

Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

Wybrane zagadnienia z zakresu lobbingu¹

Selected problems of lobbying (WAP-730/18): In response to questions from the managing team of the Chancellery of the Sejm's the author of the opinion claims that an entity which carries out professional lobbying activities and whose representatives are lobbyists registered in the Sejm, has a right to submit petition addressed to the Sejm concerning amendment of an act connected with their actions as the entity who carries out professional lobbying activities. A person who carries out professional lobbying activities and a person who is entitled to represent the entity which carries out such activities may attend sittings of the Committee on Petitions' sitting upon an invitation of the committee's presidium's or a chairperson.

Keywords: committee of the Sejm, lobbying, petition

Słowa kluczowe: komisja sejmowa, lobbying, petycja

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego; j.waszczuk@uksw.edu.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest zagadnienie prawne dotyczące lobbingu. Celem opinii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową, którego przedstawiciele są zarejestrowanymi w Sejmie lobbystami, ma prawo do złożenia petycji w sprawie zmiany tej samej ustawy, której zmianą jest zainteresowany jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową?
- Czy reprezentant podmiotu, który złożył petycję, będący jednocześnie osobą uprawnioną do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową, może brać udział w posiedzeniach Komisji ds. Petycji?
- Czy udział tej osoby musi być warunkowany zaproszeniem, o którym mowa w art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, czy osoba ta może uczestniczyć w posiedzeniu jako lobbysta?

¹ Opinia sporządzona 12 kwietnia 2018 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP 730/18.

W opinii zostały wykorzystane następujące akty prawne:

- ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. 2017, poz. 248,
- ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1123, ze zm.,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, Dz.U. nr 181, poz. 1080,
- uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2018, poz. 267,
- zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

Uwagi dotyczące podmiotu uprawnionego do złożenia petycji skierowanej do Sejmu

Kwestia podmiotów uprawnionych do złożenia petycji została uregulowana w art. 2 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach. Przepis ten stanowi, że: *Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.*

Przytoczony przepis tworzy uniwersalną dla całego systemu prawa i zarazem rozłączną i wyczerpującą klasyfikację podmiotów uprawnionych do wniesienia petycji².

Podmiotem wnoszącym petycję może być zatem każdy podmiot w rozumieniu prawa krajowego, prawa unijnego oraz ratyfikowanego prawa międzynarodowego. Wnoszący petycję nie musi być obywatelem państwa polskiego ani mieć siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub spełniać jakichkolwiek innych warunków o charakterze podmiotowym³. Należy podkreślić, że petycja nie musi być wnoszona tylko we własnym imieniu. Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 2 wskazanej ustawy petycję można złożyć w interesie publicznym, jak również w interesie podmiotu trzeciego, ale tylko za jego zgodą.

W celu wskazania specyfiki działania lobbyisty należy odwołać się do ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W rozumieniu art. 2 tej ustawy „działalnością lobbingsową” jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy

² J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 2 ustawy o petycjach*, LEX.

³ *Ibidem*.

publicznej w procesie stanowienia prawa, przy czym ustawa reguluje jedynie przypadki zawodowej działalności lobbingowej. Pojęcie „zawodowej działalności lobbingowej” dotyczy działalności wykonywanej przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej i prowadzonej na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

W ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie zostały sprecyzowane sposoby ani etapy, na jakich podmiot wykonujący działalność lobbingową może zgłosić swój udział w postępowaniu legislacyjnym czy też wskazać sposób określonej zmiany prawa. W ocenie sporządzającego opinię brak jest podstaw prawnych do ograniczenia sposobów prowadzenia działalności lobbingowej poprzez zawężenie środków, z jakich może skorzystać podmiot prowadzący działalność lobbingową. Dobór odpowiednich środków do osiągnięcia zamierzonego celu leży wyłącznie w gestii osoby prowadzącej działalność lobbingową. Jeśli w ocenie tej osoby określoną zmianę prawa można osiągnąć poprzez złożenie petycji, to nie ma ku temu prawnych przeszkód, bowiem w świetle obowiązujących przepisów nie ma zakazu składania petycji przez podmioty lobbingujące. W szczególności wydaje się, że podmiot wykonujący działalność lobbingową ma prawo do złożenia petycji w sprawie zmiany tej samej ustawy, której zmianą zainteresowany jest jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową.

W myśl ust. 2 art. 2 ustawy o petycjach petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotu wnoszącego petycję oraz podmiotu trzeciego, za jego zgodą. Z kolei na podstawie ust. 3 tego przepisu: *przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.*

W ocenie opiniującego z uwagi na szeroko zakreślony zakres przedmiotowy spraw i zakres podmiotowy osób uprawnionych do złożenia petycji nie jest wykluczone złożenie petycji w sprawie zmiany tej samej ustawy przez podmiot, który zmianą jest zainteresowany jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową. Za przyjęciem takiego stanowiska może przemawiać również to, że obowiązujące przepisy nie formułują *expressis verbis* zakazu dotyczącego takiego postępowania. Należy jednak podkreślić, iż petycja powinna spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 4 ustawy o petycjach. Petycja powinna zawierać m.in. oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; oznaczenie adresata petycji; wskazanie przedmiotu petycji (art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o petycji: *petycja składana w interesie podmiotu trzeciego zawiera także imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej tego podmiotu.* Ponadto, w myśl art. 5 ust. 2 tej ustawy, do petycji składanej w interesie podmiotu

trzeciego dołącza się zgodę tego podmiotu na złożenie w jego interesie petycji, złożoną w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W sporządzanej corocznie informacji Szefa Kancelarii Sejmu, stosownie do przepisu art. 18 ustawy o działalności lobbingowej, określa się, jaka działalność lobbingowa zawodowa była podejmowana wobec organu. W dokumencie tym wskazuje się: rodzaj spraw, których działalność ta dotyczyła, w jakich formach ją podejmowano (i czy występowano przeciw, czy za projektem), jakie podmioty ją podejmowały i czy ta działalność wywarła (a jeśli tak, to jaki) wpływ w procesie stanowienia prawa w danej sprawie. Sama zatem ustawa dopuszcza różne formy podejmowania zawodowej działalności lobbingowej bez dodatkowego jej doprecyzowania. Regulamin Sejmu wskazuje dwie takie formy. Po pierwsze, czynny udział w wysłuchaniu publicznym (art. 8 ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej oraz art. 70b ust. 2 regulaminu Sejmu), po drugie, udział z możliwością zabierania głosu na posiedzeniu komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw (art. 154 ust. 2a regulaminu Sejmu). Należy wskazać, że podmiot wykonujący działalność lobbingową w ramach przysługującej mu swobody w zakresie doboru środków zmierzających do osiągnięcia zamierzonego celu może m.in. składać petycje.

Uwagi dotyczące udziału podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową w posiedzeniach komisji ds. petycji

Osobie wykonującej zawodową działalność lobbingową oraz osobie uprawnionej do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową, zgodnie z art. 201b regulaminu Sejmu, przysługuje prawo wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu w zakresie umożliwiającym wykonywanie tej działalności. Prawo to jest realizowane na podstawie, wydawanej na wniosek, okresowej karty wstępu. Upoważnia ona do korzystania z określonego wejścia oraz poruszania się we wskazanych rejonach budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu. Warunki otrzymania okresowej karty wstępu zostały określone w – wydanym w porozumieniu z Marszałkiem Senatu – zarządzeniu nr 1 Marszałka Sejmu z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

Udział podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową w posiedzeniach komisji został określony w art. 154 ust. 2a regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem: *W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą (...) uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową.* Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że udział osób wykonujących działalność lobbingową w posiedzeniach komisji

został ograniczony do posiedzeń komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw. Jeśli przedmiotem posiedzenia komisji byłyby inne sprawy niż rozpatrywanie projektu ustaw, wówczas osoby wykonujące działalność lobbingsową, co do zasady, nie są uprawnione do udziału w posiedzeniu.

Przepis art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu określa zasady udziału we wszystkich posiedzeniach komisji. Zgodnie z tym przepisem: *W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby*. Biorąc pod uwagę treść art. 154 ust 2a i 3 regulaminu Sejmu, należy uznać, że osoby wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, których przedmiotem są inne sprawy niż rozpatrywane projekty ustaw, jedynie na podstawie zaproszenia prezydium komisji lub jej przewodniczącego.

Odnosząc się bezpośrednio do drugiego i trzeciego pytania zamieszczonego we wstępie opinii należy wskazać, że, w świetle art. 154 ust. 2a i 3 regulaminu Sejmu, reprezentant podmiotu, który złożył petycję, będący jednocześnie osobą uprawnioną do reprezentowania podmiotu wykonującego działalność lobbingsową, nie może brać udziału w posiedzeniach Komisji ds. Petycji, o ile nie otrzyma zaproszenia na posiedzenie wystawionego przez prezydium komisji lub jej przewodniczącego. Należy bowiem podkreślić, że Komisja ds. Petycji nie zajmuje się rozpatrywaniem projektów ustaw, lecz rozpatrywaniem petycji (art. 126b i n. regulaminu Sejmu), a zatem w odniesieniu do Komisji ds. Petycji nie znajdzie zastosowania art. 154 ust. 2a regulaminu Sejmu.

Podsumowanie

Wydaje się, że podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową, którego przedstawiciele są zarejestrowanymi w Sejmie lobbystami, ma prawo do złożenia petycji w sprawie zmiany tej samej ustawy, której zmianą jest zainteresowany jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową.

Biorąc pod uwagę treść art. 154 ust 2a i 3 regulaminu Sejmu, należy uznać, że osoby wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji ds. Petycji jedynie na podstawie zaproszenia prezydium komisji lub jej przewodniczącego.

Bibliografia

Jaśkiewicz J., *Komentarz do art. 2 ustawy o petycjach*, LEX.