	Maciej	Dobieszewski	Naczelnik Wydziału w Departamencie Regulacji Gospodarczych
99.	Agata	Glinka	Departament Regulacji Gospodarczych
100.	Mariusz	Haładyj	Zastępca Dyrektora Sekretariatu Ministra
101.	Artur	Kopijkowski-Gożuch	Departament Regulacji Gospodarczych
102.	Barbara	Kozłowska	Departament Regulacji Gospodarczych
103.	Leokadia	Kwiecińska	Dyrektor Biura Prawnego
104.	Sebastian	Madej	Departament Regulacji Gospodarczych
105.	Cezary	Maliszewski	Departament Regulacji Gospodarczych
106.	Igor	Strąg	Dyrektor Sekretariatu Ministra
107.	Otylia	Trzaskalska-Stroińska	Dyrektor Departamentu Regulacji Gospodarczych