

Anna Grochocińska-Jarząbek

Jawność działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

1. Definicja lobbingu i cel działalności lobbingowej

„Postulat regulacji prawnej zasad wykonywania działalności lobbingowej (...) pojawił się jako rodzaj reakcji na bulwersujące informacje o pewnych dewiacjach życia publicznego, których przyczynami – według niektórych poglądów miały być: korupcja, nietransparentność decyzji w sprawach publicznych, niejasne powiązania przedstawicieli władz i funkcjonariuszy publicznych z biznesem międzynarodowym i krajowym”¹. Projekt ustawy o działalności lobbingowej przekazany został Marszałkowi Sejmu w grudniu 2003 r. Ostatecznie ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa uchwalono 7 lipca 2005 r. Opublikowana została w Dzienniku Ustaw z dnia 6 września 2005 r.² Po upływie sześciomiesięcznego okresu *vacatio legis* weszła w życie 7 marca 2006 r. Podkreślić należy, że „trudność regulacji jest tym większa, gdyż poza koniecznością stworzenia sprawnie działających instytucji i mechanizmów prawnych, lobbing wiąże się z moralnością i etyką zawodową, czyli czynnikami wykraczającymi poza sferę przedmiotu rozstrzygnięć ustawowych”³.

¹ W.J. Wołupik, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 4, s. 37.

² Dz.U. Nr 169, poz. 1414 (dalej: u.d.l.).

³ K. Kokoćńska, *Oddziaływanie na rozstrzygnięcia organów władzy publicznej i formy kontroli działalności lobbingowej – podstawowe rozwiązania projektu ustawy*

W literaturze przedmiotu spotykamy różne definicje lobbingu. Powiedzieć można, że lobbing „to działanie mające na celu rzecznictwo interesów grup społecznych wobec struktur władzy, a dokładniej – wywieranie wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach władzy, głównie państwowej. Jest to przede wszystkim przekonywanie, dostarczanie informacji oraz promocji pewnych decyzji, działań i rozwiązań”⁴ lub „zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itd.”⁵ Nie można zapominać o tym, że „lobbing jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym, przez co konkretne działania mające na celu wywarcie presji mogą mieć różne skutki w określonych okolicznościach. Jeżeli działania kilku organizacji prowadzone różnymi metodami nakładają się na siebie i zbiegają w tym samym kierunku, to ulegają one wzmocnieniu i ich wpływ na organy państwowe jest duży. Gdy zaś kilka organizacji rywalizuje ze sobą dążąc do realizacji celów przeciwstawnych, to znaczenie ich działań jest niewielkie”⁶.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.l. działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Oprócz definicji działalności lobbingowej ustawodawca określił również pojęcie zawodowej działalności lobbingowej, które jest pojęciem węższym od już cytowanego i mieści się w jego ramach. Zawodową działalnością lobbingową jest zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.l. zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Może być ona wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 2 ust. 3). Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

o działalności lobbingowej, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, t. II, Poznań 2005, s. 356.

⁴ U. K a r c z e w s k a, *Lobbing jako forma reprezentacji interesów*, [w:] *Nauka o państwie*, red. P. Kaczorowski, Warszawa 2006, s. 111.

⁵ K. J a s i e c k i, M. M o l e d a - Z d z i e c h, U. K a r c z e w s k a, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 16.

⁶ B. B a n a s z a k, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 338 i nast.

gospodarczej⁷ przedsiębiorcą może być osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Celem lobbingu jest uwzględnienie interesów określonych grup społecznych w rozstrzygnięciach podejmowanych przez organy władzy publicznej w zakresie stanowienia prawa. „Działalność lobbingowa może być wykonywana w celu osiągnięcia zysku lub uzyskania innych korzyści materialnych. Polega ona wtedy na świadczeniu usług (na podstawie umowy), których przedmiotem jest reprezentowanie przed organami władzy publicznej lub w stosunkach z tymi organami interesów powierzonych przez inne podmioty (tzw. lobbing zawodowy). Działalność lobbingowa może być również realizowana w celu promowania lub obrony własnych interesów podmiotu lub interesów jego członków, w ramach ustalonego, stałego zakresu obowiązków przez członków lub pracowników tego podmiotu (tzw. lobbing etatowy)”⁸.

2. Formy jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

2.1. Program prac legislacyjnych

W całym przebiegu postępowania dotyczącego działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa kluczowe znaczenie ma jawność wszelkich czynności podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz zawodowych lobbystów. Dlatego też ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do przygotowania, co najmniej raz na sześć miesięcy, programu prac legislacyjnych dotyczącego projektów ustaw (art. 6 ust. 1 u.d.l.), który udostępniany jest w Biuletynie Informacji Publicznej, stanowiącym urzędowy informator teleinformatyczny. W programie prac legislacyjnych zamieszczone są m.in. informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań zawartych w projekcie ustawy wraz ze wskazaniem istoty rozwiązań, które planuje się w nim zawrzeć, czy przyczyny

⁷ Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

⁸ P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej (Druk Sejmowy nr 2188)*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1/2004, Warszawa 2004, s. 84.

ewentualnej rezygnacji z prac nad danym projektem ustawy. Swoj program prac legislacyjnych Rada Ministrów zobowiązana została niezwłocznie przedstawić Sejmowi. W Biuletynie Informacji Publicznej udostępnia się również projekty rozporządzeń, przygotowywane w ramach swojego programu prac legislacyjnych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Programy te, w przeciwieństwie do programów dotyczących projektów ustaw, nie są obwarowane obowiązkiem niezwłocznego przedstawiania ich Sejmowi. Projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów (art. 5 u.d.l.). Po ich opublikowaniu każdy może zgłosić organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu ustawy lub rozporządzenia swoje zainteresowanie, wypełniając urzędowy formularz, który przekazywany jest do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy lub rozporządzenia. Zgłoszenie takie, z wyjątkiem adresów osób fizycznych, podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, w tym wzór formularza zgłoszenia, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych⁹.

2.2. Wysłuchanie publiczne

Kolejny przejaw jawności postępowania legislacyjnego to wysłuchanie publiczne. Ustawodawca wprowadził nieznaną dotychczasowemu porządkowi prawnemu instytucję wysłuchania publicznego, odmiennie regulując jego procedurę w zakresie projektów ustaw i projektów rozporządzeń. I tak, zgodnie z regulacją ustawową, zasady udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustaw określone zostały w regulaminie Sejmu. Postawić można by w tym miejscu pytanie, dlaczego to ustawodawca sam nie uregulował kwestii wysłuchania publicznego w zakresie projektów ustaw. Odpowiadając na nie, przytoczyć należy art. 112 Konstytucji RP¹⁰, zgodnie z którym organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. Dlatego też

⁹ Dz.U. Nr 34, poz. 1414.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

słusznie ustawodawca wskazał, że wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy może zostać przeprowadzone na zasadach określonych w regulaminie Sejmu. Zagadnieniu wysłuchania publicznego w regulaminie Sejmu poświęcony został rozdział 1 a (art. 70a-70i), w którym dokładnie określono sposób zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustaw oraz przebieg wysłuchania publicznego.

„W przypadku Sejmu lobbying będzie mógł polegać m.in. na wywieraniu wpływu, w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych na stanowienie prawa, kształtowanie polityki państwa, praktyki Sejmu w zakresie zawierania umów”¹¹.

Ustawodawca zawarł delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i sposobu dokumentowania jego przebiegu. Na podstawie art. 9 ust. 6 u.d.l. Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń¹². Akt ten ma zapewnić identyfikację osób uczestniczących w wysłuchaniu publicznym, swobodę reprezentacji racji i argumentów uczestników wysłuchania publicznego oraz sprawny przebieg wysłuchania. Rozporządzenie określa trzy sposoby przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Może być ono przeprowadzone samodzielnie, wyłącznie z udziałem podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia w trybie określonym w art. 7 u.d.l., albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia (§ 2 rozporządzenia). Informacja o terminie wysłuchania publicznego podlegać będzie udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego. W wysłuchaniu publicznym projektu rozporządzenia może wziąć udział każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad danym projektem co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego (art. 9 ust. 3). Każdorazowo z przebiegu wysłuchania publicznego sporządza się protokół, który zawiera w szczególności imiona i nazwiska osób zabierających głos w dyskusji w trakcie wysłuchania

¹¹ P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy...*, s. 91.

¹² Dz.U. Nr 30, poz. 207.

publicznego wraz ze wskazaniem podmiotów, które te osoby reprezentują, główne tezy dotyczące wygłaszanych przez nich opinii oraz stanowisko prowadzącego wysłuchanie publiczne wobec prezentowanych opinii. Dopuszczono możliwość utrwalania przebiegu wysłuchania publicznego za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz.

Jeżeli liczba podmiotów zainteresowanych udziałem w wysłuchaniu publicznym jest tak duża, że nie jest możliwe jego zorganizowanie, podmiot uprawniony do jego organizacji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Biuletynie Informacji Publicznej przyczyny tej zmiany oraz nowy termin lub miejsce wysłuchania publicznego, lub odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Biuletynie Informacji Publicznej przyczyny odwołania.

Na analizę zasługuje tutaj fakultatywność przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia przez organ odpowiedzialny za jego opracowanie. Uważam, że ustawodawca, nadając prawo podmiotom, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia do udziału w wysłuchaniu publicznym, powinien zobligować podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia do każdorazowego przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Czym bowiem uwarunkowana jest uznaniowość tego podmiotu w podjęciu lub niepodjęciu działań zmierzających do przeprowadzenia wysłuchania publicznego?

3. Zawodowa działalność lobbingowa

„Zwrócić należy uwagę, że żadne z praw określonych w rozdziale 2 ustawy nie zostało uzależnione od prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej. Ustawa także nie wprowadza żadnych preferencji, nawet o charakterze proceduralnym, dla tego typu podmiotów. (...) Mając powyższe na uwadze wydaje się, że podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową nie mają żadnego interesu, aby przynajmniej z punktu widzenia praw wynikających z rozdziału 2 ustawy, poddać się procedurze rejestracyjnej”¹³.

¹³ M. Zubik, *Uwagi o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 2 i nast. (www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf).

3.1. Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową

Zgodnie z postanowieniami ustawowymi podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową obowiązane są do wpisania się do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Rejestr ten prowadzony jest w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴. Rejestr jest jawny. Informacje w nim zawarte udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej, z wyjątkiem adresów osób fizycznych. Wpis do rejestru dokonywany jest na podstawie zgłoszenia. Jeżeli w zgłoszeniu stwierdzone zostaną braki formalne, organ prowadzący rejestr wzywa podmiot dokonujący zgłoszenia do ich usunięcia. Do 20 marca 2006 r. do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową wpisanych zostało 7 podmiotów¹⁵. Na dzień 20 maja 2006 r. było ich 47, a na koniec roku 2007 już 107¹⁶. Wpis do rejestru jest odpłatny. Wysokość wpisu wynosi 100 zł. Organem prowadzącym rejestr jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. On też na podstawie delegacji ustawowej wydał rozporządzenie z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową¹⁷. Organ prowadzący rejestr wydaje na żądanie podmiotu wpisanego do rejestru zaświadczenie o wpisie do rejestru, które ważne jest przez okres 3 miesięcy od dnia jego wydania. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru. W przypadku wydania na podstawie art. 41 k.k.¹⁸ lub

¹⁴ Dz.U. Nr 54, poz. 565.

¹⁵ Polska Kompania Doradcza Sp. z o.o. ul. Sportowa 36, 05-806 Komorów; Pleon Sp. z o.o. ul. Olimpijska 11, 02-636 Warszawa; Krzysztof Majchrzak; Grzegorz Ziemniak; Związek Pracodawców „LEWIATAN”, ul. Trębacka 4, 00-071 Warszawa; „ON BOARD PUBLIC RELATIONS” Sp. z o.o. ul. Wolska 88, 01-141 Warszawa; Dariusz Krupski.

¹⁶ Więcej informacji na stronie internetowej www.bip.mswia.gov.pl.

¹⁷ Dz.U. Nr 34, poz. 240.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 557 ze zm.). „Art. 41. § 1. Sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa sta-

art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁹ prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, minister właściwy do spraw administracji publicznej wykreśla z rejestru w drodze decyzji administracyjnej przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, których dotyczy to orzeczenie. Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową utworzony został dla zapewnienia przejrzystości zasad działania tych podmiotów.

3.2. Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej

„Mając na względzie, że Senat jest organem władzy publicznej, w stosunku do którego podejmowane mogą być czynności wchodzące w zakres działalności lobbingowej oraz uznając zasadę autonomii Parlamentu, ustawodawca sformułował w art. 14 ust. 3 delegację przenoszącą do regulaminów Senatu i Sejmu określenie zasad wykonywania zawodowej

nowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

§ 1a.⁽⁴⁾ Sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, na zawsze w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego.

§ 1b.⁽⁵⁾ Sąd orzeka zakaz, o którym mowa w § 1a, na zawsze w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w tym przepisie.

§ 2. Sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.”

¹⁹ Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.

„Art. 9.1. Wobec podmiotu zbiorowego można orzec:

(...)

5) zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej;

(...).

2. Zakazy, o których mowa w ust. 1 pkt 1-5, orzeka się na okres od 1 roku do lat 5; orzeka się je w latach.

3.⁽⁶⁾ Zakazu, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, nie orzeka się, jeżeli jego orzeczenie mogłoby doprowadzić do upadłości albo likwidacji podmiotu zbiorowego lub zwolnień, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.).

działalności na ich terenie”²⁰. Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i Senatu (art. 14 ust. 3 u.d.l.). Delegacja ustawowa związana jest niewątpliwie z prawem podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową do wykonywania tej działalności także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej. W okresie *vacatio legis* konieczna stała się więc zmiana tych regulaminów. Zgodnie z regulaminem Sejmu²¹ zmienionym uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r., decyzję w sprawie wysłuchania publicznego „podejmuje w drodze uchwały komisja, do której dany projekt został skierowany, na pisemny wniosek złożony przez posła. Jeżeli więc takiego wniosku żaden poseł nie złoży, nie ma obowiązku przeprowadzania wysłuchania publicznego”²². Utworzono System Informacyjny Sejmu, prowadzony w formie elektronicznej, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu. Osobie wykonującej zawodową działalność lobbingsową oraz osobie uprawnionej do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową przysługuje prawo wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu w zakresie umożliwiającym wykonywanie tej działalności oraz prawo składania do komisji rozpatrującej dany projekt ustawy albo komisji właściwej ze względu na przedmiotowy zakres jej działania dokumentów, w szczególności propozycji rozwiązań prawnych, ekspertyz i opinii prawnych, które następnie podlegać będą udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu. Osobie wykonującej zawodową działalność lobbingsową oraz osobie uprawnionej do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową na jej wniosek wydawana jest okresowa karta wstępu, która upoważnia do korzystania z określonego wejścia oraz poruszania się we wskazanych rejonach budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu.

²⁰ Uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie zmiany regulaminu Senatu, druk nr 70, 16 lutego 2006 r.

²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2002 r. Nr 23, poz. 398 – tekst jedn. ze zm.).

²² Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan do ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, www.prywatni.pl.

Zgodnie z uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej²³, do regulaminu tego dodano artykuł 37a upoważniający podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową do wykonywania tej działalności na terenie Senatu. „Sprawy organizacyjne dotyczące wykonywania zawodowej działalności lobbingowej uregulowane zostaną w zarządzeniach Marszałka Senatu”²⁴. Podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową mają prawo uczestniczyć w pracach komisji senackich podczas rozpatrywania przez nie ustaw i projektów ustaw oraz mają zapewnioną możliwość przedstawienia oczekiwanego przez nie sposobu rozstrzygnięcia na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji. Zawodowcy lobbysta, realizując swoje ustawowe uprawnienia w ramach uczestnictwa w pracach komisji senackich, przestrzegać musi postanowień zarządzenia przewodniczącego komisji, które określa sposób realizowania uprawnień nadanych lobbystom. „Ponadto podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową będzie miał prawo wstępu na posiedzenie Senatu na zasadach ogólnych, tj. na zasadach określonych w zarządzeniu nr 12 Marszałka Senatu z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenie Senatu i komisji senackich. Na tych samych zasadach wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich będą miały podmioty wykonujące działalność lobbingową nie zawodowo”²⁵. Zawodowi lobbysci uzyskali ważny przywilej – mogą oni bowiem w sposób jawny, zgodny z prawem reprezentować w urzędach, Sejmie i Senacie interesy podmiotów, na rzecz których wykonują działalność lobbingową.

Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową jest obowiązany doręczyć organowi władzy publicznej lub pracownikowi urzędu obsługującego organ władzy publicznej, przed którym występuje, zaświadczenie o wpisie do rejestru wraz z pisemnym oświadczeniem zawierającym wskazanie podmiotów, na rzecz których wykonuje tę działalność (art. 15 u.d.l.).

²³ Monitor Polski Nr 21, poz. 232.

²⁴ Uzasadnienie do projektu uchwały Senatu RP w sprawie zmiany regulaminu Senatu, www.senat.gov.pl.

²⁵ Tamże.

4. Kontrola zawodowej działalności lobbingsowej

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 4 u.d.l., zawodowa działalność lobbingsowa podlega kontroli, która polega m.in. na tym, że organy władzy publicznej obowiązane są do niezwłocznego udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Pracownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej działają oraz dokumentują kontakty z podmiotami prowadzącymi zawodową działalność lobbingsową oraz podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, podejmowane w sposób określony szczegółowo przez kierowników urzędów.

Jeżeli organ władzy publicznej stwierdzi, że podmiot niewpisany do rejestru wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej, obowiązany jest do niezwłocznego pisemnego poinformowania o tym ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej obowiązani są do opracowania raz w roku, w terminie do końca lutego, informacji o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Informacja ta zawiera określenie podmiotów, które wykonywały zawodową działalność lobbingsową oraz podejmowane przez nie sprawy, określenie form podjętej zawodowej działalności lobbingsowej i wskazania, czy polegała ona na wspieraniu określonych projektów, czy też na występowaniu przeciwko tym projektom, a także określenie wpływu, jaki wywarł podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową w procesie stanowienia prawa. Informacje te podlegają niezwłocznie udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbingsową bez wpisu do rejestru grozi kara pieniężna w wysokości od 3 000 zł do 50 000 zł. Karę nakłada w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej, a jej wysokość uzależniona jest od stopnia, w jakim lobbysta wpłynął na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, dotyczące stanowienia prawa oraz zakresu i charakteru podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej. Jeżeli podmiot taki kontynuował będzie czynności z zakresu

zawodowej działalności lobbingowej bez wymaganego wpisu do rejestru, ukarany może być karą pieniężną wielokrotnie. Pisemną informację o wykonywaniu działalności lobbingowej przez podmiot niewpisany do rejestru właściwy organ władzy publicznej niezwłocznie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Wydaje się, że dolegliwości ewentualnych sankcji mogą okazać się niewystarczające. Zdarzyć mogą się bowiem sytuacje, w których podmiot, pomimo nałożonej na niego kary, osiągnąć może niewspółmierne korzyści z prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru.

5. Próba oceny rozwiązań prawnych w zakresie działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Oprócz zalet płynących z unormowania prawnego sytuacji podmiotów zajmujących się zawodową działalnością lobbingową wskazać należy również niedoskonałości ustawy. Czytając jej postanowienia, zauważyć można, że nie przyznaje ona podmiotom zawodowo zajmującym się lobbingiem zbyt rozbudowanych przywilejów, nakładając na nie jednocześnie liczne obowiązki (wpis do rejestru, różnorodne formy zgłaszania swojego zainteresowania przebiegiem prac legislacyjnych). Trudno doszukać się tutaj znaczących uprawnień w porównaniu do tych, jakie ma każdy podmiot lub obywatel, czy to na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy uregulowań konstytucyjnych.

Zarówno zakres przedmiotowy (jawność prac legislacyjnych), jak i podmiotowy ustawy nie jest wyczerpujący. Przedmiotowo ogranicza się ona tylko do jawności projektów ustaw i rozporządzeń przygotowywanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów, pomijając całkowicie kwestię jawności tworzenia projektów ustaw przez Prezydenta czy jawność tworzenia prawa miejscowego²⁶. Uważam, że na zakres przedmiotowy ustawodawca mógł spojrzeć dużo szerzej. Nie został określony sposób aktualizacji projektów ustaw i rozporządzeń umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej wraz z postępowaniem nad danym projektem.

²⁶ Tamże, s. 5.

Wskazać należy na brak jednolitych zasad kontroli sprawowanej nad działalnością lobbystów, gdyż zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie „kontrolą mają zajmować się urzędnicy instytucji, które jednocześnie są podmiotami działalności lobbiningowej (...)”²⁷.

Członkowie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan negatywnie odnieśli się do postanowień art. 14 ust. 2 u.d.l., słusznie podkreślając jego lakoniczność i nieprecyzyjność. Co bowiem ustawodawca rozumie poprzez zapis nakazujący kierownikowi urzędu obsługującego organ władzy publicznej zapewnienie podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbiningową wpisanym do rejestru dostępu do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność²⁸? Zgodnie bowiem z postanowieniami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁹ każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 tej ustawy, prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Również art. 54 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji. Wskazać w tym miejscu można również art. 61 ustawy zasadniczej, który daje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Ustawodawca posłużył się pojęciem organu władzy publicznej, nie formułując jego legalnej definicji. O ile z przepisów ustawy wyraźnie wyczytać można, że zasady jawności działalności lobbiningowej określone w rozdziale II dotyczą czynności podejmowanych wobec Rady Ministrów, ministrów, Sejmu i Senatu, o tyle zakres podmiotowy rozdziału IV interpretowany powinien być dużo szerzej. Tutaj pojęcie organu władzy publicznej, moim zdaniem, rozpatrywać należy szeroko, podporządkowu-

²⁷ Czy ustawa o działalności lobbiningowej sprzyja organizacjom pozarządowym? www.isp.org.pl/info.

²⁸ Por. Opinia Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan do ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa, www.prywatni.pl

²⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

jąc jego postanowieniom wszystkie organy władzy publicznej, łącznie z organami jednostek samorządu terytorialnego.

6. Podsumowanie

Przepisy ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa to kolejny instrument przeciwdziałania korupcji. Zapewniają one właściwe i skuteczne śledzenie procesu legislacyjnego. „Racjonalne ujęcie normatywne działalności lobbystycznej wymaga pokazania różnym podmiotom zainteresowanym we współuczestnictwie w procesach decyzyjnych, korzyści wynikających z jawnego jej prowadzenia. Z drugiej strony, umożliwia władzom publicznym racjonalne stanowienie prawa, ułatwia poszukiwanie kompromisów, wyrażenie różnych, niekiedy przeciwstawnych interesów partykularnych czy grupowych, daje możliwość zapewnienia ładu społecznego, a także pozyskiwanie informacji od podmiotów działających na rynku”³⁰. Zapewnia współdziałanie w podejmowaniu decyzji i dostęp do informacji.

Ustawa powinna przynieść kres lobbingu złego, patologicznego, łącznego i powiązanego ze zjawiskiem korupcji, gdzie lobbyści wykorzystywali nielegalne formy wpływania na urzędników państwowych, aby osiągnąć swoje cele i jak najlepiej zabezpieczyć reprezentowane przez siebie interesy. Powinna ona zachęcać lobbystów do podejmowania działań zgodnych z jej zasadami, w jawny, zgodny z prawem sposób.

Uważam, że zasady jawności działalności lobbingowej w stanowieniu prawa zostały przez ustawodawcę przedstawione w jasny i przejrzysty sposób poprzez utworzenie mechanizmów nakazujących bardzo szeroką działalność informacyjną, przejawiającą się w nakazie zamieszczania danych z planowanych czy toczących się procesów legislacyjnych w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazać tu można chociażby obowiązek udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektami ustaw czy rozporządzeń, a także projektów tych aktów normatywnych w sytuacji, gdy nie były one zawarte w programie prac legislacyjnych czy publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej projektu wysłuchania publicznego. Postanowienia ustawy na

³⁰ Por. Zubik, *Uwagi o działalności lobbingowej...*, s. 2 i nast.

pewno ułatwią dostęp do bieżących informacji z zakresu procesu legislacyjnego projektów ustaw i rozporządzeń.

Bardzo często oddziaływanie na organy państwowe (lobbying) kojarzone jest z korupcją. „Stąd też potrzeba wypracowania normatywnych narzędzi gwarantujących praworządność rozstrzygnięć i ich kontrolę, przestrzeganie nadrzędności interesu publicznego oraz ochronę konkurencji stymulującej rozwój gospodarki”³¹.

³¹ K. Kokocińska, *Oddziaływanie na rozstrzygnięcia organów władzy publicznej...*, s. 355.