



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



IM. STEFANA

**FUNDACJA  
BATOREGO**



**Trust for Civil Society  
in Central & Eastern Europe**  
Washington D.C., USA

**Marek Zubik**

**Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.  
Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych**

Opracowanie zostało przygotowane na seminarium  
**„Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych”**  
zorganizowanego w dniu 10 stycznia 2006r.  
w ramach **Programu „Trzeci Sektor”** finansowanego przez  
**Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe** oraz **Fundację im. Stefana Batorego**

**Warszawa 2006**

Uchwalenie pod koniec IV kadencji Sejmu ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa wywołuje niepokój wśród osób kierujących lub działających m.in. w organizacjach pozarządowych. Warto jest zatem przyrzeć się rozwiązaniom tej ustawy, mechanizmom jakie ona przewiduje, oraz ewentualnym jej wadom lub zaletom.

**1. Przedmiotem rozważań jest ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, zwana dalej także ustawą).** Będą one prowadzone z punktu widzenia rozwiązań ustrojowych, szczególnie norm i zasad konstytucyjnych. Poza zakresem analizy, poza wyjątkami koniecznymi dla podstawowego zakresu opracowania, pozostaną regulacje ustawy widziane z punktu widzenia prawa cywilnego lub administracyjnego. Te bowiem kwestie wymagałyby przeprowadzenia oddzielnych badań.

Na wstępie pragnę również zaznaczyć, że w związku z tym, iż w momencie pisania tego opracowania, ustawa o działalności lobbingsowej nie weszła jeszcze w życie, nie można skonfrontować jej rozwiązań z praktyką oraz orzecznictwem. Dlatego też poniższe rozważania należy traktować jako wstępne ustalenia dotyczące znaczenia oraz sposobu rozumienia normatywnej treści tej ustawy.

**2. Brak jest w literaturze powszechnie przyjętej definicji lobbingu, ocen samego zjawiska czy jego skali [Zob. np. E. Karpowicz: *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 51 i n.].** Wymyka się ono spod łatwego ujęcia normatywnego, a niekiedy można mieć wrażenie, że w demokratycznym państwie – przynajmniej w niektórych jego aspektach – w ogóle jest niedostępne dla prawodawcy.

Lobbing, rozumiany jako środek służący do bezpośredniego (przez współuczestniczenie w podejmowaniu działań decyzyjnych) czy pośredniego (przez kształtowanie postaw opinii publicznej) wywierania wpływu, na decyzje polityczne, w ramach stanowienia lub stosowania prawa przez decydentów (w wymiarze lokalnym, państwowym lub międzynarodowym), jest zjawiskiem wielopostaciowym i złożonym. Parlament i administracja centralna oraz reprezentujący je funkcjonariusze publiczni, to tylko część podmiotów, w stosunku do których podejmowane są działania lobbistyczne. Również proces stanowienia prawa to tylko jeden z obszarów występowania lobbingu. Wreszcie osoby, które swoje życie zawodowe koncentrują na podejmowaniu działań lobbistycznych, to jedynie nieliczna grupa, która posługuje się mechanizmami lobbingu w przywołanym tu rozumieniu tego pojęcia.

Działalność lobbingsowa może być wykonywana jako świadczenie usług. Wówczas lobbista reprezentuje interesy zlecniodawcy przed organami władzy publicznej, a świadczy swoje usługi we własnych celach zarobkowych. Działalność lobbingsowa może być również realizowana w celu prowadzenia interesów podmiotów zbiorowego (korporacyjnego). Wówczas nie powinny być one utożsamiane z interesami konkretnej osoby należącej do takiej korporacji.

Racjonalne ujęcie normatywne działalności lobbistycznej wymaga pokazania różnym podmiotom zainteresowanym we współuczestnictwie w procesach decyzyjnych, korzyści wynikających z jawnego jej

prowadzenia. Z drugiej natomiast strony, umożliwia władzom publicznym racjonalne stanowienie prawa, ułatwia poszukiwanie kompromisów, wyważenie różnych, niekiedy przeciwstawnych interesów partykularnych czy grupowych, daje możliwość zapewnienia ładu społecznego, a także pozyskiwanie informacji od podmiotów działających na rynku. Służy wreszcie jawności życia politycznego i tym samym szerszemu mechanizmowi zwalczania korupcji.

Powyższa wizja regulowania problematyki lobbingu zakłada, że rozwiązania prawne będą miały charakter „wiązany” – w myśl zasady „marchewki i kija”. Marchewką jest w tym wypadku dostęp do procesów decyzyjnych i współdziałanie w nich, w szczególności dostęp do informacji, wstęp na posiedzenia organów itp.; kijem natomiast – obowiązek jawnego prowadzenia takich działań, publicznego prezentowania propozycji zmian w przedłożeniach organów władzy publicznej, a niekiedy również przedstawiania własnych opracowań.

Patrząc z powyższego punktu widzenia, można mieć duże zastrzeżenia, czy w Polsce, w obecnym stanie rozwiązań normatywnych oraz przy dzisiejszych standardach życia publicznego, taka racjonalna regulacja jest w ogóle możliwa. Szerokie stosownie, przynajmniej w założeniu, ustawy o dostępie do informacji publicznej, łatwość w dostępie do polityków, w tym parlamentarzystów (pewnym miernikiem jest tu dość szeroka możliwość uzyskania przepustki na teren Sejmu), nieprzejrzystość procesu legislacyjnego w Polsce - w znacznym stopniu ograniczają oddziaływanie ustawodawcy na mającą miejsce w Polsce działalność lobbingsową. Doświadczenia ze zjawiskami patologicznymi, jakie ujawniły się w Sejmie IV kadencji, powinny być dla ustawodawcy poważnym ostrzeżeniem i aż nadto jaskrawym dowodem obecnego stanu rzeczy.

Pamiętać również należy, że pewne działania lobbistyczne – przynajmniej w najważniejszych sferach działalności gospodarczej - ujęte są już w ramy ustawowych regulacji dotyczących zwalczania nieuczciwej konkurencji, pomocy państwa dla podmiotów gospodarczych, czy regulacji zamówień publicznych.

**3. Konstytucja wprost nie odnosi się do zjawiska lobbingu. Reguluje wszakże różne kwestie, które pozostają niekiedy z nim w ścisłym związku. Chodzi tu głównie o prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji.** Przepis ten nakazuje zapewnić dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (w tym Sejmu i Senatu), czy też możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu w trakcie tych posiedzeń (art. 61 ust. 2). Ustęp 4 tegoż artykułu ustawy zasadniczej przewiduje konieczność ustawowej regulacji sposobu realizacji prawa do informacji. W odniesieniu jednak do Sejmu i Senatu, kwestie te uregulować powinny regulaminy izb. Jak do tej pory Sejm nie uchwalił zmian w swoim regulaminie, które można byłoby uznać za wypełnienie dyspozycji tego przepisu Konstytucji.

Lobbing należy postrzegać jako zjawisko pozostające w związku z konstytucyjną wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), a także z

konstytucyjnym prawem do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznych, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej (art. 63) [szerzej na ten temat zob.: P. Radziejewicz: *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingsowej (druk nr 2188)*, z dnia 5 grudnia 2003 r., nie publ.]. Konstytucja zawiera również szereg innych norm i zasad, które pośrednio odnoszą się do problematyki prowadzenia działalności lobbingsowej. Chodzi tu głównie o zasadę jawności prac Sejmu (art. 113) i Senatu (art. 113 w zw. z art. 124) i wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22) oraz dialog i współpracę partnerów społecznych (wstęp do Konstytucji, art. 20, art. 59 ust. 2), czy wreszcie zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

**4. Ustawodawca polski kilkakrotnie próbował uregulować kwestie lobbingu. Projekty ustaw dotyczące tychże zagadnień przedstawione były m.in. w Sejmie III kadencji (zob. np. druk nr 2153/III kad.).**

Projekt analizowanej ustawy o działalności lobbingsowej został zgłoszony w drodze inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w październiku 2003 r. (druk nr 2188/IV kad.). Półtora roku trwały prace w komisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia tego projektu. Ustawa została uchwalona 7 lipca 2005 r. Senat nie wniósł do niej poprawek, a Prezydent podpisał ją 15 sierpnia. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 6 września 2005 r. i w myśl swojego art. 24, wejdzie w życie z dniem 7 marca 2006 r.

Ustawa jest stosunkowo krótka (składa się jedynie z 19 merytorycznych artykułów). Jest to tym bardziej zaskakujące, jeśli pamięta się o wieloaspektowości i złożoności działalności lobbingsowej, którą ma regulować. Jej przepisy zmieniają ustawy z zakresu administracji rządowej oraz ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Generalnie jednak nowelizacje te odnoszą się bardziej do kwestii przejrzystości życia politycznego jako takiego i jedynie pośrednio wiążą się z tytułem i zasadniczą treścią ustawy.

Ustawa składa się z 6 rozdziałów, z czego merytoryczną treść zawierają jedynie cztery pierwsze – rozdział 1 przynosi definicję działalności lobbingsowej (art. 2), rozdział 2, zatytułowany „Zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa” faktycznie odnosi się do kwestii jawności postępowania legislacyjnego; rozdział 3 dotyczy rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową oraz zasad wykonywania tej działalności; rozdział 4 poświęcony jest kontroli działalności lobbingsowej; rozdział 5 określa sankcje za naruszenie przepisów ustaw, wreszcie rozdział 6 zawiera przepisy zmieniające (3 artykuły) i przepis wprowadzający ustawę w życie.

**5. Już na wstępie należy zaznaczyć, że analiza rozwiązań prawnych dotyczących działalności lobbingsowej na gruncie omawianej tu ustawy, w obecnym stanie prawnym, musi ograniczyć się wyłącznie do jej tekstu.** Zawęża to jednak pole oceny jej regulacji. Ustawa o działalności lobbingsowej w trzech swoich przepisach przewiduje bowiem wydanie rozporządzenia - przez Radę Ministrów, która określić ma tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, w tym wzór formularza (art. 7 ust. 7 ustawy), tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego dotyczącego projektów

rozporządzeń i sposób jego przebiegu (art. 9 ust. 6 ustawy) oraz przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który z kolei ma uregulować m.in. kwestie sposobu zgłaszania i dokonywania wpisów w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową i wysokość opłaty za wpis do rejestru (art. 11 ust. 10 ustawy). Jak do tej pory te akty wykonawcze nie zostały wydane. Brak jest również przepisów regulaminów Sejmu i Senatu, przewidzianych w ustawie, które uregulowałyby zasady wykonywania działalności lobbingsowej na terenie izb (art. 14 ust. 3 ustawy).

**6. Tytuł ustawy mógłby wskazywać, że reguluje ona kwestie wszelkiej działalności lobbingsowej w całokształcie procesów stanowienia prawa w Polsce, w tym i wynikającego z członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. Jednak byłaby to przedwczesna konkluzja.**

Ustawa o działalności lobbingsowej określiła, co prawda, szeroko definicje działalności lobbingsowej, tworzenia rejestru lobbistów i kontroli zawodowej działalności lobbingsowej, o czym będzie jeszcze mowa. Ponadto posługuje się bardzo pojemnym pojęciem „władzy publicznej”, co w terminologii prawniczej mogłoby obejmować organy władzy państwowej, pozostałą część centralnej administracji rządowej, administrację rządową w terenie a także samorząd terytorialny. Jednakże szczegółowe przepisy ustawy ograniczają się jedynie do unormowania problematyki jawności przygotowania projektów ustaw i rozporządzeń przez Radę Ministrów oraz – w drodze odesłania – do prac parlamentarnych i to wyłącznie w kwestii wysłuchania publicznego (art. 8 ustawy). Zupełnie pominięto problem jawności tworzenia projektów ustaw przez Prezydenta, Sejm (posłów, komisje sejmowe) i Senat – co w przypadku tych dwu podmiotów może być postrzegane jako skutek wyznaczenia przez Konstytucję materii regulaminowej - oraz grupę obywateli, a także procesu tworzenia rozporządzeń przez Prezydenta i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Ustawa nie odnosi się także do jawności tworzenia prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jest to tym bardziej dziwne, że przynajmniej częściowo jest to kwestia bezpośrednio związana z administracją rządową (tworzenie prawa przez którą na szczeblu centralnym zostało uregulowane w ustawie), choćby w zakresie w jakim może ona wydawać akty prawa miejscowego.

Regulacje szczegółowe ustawy dotyczą generalnie kwestii jawności prac legislacyjnych. Problemy działalności lobbingsowej w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, zostały ograniczone niemal wyłącznie do określenia sankcji karnych za naruszenie ustawy oraz ogólnych spraw związanych z rejestrowaniem podmiotów wykonujących z a w o d o w ą działalność lobbingsową. Ale nawet i te nie zostały do końca uregulowane. Jak już bowiem wspomniałem, szczegółowe zasady w tym zakresie ma określić rozporządzenie ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 11 ust. 10 ustawy) oraz regulaminy Sejmu i Senatu (art. 14 ust. 3 ustawy).

**7. W myśl ustawy, działalnością lobbingsową jest każde działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 1 ustawy).** Definicja ta opiera się na kryterium materialnym. Wskazuje w sposób abstrakcyjny czynności będące jej desygnatem, niezależnie od charakteru podmiotów, które je podejmują. Definicja ta, z jednej strony ogranicza rozumienie

działalności lobbingsowej jedynie do procesów s t a n o w i e n i a p r a w a. Nie obejmuje bowiem swoim zakresem działalności polegającej na wywieraniu wpływu na organy władzy publicznej w ramach działalności polegającej na wykonywaniu obowiązujących już przepisów, nawet w ramach przyznanej przez prawo dla administracji swobody uznania. Z drugiej natomiast strony jest definicją szeroką. Obejmuje bowiem w s z e l k i e działania, jeśli tylko polegają na wywarceniu wpływu na organy władzy (w szerokim ujęciu tej klasy podmiotów) i mają związek z procesem stanowienia prawa.

Patrząc od strony podmiotowej, działalność lobbingsową mogą podejmować zatem wszelkie podmioty prawa, nie tylko osoby fizyczne. Do zakwalifikowania danej działalności jako działalności lobbingsowej wystarczy spełnienie jedynie kryterium materialnego. Każda czynność zmierzająca do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, kwalifikowana będzie zatem jako działalność lobbingsowa.

W tym miejscu chciałbym również zwrócić uwagę na pewną kwestię. W art. 2 ust. 1 ustawa posługuje się zwrotem „działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi”. Może mieć on dwojakie znaczenie. Pierwsze przyjmuje jako założenie, że działalność lobbingsowa miałaby być dopuszczalna jedynie w formach wyraźnie przewidzianych przez prawo. Jednakże taki sposób wykładni tego przepisu kłóciłby się z normami i zasadami konstytucyjnymi, choćby z wolnościowym charakterem działalności gospodarczej. Drugie rozumienie zakłada, że ustawodawca wyraźnie chciał wyłączyć spod definicji lobbingu czyny stanowiące typy przestępstw. W takim jednak wypadku zastrzeżenie to wydaje się być zbędne. Prowadzenie działalności lobbingsowej nie stanowi bowiem kontratywu w prawie karnym. W żadnym przypadku czynu prawnie zakazanego nie można byłoby uznać, iż zniesiona zostaje jego bezprawności tylko ze względu na okoliczność, iż polega on na wywieraniu wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

**8. Ustawa zawiera – oprócz szerokiej definicji działalności lobbingsowej (art. 2 ust. 1) również węższą definicję pojęcia zawodowej działalności lobbingsowej.** Polegać ma ona na podejmowaniu działalności lobbingsowej – w rozumieniu szerokiej definicji – być działalnością zarobkową i prowadzoną na rzecz osób trzecich, w celu uwzględnienia przez organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa interesów tychże osób (art. 2 ust. 2). Tutaj ustawodawca posłużył się zarówno kryterium materialnym (charakteru czynności), jak i podmiotowym. W ustępie 3 ustawodawca wyraźnie bowiem wskazuje, że zawodowa działalność lobbingsowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę, jak i osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą, choćby na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Pojęcie przedsiębiorcy użyte w art. 2 ust 3 ustawy powinno być utożsamione z tożsamym pojęciem zawartym w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807 ze zm.). Tym samym takim podmiotem może być osoba fizyczna (będąca również przedsiębiorcą), osoba prawna oraz - jak chyba należy wnioskować w świetle definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeśli tylko ustawa szczegółowa przyznała jej zdolność prawną i wykonuje ona we własnym imieniu

działalność gospodarczą. Nie wydaje się natomiast, aby należało poszukiwać znaczenia tego pojęcia w innych przepisach, chociażby w art. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.).

Pojęcie przedsiębiorcy oraz osoby fizycznej działającej na podstawie umowy cywilnej, użyte w art. 2 ust. 2-3 ustawy jest bardzo pojemne. W katalogu wszelkich podmiotów praw, choćby podejmowały działalność lobbingsową, nie mieszczą się jednak w definicji zawodowej działalności lobbingsowej:

- osoby prawne, które nie są przedsiębiorstwami w rozumieniu odrębnych przepisów (choćby partie polityczne, organizacje pracodawców, związki zawodowe itd.),
- przedsiębiorcy prowadzący działalność lobbingsową wyłącznie na rzecz własną,
- oraz osoby fizyczne, jeśli podejmują działalność lobbingsową bez zlecenia lub w sposób niezarobkowy (nieodpłatny ?).

Nie do końca jest jasny związek definicji zawodowej działalności lobbingsowej ze statusem organizacji pożytku publicznego. Jeśli dana organizacja, zarejestrowana jako organizacja pożytku publicznego, prowadzi jedynie działalność nieodpłatną pożytku publicznego w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.) i nie prowadzi działalności, która może być rozumiana jako działalność gospodarcza, wówczas w ogóle, moim zdaniem, nie będzie miała wobec niej, nawet jeśli będzie podejmowała działalność lobbingsową, zastosowanie definicji zawodowej działalności lobbingsowej. Bardziej skomplikowany jest problem, jeśli organizacja pożytku publicznego prowadzi odpłatną działalność pożytku publicznego w rozumieniu art. 8 i 9 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. lub działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji celów statutowych, w rozumieniu art. 20 pkt 4 tejże ustawy. Wymaga to jednak bardziej szczegółowej analizy, odnosząc ją do poszczególnych form organizacyjnych oraz działalności, co wykracza poza ramy tego opracowania.

Na tle powyższych ustaleń dotyczących ustawy o działalności lobbingsowej powstaje szereg dalszych wątpliwości. Nie wiadomo np. czy czynności osoby fizycznej podejmowane jako działalność lobbingsowa (w myśl art. 2 ust. 1), na rzecz osoby trzeciej, jednakże bez zlecenia, która to osoba po wywieraniu wpływu na organy władzy publicznej, *ex post* otrzyma od tejże osoby trzeciej jakąś formę gratyfikacji, będą zaliczone do zawodowej działalności lobbingsowej ? Czy pojęcie „zarobkowej” działalności zostało użyte jako synonim „odpłatności” ? Czy działalności adwokatów, jako reprezentantów osób trzecich, również w procesie stanowienia prawa, bądź jako współuczestników w opracowywaniu projektów aktów prawnych, mieści się w pojęciu działalności, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy [Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.)] ? Nie wiadomo również jaki jest związek między ustawą, a obowiązującymi już przepisami przyznającymi szeregu podmiotom opiniowanie lub konsultowanie projektów aktów normatywnych, jeśli dotyczą one ich zakresu działania [Zob. M. Zubik: *Wykaz podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, Kancelaria Sejmu, BSE, Warszawa 2002].

**9. Wyłączenie z katalogu podmiotów, które *ex lege* nie prowadzą zawodowej działalności lobbingsowej, a równocześnie nałożenie na podmioty prowadzące taką działalność szeregu obowiązków, nawet jeśli mają one głównie charakter rejestracyjny, może rodzić pokusę obchodzenia przepisów ustawy.** Wystarczy bowiem powołać do życia jedną z form prawnych, która w świetle ustawy nie będzie podlegała rygorom wynikającym z rejestrowania zawodowej działalności lobbingsowej. Dodam, że w Polsce powołanie do życia takiej formy organizacyjnej nie jest sprawą nadto trudną. Ponadto, już w obecnym stanie rozwoju organizacyjnego życia społeczeństwa obywatelskiego, można zastanawiać się, czy w zasadniczej większości, podmioty świadczące dzisiaj usługi lobbingsowe, bądź organizacje prowadzące lobbings korporacyjny lub o charakterze ogólnospołecznym, i tak nie są wyłączone spod obowiązku rejestracji – chyba że minister właściwy do spraw administracji publicznej szeroko zinterpretuje delegację ustawową do wydania rozporządzenia przewidzianą dla niego w art. 11 ust. 10 ustawy. W takiej sytuacji pojawi się wówczas problem zgodności tego rozporządzenia z Konstytucją i ustawą. Natomiast ustawa, w mojej ocenie, nie zawiera dostatecznych rozwiązań, które mogłyby zachęcać (niezależnie czy w formie pewnych dodatkowych uprawnień, czy dolegliwych a skutecznie egzekwowalnych sankcji karnych) do ujawnienia obecnie prowadzonych działań lobbingsowych, które podejmowane są w formach półjawnych, czy wręcz w oparciu o związki o charakterze prywatnym.

**10. Rozdział 2 ustawy określa zasady jawności postępowania legislacyjnego na etapie tworzenia projektu aktu normatywnego.** Ustawa nakazuje Radzie Ministrów i ministrom przygotowywanie, co najmniej raz na pół roku, programów prac legislacyjnych dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń (art. 3 ust. 1 i art. 4 ustawy). Nakazuje również udostępnienie ich w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 3 ust. 4 i art. 4 ustawy). Obowiązek ten odnosi się również do wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektem aktu normatywnego (art. 6 ustawy).

Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych rządu lub ministrów, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia (art. 7 ust. 1 ustawy). Zgłoszenie to ma charakter jawny i podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 3 ustawy).

Ustawa wskazuje również pewne rozwiązania, które odnosić się mają do sejmowego etapu prac nad projektem ustawy. Przewiduje bowiem, że po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu (art. 8 ust. 1 ustawy). Wówczas podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad tym projektem, może wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu aktu normatywnego. Szczegółowe kwestie związane z sejmowym etapem prac nad projektem uregulować ma regulamin Sejmu (art. 8 ustawy).

Zauważyć jednak warto, że ustawa milczy na temat wysłuchania publicznego na dalszych etapach prac ustawodawczych nad ustawą uchwaloną przez Sejm, mimo że treść ustawy podlegać może jeszcze zmianom na etapie prac senackich i także tu podejmowane są działania lobbingsowe, będące procesem stanowienia prawa. Można mieć także zastrzeżenia, czy nie ma tu pewnej kolizji między treścią art. 8 i art.



14 ustawy. Ten ostatni bowiem przepis, swoim szerokim zakresem zastosowania, wydaje się obejmować również kwestie, przynajmniej częściowo uregulowane już w art. 8 ustawy.

Wysłuchanie publiczne przewiduje również ustawa w przypadku prac nad projektem rozporządzeń (art. 9 ustawy). Także i tu prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem tego rozporządzenia (art. 9 ust. 3 ustawy).

Zwrócić warto uwagę, że żadne z praw określonych w rozdziale 2 ustawy nie zostało uzależnione od prowadzenia zawodowej działalności lobbingsowej. Ustawa także nie wprowadziła żadnych preferencji, nawet o charakterze proceduralnym, dla tego typu podmiotów. Zaznaczyć należy, że była ku temu pewna możliwość, choćby w sytuacji określonej w art. 9 ust. 4 ustawy. W obecnym stanie prawnym, jeśli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia, podmiot organizujący wysłuchanie może nawet je odwołać. Ustawodawca mógł w tej sytuacji przyznać przynajmniej pierwszeństwo podmiotom prowadzącym zawodową działalność lobbingsową w uczestniczeniu w tak rozumianych wysłuchaniach publicznych.

Mając na uwadze powyższe regulacje, wydaje się, że podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową nie mają żadnego interesu aby, przynajmniej z punktu widzenia praw wynikających z rozdziału 2 ustawy, poddawać się procedurze rejestracyjnej.

### **11. Rozdziały 3 i 4 ustawy wprost odnoszą się jedynie do podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.**

a) Ustawa uzależnia wykonywanie zawodowej działalności lobbingsowej od uzyskania wpisu do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową (art. 12 ustawy). Wyraźnie należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepis ten nie może być rozumiany w sposób, który prowadziłby do naruszenia istoty wolności działalności gospodarczej czy prawa do informacji lub składania petycji itp.

Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach (art. 10 ust. 2 ustawy). Rejestr jest jawny (art. 10 ust. 4 ustawy), a informacje w nim zawarte podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 10 ust. 5 ustawy).

Wpis do rejestru jest dokonywany na podstawie zgłoszenia (art. 11 ust. 1 ustawy). Zgłoszenie ma być wnoszone na urzędowym formularzu (art. 11 ust. 2 ustawy). Wpis do rejestru jest odpłatny (art. 11 ust. 6 ustawy). Opłata nie może przekroczyć 100 zł.

W rejestrze uwidoczniony jest stosunkowo szeroki szereg informacji (art. 11 ust. 2 ustawy). Dość specyficzne znaczenie ma art. 11 ust. 3 ustawy. Przepis ten wymaga, aby do zgłoszenia dołączono dokumenty potwierdzające prawdziwość danych zawartych w zgłoszeniu. Jeśli się jednak pamięta, że w zgłoszeniu ma być podane m.in. imię i nazwisko czy adres osoby fizycznej, to wówczas, skoro zgłoszenie ma charakter pisemny, dostarczenie oddzielnego pisemnego zaświadczenia, jako załącznika do wniosku (bo jak rozumiem nie dowodu osobistego), jest co najmniej nadmiernym przejawem zbiurokratyzowania życia społecznego. Dodam, że w myśl ustawy, w przypadku stwierdzenia w zgłoszeniu braków formalnych (chyba

w tym i braku załącznika potwierdzającego posiadane imię i nazwisko ?), minister ma wezwać podmiot dokonujący zgłoszenia do usunięcia braków (art. 11 ust. 4 ustawy), a w przypadku nieusunięcia ich w terminie 7 dni, odmówić - w drodze decyzji administracyjnej - dokonania wpisu do rejestru (art. 11 ust. 5 ustawy).

Minister prowadzący rejestr wydaje zaświadczenia o wpisie do rejestru. Zaświadczenie jest ważne 3 miesiące od dnia jego wydania (art. 11 ust. 8 ustawy). W przypadku prawomocnego orzeczenia sądowego zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej, minister ma obowiązek wykreślić z rejestru przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, których dotyczy to orzeczenie (art. 13 ustawy).

b) Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową ma prawo wykonywać tę działalność także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej (art. 14 ust. 1 ustawy). Kierownik tego urzędu zapewnić ma tym podmiotom dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność (art. 14 ust. 2 ustawy). Jest to jedyne realne uprawnienie, jakie przewiduje ustawa dla podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.

Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na terenie Sejmu i Senatu określić mają, jak już wspominałem, regulamin Sejmu i regulamin Senatu (art. 14 ust. 3 ustawy). Oznacza to jednak, że tym samym wyłączono spod działania art. 14 ustawy, jak się wydaje, szefów Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu.

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

c) Ustawa zawiera szereg regulacji z zakresu nadzoru nad wykonywaniem zawodowej działalności lobbingsowej oraz sankcji karnych za naruszenie jej przepisów.

Na wstępie już należy zauważyć, że rozdział 4 posługuje się szeroko pojęciem organu władzy publicznej. Może to zatem wskazywać, że – odmiennie niż to ma miejsce w przypadku rozdziału 2 ustawy – ma on zastosowanie do działań lobbingsowych prowadzonych wobec wszystkich organów władzy publicznej, w najszerszym rozumieniu tego pojęcia, a nie tylko do Rady Ministrów, poszczególnych ministrów, Sejmu czy Senatu.

Organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia (art. 16 ust. 1 ustawy). Natomiast każdy z kierowników urzędów obsługujących poszczególne organy władzy publicznej zobowiązany został do szczegółowego określenia zasad i trybu postępowania pracowników podległego mu urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów (art. 16 ust. 2 ustawy). Kierownicy wspomnianych

urzędów zobowiązani zostali również do sporządzania raz w roku informacji o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową (art. 18 ust. 1 ustawy), która to informacja ma podlegać niezwłocznemu udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 18 ust. 3 ustawy).

Powyższe rozwiązania należy uznać za słuszne co do celu, jaki stawia im ustawodawca. Wątpliwe jest jednak, aby mogły one przynieść pożądany efekt. Przepisy analizowanej ustawy nie mogą być bowiem w ten sposób rozumiane, że będą faktycznie stanowiły ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnego prawa obywateli do informacji. Prawo to dotyczy także tych podmiotów, które podejmować będą działalność lobbingsową, nawet o charakterze zawodowym. Nadanie rozsądnego normatywnego znaczenia art. 16 ustawy może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy zgłaszający się podmiot sam przedstawi się jako osoba prowadząca zawodowo działalność lobbingsową. Natomiast w przypadku art. 16 ust. 2 ustawy – oprócz problemu który wskazałem wyżej – pojawi się również kwestia w jaki sposób zwykle postulaty czy wnioski płynące od obywateli odróżnić od działań lobbistycznych *sensu stricte*. Nie jest wykluczone, o ile w rzeczywistości w ogóle ustawa ta będzie działała, że preferowanym rozwiązaniem przez administrację pozostanie dokumentowanie wszelkich wniosków płynących od obywateli, jeśli dotyczyć one będą problemów legislacyjnych (niezależnie np. od tytułu pisma, które wpłynęło do urzędu), jako działalność lobbingsowa.

Można się zastanawiać dlaczego, w zakresie opracowania trybu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej i dokumentowania podejmowanych kontaktów, ustawa nie określiła przynajmniej podstawowych standardów. Obecny stan rzeczy będzie sprzyjał zróżnicowaniu procedur, a niekiedy może nawet prowadzić do pewnej dowolności w określaniu stosunków z lobbistami [zob. też: W. Wołpiuk: *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji. Uwagi wstępne, materiał powielany*, Konferencja polsko-czeska „Władza ustawodawcza w państwie członkowskim Unii Europejskiej”, INP PAN i Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 12-13 grudnia 2005 r., s. 9].

W przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej został zobowiązany do niezwłocznego poinformowania o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 17 ustawy).

Ustawa przewiduje również sankcje o charakterze karnoadministracyjnym za prowadzenie czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru (art. 19 ust. 1 ustawy). Art. 19 ust. 1 posługuje się pojęciem wykonywania czynności wchodzących „w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu”. Przepis ten, mając charakter regulacji represyjnej, powinien być rozumiany w zawężający sposób. Tym samym nałożenie kary pieniężnej, jaką przewiduje, może mieć miejsce jedynie, gdy konkretny podmiot prowadzi zawodową działalność lobbingsową w rozumieniu art. 2 ust. 2-3 ustawy, nie poddając się wcześniej wpisowi do rejestru przewidzianego w omawianej tu ustawie.

Karę za naruszenie w ten sposób ustawy nakładać ma, w drodze decyzji administracyjnej, minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 19 ust. 2 ustawy). Środki finansowe uzyskane ze ściągniętych kar pieniężnych w tym trybie stanowić będą dochód budżetu państwa (art. 20 ust. 1 ustawy). Maksymalna kara za wykonywanie czynności wchodzącej w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru wynosi 50 tys. zł. Jest to co prawda spora kwota, jeśli odniesie się ją do przeciętnych zarobków w kraju. Nie wydaje się ona być jednak odstrasżająca w przypadku prowadzenia lobbingu w sprawach o istotnym znaczeniu dla życia gospodarczego. Wówczas bowiem jest ona niewspółmiernie nikła wobec skali współczesnych zjawisk gospodarczych oraz perspektywy wysokiej dysfunkcjonalności ustawy. Widać to bardzo wyraźnie już choćby w świetle tego wszystkiego, co zostało tu powiedziane o trudnościach z dokonaniem wykładni pojęcia „zawodowej działalności lobbingsowej”. Sam ten problem może powodować, że możliwość zastosowania sankcji, jaką zagrożone jest wykonywanie czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru, pozostanie jedynie iluzoryczne.

**12. W świetle wątpliwości jakie nasuwa powyższa analiza rozwiązań ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa można odnieść wrażenie, że w dużej mierze mamy do czynienia z pozorną regulacją ze strony ustawodawcy.** Pomijam nawet okoliczność, że spora część rozwiązań samej ustawy została uzależniona od przepisów wykonawczych lub regulaminów Sejmu czy Senatu. W świetle ustawowego ujęcia definicji zawodowej działalności lobbingsowej – która faktycznie zawiera istotne i szerokie wyłączenia – oraz braku jakichkolwiek realnych przywilejów dla zawodowych lobbistów, można mieć wątpliwości, czy jakkolwiek podmiot, z obecnie prowadzących działalność lobbingsową, zdecyduje się na poddanie wpisowi do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.

Wątpliwości jakie rodzą się na tle rozwiązań ustawy zapewne nie ułatwią życia organizacjom pozarządowym w ich działalności statutowej. Wydaje się, że powinny one - w zależności od swojej formy prawnej, w jakiej funkcjonują, oraz statutowego zakresu swojego działania - dokonać analizy rozwiązań ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Nie wydaje się jednak, aby ustawa mogła skutecznie zamknąć im drogę do kontynuowania dotychczasowej działalności. Niestety nie wiadomo także, czy analizowana ustawa jest w stanie pomóc tym organizacjom w lepszym realizowaniu ich celów ogólnospołecznych, jakie podejmują. Tutaj w dużej mierze poważna rola przypadnie praktyce stosowaniu jej przepisów. Niestety codzienne doświadczenie z działaniem administracji nie może napawać nadmiernym optymizmem w tym zakresie.

#### **NOTA O AUTORZE**

**prof. dr hab. Marek Zubik** – prawnik, konstytucjonalista, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Autor licznych publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego i procesu legislacyjnego, m.in.: *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP* (Instytut Spraw Publicznych), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości* (Instytut Spraw Publicznych), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości* (Instytut Spraw Publicznych), *Organizacja wewnętrzna Sejmu RP* (Wydawnictwa Sejmowe).