

Andrzej Stanisław Wójtowicz\*

## Lobbing w relacjach biznes–administracja publiczna: teoria, praktyka, rekomendacje

**Lobbying in relations between business and public administration – theory, practice, recommendations:** The article focuses on lobbying as an instrument of business influence on public administration, and vice versa. The author explores this phenomenon from various perspectives, emphasizing that lobbying is perceived either as the roots of corruption or as an immanent element of democracy. Providing an overview of the directions of lobbying legislation he claims that low effectiveness of the current law in Poland is a good reason for changing lawmakers' approach to lobbying *per se* and methods of its control. The article concludes with some recommendations. The author proposes, *inter alia*, that instead of penalizing only some forms of lobbying, the legislators should ensure full openness and transparency of decision-making processes and become more focused on the real beneficiaries of lobbying: lobbyists' targets and principals.

**Słowa kluczowe:** *lobbying, administracja publiczna, grupy interesu, zjawisko drzwi obrotowych, korupcja*

**Keywords:** *lobbying, public administration, interest groups, revolving doors phenomena, corruption*

---

\* Doktor, adiunkt na Wydziale Zarządzania w WSEiZ w Warszawie, ekspert Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu RP; e-mail: andrzej.wojowicz@senat.gov.pl.

### Wstęp

W powszechnej opinii współczesny lobbing narodził się w Stanach Zjednoczonych i szybko przyjął patologiczne formy, wymagające ustawowych regulacji. Początkowo był jawnie uprawiany pod drzwiami ówczes-

nych decydentów<sup>1</sup>, później zaś prowadzony skrycie, bez udziału niewygodnych świadków. Przez jednych piętnowany<sup>2</sup>, przez innych uznawany jako immanentny element współczesnej demokracji, szybko stał się prężnym i bardzo intratnym biznesem<sup>3</sup>. Również w Polsce lobbying jest przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno polityków, przedsiębiorców i mediów, jak i zwykłych obywateli. Otaczająca go aura tajemniczości, wielkich pieniędzy i skandali nie sprzyja racjonalnej ocenie rzeczywistej roli, jaką odgrywa w delikatnych relacjach biznes–administracja publiczna<sup>4</sup>. Ortodoksyjni przeciwnicy lobbyingu upatrują w nim jedynie źródło korupcji. Dla

<sup>1</sup> Zgodnie z amerykańską tradycją geneza terminu *lobbying* sięga czasów prezydenta Ulyssesa S. Granta (1869–1877), który po pożarze Białego Domu czasowo zamieszkał w pobliskim hotelu Willard. Kiedy wypoczywając w hotelowy lobby był nagabywany przez natrętnych petentów, w rozdrażnieniu określił ich mianem cholernych lobbyistów, <http://www.welovedc.com/2009/06/09/dc-mythbusting-lobbyist-coined-at-willard-hotel/> [dostęp 13 listopada 2014 r.]. Por. D.R.Gelak, *Lobbying and Advocacy*, TheCapitalNet, 2008, s. 6.

<sup>2</sup> Zdaniem J.E. Sitiglitz w Ameryce nie kupuje się sędziów, ale prawo, głównie przez wpłaty na kampanie wyborcze. Lobbying to korumpowanie w amerykańskim stylu, *idem*, *The Price of Inequality*, Norton 2012, s. 200.

<sup>3</sup> Według specjalistycznego portalu OpenSecrets.org w samych Stanach Zjednoczonych zarejestrowanych jest obecnie 11 509 zawodowych lobbyistów. Wydatki na działalność lobbyingową rosną w astronomicznym tempie. W 1998 r. było to 1,45 mld dolarów US, a 15 lat później już 3,24 mld dolarów, <https://www.opensecrets.org/lobby/index.php> [dostęp 13 listopada 2014 r.].

<sup>4</sup> Zdaniem autora, biorąc pod uwagę skłonność klasy politycznej do pragmatycznego stosowania konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy, właściwszym byłoby przeanalizowanie roli lobbyingu w relacjach biznes–władza publiczna. Takie podejście lepiej odzwierciedla skutki przejmowania kompetencji i uprawnień władzy ustawodawczej przez wykonawczą. Coraz częściej głównym ośrodkiem inicjatyw ustawodawczych jest rząd. Rola parlamentu sprowadza się do formalnych głosowań, których wynik, ze względu na większość parlamentarną partii rządzących, jest zgodny z oczekiwaniami władzy wykonawczej. Wielu polityków wypełnia swoje mandaty senatorskie i poselskie, piastując równocześnie wysokie stanowiska funkcjonariuszy publicznych. Zjawisko wzajemnego przenikania się władzy wykonawczej i ustawodawczej stało się tak powszechne, że nawet publiczna reprymenda premiera wobec Marszałka Sejmu spotkała się z relatywnie słabym sprzeciwem konstytucjonalistów. Por. *Konstytucjonalści: słowa premier o marszałku wykraczają poza uprawnienia*, „Rzeczpospolita”, <http://prawo.rp.pl/arttykul/1150895.html> [dostęp 25 listopada 2014 r.]. Z kolei na trudności w oddzieleniu samej polityki od administracji zwraca uwagę H. Izdebski, wskazując, że pomimo zmiany ustrojowej w świadomości polityków wciąż funkcjonuje model, w którym: *zasada kierowniczej roli partii oznacza[ła] podporządkowanie partii aparatu państwowego, a także pełne upolitycznienie administracji*. Równocześnie, *administracja publiczna stała się już – ze względu na rozmiary swego aparatu oraz swój monopol wiedzy – samoistnym czynnikiem politycznym wpływającym w różny sposób – z reguły mało widoczny, choć skuteczny – na*

zwolenników jest ważnym kanałem przepływu informacji pomiędzy społeczeństwem i władzą. Brak konsensusu w tym zakresie wynika z prostego faktu, że lobbing widziany z perspektywy funkcjonariusza publicznego jest inny niż ten postrzegany przez przedsiębiorcę czy pośrednika – lobbystę.

Zjawisko „drzwi obrotowych” i *continuum* interesów władzy, biznesu i działającego w jego imieniu lobbysty tłumaczą ambiwalentny stosunek decydentów do penalizacji lobbingu. Z jednej strony praktyki lobbingowe nie są całkowicie zakazane, z drugiej zaś tylko niektóre ich formy podlegają prawnym rygorom. Co ciekawe, chociaż polskie prawo lobbingowe nie wytrzymało próby czasu, to z różnych powodów decydenci nie przejawiają nadmiernej chęci do jego zmiany. Zdaniem autora artykułu znikoma skuteczność obowiązującego prawa stanowi wystarczającą przesłankę do rewizji sposobu postrzegania i kontroli lobbingu. Być może zamiast bezskutecznie poszukiwać uniwersalnej, powszechnie akceptowanej definicji lobbingu, należy raczej zaakceptować fakt, że lobbing jest zjawiskiem powszechnym, które, ze względu na swój skryty charakter, nie może podlegać skutecznej kontroli. Zatem, zamiast wybiórczo penalizować tylko wybrane formy lobbingu, należałoby zapewnić pełną jawność i transparentność procesów decyzyjnych. Innymi słowy, legislatorzy powinni bardziej koncentrować się na celu niż na samej formie lobbingu. W artykule przedstawione są reprezentatywne opinie interesariuszy lobbingu co do jego istoty, metod uprawiania oraz skutków, a także rekomendowane rozwiązania, które, zdaniem autora, mogłyby poprawić skuteczność kontroli lobbingu.

## Lobbing nie jedno ma imię

Korzystając z wyszukiwarki Google, pod hasłem „lobbing” można znaleźć 622 tysiące linków, z których jeden prowadzi do popularnej Wikipedii. Na jej polskich stronach znajduje się wyjaśnienie, że: *lobbing to zespół zgodnych z prawem czynności podejmowanych przez zarejestrowanego lobbystę działającego za wynagrodzeniem i w interesie osoby trzeciej (zleceniodawcy lobbyngu), w celu wywarcia korzystnego dla zleceniodawcy wpływu na prawotwórstwo lub decyzje organów państwowych, względnie samorządowych i innych*<sup>5</sup>. Fachowa literatura przedmiotu obfituje w wiele innych definicji, które jednak często mają charakter opisowy, przez co są mało precyzyjne. Lobbing to: *budowanie i utrzymywanie związków z członkami ciał ustawo-*

---

*życie polityczne i decyzje polityczne; Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), PWN, Warszawa 2005, s. 221–222.

<sup>5</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/Lobbing> [dostęp 3 listopada 2014 r.].

dawczych i urzędnikami państwowymi w celu wpływania na regulacje prawne<sup>6</sup>; ...całokształt oddziaływań firmy na politycznych graczy w celu zdobycia konkretnego i wyjątkowego poparcia<sup>7</sup>; ...legalna i korzystna działalność, która umożliwia instytucjom zebranie różnych informacji koniecznych do podjęcia odpowiednich i sprawiedliwych decyzji<sup>8</sup>; ...sposób promocji idei i spraw. Jest to marketing idei<sup>9</sup>; ...zdolność przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował<sup>10</sup>. Z kolei według opiniotwórczej brytyjskiej Komisji do spraw Standardów Etycznych w Życiu Publicznym<sup>11</sup>: *lobbying jest legalną i potencjalnie korzystną działalnością (...)* Swobodny i otwarty dostęp do władzy jest niezbędny dla funkcjonowania demokracji, jak i dla tych, którzy dotknięci skutkami decyzji mieliby potrzebę przedstawienia swojej sprawy<sup>12</sup>.

## Lobbyści o lobbingu

Dla porównania, w opinii samych lobbystów, zrzeszonych na przykład w American League of Lobbyist (ALL)<sup>13</sup>: *każdy rząd posiada zdolność wywierania ogromnego wpływu na wyborców, nawet kiedy nie stanowi prawa. Rolą lobbysty jest reprezentowanie swego klienta lub interesariuszy oraz informowanie prawodawców i ich urzędników o wpływie każdej wniesionej ustawy lub rozporządzenia na osoby, które ten lobbysta reprezentuje*<sup>14</sup>. Również w Polsce istnieją organizacje, które deklarują chęć reprezentowania wszyst-

<sup>6</sup> P. Kotler, G. Armstrong, *Principles on Marketing*, Pearson Education, 2010, s. 472.

<sup>7</sup> A. Hadjikhani, U. Elg, P. Ghauri, *Business and Politics. Multinationals in Emerging Markets*, Emerald Books, 2012, s. 214.

<sup>8</sup> G. Suder, *Doing Business in Europe*, SAGE, 2007, s. 220.

<sup>9</sup> J. Symonds [za:] K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 17.

<sup>10</sup> K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying, op. cit.*

<sup>11</sup> Committee on Standards in Public Life, powołana przez Johna Majora w 1994 roku, sformułowała siedem zasad, którymi powinny kierować się osoby sprawujące funkcje publiczne. Ich działania powinna cechować: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość, przywództwo, <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2> [dostęp 24 listopada 2014 r.].

<sup>12</sup> Lord P. Bew, *Strengthening Transparency around Lobbying*, s. 5, <https://www.gov.uk/government/publications/strengthening-transparency-around-lobbying> [dostęp 24 listopada 2014 r.].

<sup>13</sup> Z powodu złych konotacji z pojęciem lobbingu organizacja ta zmieniła swoją nazwę na Association of Government Relations Professionals.

<sup>14</sup> <http://grprofessionals.org/about-lobbying/what-is-lobbying> [dostęp 3 listopada 2014 r.].

kich zawodowych lobbystów. Jedną z nich jest Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce (SPLP), dla którego: *lobbying jest oczywistym, powszechnie stosowanym i niezbędnym instrumentem, jaki stoi do dyspozycji każdego podmiotu (firmy, stowarzyszenia, branży, grupy interesu), który dostrzega konieczność przeciwstawienia się zagrożeniom wynikającym z istniejących lub przygotowywanych barier regulacyjnych lub administracyjnych*<sup>15</sup>.

Zdaniem autora upowszechnianie takich poglądów, to podkreślanie wątpliwej dychotomii: „My” – lobbyści strzegący prawa do swobody prowadzenia działalności gospodarczej vs. „Oni” – władza publiczna stanowiąca zagrożenie dla interesów naszych biznesowych mocodawców. Z kolei politycy interpretują ten podział nieco inaczej: „My” – ostoja praworządności vs. „Oni” – nieetyczni aferzyści, żerujący na ludzkiej ignorancji. Tymczasem wspólnota interesów władzy i biznesu, a także zjawisko „drzwi obrotowych”<sup>16</sup> podważają zasadność podobnych podziałów.

## Lobbing w oczach polityków

Z różnych powodów, wbrew społecznym oczekiwaniom, problem dzielnego lobbingu w Polsce był przez kilkanaście lat niedostrzegany lub bagatelizowany przez decydentów<sup>17</sup>. Co ciekawe, raport Fundacji Batorego w sprawie nastawień, ocen i doświadczeń polskich parlamentarzystów związanych

<sup>15</sup> <http://www.unilob.pl/links/kodeksetyki.htm> [dostęp 3 listopada 2014 r.].

<sup>16</sup> Praktyka przechodzenia wysokiej rangi urzędników do pracy w biznesie i *vice-versa*, określana mianem *revolving doors*, jest powszechnym zjawiskiem, występującym zarówno w Polsce, jak i w innych krajach członkowskich oraz instytucjach unijnych. Jej szkodliwość wynika z oczywistego konfliktu interesów: funkcjonariusz lobbuje najpierw na rzecz określonych firm lub branż, aby po zakończeniu sprawowania urzędu być tam zatrudnionym. Ostatnio, na wniosek organizacji pozarządowych, problem ten stał się przedmiotem dochodzenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który pod adresem Komisji Europejskiej skierował liczne rekomendacje. Zdaniem euroombudsmana ich wdrożenie byłoby w interesie samej Komisji. W przeciwnym razie utraci ona: *zaufanie obywateli UE, wśród których wielu widzi oczywiste zagrożenia wywołane zjawiskiem „obrotowych drzwi”*. *Draft recommendation of the European Ombudsman in the inquiry based on complaints 2077/2012/TN and 1853/2013/TN against the European Commission*, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/56216/html.bookmark> [dostęp 6 listopada 2014 r.].

<sup>17</sup> W wywiadzie z stycznia 2000 r. L. Falandysz, były zastępca szefa Kancelarii prezydenta L. Wałęsy, przyznał: *Niektórym ludziom interesu może podobać się taka partyzantka. To jeszcze pozostałość po dawnym systemie. Trudno odróżnić płatną protekcję od lobbingu*, [http://www.decident.pl/archiwum/wydanie\\_39/punkt-widzenia\\_1043.html](http://www.decident.pl/archiwum/wydanie_39/punkt-widzenia_1043.html) [dostęp 7 listopada 2014 r.].

z lobbingsiem, podważa tezę, jakoby ta najważniejsza dla lobbystów grupa *targetowa* nie miała świadomości istnienia nielegalnego lobbingu i zagrożeń, jakie są z nim związane. W opinii polskich polityków głównym czynnikiem sprzyjającym rozpoznawaniu tej formy lobbingu (94% wskazań) są ich własne doświadczenia parlamentarne<sup>18</sup>. Równocześnie twierdzą oni, że w procesie stanowienia prawa działania lobbingsowe podejmowane są najczęściej na etapie prowadzenia prac w ministerstwach (50% wskazań), w podkomisjach sejmowych (26% wskazań) i w komisjach sejmowych (23% wskazań), natomiast relatywnie rzadko na etapie uzgodnień wewnątrz rządu, pomiędzy ministerstwami i urzędami (12% wskazań), na etapie prac w komisjach senackich (11% wskazań), w biurze legislacyjnym rządu (7% wskazań) i biurze legislacyjnym Sejmu (tylko 3% wskazań). Za najskuteczniejszych lobbystów uznano związki zawodowe (62% wskazań). Dopiero na 4, 5 i 6 miejscu znalazły się odpowiednio: korporacje międzynarodowe (32% wskazań), stowarzyszenia przedsiębiorców (28% wskazań) i duże przedsiębiorstwa krajowe (22% wskazań). Pewnym zaskoczeniem może być relatywnie słaba ocena podmiotów powszechnie kojarzonych z lobbingsiem, w tym kancelarii prawnych (7. miejsce z 17% wskazań) oraz firm doradczych i konsultingowych (9. miejsce z 15% wskazań). Wśród osób, które osobiście uprawiają lobbings, za najbardziej skutecznych uznano ekspertów (57% wskazań) oraz gości zapraszanych do udziału w pracach komisji i podkomisji (32% wskazań). Oficjalnie zarejestrowani lobbyści znaleźli się w tym rankingu dopiero na 4. miejscu z 27% wskazań. Logiczną konsekwencją tego typu poglądów jest fakt, że aż 70% parlamentarzystów uznaje: *brak weryfikacji list ekspertów sejmowych oraz konflikt interesów dotyczący urzędników państwowych* za główne czynniki sprzyjające nielegalnemu lobbingsowi. Co może być zastanawiające, to aż 22% ankietowanych uchyliło się od wyrażenia opinii co do środków zaradczych *poprawiających procedury tworzenia prawa i zabezpieczających przed niedopuszczalnym lobbingsiem*. Pozostali optowali za: zmianą lub doprecyzowaniem ustawy o lobbingsu (46%), uchwaleniem ustawy o tworzeniu prawa (29%), zmianą regulaminu prac Sejmu (8%), całkowitym zakazem lobbingsu (6%), zmianą regulaminu prac Senatu (4%) i zmianą regulaminu prac rządu (3%)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Jest to o tyle zrozumiałe, że każdy, kto rozumie cel działań lobbingsowych, nigdy nie będzie miał trudności z rozpoznaniem lobbysty. Parafrazując znane amerykańskie powiedzenie, określane czasem mianem *duck test*, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że jeżeli ktoś wygląda jak lobbysta, zachowuje się jak lobbysta i mówi jak lobbysta, z pewnością jest lobbystą.

<sup>19</sup> Badania ankietowe, przeprowadzone w okresie od maja do lipca 2008 r., objęły grupę 115 posłów i 25 senatorów wylosowanych z list klubów parlamentarnych, pro-

## Lobbing *pro publico bono*?

W ocenie autora artykułu kwestia prawidłowego wyważenia interesu prywatnego i publicznego ma decydujące znaczenie dla właściwej oceny roli lobbingu w relacjach biznes–administracja. Nastawiony na osiągnięcie nadzwyczajnych korzyści, lobbujący przedsiębiorca z reguły nie działa *pro publico bono*, ale dla własnego interesu. To oczywiście nie przeszkadza mu, aby uzasadniać prowadzone działania potrzebą ochrony interesu społecznego. Jeżeli więc jakaś nierentowna branża lobbuje na rzecz wprowadzenia pozataryfowych środków ochronnych przed zagraniczną konkurencją, to najczęściej uzasadnia to potrzebą ochrony miejsc pracy i walki z bezrobociem. Medialnie stanowi to bardzo nośny argument, mimo że nieadekwatnie wysokie koszty ochrony wybranych branż są przerzucane na barki całego, gorzej zorganizowanego społeczeństwa. Teoretycznie można szukać takich rozwiązań systemowych, które zapewnią, że alokacja korzyści powstałych na skutek działań lobbingowych będzie efektywniejsza w sensie Pareto<sup>20</sup> lub w sensie Kaldora-Hicksa<sup>21</sup>. W pierwszym wypadku przedsiębiorca mógłby coś zyskać, o ile nikt inny na tym by nie stracił. W drugim zaś korzyści przedsiębiorcy musiałyby być na tyle duże, by pozwoliły zrekompensować ewentualne straty społeczne. Niestety, w praktyce, jeśli takie sytuacje w ogóle występują, to są raczej dziełem przypadku niż skutkiem zamierzonych działań. Zatem, jeżeli zasadniczym celem lobbingu jest uzyskanie korzyści biznesowej kosztem konkurencji i reszty społeczeństwa, to takie działania, z mocy prawa, powinny zostać całkowicie zakazane.

Wiele wątpliwości wywołuje także inna teza, jakoby lobbing ze względu na swoją informacyjną rolę był niezbędny dla funkcjonowania demokracji. Zwolennicy lobbingu twierdzą na przykład, że decydenci, zwłaszcza funkcjonariusze państwowi, nie mają wystarczającej wiedzy, aby właściwie przygotować projekty regulacji prawnych. Dlatego chętnie korzystają z pomocy lobbystów, którzy w skrajnych wypadkach przedkładają im propozycje gotowych ustaw<sup>22</sup>. Jednak akceptacja tego typu argumentów oznaczałaby *de*

---

porcjonalnie do liczby mandatów posiadanych przez poszczególne partie; zob.: A. Kubiak, *Parlamentarzyści o lobbingu. Raport z badań*, Fundacja Batorego, Warszawa 2008, s. 23–28.

<sup>20</sup> M.R. Varian, *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, Norton, 2014, s. 17.

<sup>21</sup> K. Mathis, *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer, 2009, s. 39.

<sup>22</sup> Ze stenogramów posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji wynika, że posłowie Sejmu VI kadencji wielokrotnie korzystali z gotowych rozwiązań prawnych przedkładanych im między

*facto* przyznanie, że większość decydentów zaangażowanych w proces stanowienia prawa to osoby może uczciwe, ale niestety leniwe i nieposiadające odpowiednich kwalifikacji.

## Korupcja, czyli gorzko-słodki smak lobbingu

Kolejne afery z udziałem przekupnych funkcjonariuszy państwowych i lobbystów sprawiły, że dla szerokiej opinii publicznej synonimem lobbingu stała się korupcja. W efekcie, w obawie przed czarnym PR-em, część polityków będących przedmiotem zainteresowania lobbystów zaczęła odmawiać im jakichkolwiek kontaktów. Z kolei lobbyści, w obronie zagrożonych interesów, zaczęli kreować wyidealizowany obraz własnej profesji. Przykładowo, wiosną 2006 r. P.A. Miller – prezes ALL, w trakcie przesłuchań w Izbie Reprezentantów USA w sprawie najślynniejszego amerykańskiego lobbyisty J. Abramoffa oświadczył: *Nasz rząd nie jest korumpowany. Lobbyści nie są łapówkarzami, a członkowie Kongresu nie są kupowani w zamian za finansowanie kampanii wyborczych. Jeden człowiek złamał prawo kłamiąc, oszukując i okradając swoich klientów. Niestety mienił się lobbystą. Chciałbym, aby zaprotokołowano, że niezależnie od tego, jakby sam chciałby siebie określać, Jack Abramoff nie był lobbystą. Z definicji, Jack Abramoff jest oszustem, a nie lobbystą*<sup>23</sup>. Co ciekawe, odzwierciedlenie tych oryginalnych poglądów można również znaleźć w polskiej ustawie lobbingowej, według której lobbing o charakterze korupcyjnym, z definicji nie jest lobbingiem (sic!). Casus Marka D.<sup>24</sup>, najślynniejszego polskiego lobbyisty, świadczy

---

innymi przez takie firmy i organizacje, jak: KPMG (pos. 232), PwC (pos. 84), Zarząd Firm Deweloperskich (pos. 88), PKPP Lewiatan (pos. 44, 90, 382), BCC (pos. 62), Związek Rzemiosła Polskiego (pos. 54), Naczelna Rada Adwokacka (pos. 46), Obywatelski Ruch na Rzecz Walki z Prawem Odkupu (pos. 57), <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/fkskr6?OpenForm&NPP> [dostęp 2 grudnia 2014 r.]. Co ciekawe, sami członkowie tej komisji zdawali sobie sprawę, że jest ona postrzegana jako „komisja lobbyistyczna”, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/B836C6A9137944EAC12573ED00496EBE?OpenDocument> [dostęp 2 grudnia 2014 r.].

<sup>23</sup> *Testimony of Paul A. Miller President of the American League of Lobbyists Before the U.S. House of Representatives Committee on Rules. Lobbying Reform: Accountability Through Transparency*, March 2006.

<sup>24</sup> Marek D., któremu postawiono prokuratorski zarzut korumpowania byłego posła Andrzeja P., jest podejrzewany o przestępstwa podatkowe i pranie brudnych pieniędzy. Pojawiają się również medialne spekulacje w sprawie jego udziału w prywatyzacji Cementowni Ożarów, Polskich Hut Stali, Grupy G8 (obejmującej osiem spółek dystrybucji energii elektrycznej) oraz rzekomym lobbowaniu na rzecz rosyjskich koncernów RAO JES i Łukoil, zainteresowanych kupnem Rafinerii Gdańskiej; zob. W. Surmacz,



raczej, że jest to wybieg czysto PR-owski. Jego celem ma być przekonanie opinii publicznej, że wszyscy politycy są na wskroś uczciwi, a lobbyści i ich zlecniodawcy kierują się najwyższymi standardami etyki i społecznej odpowiedzialności. Jak dotąd to postulatywne podejście w żaden sposób nie znajduje potwierdzenia w realiach *liaisons dangereuses*, jakie powszechnie występują pomiędzy władzą i biznesem. Dziesiątki ujawnionych afer, takich jak: afera Rywina, hazardowa, gruntowa czy infoafera, stanowią jedynie wierzchołek góry lodowej przestępstw, które albo nigdy nie zostały wykryte, albo z mocy prawa przedawnione<sup>25</sup>.

### Bardzo sekretne sposoby lobbowania

Z historii największych afer korupcyjnych w Polsce i na świecie wynika, że zasadniczym powodem załamania się karier wielu lobbystów był brak profesjonalizmu. Ich poczucie własnej nieomyślności i bezkarności, w połączeniu z zamiłowaniem do bizantyjskiego przepychu, spowodowały, że złamali oni podstawową zasadę dobrego lobbowania „Trzymaj wszystkie sprawy w tajemnicy, unikaj niepotrzebnego rozgłosu”. Trzeba jednak przyznać, że żerując na ludzkiej chciwości i ignorancji, przez długi czas byli w swych działaniach bardzo skuteczni. Czy istnieje zatem uniwersalny katalog zasad skutecznego i „bezpiecznego” lobbowania? Jeżeli nawet istnieje, to, zdaniem autora, należy raczej wątpić, aby kiedykolwiek ten szczególnie rodzaj *know-how* stał się wiedzą powszechnie dostępną. Pewne ogólne wskazówki w tym zakresie można znaleźć w dość bogatej literaturze przedmiotu. Jednak ich prosta implementacja wiąże się ze sporym ryzykiem popełnienia kosztownego w skutkach błędu, gdyż istnieje wielu fałszywych *guru* lobbingu działa-

*Wszystkie sprawy Marka Dochnała*, <http://www.forbes.pl/wszystkie-sprawy-marka-dochnala,artykuly,168118,1,1.html> [dostęp 11 listopada 2014 r.].

<sup>25</sup> W marcu 2013 r. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) złożył do CBA doniesienie o możliwości popełniania przestępstw przez urzędników Ministerstwa Finansów, sugerując, że to: *mafia miała [na nich] wpływ... ...i na tworzone przez nich prawo*. Zdaniem prezesa ZPP: *w MF, na poziomie rozporządzeń, tworzone przepisy, które otwierały różnego rodzaju furtki, o których nikt nie wiedział – oprócz grup przestępczych – a które w ciągu 2–3 lat umożliwiły dokonywanie ogromnych przekrętów. Potem ktoś to wykrywał, było to uszczelniane, a już w kolejnym rozporządzeniu proceder się powtarzał i znowu wiedzieli o tym tylko przestępcy*. Chociaż prokuratura warszawska nie miała wątpliwości, że w ministerstwie dochodziło do przestępstw, to odmówiła wszczęcia śledztwa ze względu na fakt ich przedawnienia; zob.: M. Wąsowski, *Ministerstwo Finansów tworzyło przepisy pod wpływem mafii? Infoafera to przy tym zabawa pensjonarek*, <http://natemat.pl/84511,ministerstwo-finansow-tworzylo-przepisy-pod-wplywem-mafii-infoafera-to-przy-tym-zabawa-pensjonarek-wywiad> [dostęp 11 listopada 2014 r.].

jących zgodnie z zasadą „Jeżeli ktoś potrafi skutecznie lobbować, to lobbuje. Jeżeli nie umie, to uczy, jak to lobbować”. Ten zarzut nie dotyczy z pewnością Antoniego Jaroszewicza, polskiego biznesmena, który rozpoczął swoją barwną karierę jeszcze przed wybuchem I wojny światowej. W swoich pamiętnikach wspomina na przykład o dość bezpiecznej metodzie korumpowania wysokich urzędników państwowych. A. Jaroszewicz, zainteresowany otrzymaniem intratnego kontraktu na dostawy obuwia dla rosyjskiej armii, za rekomendacją przychylnych mu osób, spotkał się z carskim generałem, któremu od razu zaproponował niewinny z pozoru zakład. Założył się mianowicie o sto tysięcy rubli, że pomimo bezchmurnego nieba, w ciągu następnych pięciu minut spadnie ulewny deszcz. Zdumiony generał zakład przyjął i oczywiście go wygrał. Jaroszewicz, jako człowiek honoru natychmiast uregulował swój dług i..., prawdopodobnie przez przypadek, otrzymał interesujące go zamówienie<sup>26</sup>. Co ciekawe, również współcześnie, niektórzy polscy politycy podejmują karkołomne i, co najważniejsze, skuteczne próby tłumaczenia niekorzystnych dla siebie faktów dzięki zjawiskom zgoła nadprzyrodzonym. Przykładowo, Paweł P. – były prezydent Warszawy, utrzymuje, że część swojego majątku wygrał w kasynie. Chociaż w przeprowadzonym śledztwie wykazano, że polityk musiałby grać cały dzień i wygrać 138 razy z rzędu (sic!), to ostatecznie prokuratura umorzyła sprawę<sup>27</sup>.

Ci, którzy sami przeszli na ciemną stronę lobbingu, często nie widzą w swym zachowaniu nic nagannego. Jako osoby uzależnione od przywilejów władzy, reprezentują system postaw, w których dominuje mechanizm iluzji i zaprzeczenia. W szczególności zaprzeczają oczywistym faktom, że lobbuing jest korupcyjogenny, bagatelizują przypadki czarnego lobbuingu, obarczają całą winą lobbujących, a nie ich zlecniodawców, racjonalizując to, co nie jest racjonalne, odwracają uwagę opinii publicznej od istoty problemu<sup>28</sup>. Dodatkowo w poszukiwaniu sensacyjnych, dobrze sprzedających

<sup>26</sup> A. Jaroszewicz, *Libretto finansisty: wspomnienia 1881–1947*, Czytelnik, Warszawa 1968, s. 7.

<sup>27</sup> [http://wyborcza.pl/1,75478,15992796,Antyki\\_z\\_kasynem\\_w\\_tle\\_czyli\\_wszystkie\\_sprawki\\_Pawla.html](http://wyborcza.pl/1,75478,15992796,Antyki_z_kasynem_w_tle_czyli_wszystkie_sprawki_Pawla.html) [dostęp 11 listopada 2014 r.].

<sup>28</sup> Klasycznym przykładem relatywizowania kwestii winy i kary jest argumentacja obrońcy Sławomira N., oskarżonego o złożenie nieprawdziwego oświadczenia majątkowego, że: *w podobnych sprawach prawo traktuje prokuratorów i sędziów znacznie łagodniej. Chociaż są oni również zobowiązani do składania oświadczeń majątkowych, to naruszając prawo popełniają tylko wykroczenie dyscyplinarne, a nie przestępstwo*, [http://www.pap.pl/...ap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=&filename=&idnews=189291&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1150424440](http://www.pap.pl/...ap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=&filename=&idnews=189291&data=&status=biezace&_Checksum=-1150424440) [dostęp 25 listopada 2014 r.].

się *newsów* media dość często ubarwiają ciemną stroną lobbingu. W efekcie jego zatrute owoce stają się dla wielu przedmiotem skrywanego pożądanego.

## Lobbysta pilnie poszukiwany

Nadrzędna zasada maksymalizacji zysku nakazuje przedsiębiorcom osiągać wyznaczony cel w możliwie najtańszy i najszybszy sposób. Z tego powodu lobbing polegający na bezpośrednim dotarciu do osoby decyzyjnej – *targetu*, chociaż najtrudniejszy i najbardziej ryzykowny, jest formą szczególnie cenioną przez kręgi biznesowe<sup>29</sup>.

Proces lobbingu bezpośredniego składa się z wielu faz, których kolejność i długość zależą od konkretnego przypadku. W szczególności można wyróżnić etap: identyfikacji *targetu*, zbierania informacji o jego sytuacji materialnej, rodzinnej i cechach charakteru, szukania dróg dojścia do *targetu*, inicjacji właściwego kontaktu, budowania atmosfery wzajemnego zaufania i poczucia bezpieczeństwa, „zmiękczenia” *targetu*, realizacji właściwego celu lobbingu oraz podtrzymywania kontaktu z *targetem* dla przyszłych potrzeb.

Dla indywidualnych przedsiębiorców i biznesowych grup interesów, rola lobbystów jest trudna do przecenienia, gdyż to oni właśnie podejmują się trudnych i często ryzykownych misji nakłonienia funkcjonariuszy publicznych do podjęcia lub zaniechania działań najczęściej nieleżących w ogólnospołecznym interesie. Zleceniodawcy takich misji kryją się w cieniu lobbystów, którzy są wynagradzani za skuteczność prowadzonego lobbingu. Wbrew temu co głoszą publicznie, najczęściej nie mają moralnych skrupułów, kiedy „dla dobra sprawy” lobbyści stosują zasadę *catch-as-catch-can*<sup>30</sup>, nawet gdyby wiązało to się z naruszeniem prawa. W razie wszczęcia dochodzenia, zawsze mogą się tłumaczyć, że lobbysta przekroczył swoje uprawnienia i działał bez ich zgody.

## Poskramianie dzikiego lobbingu

Chociaż historia pierwszych prób „ucywilizowania” lobbingu sięga końca XIX wieku<sup>31</sup>, we współczesnej Polsce problem złożonych, mało transpa-

<sup>29</sup> J.F. Czub, *Lobbing grup biznesu w Unii Europejskiej*, POLTEX, Warszawa 2012, s. 128.

<sup>30</sup> W wolnym tłumaczeniu, zasada mówi „łap jak potrafisz” i odnosi się do tzw. wolnej amerykanki – stylu prowadzenia walk zapaśniczych, w których praktycznie nie obowiązują żadne zasady.

<sup>31</sup> W.V. Luneburg, T.M. Susman, *The lobbying Manual. A Complete Guide to Federal Law Governing Layers and Lobbyists*, American Bar Association, 2005, s. 6–11.

rentnych i często aferalnych relacji świata biznesu i polityki uwidocznił się relatywnie późno, bo dopiero po przemianach politycznych, społecznych i gospodarczych, jakie nastąpiły na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Wybuchy kolejnych afer, związanych z korupcją elit politycznych i wysokich urzędników państwowych, szybko zainicjowały niekończący się dyskurs o potrzebie lepszej kontroli działalności lobbingsowej, postrzeganej przez szeroką opinię publiczną jako korupcyjną lub przynajmniej kryminogenną<sup>32</sup>.

Przyjmuje się, że w Polsce pierwszą, nieudaną zresztą, próbą uregulowania kwestii lobbingu był projekt ustawy o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji wniesiony 20 lipca 2000 r. do Sejmu III kadencji<sup>33</sup>. Właściwą ustawę o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (dalej ustawa) przyjęto dopiero pięć lat później<sup>34</sup>. Podobnie jak legislatorzy w innych krajach polski ustawodawca inspirował się głównie amerykańskimi rozwiązaniami, w tym *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946 r.) i *Lobbying Disclosure Act* (1995 r.)<sup>35</sup>.

Zgodnie z postanowieniami ustawy działalnością lobbingsową jest: *każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej<sup>36</sup> w procesie stanowienia prawa<sup>37</sup>.*

<sup>32</sup> W III RP, celem pierwszej, profesjonalnej działalności lobbingsowej było blokanie ustawy o grach losowych, wycenione przez Bank Światowy na ok. pół miliona dolarów, M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 7.

<sup>33</sup> *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa: komentarz*, P. Kuczma (red.), Dom Organizatora, Toruń 2013, s.10.

<sup>34</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. nr 169, poz. 1414, ze zm.)

<sup>35</sup> *Lobbying Disclosure Act. A Brief Synopsis of Key Components*, <http://www.citizen.org/Page.aspx?pid=3306&q=LDA> [dostęp 7 listopada 2014 r.].

<sup>36</sup> Powstaje tu uzasadniona wątpliwość, czy ustawa *a priori* wyklucza możliwość lobbowania przez samych parlamentarzystów. O tym, że nie jest to czysto teoretyczny problem, może świadczyć odpowiedź ministra J. Hausnera – na zapytanie posła na Sejm IV kadencji J. Łącznego w sprawie lobbingu paliwowego. Minister gospodarki, pracy i polityki społecznej zaprzeczył jakoby jego urząd oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi były: *podmiotami poddanymi działaniom firm, instytucji czy też osób prywatnych, które mogły być prowadzone na rzecz interesów sektora paliwowego*. Jednocześnie podkreślił, że oba ministerstwa *nie posiadają możliwości ani podstaw do analizowania wypowiedzi parlamentarzystów stanowiących prawo. Jest niezaprzeczalnym faktem, że uchwalona w dniu 19 grudnia 2002 r. przez Sejm RP ustawa o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji różniła się znacznie od wersji projektu, jaki został przekazany do Sejmu przez rząd RP*.

<sup>37</sup> Formalnie przyjęcie takiej definicji wyklucza możliwość zastosowania przepisów ustawy do bardzo wielu działań lobbingsowych mających na celu uzyskanie zezwoleń,

Z punkty widzenia decydenta, przedsiębiorcy i działającego w jego imieniu lobbysty, taki zapis rodzi liczne istotne konsekwencje. Z jednej strony przez swoją ogólnikowość może się odnosić do każdej formy lobbingu, o ile jego celem, nawet niezrealizowanym, jest nakłonienie organu władzy publicznej do działania zgodnie z wolą lobbującego<sup>38</sup>. Oznacza to, że nawet w przypadku braku jakichkolwiek skutków tego typu działań, w rozumieniu ustawy są one lobbieniem. Z drugiej jednak strony ustawa zawęża pojęcie lobbingu prowadzonego *metodami prawnie dozwolonymi*. Niestety, w samej regulacji ustawodawca nie wyjaśnia, o jakie metody mu chodzi. Można jedynie domniemywać, że ma na uwadze różnego rodzaju korzyści, niekoniecznie finansowe, jakie przedstawiciel władzy publicznej mógłby lub chciałby uzyskać od lobbysty. Teoretycznie ustawowy zapis wyklucza bezprawne działania lobbujące, co w praktyce oznacza, że dla ustawodawcy ważniejsza jest sama forma niż cel lobbingu, nawet gdyby miał on naruszyć interes ogólnospołeczny.

Krytycy ustawy wskazują, że prawodawca dyskryminuje lobbystów ze względu na zawodowy i niezawodowy charakter ich działalności. *De facto* ustawa dotyczy jedynie zawodowych lobbystów – wykonujących *zarobkową działalność lobbującą prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób*. Taki podział wynika z przyjęcia bardziej korporacyjnego<sup>39</sup> niż amerykańskiego modelu lobbingu<sup>40</sup>. Ustawa nie odnosi się zatem do sytuacji, w których przedsiębiorca lobbuje we własnym imieniu i na swoją rzecz, bez udziału jakichkolwiek pośredników<sup>41</sup>. Tymczasem w najgłośniejszej ostatnio infoa-

---

licencji, koncesji, ulg, dotacji, gwarancji i poręczeń lub zamówień rządowych (na przykład na dostawę sprzętu informatycznego czy wojskowego).

<sup>38</sup> Co do zasady, nie należy utożsamiać woli lobbującego z interesem jego zlecniodawcy. Łatwo można sobie wyobrazić sytuację, kiedy działania lobbysty przyniosą zatrudniającemu mu przedsiębiorcy więcej szkody niż pożytku.

<sup>39</sup> Należy zauważyć, że korporacjonizm, w którym państwo prowadzi dialog społeczny jedynie z ograniczoną liczbą uprzywilejowanych grup interesów, mających monopol reprezentacyjny w danej dziedzinie lub kategorii, z oczywistych powodów jest koncepcją bardzo atrakcyjną dla każdej władzy. Co ważniejsze, jako metoda na uspołecznienie procesu decyzyjnego i godzenie interesów pracodawców i pracowników jest społecznie akceptowalny. W połowie 90. XX wieku orędownikiem korporacjonizmu społecznego był J. Hausner.

<sup>40</sup> Fakt zaprzestania funkcjonowania Komisji Trójstronnej może świadczyć, że polski korporacjonizm nie wytrzymał próby czasu.

<sup>41</sup> Dla porównania, dla SPLP lobbystami są: *wszelkie osoby występujące w imieniu organizacji lub reprezentujące ich interesy w odniesieniu do polityki, programów lub propozycji ustawodawczych dyskutowanych, uchwalanych przez szeroko rozumiane instytu-*

ferze, czarnymi lobbystami okazali się pracownicy wielkich amerykańskich koncernów Hewlett-Packard i IBM<sup>42,43</sup>. Należy także zauważyć, że ustawa ani nie narzuca szczególnych obowiązków, ani nie nadaje nadzwyczajnych uprawnień zawodowemu lobbyście. Jeśli chce mieć on prawo do prowadzenia działalności lobbingsowej w *siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej*, to jest zobowiązany do odpłatnej rejestracji w specjalnie utworzonej do tego celu jawnej bazie danych. Złamanie tej zasady grozi mu nałożeniem kary pieniężnej w maksymalnej kwocie 50 tysięcy złotych. Biorąc pod uwagę nikłe zainteresowanie lobbystów fakultatywną rejestracją w bazie lobbystów zawodowych, w tym więcej niż skromną ich reprezentacją w rejestrach Sejmu i Senatu, należy domniemywać, że zasadniczy cel ustawodawcy, jakim było zapewnienie jawności działań lobbystycznych wobec organów władzy publicznej, nie został osiągnięty.

### Kierunki zmian regulacji lobbingsowych w Polsce

Skoro obowiązująca od ponad 9 lat ustawa nie przynosi oczekiwanych skutków, to albo należy ją poprawić, albo radykalnie zmienić sposób przestrzegania i kontroli lobbingu<sup>44</sup>. Na razie decydenci, ze znanych jedynie im

---

*cje i organy władzy publicznej w RP lub w nich wdrażanych. Organizacje te obejmują grupy interesu, organizacje rządowe i pozarządowe, stowarzyszenia oraz związki branżowe i zawodowe, organizacje przedsiębiorców i zrzeszenia przemysłu, korporacje oraz firmy doradcze i konsultingowe; [za:] Kodeks Etyki Zawodowej SPLP.*

<sup>42</sup> Jak wynika ze śledztwa przeprowadzonego przez amerykańskie SEC, w latach 2006–2010 oddział HP w Polsce systematycznie korumpował wysokich funkcjonariuszy państwowych odpowiedzialnych za cyfryzację kraju. Między innymi w zamian za intratne kontrakty na dostawy sprzętu informatycznego dla polskiej policji, przekazał Andrzejowi M., byłemu szefowi Centrum Projektów Informatycznych MSW, łapówki o łącznej kwocie ponad 600 tys. dolarów. Ostatecznie, w wyniku zawartej umowy z amerykańskim Departamentem Sprawiedliwości, HP zgodziło się na zapłacenie kary w wysokości 108 mln dolarów, <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1370541453075> [dostęp 2 grudnia 2014 r.].

<sup>43</sup> Zdaniem P. Wojtunika, szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego: *bez zbudowania świadomości, że również na firmy mogą spaść kary, nie tylko na osoby fizyczne, nie powiedzie się walka z korupcją*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/789986,cba-za-korupcje-odpowie-nie-tylko-menedzer-ale-tez-jego-firma.html> [dostęp 3 grudnia 2014 r.].

<sup>44</sup> W opinii BCC o rządowym projekcie założeń do projektu ustawy o lobbingu z 3 marca 2011 r. można znaleźć sugestię, aby kwestie regulacyjne oddać w wyłączną gestię: środowiska lobbystów (zorganizowanych w samorząd), które samo dbało o przestrzeganie standardów etycznych i wysoki poziom działań lobbingsowych, [http://www.bcc.org.pl/Artykul.241.0.html?&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[limit\]=40&tx\\_](http://www.bcc.org.pl/Artykul.241.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[limit]=40&tx_)

powodów, wołają utrzymać *status quo*. Zdaniem J. Pitery, byłej Pełnomocnik Rządu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, podejmowane dotychczas próby zmiany przepisów spotkały się: *z ogromnym oporem i to ze strony wszystkich trzech zainteresowanych stron: polityków, urzędników i organizacji pozarządowych*<sup>45</sup>. Wątpliwym pocieszeniem może być fakt, że również w większości krajów europejskich i niektórych instytucjach unijnych oportunizm politycznych decydentów nie sprzyja podejmowaniu skutecznych inicjatyw ustawodawczych na rzecz pełnej transparentności relacji biznes–władza publiczna<sup>46</sup>. W Europie, obok Polski, jedynie Gruzja, Litwa i Węgry mają ustawy regulujące działalność lobbingową<sup>47</sup>.

### Inne podejście, inne rozwiązanie

Zastanawiając się nad alternatywnym sposobem uregulowana kwestii lobbingu, należy zauważyć, że słabość obowiązujących przepisów wynika głównie z ambiwalentnego stosunku decydentów do praktyk lobbingowych. Czując swoiste *continuum* interesów władza–biznes, decydenci stali się sędziami we własnej sprawie. Początkowo, kierując się etosem służby *pro publico bono*, byli bardziej radykalni w swoich negatywnych osądach.

---

ttnews[pointer]=2&tx\_ttnews[tt\_news]=3047&tx\_ttnews[backPid]=367 [dostęp 11 listopada 2014 r.]. Zdaniem autora teza, że lobbing w Polsce nie wymaga ogólnych regulacji, ponieważ branża lobbingowa ma umiejętność samoregulacji i „samooczyszczenia”, nie znajduje potwierdzenia w codziennej praktyce.

<sup>45</sup> <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/826735,pitera-boje-sie-ze-dopiero-duza-afera-pozwoli-uregulowac-lobbing.html> [dostęp 28 października 2014 r.]. Prawdopodobnie dopiero wybuchy kolejnych afer w sferach politycznych, nawet niezwiązanych bezpośrednio z lobbingiem, mogą przynieść jakieś zmiany. Na przykład tzw. afery madycka, związana z nadużyciami finansowymi przy rozliczaniu służbowych podróży poselskich, skłoniła Marszałka Sejmu do wydania w dniu 12 listopada 2014 r. oświadczenia, w którym zapowiedział: powołanie pełnomocnika ds. procedur antykorupcyjnych oraz uruchomienia adresu email: [antycorupcja@sejm.gov.pl](mailto:antycorupcja@sejm.gov.pl), który: *pozwoli wszystkim obywatelom na zgłaszanie spraw budzących wątpliwości*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=BD6B6D6077CFD59EC1257D8E0053FAA0> [dostęp 13 listopada 2014 r.].

<sup>46</sup> Do tej pory żadne państwo zachodniej Europy nie ma ustawowej regulacji lobbingowej; zob.: M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu w państwach europejskich – najnowsze przykłady i pierwsze podsumowania na tle tendencji światowych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112), s. 53.

<sup>47</sup> P. Kuczma, *Ustawa lobbingowa czyli kolejny bubel prawny*, <http://www.kancelaria-kuczma.pl/ustawa-lobbingowa-czyli-kolejny-bubel-prawny> [dostęp 1 grudnia 2014 r.].

Później, stając się potencjalnymi beneficjentami lobbingu<sup>48</sup>, szybko docenili w nim immanentny, co do zasady chroniony, element ustroju demokratycznego<sup>49</sup>. Aby uniknąć oczywistego konfliktu interesów, przyjęli kontrowersyjną zasadę, że pojęcie lobbingu odnosi się tylko i wyłącznie do działań prawnie dozwolonych. W ten sposób jedynie formalnie zdjęli z lobbingu odium korupcji. Nie penalizując wszystkich działań zmierzających do *wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*, władza ta faworyzuje bogatsze i lepiej zorganizowane grupy interesu.

Zdaniem autora zdecydowanie bardziej pragmatycznym podejściem byłoby uznanie lobbingu za zjawisko trwałe, obiektywne, zmienne w swej formie, metodzie i skali, wymykające się spod skutecznej kontroli władzy i społeczeństwa obywatelskiego. Większość działań lobbingowych ma charakter niejawnny, który w znacznym stopniu zapewnia bezkarność osobom korumpowanym i korumpującym.

Interesującą alternatywą dla dotychczasowego sposobu myślenia o lobbingu jako źródła zwalczanej przez prawo korupcji byłaby rezygnacja z bezpośredniej kontroli lobbingu na rzecz zapewnienia maksymalnej transparentności wszystkich procesów decyzyjnych władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jest bowiem oczywiste, że z wyjątkiem nielicznych, szczególnie wrażliwych obszarów funkcjonowania państwa, działania władzy publicznej powinny być maksymalnie jawne i transparentne. Zatem każdy przedsiębiorca, który chciałby wejść w jakiegokolwiek relacje z władzą publiczną, musiałby w pełni akceptować zasadę jawności zarówno swoich kontaktów, jak i ich celu i skutków.

## Przyszłość polskiego lobbingu

Ze względu na zmienność otoczenia politycznego i gospodarczego, w którym funkcjonuje polski biznes, należy oczekiwać zmian celów i metod lobbowania. Zdaniem autora głównym celem polskich lobbystów będą decydenci i urzędnicy unijni. Centrum narodowego lobbingu przeniesie się z Warszawy do Brukseli, gdzie będzie przebiegać większość procesów decyzyjnych mających bezpośredni wpływ na sytuację polskich przedsiębiorców. Ze względu na większe i zasobniejsze lobby europejskie polski

<sup>48</sup> Warunkiem *sine qua non* skutecznego lobbingu jest odniesienie korzyści zarówno przez lobbującego, jak i lobbowanego.

<sup>49</sup> M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s.7.



lobbing będzie musiał wchodzić w różnego rodzaju alianse, nie zawsze na partnerskich warunkach. O jego miejscu i roli w Brukseli zadecyduje pozycja rynkowa i standing finansowy polskich zleceniodawców. Jeżeli dodatkowo uda się przekonać polską opinię publiczną, że „walka” z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą o interesy polskich przedsiębiorstw leży w polskim interesie narodowym, to być może przedstawiciele polskiej władzy publicznej sami, bez specjalnych obaw przed korupcyjnymi oskarżeniami, zaczną lobbować na rzecz poszczególnych grup interesów. Czy w międzyczasie zniknie szara strefa lobbingu w Polsce? Niestety, nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby tak sądzić. Wręcz przeciwnie, ze względu na ułomność ludzkiej natury dziki lobbing nadal będzie się plecił w tempie zależnym od potrzeb i możliwości zleceniodawców.

## Rekomendacje

Autor artykułu skłania się ku tezie, że rozwiązaniem lepszym od doraźnego i selektywnego penalizowania niektórych tylko form lobbingu byłoby zapewnienie pełnej jawności i transparentności procesu stanowienia prawa, które *per se* jest celem lobbingu. W szczególności ten system kontroli obejmowałby obowiązki:

- publikowania projektów regulacji, z imiennym wskazaniem osoby/osób, z inicjatywy której rozpoczęto prace nad projektem, celu regulacji oraz jej pozytywnych i negatywnych skutków dla potencjalnych interesariuszy,
- przeprowadzania powszechnych, nieograniczonych podmiotowo, publicznych konsultacji,
- wskazania kto, w czym imieniu, w jakim zakresie, na czyją korzyść i na czyją szkodę wnosił, bezpośrednio lub pośrednio, o zmianę lub wprowadzenie nowych zapisów przedmiotowych projektów regulacji,
- wskazania w ostatecznej wersji aktu prawnego, które zapisy, na czyj wniosek, przez kogo przyjęte, na czyją korzyść i/lub na czyją szkodę zostały zmienione, wprowadzone lub usunięte w stosunku do pierwotnej wersji aktu prawnego.

## Podsumowanie

Bez względu na wolę legislatorów lobbing był, jest i będzie ważnym, chociaż skrzętnie skrywanym łącznikiem dwóch światów – polityki i biznesu. Z uwagi na swoją wielopostaciowość pozostanie wdzięcznym przedmiotem badań różnego rodzaju specjalistów, poczynawszy od prawników,

politologów i PR-owców, skończywszy na socjologach i etykach. Jednak z punktu widzenia obrony interesu publicznego zdecydowanie ważniejsze jest odejście od dyskursu akademickiego na rzecz znalezienia stosunkowo prostych i skutecznych metod monitorowania lobbingu. Jednak to nie świat nauki, ale politycy zadecydują o kształcie nowego prawa lobbingsowego. Można jedynie żywić nadzieję, że będą oni: *kierować się wyłącznie dobrem publicznym, ...nie działać w celu osiągnięcia finansowych lub innych materialnych korzyści dla siebie, rodziny lub przyjaciół, ...działać i podejmować decyzj[e] w otwarty i transparentny sposób, i ...nie zatajać informacji, o ile nie wymaga tego prawo*<sup>50</sup>.

## Bibliografia

- Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), PWN, Warszawa 2005.
- Czub J.F., *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej*, POLTEX, Warszawa 2012.
- Draft recommendation of the European Ombudsman in the inquiry based on complaints 2077/2012/TN and 1853/2013/TN against the European Commission*.
- Gelak D.R., *Lobbying and Advocacy*, TheCapitalNet, 2008.
- Hadjikhani A., Elg U., Ghauri P., *Business and Politics. Multinationals in Emerging Markets*, Emerald Books, 2012.
- Jaroszewicz A., *Libretto finansisty: wspomnienia 1881–1947*, Czytelnik, Warszawa 1968.
- Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- Kotler P., Armstrong G., *Principles on Marketing*, Pearson Education, 2010.
- Kubiak A., *Parlamentarzyści o lobbingu. Raport z badań*, Fundacja Batorego, Warszawa 2008.
- Lobbying Disclosure Act. A Brief Synopsis of Key Components*, <http://www.citizen.org/Page.aspx?>.
- Lunenburg W.V., Susman T.M., *The lobbying Manual. A Complete Guide to Federal Law Governing Layers and Lobbyists*, American Bar Association, 2005.
- Mathis K., *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer, 2009.
- Piechowicz M., *Lobbying gospodarczy w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, Mado, Warszawa 2013.
- Stiglitz J.E., *The Price of Inequality*, Norton 2012.
- Suder G., *Doing Business in Europe*, SAGE, 2007.

<sup>50</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2> [dostęp 24 listopada 2014 r.].

*Testimony of Paul A. Miller President of the American League of Lobbyists Before the U.S. House of Representatives Committee on Rules. Lobbying Reform: Accountability Through Transparency, March 2006.*

*Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa: komentarz, P. Kuczma (red.), Dom Organizatora, Toruń 2013.*

Varian M.R., *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, Norton, 2014.

Wiszowaty M.M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbingu w państwach europejskich – najnowsze przykłady i pierwsze podsumowania na tle tendencji światowych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112).