

Kamil Makowski¹

Grupy interesu w polskim systemie politycznym

Słowa kluczowe: grupa interesu, lobbying, system polityczny, partia polityczna, interes, proces prawotwórczy, legislacja

Keywords: interest groups, lobbying, political system, political party, interest, law-making process

Streszczenie

Grupy interesu są nieodłącznie związane z instytucją państwa. Ich powstanie można wiązać z wyodrębnieniem się interesów społecznych. W miarę rozwoju organizacji państwowej grupy interesu przybierały bardziej zorganizowaną formę i odgrywały coraz znaczącą rolę ustrojową. W początkowym etapie swojej działalności grupy interesu działały podobnie jak partie polityczne. Po czasie jednak dostrzeżono różnicę i grupy interesu zaczęły być rozumiane jako zorganizowane grupy ludzkie dążące do osiągnięcia własnego interesu. Wprowadzono w tej sytuacji podział na partie polityczne realizujące sprawy publiczne oraz grupy interesu realizujące partykularne interesy.

Znaczenie grup interesu w państwie demokratycznym jest ogromne, a ich wpływ na proces stanowienia prawa sprzyja poprawie jego jakości. Grupy interesu dostarczają deputowanym informacji oraz niezbędnych, dla poznania konkretnego problemu społecznego, analiz i statystyk.

Działalność grup interesu nie pozostaje jednak wolna od wad. Największym zagrożeniem w ich działalności jest możliwość korumpowania osób publicznych, będących jednocześnie osobami decyzyjnymi w organach państwowych. Korupcja stanowi ogromne

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Mail: camey@poczta.onet.eu.

zagrożenie dla ustroju demokratycznego i powoduje, że grupy nacisku pełnią szkodliwą funkcję w porządku prawnym państwa. To warunkuje ich negatywny odbiór społeczny.

Summary

Interest groups in the Polish political system

There is an inextricable link between interest groups and the Polish state. Their origins can be traced back to the emergence of collective interests. As the state developed, interest groups advanced their organizational forms and secured more prominent influence on public policy. In the beginnings, interest groups played similar role as political parties. Eventually, their activities diverged and differences became apparent. The term „interest group” began to reflect an organized group of people pursuing particular interests of their members. That allowed to draw a demarcation line between political party and interest group based on the type of affairs they are engaging in, i.e. public versus particular, respectively.

The importance of interest groups in democracy cannot be underestimated. It is argued that their participation in policy making improves the quality of law, as they are able to supply legislators with relevant data and analyses concerning particular social issues.

However, in some instances, activities of interest groups are far from desirable in a democratic society. The most obvious threat stems from ability to corrupt government representatives vested with powers in policy making. Moreover, this particular characteristic is responsible for a negative image of different interest groups in society.

✱

I.

Proces stanowienia prawa, jak wiadomo, przebiega w obrębie organów państwa, ale coraz częściej mamy do czynienia z oddziaływaniem na niego innych podmiotów. Nie są one związane bezpośrednio z kompetencjami państwa, a jedynie w sposób pośredni kształtują swój wpływ na ich wykonywanie. W zakres tego zbioru wchodzi w głównej mierze dwa² rodza-

² Pewien wpływ na proces legislacyjny wywierają również obywatele, bądź to indywidualnie korzystając z prawa petycji, które może służyć jako forma sygnalizacji koniecznych zmian legislacyjnych, bądź też kolektywnie za pomocą inicjatywy ustawodawczej.

je podmiotów: lobbyści oraz grupy interesu. Sprawa lobbingu jest prostsza do uchwycenia niż działalność grup interesu, bowiem działalność lobbingowa daje się wprowadzić w pewne ramy z uwagi na funkcjonującą w Polsce regulację prawną lobbingu. Działalność grup interesu jest nie w pełni jawna, a interesy tych grup wielokrotnie pozostają ukryte. Ponadto podmioty te nie są zobligowane do ich ujawniania.

II.

W celu umiejscowienia grup interesu w ramach systemu politycznego konieczne jest określenie jego desygnatu. System polityczny to aparat państwowy, partie polityczne oraz organizacje i grupy społeczne formalne i nieformalne, uczestniczące w działaniach politycznych w obrębie danego państwa, oraz ogół zasad i norm prawnych regulujących ich wzajemne stosunki. Przedstawicielami podobnego ujmowania systemu politycznego w naszej literaturze naukowej są: A. Andrusiewicz, S. Ehrlich, Z. Jarosz i S. Zawadzki, H. Lisicka, J. Hauser i T. Klementowicz, W. Skrzydło, W. Waśniewski, K. A. Wojtaszczyk, M. Żmigrodzki. Należy wskazać dodatkowo, że „system polityczny jest jedną z podstawowych kategorii politologicznych oznaczającą zasadniczą strukturę, w ramach której toczy się życie polityczne”³. „Amerykańscy socjologowie zdefiniują system polityczny jako ogół struktur, procedur i instytucji, których wspólne działanie ma szukać rozstrzygnięć pojawiających się problemów. We francuskim słowniku terminów politologicznych system polityczny jest definiowany jako całokształt wzajemnych politycznych powiązań istniejących w globalnym systemie, jakim jest społeczeństwo. W ujęciu instytucjonalnym, charakterystycznym zwłaszcza dla prawoznawstwa, system polityczny oznacza ogół instytucji, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne”⁴. Przyjmując instytucjonalny model rozumienia pojęcia systemu politycznego, nie sposób sytuować grupy interesu poza jego obrębem. Moim zdaniem należałoby takie właśnie rozumienie przyjąć, rozpatrując usytuowanie grup interesu.

³ M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2009, s. 11.

⁴ *Ibidem*, s. 14.

III.

Grupą interesu⁵ jest określony krąg jednostek zmierzający do uzyskania wpływu na ośrodki decyzyjne w toku określonego ich postępowania, co ma na celu skłonienie osób decyzyjnych (decydentów) do określonego postępowania, co objawiać się będzie poprzez uzyskanie stosownej decyzji bądź regulacji⁶ urzeczywistniającej ten interes. Można powołać dodatkowo „najszerze rozumienie grup interesów [K. M. – jako]: wszelkie zorganizowane grupy ludzkie, popierające jakiś interes odczuwany jako swój własny i nie wysuwające ponadto żadnych innych dążeń, w szczególności dążenia do objęcia rządów w państwie”⁷. W definicji M. Sobolewskiego: „grupa interesu dąży do wywarcia wpływu na treść jednej lub kilku decyzji państwowych – w drodze pośredniego oddziaływania na innych aktorów życia politycznego”⁸. B. Piwo-war i J. Świeca określając desygnat wskazanych grup, stwierdzają natomiast, że „grupa interesu to zbiorowość osób niebędących formalnymi uczestnikami działań politycznych, które chcą wywierać wpływ na działania polityczne prowadzone przez instytucje władcze dla osiągnięcia własnych celów”⁹.

⁵ „»Grupy nacisku« rozumieć się będzie jako zbiór podmiotów mających na celu realizację określonego, konkretnego interesu, jako wypadkowej interesów indywidualnych, podmiotów uświadamiających sobie potrzebę wspólnego działania dla osiągnięcia zamierzonego skutku, dokonujących wyboru metod działania w zależności od usytuowania grupy oraz adresata nacisków i nie uczestniczących bezpośrednio w sprawowaniu władzy państwowej, a więc mających charakter pozaprawny”. B. Szmulik, *Grupy nacisku*, [w:] *Leksykon politologiczny; polityka – ustrój idee*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999, s. 110.

⁶ „Niekiedy ciała formalne zatwierdzają jedynie propozycje, które zostały wypracowane przez administrację publiczną po zasięgnięciu opinii przedstawicieli zorganizowanych grup interesu. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że procedury te są często niejasne i wybiórcze”. Y. Papadopoulos, *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, [w:] *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpr. C. Tame i L. de Sousy, przeł. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2007, s. 97. „Można przypuszczać, że podkreślanie związków z interesami grup zawodowych lub społecznych wiąże się z pracami posła w komisjach sejmowych, gdzie styka się on relatywnie często z problematyką tych właśnie grup i środowisk”. E. Karpowicz, *Posel jako twórca własnej roli*, [w:] *Polityka i Sejm; formowanie się elity politycznej*, red. W. Wesołowski, B. Post, Warszawa 1998, s. 137.

⁷ M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 144.

⁸ Idem, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 38.

⁹ B. Piwo-war, J. Świeca, *Lobbing; biznes – prawo – polityka*, Warszawa 2010, s. 22.

W obrębie grup interesu można wyróżnić kilka ich typów. Są to:

- niezrzeszeniowe grupy interesu;
- instytucjonalne grupy;
- zrzeszeniowe grupy.

Wskazane kategorie grup interesu „nie mają równych szans w dochodzeniu swoich interesów, nie tylko nie reprezentują tej samej potęgi ekonomicznej, co jest jednym z podstawowych elementów skuteczności nacisku, ale nie mają równego startu w dostępie do ośrodków decyzji politycznej”¹⁰. Autor trafnie wskazał, że skuteczność artykulacji jest w dużej mierze zależna od posiadanych przez grupę środków ekonomicznych, która warunkuje możliwość działania na szerszą skalę.

Funkcjonowanie grup interesu jest pochodną funkcjonowania społeczeństwa, w którym zawsze jedne grupy mają odmienne interesy od innych. Rozbieżność ta ma charakter nieunikniony. „Z teorii dyferencjacji wynika, że im bardziej złożone jest społeczeństwo, tym bardziej jest prawdopodobne, iż rozpadnie się ono na rozliczne grupy interesu, które będą wysuwały heterogeniczne, często sprzeczne żądania. W obliczu presji, jaka płynie ze strony poszczególnych branż, grup interesu, wspólnot, segmentów terytorialnych, a nawet jednostek, złożonym społeczeństwom grozi dezintegracja”¹¹. Opinia ta, choć w znacznym zakresie zasadna, zdaje się wskazywać dosyć skrajną formę oddziaływania grup interesu na struktury społeczne. Prawem określone mechanizmy postępowania zdają się w sposób wystarczający chronić system polityczny przed zdominowaniem przez inne „niepaństwowe” ośrodki społeczne. Nie może być jednak mowy o instytucji państwa wolnej od różnego rodzaju grup interesu. Należy mieć na uwadze, że „mechanizm władzy politycznej we współczesnych państwach wspiera się na uznaniu w nim roli trzech rodzajów podmiotów: grup interesów, partii politycznych oraz konstytucyjnych organów państwa”¹². Zależnie od ustroju państwa zachodzi różnica w sposobie oddziaływania na system polityczny, co analogicznie przekłada się na możliwości grup interesu. W ustrojach demokratycznych możliwości wpływu na organy władzy publicznej są znac-

¹⁰ S. Ehrlich, *Grupy nacisku w strukturze politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1962, s. 334.

¹¹ Y. Papadopoulos, op.cit., s. 96.

¹² K. Działocha, *Wstęp*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1987, s. 3.

nie szersze niż na przykład w tych o monarchicznej konotacji. Immanentne powiązanie grup interesu i państwa wiąże się ściśle z jego funkcją regulacyjną¹³. „Ze wszystkich grup, stowarzyszeń, instytucji, zbiorowości i ludzi tworzących system polityczny, to właśnie rządy, z powodu swojego wyjątkowego stosunku do prawomocnego użycia siły i nieuniknionego wpływu towarzyszącego tej relacji, wywierają największy wpływ w systemie politycznym lub co najmniej mają potencjalną możliwość wywierania go”¹⁴. Słuszne wydaje się jednak twierdzenie, że „w nowoczesnym społeczeństwie układ interesów jest zbyt skomplikowany, by jakikolwiek system polityczny był korzystny dla wszystkich i tak naprawdę decydują silne grupy społeczne”¹⁵. Mimo to „w realizowaniu władzy państwowej pojawia się jednak najczęściej konieczność kojarzenia różnorodnych interesów grupowych, a nawet ogólnospołecznych, rozwiązywaniu problemu sprzeczności poszczególnych interesów, poszukiwaniu odpowiednich płaszczyzn, na których byłaby możliwa integracja pluralistycznego społeczeństwa”¹⁶.

Działalność grup interesu, jak stwierdzono powyżej, jest nierozzerwalnie związana z instytucją państwa. W mojej opinii wszelkie wiążące próby datowania powstania grup interesu nie mogą przynieść rzetelnych naukowych rezultatów. Nie ma daty czy okresu historycznego, które można uznać za cezurę dla ich powstania. Etymologiczne wyjaśnienie znaczenia pojęcia „grupa interesu” daje wskazówkę, że pojawiły się one z chwilą wykrystalizowania się pierwszych interesów, ale należy tu zastrzec, że nie musiały być one sprzeczne. Dopiero pierwsze rozbieżności stanowisk w kwestii in-

¹³ Jak pisze J. J. Wiatr o polityce, że jest „dziedziną ludzkiej działalności społecznej, związaną bezpośrednio z walką o władzę i jej sprawowaniem. Przez władzę rozumiemy realną możliwość podejmowania społecznie ważkich decyzji regulujących – w drodze stosowania sankcji różnego typu – zachowanie tych, którzy podlegają władzy, a w szczególności określających sposób rozstrzygnięcia konfliktów wyrosłych z rywalizacji o dobra stanowiące przedmiot powszechnego pożądanego (bogactwo, prestiż, bezpieczeństwo itp.)”. J. J. Wiatr, *Ideologia i życie społeczne*, Warszawa 1965, s. 21.

¹⁴ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, przeł. P. M. Kaźmierczak, Warszawa 2007, s. 59.

¹⁵ D. Dolińska, *Spółeczny wizerunek partii politycznych*, Toruń 2009, s. 19.

¹⁶ M. Kudej, *Kilka uwag o woli ludu pracującego*, [w:] *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga pamiątkowa ku czci prof. Witolda Zakrzewskiego*, red. K. Działocha, Kraków 1989, s. 120.

teresów mogły spowodować powstanie sporów co do realizacji konkretnych z nich i pojawiania się stronników jednego bądź drugiego wariantu rozwiązania. Wokół stronników gromadzili się ich zwolennicy i wspólnie próbowali wpłynąć na podmiot decyzyjny, którym w większości przypadków były struktury państwowe, w celu akceptacji rozwiązania przez nich forsowanego. „W ciągu wielu lat doskonalenia zasad i narzędzi demokracji narodziło się rzecznictwo interesów – właśnie lobbying, który w znakomitej mierze może korygować błędy instytucji sprawujących władzę. Lobbying jest właśnie domeną grup interesu”¹⁷. Autorzy wskazują jednak na regulowaną formę wpływu – nazywaną lobbyingiem – nie wspominając o rzecznictwie interesów dokonywanym w ramach pozaprawnych, którego historyczne ujęcie jest jednak dużo trudniejsze ze względu na ograniczoną liczbę źródeł. Grupy interesu w moim przekonaniu wiążą się z instytucją państwa. Z chwilą powstania organizacji państwowej stanowiącej rzecz prywatną monarchy, wprowadzającej ostrą hierarchizację członków społeczeństwa, pluralizację klasową interesów i koncentrującą proces decyzyjny w rękach monarchy, konieczne stało się dla warstw hierarchicznie wyższych zabieganie o własne interesy. Przenikanie na dwór władcy miało na celu skierowanie jego uwagi na określone interesy i skłonienie go do podjęcia korzystnych dla niektórych grup społecznych rozstrzygnięć. Decydował jednak czynnik władczy, a wyartykułowane treści stanowiły jedynie niewiążące sugestie. Moim zdaniem sytuacja grup interesu uległa znaczącej ewolucji w wyniku zmian ustrojowych zachodzących w organizacji państwowej, ale także strukturalnych w ramach społeczeństwa. „W państwie narodowym o dużym obszarze i zaludnieniu różnorodność interesów i grup interesów stała się faktem. O ile zgodnie ze starym poglądem frakcje i konflikty uchodziły za czynnik destrukcyjny, to teraz konflikt polityczny uznano za coś normalnego, nieuchronnego, a nawet pożądanego w demokracji. Tym samym trudniejsza, a właściwie niemożliwa stała się jednak obrona poglądu, iż obywatele mogą i winni troszczyć się raczej o dobro publiczne niż o swe prywatne interesy, albowiem »dobro publiczne« rozszczępiło się na interesy indywidualne i grupowe”¹⁸.

¹⁷ B. Piwowar, J. Świeca, *op.cit.*, s. 21–22.

¹⁸ R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 48.

IV.

Kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest stosunek grup interesu do stronnictw politycznych. W pewnym zakresie inicjatywy podejmowane przez grupy interesu można utożsamiać z działalnością podejmowaną przez partie polityczne. I jedne, i drugie dążą do uzyskania korzystnych ze swojego punktu rozwiązania. Odmienna jest natomiast celowość takiego działania. W przypadku grup interesu cel ulega znacznej subiektywizacji, natomiast w przypadku stronnictw politycznych – a przynajmniej z definicji tak być powinno – ma charakter obiektywny, nastawiony na ogół, a nie korzyść grupy. „Ludzie dążą do wpływu na rząd, niekoniecznie dla własnego dobra, ale dlatego że wpływ na rząd pomaga im osiągnąć jeden lub więcej celów. Wpływ na rząd jest tak powszechnym sposobem zabezpieczenia swoich dążeń lub dóbr, że trudno wyobrazić sobie system polityczny, w którym nikt nie dążyłby do takiego wpływu”¹⁹.

Podobne jest rozumienie roli tych podmiotów w doktrynie, a mianowicie, że „działalność grup interesów i partii politycznych w systemie władzy politycznej nakierowana jest na kształtowanie społeczno-politycznych treści aktów prawnych konstytucyjnych organów państwa”²⁰. Pojawia się tu jednak element generalności i konkretności wpływu. Partie wpływają na treść aktów w sposób generalny, a grupy interesu w sposób konkretny (na jeden akt bądź akty prawne z zakresu jednej gałęzi prawa).

Najistotniejszym z perspektywy tych grup są organy władzy ustawodawczej, a zwłaszcza Sejm. Nie wyklucza to oczywiście faktu, że grupy interesu są zainteresowane uzyskaniem wpływu również na władzę wykonawczą, ale to w Sejmie reprezentowany jest najszerzy wachlarz interesów. Należy tu wziąć pod uwagę, że „Sejm jest instytucją i funkcjonuje w otoczeniu innych instytucji: rządu, urzędów państwowych, Kościoła, środków masowego przekazu i innych. Wszystkie one, co naturalne, wywierają na posłów różnego rodzaju wpływy. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie podkreślono wagę wpływu różnych instytucji na procesy legislacyjne”²¹. Posłowie

¹⁹ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, op.cit., s. 96.

²⁰ K. Działocha, *Wstęp*, op.cit., s. 3.

²¹ M. Mlicki, *Lobbing w polskim Sejmie*, [w:] *Polityka i Sejm; formowanie się elity politycznej*, red. W. Wesołowski, B. Post, Warszawa 1998, s. 186.

nie są hermetycznie zamknięci w Sejmie, ale w sposób aktywny funkcjonują w przestrzeni publicznej, co sprawia, że wpływ na nich nie jest czymś nadzwyczajnym. Można wręcz powiedzieć, że usystematyzowane rzecznictwo interesów w postaci lobbingu podnosi wręcz poziom kompetencji posłów, dostarczając im informacji co do spraw, z którymi wcześniej zetknąć się nie mieli okazji. „Jeżeli chodzi o sferę podmiotów prawodawczych, to można powiedzieć, że interesy grupowe w Polsce nie mają barwy politycznej. Oznacza to, że za rządów każdej opcji politycznej interesy grupowe realizowane były w dość dużym stopniu. Odpowiedz na pytanie »kiedy« jest zgodna z powszechną intuicją. Najwięcej ustaw realizujących interesy grupowe jest uchwalanych w roku przedwyborczym. Jeżeli chodzi o pytanie »czyje«, to w naszych realiach, tj. w krajach postkomunistycznych, mamy do czynienia z nakładaniem się interesów grup, które powstały przed 1989 r. (przede wszystkim grup pracowników sfery publicznej), z interesami podmiotów charakterystycznych dla dojrzalszych demokracji (związki zawodowe, przedsiębiorstwa prywatne)”²².

W naukach zajmujących się problematyką grup interesu powstają spory, czy są one częścią systemu partyjnego, czy pozostają poza nim. Kwestia ta jest jak najbardziej aktualna, ponieważ „partie polityczne postrzegane są często jako grupy wpływowych notabli, od których zależy faktyczny sposób rządzenia na różnych szczeblach (gminnym, powiatowym, wojewódzkim i wreszcie krajowym)”²³. Skłonny byłby jednak pozostawić grupy interesu (grupy wpływu) poza jego zasięgiem²⁴. System partyjny jako ogół partii funkcjonujących w danym państwie oraz wzajemne oddziaływania pomiędzy nimi (normy, relacje, ale także funkcje) zdaje się eliminować ze swoje-

²² J. Hausner, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 15.

²³ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 24.

²⁴ „U podstaw działania jednostek tworzących grupy nacisku leżą zawsze pewne potrzeby oraz konieczność uzyskania wpływów dla ich zaspokojenia, przy czym chodzi zawsze o grupy ludzi świadome i trwale współdziałających. Grupy takie mogą więc powstawać w przypadku zaistnienia konkretnej potrzeby, a po jej zrealizowaniu naturalnie się rozwiązać. [...] Grupa nacisku działa zawsze z zewnątrz w stosunku do organizacji posiadającej władzę, a więc mającej bezpośredni wpływ na decyzje polityczne i konkretne rozwiązania prawne, przy czym nie można uznać za grupę nacisku nieformalnej grupy, która faktycznie dysponuje aparatem państwowym i ma nad nim pełną kontrolę”. B. Szmulik, op.cit., s. 110.

go obrębu grupy interesu. Nie oznacza to, że pozostają całkowicie oddzielone od tegoż systemu i partii wchodzących w jego skład. „Każda partia posiada takie powiązania, a w stosunku do pewnych grup związki te bywają szczególnie silne i bliskie”²⁵. Grupy interesu to inny alternatywny względem systemu partyjnego porządek. W mojej ocenie uzasadnione jest jednak postrzeganie tych grup jako elementów zewnętrznych względem systemu partyjnego, ale bardzo inwazyjnie wpływających na całość relacji zachodzących w jego strukturze²⁶. Można także spotkać stwierdzenia, jakoby partie polityczne były grupami interesu. Taka klasyfikacja jest według mnie błędna. „Grupy interesu bowiem, mimo swej aktywności politycznej, nie są partiami politycznymi i nikt ich z partiami nie utożsamia”²⁷. Przykładowo można wskazać na różnice w ramach struktury organizacyjnej. „Grupy interesów posiadają zazwyczaj ściślejszą i bardziej sprawną organizację niż partie polityczne. Ma to dla członków grupy swoje dobre strony, zabezpiecza odpowiednią informację wewnętrzną czy kontakt z władzami związku. [...] Ma to jednak i strony ujemne, wpływ aparatu biurokratycznego utrudnia artykułowanie wspólnej opinii według życzeń członków grupy”²⁸.

Grupy interesu skoncentrowane są wokół danej sprawy i aktywnie dążą do jej załatwienia. Różnorodność spraw powoduje, że „sposób kształtowania się i wyrażania opinii za pośrednictwem grup interesów jest jeszcze bardziej różnorodny niż w przypadku partii politycznych. Same bowiem grupy interesów różnią się bardzo silnie między sobą”²⁹. Partie budowane są według narzuconego normatywnie modelu, a zatem zakres tej swobody jest znacznie mniejszy. Częstokroć jednak „organizacje o charakterze grupy nacisku dążą tylko do wywarcia wpływu na treść jednej lub kilku decyzji państwowych – w drodze pośredniego oddziaływania na innych aktorów życia

²⁵ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 51.

²⁶ „Faktem też jest, że decyzje parlamentarne są w dużym stopniu przesądzone przez układ partii politycznych powiązanych wieloma zależnościami z grupami nacisku. Z tej przyczyny punkt ciężkości w procesie podejmowania decyzji przesuwa się poza parlament, w sferę innych czynników politycznych, a rozstrzygnięcia parlamentarne sankcjonują tylko wcześniejsze ustalenia”. M. Ciepaj, *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim*, Opole 1991, s. 24–25.

²⁷ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 402.

²⁸ Idem, *Reprezentacja...*, s. 145.

²⁹ Ibidem, s. 143–144.

politycznego. Grupa interesu nie dąży natomiast do zdobycia władzy i wykonywania funkcji rządzenia państwem. Zdarzające się czasem przypadki podjęcia przez grupę nacisku takiego zadania są świadectwem przekształcenia się takiej grupy nacisku w partię³⁰. Ten argument dodatkowo dyskwalifikuje opinie, iż partie polityczne są grupami nacisku, jednakże „elita władzy jako grupa, której członkowie bądź bezpośrednio podejmują decyzje polityczne, bądź wpływają na nie, jest ściśle powiązana z najważniejszymi grupami zorganizowanych interesów”³¹. Partie polityczne w katalogu swoich funkcji mieszczą artikulację interesów społecznych oraz służą jako pas transmisyjny między społeczeństwem a władzą. Dążenie do załatwienia danej sprawy czy to w rozumieniu statycznym, czy dynamicznym (sytuacja, w której interes ma charakter ciągły, jak przykładowo permanentna ochrona interesów określonej grupy społecznej) nie jest domeną ugrupowania politycznego. To oznacza, że grupy interesu są zorganizowane dla reprezentacji wąskiego kręgu jednostek w dbaniu o ich sprawy³². W odniesieniu do stronnictw nie ma tak określonego katalogu spraw odpowiadającego nawet rodzajowo pewnemu interesowi, którym partie by się zajmowały. Sprawy, którymi zainteresowane są stronnictwa polityczne, mogą być wskazane jedynie w sposób zbiorczy, poprzez posłużenie się określeniem „sprawy publiczne”. Ponadto zachodzi istotna różnica w ramach członkostwa, ponieważ grupy interesów nie dążą do rozszerzenia swojego składu, a częstokroć nawet jest tak, że przeciwdziałają takim zabiegom ze strony prawodawców³³. Partie polityczne są z kolei zainteresowane rozszerzaniem swojego składu.

W działaniu grup interesu i partii pojawiają się jednak pewne zbieżności, jeżeli chodzi o sprawy, którymi się one zajmują. Można tu wskazać przykła-

³⁰ M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 169.

³¹ B. Szmulik, op.cit., s. 112.

³² „W nowoczesnej socjologii politycznej natomiast uważa się, że zadaniem partii jest kojarzenie interesów różnych grup i tworzenie na tej podstawie pewnej syntezy czy też budowanie kompromisu. Zadanie grup interesów widzi się w eksponowaniu właśnie partykularyzmów i grupowych egoizmów, partia zaś miałaby doprowadzać do pewnego między tymi dążeniami wyrównania, do harmonizowania tych niejednorodnych, a często sprzecznych dążeń”. M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 307.

³³ Przykładem mogą być zabiegi samorządów zawodowych, które miały na celu doprowadzenie do nieuchwalenia przepisów deregulujących wskazane w nich zawody.

dowo, że „im bardziej opinia publiczna zaczyna się interesować danymi zagadnieniami, im więcej istnieje organizacji nim się zajmujących, tym mniej skuteczna staje się kampania obliczona na kształtowanie treści ustawodawstwa. Dzieje się tak dlatego, gdyż główną bronią w rękach promocyjnych grup interesu jest odpowiednia informacja i argumentacja. Gdy zainteresowanie jakimś problemem przybiera wymiar masowy, grupy nie są w stanie zaplanować nad rosnącą falą namiętności. Dyskusja rozszerza się na różne szczeble, a tym samym różnicuje się charakter odbioru informacji dostarczanych przez grupę”³⁴. W przypadku partii, jeżeli sprawa przybiera kontrowersyjny wymiar, artykulacja ich opinii jest utrudniona przez inne grupy. Interesy muszą być tym samym w pewnym stopniu niejawne. „Grupy interesów wyrażają zazwyczaj opinie ograniczone merytorycznie do pewnego tylko wycinka spraw publicznych, a w każdym razie nie ogarniające – jak np. programy partii politycznych – całości życia publicznego”³⁵. Można tu posłużyć się przykładem systemu monopartyjnego albo z partią hegemoniczną, gdzie interes społeczeństwa w jej rozumieniu był jeden. W takich warunkach ustrojowych można oczywiście nazwać partię polityczną grupą interesu.

Odmienne są także formy działania grup interesu. „Grupy interesów działają głównie przy pomocy konsultacji z organami wykonawczymi państwa lub presji na organy ustawodawcze. Działania w obu formach tylko w niewielkiej części mają charakter publiczny”³⁶. „Trzeba jednakowoż zdawać sobie sprawę, iż grupom interesu idzie przede wszystkim o wpływ na politykę partii, na jej stanowisko, nie zaś na program, czy też platformę wyborczą”³⁷. Grupy interesu mają możliwość funkcjonowania w sposób sformalizowanych, przykładowo jako samorządy zawodowe czy gospodarcze albo związki zawodowe, stanowią wtedy formy korzystania z wolności zrzeszania się, ale mogą także przyjmować kształt form niezrzeszeniowych, jak komitety inicjatyw ustawodawczych, spontaniczne ruchy społeczne³⁸. Nie zwalnia

³⁴ K. Wójtowicz, *Rola grup nacisku w procesie stanowienia prawa w Wielkiej Brytanii*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem...*, s. 23.

³⁵ M. Sobolewski, *Reprezentacja...*, s. 145.

³⁶ Ibidem, s. 146.

³⁷ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne...*, s. 328.

³⁸ Należy wprowadzić również rozróżnienie na organizacje zmierzające do realizacji komercyjnych interesów i na te, których działanie nie jest obliczone na osiągnięcie wymiernych korzyści o charakterze finansowym. Podobnie ma się rzecz z lobbieniem. „Dzia-

ich to oczywiście z obowiązku zachowania pewnej formy przewidzianej prawem, nie jest ona jednak tak obostrzona jak ta zrzeszeniowa, ale nie posiada również charakteru trwałego.

V.

Legislacja jest tym polem, na którym działanie grup interesu jest szczególnie widoczne. „Najbardziej ryzykownym etapem z punktu widzenia jakości prawa jest proces przedparlamentarny”³⁹. Dochodzi wtedy najczęściej do kształtowania aktu prawnego, który preferuje daną grupę interesów. „Grupy nacisku przywiązują największą wagę do prac komisji, gdyż ich wyniki przesądzą decyzje plenarne parlamentu”⁴⁰. „Natomiast mniejsze zmiany w projektach aktów prawnych można zaobserwować na etapie parlamentarnym. Różnice te mogą wynikać z jawności i przejrzystości prac nad projektami ustaw na obu etapach. W pierwszym (przedparlamentarnym) prace odbywają się w ministerstwach, często w taki sposób, że tylko nieliczni partnerzy społeczni mogą je śledzić, a jeszcze mniej skutecznie można zgłaszać uwagi. W drugim etapie (parlamentarnym) jawność prac parlamentu ogranicza możliwość wypływania przez grupy interesów na dany akt prawny, w szczególności gdy interesują się nim media”⁴¹.

Wypada w tym miejscu zaznaczyć kilka kwestii odnoszących się do relacji państwo-grupy interesu. „Jesteśmy dziś świadkami postępującego zmniejszania się roli organów konstytucyjnych na korzyść społecznych podmiotów władzy, głównie partii politycznych, organizacji gospodarczych, związków zawodowych i grup interesu”⁴². Wydaje się, że rozszerzanie się tej strefy wpływów będzie jeszcze postępować. Ewoluuować będą również środki oddziaływania na organizację państwową. „Obserwując działalność różnych typów grup interesu, można stwierdzić, iż te spośród nich, które dyspo-

lania lobbingsowe są realizowane również w sposób niekomercyjny. Prowadzą je najczęściej związki zawodowe, organizacje gospodarcze i związki pracodawców”. B. Piwowar, J. Świeca, op.cit., s. 19.

³⁹ J. Hausner, op.cit., s. 10.

⁴⁰ S. Ehrlich, *Władza i interesy*, Warszawa 1974, s. 270.

⁴¹ J. Hausner, op.cit., s. 10.

⁴² R. M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 14.

nują dobrą organizacją i pieniędzmi, kładą większy nacisk na dostarczenie odpowiednich informacji poprzez ustalone kanały administracyjne, jak: grupy tematyczne, komisje doradcze i zespoły ekspertów. Grupy o członkostwie masowym lub rozległych interesach politycznych odwołują się raczej do szerszej opinii publicznej, wykorzystując w tym celu środki masowego przekazu, debaty w Kongresie (K. M. – Sejmie lub Senacie) itp.⁴³. Taki stan powoduje, że „proces formułowania polityki izolowany jest od demokratycznych mechanizmów związanych z wyborami, kontrolą partii politycznych czy nominacjami prezydenckimi”⁴⁴. W obecnym stanie rzeczy wydaje się zasadnym pogląd Stanisława Ehrlicha, który stwierdził, iż „w Polsce byłaby bardzo przydatna instytucja rzecznika interesu publicznego. Interes ten jest ignorowany albo spychany na margines, a to dzięki wpływom przemożnych, niekontrolowalnych partykularnych interesów”⁴⁵.

Słabe punkty zauważalne są nie tylko w zakresie działania grup interesu, ale także w ramach lobbingu. „Silny lobbing był jednym z problemów, na które wskazywał minister zdrowia, tłumacząc w styczniu 2012 r. niedoskonałości Ustawy o refundacji leków. Bezbronność oraz sposób wyjaśniania przez ministra przyczyn forsowania ustawy odnoszący się do przemożnego wpływu grup interesów świadczą o olbrzymiej skali tego zjawiska. Potwierdza to fakt, że zaledwie kilka dni po uchwaleniu ustawy rząd skierował do Sejmu pilny projekt w następstwie protestu i nacisków jednej z grup interesów – lekarzy. Grupa ta była dobrze zorganizowana, co pozwoliło w krótkim czasie przeforsować w parlamencie korzystne dla niej zapisy. W tym samym czasie druga grupa interesów – aptekarze – której ustawa również dotyczyła i która także dążyła do zmiany ustawy, nie zdołała osiągnąć swojego celu. Istotną różnicą między lekarzami i aptekarzami był stopień ich organizacji. Lekarze stanowią silną i zwartą grupę. Aptekarze natomiast są zbiorowością rozproszonych przedsiębiorców, z których każdy ma własne interesy i problemy. To rozproszenie spowodowało, że nie byli wystarczająco skuteczni i jako grupa interesów w Sejmie przegrali w starciu z lekarzami”⁴⁶.

⁴³ K. Wójtowicz, *Wpływ grup nacisku na ustawodawstwo w Stanach Zjednoczonych*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem...*, s. 35.

⁴⁴ K. Wójtowicz, *Wpływ grup nacisku...*, s. 34.

⁴⁵ S. Ehrlich, *Norma, grupa, organizacja*, Warszawa 1998, s. 197.

⁴⁶ J. Hausner, *op.cit.*, s. 16.

Największy problem dotyczy jednak grup interesu nastawionych na interes ekonomiczny. Tu zaklasyfikować można różnego rodzaju spółki, koncerny bądź inne podmioty, które mają za zadanie dbanie o interesy gospodarcze swoje lub mocodawców⁴⁷. Dążenie do realizacji interesu ekonomicznego determinowane jest rozmiarem korzyści, jakie może osiągnąć grupa interesu w przypadku osiągnięcia celu. „Fakt, że grupy te wyrażają interesy ekonomiczne swoich członków, prowadzi także do większego zainteresowania członków sprawami, których dotyczyć mają wyrażane opinie, a zatem sprzyja powstawaniu opinii bardziej skonkretyzowanych, niż to miało miejsce w przypadku opinii obywateli o sprawach ogólnej polityki państwowej⁴⁸. Należy pamiętać, że „państwo nie jest neutralne wobec grup interesu, ale w świetle współczesnej wiedzy o mechanizmach politycznych nie jest także – w każdym razie w warunkach demokracji – prostym narzędziem realizacji interesów li tylko klasy panującej⁴⁹. W ślad za tymi grupami zawsze idą zasoby majątkowe (najczęściej środki pieniężne) i znaczny nacisk na „interes”. Dążność do realizacji interesu jest w przypadku tej grupy bardzo silna. Determinacja na osiągnięcie celu⁵⁰ powoduje, że w trakcie ich działalności mogą mieć miejsce przypadki nierespektowania prawa i próby osiągnięcia korzyści bez względu na koszty⁵¹, które w wielu sytuacjach są mniejsze od spodziewanych korzyści. „Dla grup interesu walczących o korzystne dla siebie ustawodawstwo istotne jest podejmowanie wysiłków na wielu płaszczyznach

⁴⁷ „Wyspecjalizowane komórki grup nacisku są miejscem, gdzie powstają idee wielu nowych rozwiązań prawnych lub pomysły zmian prawa obowiązującego do tej pory. Pomysł taki nie musi już na tym etapie nabierać cech gotowego projektu”. K. Wójtowicz, *Wpływ grup nacisku...*, s. 37.

⁴⁸ M. Sobolewski, *Reprezentacja...*, s. 144.

⁴⁹ J. J. Wiatr, *Socjologia...*, s. 170.

⁵⁰ W odniesieniu do tych grup „cele grup są bardzo konkretne i ściśle określone, tylko one też wiążą ze sobą członków grupy. Odpadają zatem tak nieokreślone motywy postępowania, jak filozofia polityczna, ideologie, które stanowią czynnik przeciwdziałający wyrażeniu przez jednostkę jej właściwej opinii o danej sprawie i skłaniający ją do akceptacji opinii społecznej o danej treści”. M. Sobolewski, *Reprezentacja...*, s. 145.

⁵¹ „Jak wszyscy zapewne obserwujemy, co jakiś czas środki masowego przekazu informują o tzw. niedozwolonym lobbingu, tj. o działaniu, które w swoich niedozwolonych przejawach ma na celu wymuszenie od określonych organów konkretnego działania w interesie określonych sektorów gospodarki, segmentów rynku, kręgów zainteresowanych czy tzw. grup interesu, a nawet indywidualnych osób”. B. Piwowar, J. Świeca, *op.cit.*, s. 68.

i w różnych ogniwach aparatu władzy. Uzyskanie wpływu na decyzje egzekutywy jest ważną stawką w tej grze, ale nie jedyną. Stąd w analizie procesu tworzenia praw trzeba także uwzględnić aktywność grup gdzie indziej⁵². Poziom legislacji wraz z aktywnością w jego ramach partii politycznych (mowa w większym stopniu o partiach parlamentarnych) są tym, co najbardziej interesuje grupy interesu i to właśnie o wpływ na niego zabiegają.

Czynnikiem, który również wpływa na sposób działania grup interesu, jest układ stosunków społecznych. Rozproszenie i brak organizacji społeczeństwa jest jednym z czynników wpływających na uchwalanie aktów prawnych preferujących daną grupę społeczną kosztem całego społeczeństwa. Organizowanie się społeczeństwa w małe grupy interesów, takie jak związki zawodowe czy przemysłowe izby branżowe, pozwala dużo skuteczniej wpływać na ustawodawstwo. „Wpływ grup na proces tworzenia prawa może mieć charakter nieformalny, czego przykładami były afera Rywina lub hazardowa. Niekorzystne zmiany w prawie mogą także zachodzić w następstwie otwartych konfliktów, takich jak protest lekarzy. W sposób formalny grupy interesów mogą występować na etapie przedsejmowym, czego przejawem jest nowelizacja Ustawy o szkolnictwie wyższym w 2011 r. Po publicznych protestach polskich elit z projektu Ustawy o szkolnictwie wyższym przed skierowaniem projektu do Sejmu zniknęło wiele zapisów zagrażających ich interesom⁵³.”

W przypadku legalnych form oddziaływania tychże grup w obrębie organów władzy mamy do czynienia najczęściej z lobbieniem, o czym już wspominałem, chociaż nie wyklucza to form konsultacji, wymiany informacji i tym podobnych zabiegów. Natomiast „kontakt grup interesu z administracją rządową uzyskiwany jest nie tylko w sposób sformalizowany, ale także poprzez nie ujawniane na zewnątrz kontakty osobiste. Ta forma oddziaływania przez swą dwuznaczność jest mocno krytykowana i trudna do zbadania⁵⁴. Powszechnie znany jest problem określany mianem „obrotowych drzwi”. Zgodnie z nim osoby zajmujące wysokie stanowiska w administracji publicznej po zakończeniu działalności politycznej przechodzą do podmiotów gospodarczych na szczebel kadry zarządzającej. Może to budzić uzasad-

⁵² K. Wójtowicz, *Wpływ grup nacisku...*, s. 36.

⁵³ J. Hausner, *op.cit.*, s. 16.

⁵⁴ K. Wójtowicz, *Rola grup nacisku...*, s. 17.

nione wątpliwości z punktu widzenia funkcjonowania tych osób w strukturach administracji, a nawet motywację podejmowanych decyzji.

„Zazwyczaj myślimy o ustawodawstwie grup interesu, jako o pozbawionym treści normatywnej. Rzeczywiście jest ono czasem opisywane jako forma »korupcji«, polegającej na kolonizowaniu przez grupy interesu instytucji publicznych, w których prawo mające służyć wszystkim obywatelom w taki sam sposób jest wypaczane na korzyść niewielu. Zakulisowe manipulacje w procesie ustawodawczym wydają się najbardziej powszechnym sposobem, za pomocą którego normy bezstronności są łamane, i w jaki załamuje się demokratyczna odpowiedzialność. Jednostki i grupy są wobec siebie stronnicze. Zatem nie powinny być (z punktu widzenia bezstronnej sprawiedliwości) sędziami w swoich własnych sprawach”⁵⁵.

VI.

Działalność grup interesu, mimo że pożyteczna ze względu na dostarczanie informacji, powoduje również pewne zagrożenia. Najpoważniejszym z nich są czyny o charakterze korupcyjnym. Przesłępstwa korupcyjne mają szczególny charakter w ustroju demokratycznym. Można powiedzieć, że są prawną egzemplifikacją jego zagrożeń. Nie jest to oczywiście jedyne z możliwych zagrożeń, ale wydaje się, że główne. Ustrój demokratyczny, gdzie jedną z fundamentalnych zasad jest równość wszystkich wobec prawa, nie powinien umożliwiać funkcjonowania mechanizmów dopuszczających tego rodzaju praktyki. W przypadku popełnienia przestępstwa łapownictwa, powodującego częstokroć faworyzowanie określonych podmiotów, zaprzecza się równości wobec prawa. Podjęcie skutecznych działań korupcyjnych powoduje bowiem, że jednostki bądź pewna ich grupa znajdują się „ponad” innymi podmiotami obecnymi w życiu publicznym. Należy mieć na uwadze, że korupcja jest zjawiskiem dotyczącym każdego segmentu władzy niezależnie od faktu jego powiązania z instytucją partii politycznych. Stronnictwa polityczne są jednak najbardziej podatne na tego rodzaju wpływy. „Ukształtowana swoista symbioza elit władzy

⁵⁵ S. Holmes, *Rodowody koncepcji rządów prawa*, [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J. M. Maravall, A. Przeworski, przeł. P. Kazimierczak, J. Wiczeorek, Warszawa 2010, s. 51.

i elit gospodarczych przyczynia się nie tylko do korumpowania elit rządzących, ale również do pojawienia się ukrytej plutokracji, przy zachowaniu pozorów demokracji⁵⁶. Jednakże, co istotne, „korupcję, nieskuteczność, niekompetencję, dominację kilku grup interesu odnajdziemy we wszystkich społeczeństwach, niezależnie od formy rządu⁵⁷.”

Największe zagrożenia wiążą się z przestrzeganiem źle określonej hierarchii interesów i korupcją. „Zabieganie o osobiste korzyści i prywatyzowanie publicznych dóbr przy okazji dostępu do władzy to praktyka stosowana w wymiarze ponadpartyjnym⁵⁸.” Funkcjonowanie grup interesu, a także relacje organów państwa z tymi grupami, wymagają dużej wstrzemięźliwości od osób sprawujących funkcje publiczne. Wysoki poziom moralno-etyczny osób funkcyjnych pozwala na minimalizowanie zagrożeń, które powoduje działalność grup interesu. Trudność powoduje też fakt, że wpływ grup interesu charakteryzuje się niejawnością działań, co dodatkowo potęguje zagrożenia. „Oficjalne działania władz mogą przybierać postać działań pozornych, fasadowych, za którymi kryją się intencje sprzeczne z dobrem wspólnym, choć zgodne z interesami wspomnianych »grup interesu«. Władza funkcjonująca w ten sposób, nawet, jeżeli pochodzi z wolnych wyborów, nie liczy się ze sprawami wyborców ani z ich opinią, a jej działania *de facto* nie różnią się od działań „klasycznej” władzy autorytarnej⁵⁹.”

VII.

Konkludując, konieczne jest kategoryczne stwierdzenie, że grupy interesu są stałą i nieodłączną praktyką ustrojową każdego państwa. W polskim systemie politycznym niewątpliwie istnieją i wywierają wpływ na ustawodawcę. Istnienie rządów prawa z wyłączeniem grup interesów nie wydaje się

⁵⁶ M. Bsoul, *Spółeczeństwo obywatelskie – mit czy rzeczywistość?*, [w:] *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, red. W. Kaute, P. Świercz, Katowice 2004, s. 341.

⁵⁷ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009, s. 37.

⁵⁸ L. Habuda, *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska. Aksjologia, ustrój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*, Opole 2010, s. 177.

⁵⁹ P. Czarnecki, *Autorytaryzm a demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*, Warszawa 2009, s. 89.

możliwe. Formułując takie wnioski, podzielał tym samym stanowisko, jakie formułuje S. Holmes. Pisze on: „Stwierdzić, że »rządy prawa« nie mają nic wspólnego z ustawodawstwem grup nacisku, to przyznać pośrednio, że taka forma rządów nigdy i nigdzie nie istniała. Może to nie być najbardziej przydatne podejście do rządów prawa, chociaż odzwierciedla uzasadniony moralny niepokój wywołany nierównym dostępem do władzy ustawodawczej”⁶⁰.

Należy również zauważyć, że działalność grup interesu jest jedną z demokratycznych form artykulacji. Powoduje to, że jest immanentnie związana z tym ustrojem, a co za tym idzie, próby zmierzające do uniemożliwienia tego rodzaju praktyk mogą powodować ograniczanie praw obywateli. Mechanizmy umożliwiające jawną i otwartą komunikację organów państwa, stronnictw politycznych, a także grup interesu mogą podnosić merytoryczny poziom dyskusji nad sprawami publicznymi. Dzieje się to zwłaszcza przez dostarczanie informacji, ale również poprzez wskazanie podmiotom stanowiącym prawo, jakie regulacje są pożądane przez podmioty prywatne. Grupy interesu nie mogą przy tym stać się formą realizacji tylko i wyłącznie prywatnych interesów.

Obecnie w ramach instytucji państwowej funkcjonuje wiele interesów, a znaczna ich część ma charakter rozbieżny. Powoduje to, że ścieranie się stanowisk może prowadzić do korzystnego rozwiązania. Uważam, że koniecznym warunkiem zaistnienia takiej sytuacji jest dialog społeczny, dla którego prawne ramy zostały określone już w ustawie zasadniczej. W przepisie art. 20 stwierdzono, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Wdrażanie takich mechanizmów do zarządzania państwem z pewnością będzie przynosić realne korzyści. Grupy interesu chociaż aktywne, dalej utożsamiane są z nagannymi praktykami, a co za tym idzie, proces ich akceptacji musi być rozłożony w czasie. W mojej opinii rzeczywiste włączenie grup interesu w proces legislacyjny jest procesem długofalowym, ale w ustroju demokratycznym z pewnością pożądanym.

⁶⁰ S. Holmes, *op.cit.*, s. 50.

Literatura

- Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
- Ciepał M., *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim*, Opole 1991.
- Dahl R. A., *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.
- Dolińska D., *Spółeczny wizerunek partii politycznych*, Toruń 2009.
- Działocha K., *Wstęp*, [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1987.
- Ehrlich S., *Grupy nacisku*, Warszawa 1962.
- Ehrlich S., *Norma grupa organizacyjna*, Warszawa 1998.
- Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Habuda L., *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska. Aksjologia, ustój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*, Opole 2010.
- Hausner J., *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Holmes S., *Rodowody koncepcji rządów prawa*, [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J. M. Maravall, A. Przeworski, przeł. P. Kazimierzczak, J. Wieczorek, Warszawa 2010.
- Huntington S. P., *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.
- Karpowicz E., *Posel jako twórca własnej roli*, [w:] *Polityka i Sejm; formowanie się elity politycznej*, red. W. Wesołowski, B. Post, Warszawa 1998.
- Kurczewska U., *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Oświęcimski K., *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012.
- Papadopoulos Y., *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, [w:] *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpr. C. Tame i L. de Sousa, przeł. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2007.
- Ryszka F., *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992.
- Sobolewski M., *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962.
- Szmulik B., *Grupy nacisku*, [w:] *Leksykon politologiczny; polityka – ustój idee*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999.
- Wiater J. J., *Ideologia i życie społeczne*, Warszawa 1965.
- Wójtowicz K., *Wpływ grup nacisku na ustawodawstwo w Stanach Zjednoczonych*, [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, K. Wójtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1987.
- Żmigrodzki M., Dziemidok-Olszewska B., *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2009.