Piotr Burczaniuk

Znaczenie lobbingu w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Zarys problemu badawczego

O lobbingu, jego zakresach definicyjnych, historycznym ukształtowaniu i znaczeniu we współczesnych systemach demokratycznych we współczesnej literaturze naukowej napisano bardzo wiele. Niestety tylko nieliczne publikacje podejmują próbę opisu działalności podmiotów powszechnie określanych jako lobbujące, ich pozycji, roli i znaczenia wobec konstytucyjnego dobra podstawowego, jakim jest bezpieczeństwo państwa. W tym przypadku praktycznie brak jest opracowań, które oceniałyby zjawisko lobbingu przez pryzmat jednego z podstawowych elementów składowych pojęcia bezpieczeństwa państwa, jakim jest bezpieczeństwo wewnętrzne, a to właśnie ten element pozostaje szczególnie istotny z punktu widzenia właściwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Z uwagi na powyższe celem niniejszej analizy jest po pierwsze dokonanie charakterystyki prawnej pojęć l o b b i n g oraz b e z p i e c z e ń s t w o w e w n ę t r z n e, po drugie zaś próba ich odniesienia do siebie i wyznaczenia elementów współzależnych.

Zakres pojęcia b e z p i e c z e ń s t w o w e w n ę t r z n e w polskiej nauce prawa

Należy wskazać, że w polskim prawodawstwie brakuje definicji legalnej pojęcia b e z p i e c z e ń s t w o w e w n ę t r z n e g o p a ń s t w a, choć kilkakrotnie pojawia się ono w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Po pierwsze, mamy z nim do czynienia w art. 146 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[1], gdzie przy charakterystyce kompetencji Rady Ministrów, w pkt 7 pojawia się norma kompetencyjna: *zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.*

Pojęcie to występuje kilka razy w *Ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*[2], która w art. 1, wskazując cel utworzenia ABW, stanowi, że *Tworzy się Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego*. Z kolei art. 5 ustawy, określający zadania ABW, wskazuje w ust. 1 pkt 1, że *Do zadań ABW należy: rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa*, a ust. 4 dookreśla, że do zadań ABW należy uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego.

[1] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
[2] Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

Dokonując analizy prawno-porównawczej aktów normatywnych polskiego systemu prawnego, ustaliłem, że pojęcie to pojawia się jeszcze sześciokrotnie w aktach prawnych powszechnie obowiązujących. Trzy razy w aktach prawnych rzędu ustawy, tj. w:

1) art. 40a ust. 2 pkt 2 lit. c *Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne*[3] – dającym podstawę nieodpłatnego udostępnienia materiałów zawartych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym w celu realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego,
2) art. 22 ust. 2 *Ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*[4] – odnoszącym się do opinii szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wpływu inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jako element procedury ubiegania się przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej,
3) art. 2 ust. 4 *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*[5] – gdzie pojęcie to jest elementem definicji legalnej „krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego".

Ponadto pojęcie to występuje w trzech aktach wykonawczych rangi rozporządzenia, tj. w:

1) *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej imienia gen. Stefana Roweckiego „Grota", określenia jej wzoru oraz zasad nadawania i noszenia*[6],
2) *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*[7],
3) *Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*[8].

Podsumowując, należy podkreślić, że większość ze wskazanych powyżej aktów prawnych – co widać z punktu widzenia ich miejsca w systemie oraz znaczenia norm w nich zawartych – wiąże się z zadaniami ABW bądź odnosi się bezpośrednio do nich. Skłania to do refleksji, że pojęcie „bezpieczeństwa wewnętrznego" państwa jest przez ustawodawcę w swoisty sposób zarezerwowane dla definiowania właściwości ABW. Można też powiedzieć, że gdy ustawodawca mówi o „bezpieczeństwie wewnętrznym" państwa, to wiąże ten rodzaj bezpieczeństwa wprost bądź pośrednio właśnie z zadaniami Agencji.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że wobec braku definicji legalnej pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne", pomimo kilkakrotnego posłużenia się nim w aktach normatywnych w celu określenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia, należy zastosować reguły wykładni językowej nakazujące w takiej sytuacji odwołanie się do reguł znaczeniowych pojęcia występujących w języku specjalistycznym danej dziedziny bądź

[3] Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.
[4] Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789, z późn. zm.
[5] Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.
[6] Dz.U. z 2011 r. Nr 72, poz. 386, z późn. zm.
[7] Dz.U. z 2009 r. Nr 210, poz. 1612, z późn. zm.
[8] Dz.U. z 2014 r., poz. 803.

też w języku potocznym. W piśmiennictwie najczęściej wskazuje się, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest jednym z dwóch oprócz bezpieczeństwa zewnętrznego rodzajów bezpieczeństwa wyróżnianych ze względu na stosunek do obszaru państwa. Razem, w sposób dychotomiczny, pojęcia te tworzą termin „bezpieczeństwo państwa" (też: „bezpieczeństwo narodowe"). Bezpieczeństwo narodowe (państwa) jest natomiast definiowane jako stan niezagrożonego spokoju, wyrażany poprzez potrzebę istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia[9]. Z kolei w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* wskazuję się, że:

> …współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje zacieranie się granic między jego wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym. Globalizacja i rosnąca współzależność często skutkują nieprzewidywalnością zjawisk, których zasięg nie jest już ograniczony barierami geograficznymi, systemami politycznymi i gospodarczymi. Nadal obecne są wyzwania i zagrożenia typu militarnego. Bezpieczeństwo Polski będzie zależało od jej zdolności do efektywnej realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w obecnych i prognozowanych warunkach bezpieczeństwa. Dotyczy to w szczególności wykorzystania szans i sprostania wyzwaniom o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, asymetrycznym i transsektorowym, które są konsekwencją wzajemnie na siebie oddziałujących procesów i zjawisk politycznych, militarnych, ekonomiczno-społecznych, demograficznych i środowiskowych.[10]

Zakres pojęcia l o b b i n g w polskiej nauce prawa

Tak jak w przypadku pojęcia b e z p i e c z e ń s t w o w e w n ę t r z n e, podobne problemy z ustaleniem zakresu definicyjnego spotykamy, analizując pojęcie l o b b i n g. W pierwszej kolejności należy bowiem wskazać, że podstawowa dla rozważań w tym zakresie *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*[11], zwana dalej ustawą o działalności lobbingowej, nie posługuje się pojęciem l o b b i n g u, lecz wprowadza pojęcie oraz definicję d z i a ł a l n o ś c i l o b b i n g o w e j, rozumianej, zgodnie z art. 2 ust. 1 jako *każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.* Co istotne, tak ukształtowana definicja zawęża pojęcie „działalności lobbingowej" wyłącznie do działalności o charakterze prawotwórczym, pozostawiając poza zakresem regulacji spotykane w innych krajach rozwiązania uznające za działalność lobbingową, a przede wszystkim regulujące tę działalność, także wpływanie na inną niż prawotwórcza działalność egzekutywy czy też oddziaływanie na judykaturę. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że projekt przedmiotowej ustawy przygotowany przez rząd włączał do jej zakresu również działania w ramach *kształtowania polityki państwa oraz praktyki organów władzy publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym, w szczegól-*

[9] Por. K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, K. Żukrowska, M. Gracik (red. nauk.), Warszawa 2006, s. 21.

[10] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* została zatwierdzona 5 XI 2014 r. przez prezydenta Bronisława Komorowskiego na wniosek premiera. Dokument ten został wydany na podstawie art. 4a pkt 1, ust. 1 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 220, z późn. zm.). Zastępuje on strategię przyjętą 13 XI 2007 r.

[11] Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

ności w zakresie przyznawania przywilejów w formie: koncesji, zezwoleń, licencji, ulg, umorzeń (…)[12]. W toku prac legislacyjnych w parlamencie ustawodawca zawęził zakres przedmiotowy ustawy wyłącznie do etapu stanowienia prawa.

Po drugie, polski ustawodawca dookreślił w ustawie wyłącznie zasady wykonywania tzw. zawodowej działalności lobbingowej, rozumianej zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy jako *zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób*. Tym samym ustawodawca wprowadził de facto dwie formy działalności lobbingowej: typ podstawowy oraz typ kwalifikowany[13].

Typ podstawowy działalności lobbingowej to każda działalność o charakterze lobbingowym inna niż zawodowa, a więc każda, która spełnia przesłanki z ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej, tj. definicji działalności lobbingowej, ale niespełniająca przesłanek, o których mowa w ust. 2 i 3 ustawy, tj. działalności lobbingowej zawodowej. Ten rodzaj lobbingu podlega wyłącznie zasadom jawności. Ustawodawca nie wskazał wobec tej formy działalności wymogu określonej formy prawnej jej prowadzenia, zasad czy też sposobów kontroli.

Typ kwalifikowany działalności lobbingowej to działalność lobbingowa będąca jednocześnie działalnością lobbingową zawodową, podlegająca określonej reglamentacji prawnej, związanej ze szczegółowymi obowiązkami i uprawnieniami przewidzianymi wobec podmiotu prowadzącego tę formę działalności lobbingowej. Obowiązki te są dookreślone głównie w trzech aktach normatywnych: wspomnianej już ustawie o działalności lobbingowej oraz *Regulaminie pracy Rady Ministrów*[14] i *Regulaminie Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej*[15]. Oba wskazane regulaminy precyzują głównie formalne zasady uczestnictwa zawodowych lobbystów w procesie stanowienia prawa, odpowiednio na poziomie legislacji rządowej oraz parlamentarnej. Do grupy podmiotów objętych typem kwalifikowanym należą bez wątpienia profesjonalni lobbyści, czyli firmy lobbingowe i działający w pojedynkę niezależni lobbyści, oraz specjalistyczne agencje public relations. Ta grupa lobbystów jest zarejestrowana w utworzonym na podstawie art. 10 ustawy o działalności lobbingowej rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji (aktualnie ministra administracji i cyfryzacji), personalia działających w sejmie lobbystów są zaś umieszczone na stronie internetowej tegoż organu[16].

Wprowadzony w ten sposób zakres definicyjny pojęcia „działalności lobbingowej" generuje wiele istotnych problemów natury praktycznej. Należy bowiem wskazać, że większość systemów prawnych na świecie regulujących problematykę lobbingu definiuje ją wyłącznie w kategorii działalności profesjonalnej (zarobkowej) – czyli naszego typu kwalifikowanego. W ten sposób wprowadzenie na gruncie polskiej ustawy typu podstawowego doprowadza do kolizji jej zakresów definicyjnych:

a) z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa, wyrażonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. w art. 63 prawo petycji (*Każdy*

[12] Projekt ustawy o działalności lobbingowej z dnia 27 października 2003 r. (Druk nr 2188).

[13] M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa, Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 96.

[14] *Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*, M.P. z 2013 r., poz. 979.

[15] *Uchwala Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. z 2012 r., poz. 32, z późn. zm.

[16] Zob. http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page/lobbing.

ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej) czy też wyrażoną w art. 14, 25, 49, 53 oraz 54 zasadą wolności słowa. Te konstytucyjne zasady analizowane w kontekście definicji wprowadzonych ustawą o działalności lobbingowej wymagają ich zakwalifikowania jako odmiany bądź formy działalności lobbingowej,

b) z podstawowymi instytucjami demokratycznego państwa prawnego ukształtowanymi na gruncie m.in. art. 12 Konstytucji RP – wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Z zasady podmioty takie w demokratycznych państwach są zaliczane do tzw. korporatywnego nurtu uczestników procesu decyzyjnego i przez zagwarantowane im procedury konsultacyjne są powszechnie uznawane za przejaw polityki państwa o charakterze antylobbystycznym. W myśl natomiast polskiej ustawy podmioty te zostały zaliczone do podmiotów prowadzących działalność o charakterze lobbingowym typu podstawowego.

Co ciekawe, oba wskazane problemy identyfikował podczas prac nad ustawą o działalności lobbingowej projektodawca rządowy, który w pierwotnym (przesłanym do rozpatrzenia przez Sejm) tekście ustawy wprowadził jasne kategorie wyłączeń obejmujące m.in. procedury składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej, działalność kościołów i związków wyznaniowych, działalność statutową stowarzyszeń i partii politycznych. Zapisy te zostały usunięte z projektu w czasie prac parlamentarnych. Na tej podstawie można więc stwierdzić, że ustawodawca w sposób zamierzony objął powyżej wskazane podmioty przepisami ustawy o działalności lobbingowej, doprowadzając w konsekwencji do pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych i praktycznych.

Odnosząc się do powyższego, warto wskazać na badania, które w 2008 r. przeprowadziła wśród parlamentarzystów Fundacja im. Stefana Batorego[17]. Jedno z pytań kierowanych do posłów w ramach tych badań dotyczyło bezpośredniej styczności w działalności parlamentarnej zarówno z formalnym, oficjalnym, jak i nieformalnym lobbingiem ze strony różnych podmiotów – organizacji, grup, instytucji. Jak wskazywano w odpowiedziach, *najczęściej badani parlamentarzyści z lobbingiem oficjalnym zetknęli się ze strony związków zawodowych (45% odpowiedzi często), władz lokalnych i samorządowych (53% odpowiedzi często), a więc jak wskazywano naturalnych podmiotów szukających poparcia u posłów. Natomiast z niejawnym, nieoficjalnym lobbingiem najczęściej mieli do czynienia ze strony również tych samych podmiotów: związków zawodowych (16% odpowiedzi często), władz lokalnych i samorządowych (19% odpowiedzi często)*. To badanie dobitnie obrazuje istotny problem natury faktycznej, związany z posługiwaniem się pojęciem „lobbing" i jego identyfikacją znaczeniową w praktyce. Jako głównych uczestników działań lobbingowych wskazuje się bowiem podmioty prowadzące działalność lobbingową typu podstawowego – do tej grupy należą równocześnie takie podmioty, dla których ten rodzaj działalności wynika z natury ich funkcjonowania ukształtowanej bezpośrednio postanowieniami Konstytucji RP (podmioty, które w większości ustawodawstw światowych nie są zaliczane w ogóle do podmiotów lobbingowych). Co ciekawe, badanie pokazuje, że w praktyce do lobbystów zalicza się również władze lokalne i samorządowe, a więc podmioty, które zgodnie z definicją ustawy są raczej podmiotami, które mogą być poddane lobbingowi, zagrożone nim, a niebędące lobbującymi.

[17] A. Kubiak, *Parlamentarzyści o lobbingu – raport z badań* [online], Warszawa 2008, http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysci_o_lobbingu.pdf.

Należy dodać, że w grupie podmiotów należących do typu podstawowego działalności lobbingowej, poza wskazanymi powyżej podmiotami typu korporacyjnego, znajdują się również podmioty prowadzące lobbing we własnym imieniu, takie jak: media, administracja czy instytucjonalne grupy interesów, wobec których jednak z uwagi na przyjętą metodologię ustawy nie wprowadzono żadnych rozwiązań prawnych określających zasady ich funkcjonowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, wyraźnie widać, że polski ustawodawca z jednej strony bardzo szeroko zarysował definicję, a przez to i zakres podmiotów zaliczanych do grupy podmiotów prowadzących działalność lobbingową, a z drugiej – nie objął w ogóle regulacją rozwiązań spotykanych w większości systemów prawnych na świecie, dotyczących takich zagadnień, jak np. identyfikacja i rejestracja zleceniodawców lobbysty (zarówno pośrednich jak i bezpośrednich) bądź podmiotów zainteresowanych, bądź czerpiących korzyści z efektów działalności lobbingowej.

Należy też podkreślić, że ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa za podstawowy cel regulacji przyjęła nie kwestię dookreślenia zasad prowadzenia działalności lobbingowej, lecz zagwarantowanie zasad jawności i przejrzystości procesu legislacyjnego. Z tego też powodu tytuł ustawy jest w rzeczywistości mylący, gdyż ustawa jest skupiona przede wszystkim na realizacji jej funkcji gwarancyjnej poprzez zapewnienie jawności procesu legislacyjnego (wprowadzenie: programu – teraz wykazu prac legislacyjnych, obowiązków publikacji kolejnych wersji projektu wraz z istotnymi dla procesu legislacyjnego dokumentami), a nie dookreślenia zasad działalności lobbingowej (m.in. nie zawiera katalogu działań, które stanowiłyby działalność lobbingową)[18]. Jak wskazywano w komunikacie komisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy o działalności lobbingowej:

> konstytucją tej Komisji nie było zdefiniowanie, co jest działalnością lobbingową i ujęcie tej działalności w zapisy prawne, a także nadanie jej pewnej dynamiki społecznej. Naszą intencją było wprowadzenie zapisów, które umożliwią jawność procesu legislacyjnego (…) nie chodziło o to, że społeczne oczekiwanie jest takie, żebyśmy zdefiniowali, co to jest działalność lobbistyczna, jakie firmy mogą prowadzić taką działalność, jakie nadać im uprawnienia itp., bo to nie powoduje patologizacji życia publicznego w Polsce, tylko to, żeby stworzyć takie mechanizmy prawne, które uniemożliwią zły wpływ na prawo, tajny wpływ na prawo, lobbowanie w złej wierze, lobbowanie we własnym interesie przeciwko interesowi publicznemu itd.[19]

Lobbing a bezpieczeństwo wewnętrzne

Wracając do podstawowego elementu przedmiotowej analizy, a więc relacji lobbingu czy też działalności lobbingowej i zagrożeń, które może on (ona) generować dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, należy podkreślić, że „czysta" działalność lobbingowa, definiowana ustawowo jako *każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi*, nie może sama w sobie stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego. Sam lobbing jest bowiem zjawiskiem pożądanym w demokratycznym państwie prawa jako stanowiący rodzaj dyskursu między prawo-

[18] M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa* …, s. 69.
[19] Biuletyn nr 4446/IV z 19 IV 2005 r. (posiedzenie nr 17).

dawcą a podmiotem zainteresowanym bądź objętym daną regulacją. Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jego porządku konstytucyjnego, którego przecież jeden z filarów stanowią zasady tworzenia prawa, powstaną z chwilą naruszenia zasad prowadzenia działalności lobbingowej. W tym kontekście warto przywołać słowa posła Tadeusza Syryjczyka, który w ramach prac nad ustawą o działalności lobbingowej stwierdził, że *lobbing wpisany jest w proces podejmowania każdej ważnej decyzji politycznej, dlatego trzeba nie tyle zwalczać lobbing, ile określić, w którym momencie staje się on amoralny*[20].

Z naruszeniem prawnych ram prowadzenia działalności lobbingowej w Polsce, w pierwszej kolejności będziemy mieć do czynienia w sytuacji złamania zasad wymaganych od podmiotu prowadzącego zawodową działalność lobbingową. Ten rodzaj działalności w większości przypadków sprowadza się do tzw. lobbingu niejawnego (nieoficjalnego) polegającego na wykonywaniu czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru. Za tego typu aktywność jest przewidziana kara administracyjna określona w art. 19 ustawy o działalności lobbingowej w wysokości od 3000 do 50 000 zł, którą nakłada minister właściwy do spraw administracji.

Analizując jednak organizację działalności lobbingowej w Polsce, należy wskazać na kilka istotnych aspektów wynikających z prawie dziewięciu lat doświadczeń funkcjonowania ustawy o działalności lobbingowej. Bardzo ciekawe opracowania w tym zakresie przygotował w ostatnim czasie Instytut Badań i Analiz Politologicznych oraz Fundacja im. Stefana Batorego. W tym kontekście warto spojrzeć na oficjalne statystyki obrazujące aktywność zawodowej działalności lobbingowej. Co prawda obecnie na listę prowadzoną przez MAiC jest wpisanych 318 podmiotów, kiedy jednak spojrzymy na ich faktyczną aktywność w procesie stanowienia prawa, to można jednoznacznie dojść do przekonania, że jest ona znikoma. Dla przykładu:

1) spośród wskazanych podmiotów aktywność wobec Sejmu deklarowało:
   a) w 2013 r. – 25 podmiotów,
   b) w 2012 r. – 30 podmiotów,
   c) w 2011 r. – 24 podmiotów,
   d) w 2010 r. – 19 podmiotów;
2) aktywność wobec poszczególnych organów administracji rządowej:
   a) wobec Ministerstwa Gospodarki – w 2013 r. zainteresowanie zgłaszało pięć pomiotów wobec łącznie dwóch projektów, w 2012 r. zainteresowanie zgłaszało pięć pomiotów wobec łącznie siedmiu projektów,
   b) wobec Ministerstwa Finansów – w 2013 r. zainteresowanie zgłaszało siedem pomiotów wobec łącznie jedenastu projektów, w 2012 r. zainteresowanie zgłaszało siedem pomiotów wobec łącznie dwunastu projektów.

Na podstawie tych statystyk widać dość jednoznacznie, że „oficjalny lobbing", czyli tzw. zawodowa działalność lobbingowa w Polsce praktycznie nie istnieje. Z dużym prawdopodobieństwem można przypuszczać (brakuje bowiem oficjalnych statystyk), że w większości przypadków lobbing jest realizowany w swoim typie podstawowym, czyli tzw. działalności niezawodowej, jako pozaregulacyjne oddziaływanie np. przez oficjalnie działające instytucje, takie jak organizacje pełniące funkcję tzw. konsultantów społecznych, aktywność organizacji społecznych i stowarzyszeń lub też przez tzw. gości i ekspertów uczestniczących w pracach komisji sejmowych. W tym kontekście można więc stwierdzić, że zagrożenia lobbingowe nie mogą być rozpatrywane

[20] M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa*…, s 12.

przez pryzmat systemu odpowiedzialności zbudowanego na gruncie ustawy o działalności lob-bingowej, ponieważ ustawa ta nie wprowadza rozwiązań systemowych – nadzorczych, kontrolnych bądź reguł i zasad odpowiedzialności dla podmiotów prowadzących działalność lobbingową typu podstawowego. W tym wypadku niezbędne jest odwołanie się do innego rodzaju reguł odpowiedzialności, które mogą znaleźć zastosowanie w przypadku tej grupy.

W tym kontekście naruszenie zasad prowadzenia działalności lobbingowej może być w pierwszej kolejności rozpatrywane w odniesieniu do odpowiedzialności w ramach prawa karnego i sprowadzać się do wypełnienia znamion określonego typu czynu zabronionego, szczególnie:

1) łapownictwa – biernego (sprzedajność – art. 228 § 1 kk) i czynnego (przekupstwo – art. 229 kk),
2) płatnej protekcji – art. 230 kk,
3) handlu wpływami (czynna płatna protekcja) – art. 230a kk,
4) nadużycia władzy publicznej – art. 231 kk.

Ponadto, identyfikując zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa będące konsekwencją prowadzenia działalności lobbingowej szczególnie istotne wydaje się dostrzeżenie i właściwa analiza działań i grup interesu, które wygrywają z innymi. Czy wygrywają te grupy (podmioty), które używają najlepszych argumentów popartych szczegółowymi analizami, czy też takie, które stosują najgłośniejsze (najbardziej zauważalne PR-owsko) metody działań lub wykorzystują dominującą pozycję w danym segmencie rynku? Taka bowiem działalność, mimo że nie musi realizować znamion czynu zabronionego, może generować istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Szczególnie niebezpieczne jest to wtedy, gdy wśród tak działających podmiotów pojawią się reprezentujące tzw. obcy kapitał, doprowadzający do zależności podmiotu gospodarczego od grupy kapitałowej zarejestrowanej poza granicami państwa bądź też bezpośrednio realizują interesy innych państw. Ten drugi przypadek wydaje się szczególnie istotny w kontekście właściwości ABW. Może się bowiem zdarzyć, że działalność lobbingową będzie prowadzić podmiot reprezentujący bezpośrednio interesy innego państwa, a adresatem lobbingu będzie organ państwowy bądź podmiot odgrywający rolę pośrednika w procesie wywołania zamierzonego z góry skutku, w tym w ramach procedur legislacyjnych. Wydaje się, że w tym przypadku działalność taka może być rozpatrywana wprost jako działalność wypełniająca znamiona przestępstwa szpiegostwa, w jednym z dwóch typów podstawowych określonych odpowiednio w art. 130 § 1 i 2 kk. Jak wskazuje W. Kulesza, *artykuł 130 kk zawiera sześć typów rodzajowych, w tym dwa typy kwalifikowane. Pierwszy typ ujęty został w § 1 i polega na braniu udziału w działalności obcego wywiadu przeciwko RP. W części § 2 ujęto typ kwalifikowany, gdzie okolicznością kwalifikującą jest udzielanie owemu obcemu wywiadowi wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę RP (drugi typ). W tym samym paragrafie ujęto także samodzielny typ polegający na udzielaniu owych informacji przez osobę działającą na rzecz obcego wywiadu, lecz niebiorącą w nim udziału (trzeci typ)*[21]. Z kolei *branie udziału w działalności obcego wywiadu jest równoznaczne z uczestniczeniem w działalności obcego wywiadu. Sprawca staje się zatem jego częścią, jako element jego struktury, posiadając przydzielone zadania i będąc rozliczanym z ich realizacji. Zadania te będą polegały na uzyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji, dokumentów, materiałów multimedialnych, zdjęć czy przedmiotów (np. prototypów, próbek),*

[21] W. Kulesza, *Komentarz do art. 130 Kodeksu karnego*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, M. Królikowski, R. Zabłocki (red.), Warszawa 2013.

jak również realizacji innych zadań, niezbędnych do funkcjonowania wywiadu[22]. Wobec powyższego, działanie podmiotu lobbującego, w swoisty sposób „zlecone" przez przedstawicieli innych państw (bezpośrednio lub pośrednio przez ich służby specjalne) jako działanie sprowadzające się do podejmowania czynności (sporządzania opinii, analiz, artykułów czy też uczestnictwa czynnego i biernego w procesie legislacyjnym) w celu przyjęcia określonych rozwiązań legislacyjnych zbieżnych z interesami tych mocodawców, powinno być rozpatrywane właśnie jako działalność o charakterze szpiegowskim, skierowanym wprost przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej.

Podsumowanie

Definiowanie pojęć „bezpieczeństwo wewnętrzne" i „lobbing" oraz podejmowanie próby ich wzajemnego odniesienia do siebie wywołuje wiele istotnych problemów badawczych. Po pierwsze brak definicji legalnej pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne" skutkuje koniecznością każdorazowego budowania jego zakresu przedmiotowego w zależności od rozpatrywanego przypadku z odwołaniem się do doktrynalnego i potocznego rozumienia tego pojęcia. W przypadku natomiast pojęcia „lobbing", pomimo wprowadzenia dwóch definicji pojęć legalnych – „działalności lobbingowej" i „zawodowej działalności lobbingowej", wobec licznych luk i niespójności ustawy oraz jej kolizji z zasadami konstytucyjnymi pojawia się wiele problemów interpretacyjnych tego pojęcia. Z kolei zestawienie i odniesienie pojęcia „lobbingu" do „bezpieczeństwa wewnętrznego" pokazuje, że ocena ta jest praktycznie niemożliwa przez pryzmat ustawy o działalności lobbingowej. Na ocenę tę musi się bowiem składać szczegółowa analiza danego zachowania, przybierającego postać działalności lobbingowej i jego odniesienia zarówno do określonej grupy czynów zabronionych przez przepisy karnomaterialne, jak i ich identyfikacja przez pryzmat działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, tj. rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Abstrakt

Niniejszy artykuł stanowi próbę zdefiniowania oraz wzajemnego odniesienia do siebie pojęć „bezpieczeństwo wewnętrzne" i „lobbing" oraz dokonanie opisu działalności podmiotów powszechnie określanych jako lobbujące, ich pozycji, roli i znaczenia wobec konstytucyjnego dobra podstawowego, jakim jest bezpieczeństwo państwa, przede wszystkim rozpatrywanego przez pryzmat jego podstawowego elementu składowego jakim jest bezpieczeństwo wewnętrzne, najistotniejsze z punktu widzenia oceny właściwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W artykule przeanalizowano zakres pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne" ze szczególnym odniesieniem się do dorobku polskiej nauki prawa. Wobec braku definicji legalnej tego pojęcia omówiono jego znaczenie doktrynalne, przytaczając jednocześnie pełną listę aktów normatywnych posługujących się tym pojęciem. Ponadto artykuł opisuje pojęcie „lobbing" i wskazuje na problemy definicyjne związane z ustaleniem jego jednolitego znaczenia, zwłaszcza w kontekście niespójnych zapisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

[22] Tamże.

W artykule opisano także relację lobbingu (działalności lobbingowej) i zagrożeń, które może on (ona) generować dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, dochodząc do wniosku, że ocena ta jest praktycznie niemożliwa przez pryzmat ustawy o działalności lobbingowej, lecz wymaga szerszego spojrzenia odnoszącego się zarówno do przepisów karnomaterialnych jak i kompetencyjnych poszczególnych służb.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, lobbing, działalność lobbingowa, zawodowa działalność lobbingowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Abstract

The aim of the following article is to try to define the notions ”internal security” and „lobbying”, to identify relations between them and to create a description of subjects commonly known as lobbyists, their position, role and meaning in the relation with the material constitutional standard, which is the security of the state, particularly with special attention to the internal security as its main and the most important part regarding the scope of competence of the ABW (Internal Security Agency).

The scope of the notion ”internal security” was analyzed, with special attention to the polish jurisprudence. Having in mind, that there is no legal definition of this notion, its meaning was analyzed and the statutes in which this notion is used, were enlisted. Moreover, the article describes the notion ”lobbying” and indicates problems in defining it, especially concerning incoherent provisions of the statute on lobbying activities in the course of legislation procedures.

Finally, the lobbying relation and the threats to the internal security of the state in the course of lobbying activities were described, reaching to the conclusion that this kind of analysis, basing solely on the provisions of the statute on the lobbing activity, is not complete and it is necessary to look wider on the problem, including analysis of the penal law provisions and provisions setting out the scope of the competences of the services.

Keywords: internal security, lobbying, lobbying activities, professional lobbying activities, the Internal Security Agency.