

DOI 10.4467/24497800RAP.17.005.7056

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449-7800 (online), ISSN 2449-7797 (druk), s. 60–81

JOANNA SMARZ¹

Prawne aspekty lobbingu w procesach decyzyjnych administracji publicznej

1. Istota i charakter procesu decyzyjnego

Podstawową formą realizacji zadań przez administrację publiczną jest podejmowanie decyzji, które mają charakter prawny i zmierzają do osiągnięcia określonego skutku prawnego². Podejmowanie decyzji oznacza proces wyboru określonego działania jako sposobu rozstrzygnięcia konkretnego problemu³. Proces decyzyjny może być także rozumiany jako identyfikowanie i wybór kierunku działania, który prowadzi bezpośrednio lub pośrednio do rozwiązania problemu.

Proces decyzyjny w administracji publicznej ma charakter wielopłaszczyznowy⁴, wobec czego decyzja jest wynikiem złożonego postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy. Proces ten jest bardziej lub mniej sformalizowany, co uzależnione jest od charakteru sprawy i zakresu regulacji. Zazwyczaj proces podejmowania decyzji jest ciągiem czynności, które prowadzą do realizacji celu strategicznego i celów częściowych, których osiągnięcie zagwarantuje realizację określonych zadań⁵.

1 Joanna Smarz, prof. UTH, Katedra Prawa, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

2 Szerzej por. I. Papp, *Proces podejmowania decyzji w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 1981, nr 6, s. 121 i n.

3 J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994. Por. także B. Hysa, A. Mularczyk, *Metody i techniki zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria „Organizacja i zarządzanie” 2011, z. 57, s. 153 i n. Zob. także W. Walczak, *Czynniki i uwarunkowania wpływające na decyzje w zarządzaniu organizacją*, „E-mentor” 2012, nr 3 (45).

4 Por. A. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, L. Habuda (red.), Wrocław 2000, s. 11–30.

5 Zob. J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. 2, Wrocław 2003, s. 18 i n. oraz R. Szczepankowski, „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej [w:] *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, A. Mezglewski (red.), Rzeszów 2016, s. 614–628.

W piśmiennictwie wyodrębnia się następujące po sobie kolejno określone etapy procesu decyzyjnego, do których należy zaliczyć:

- identyfikację sytuacji decyzyjnej,
- identyfikację i zaprojektowanie wariantów decyzji,
- ocenę zaprojektowanych wariantów i wyboru wariantu racjonalnego,
- stworzenie warunków realizacji decyzji,
- kontrolę efektów podjętej decyzji⁶.

Każdy z wymienionych etapów podejmowania decyzji stanowi złożony proces, dzięki któremu dokonuje się wyboru najbardziej trafnego rozwiązania z możliwych.

W związku z istotnym sformalizowaniem każdej dziedziny życia podejmowanie decyzji staje się zadaniem coraz trudniejszym i bardziej złożonym.

Przy podejmowaniu decyzji administracja publiczna działa przede wszystkim w otoczeniu prawnym⁷, ale nie tylko. Proces podejmowania decyzji zdeterminowany jest także przez warunki społeczne i obejmuje zachowania różnych podmiotów, których działania prowadzą do określonych konsekwencji⁸. W procesie decyzyjnym dochodzi do formalnego lub nieformalnego współdziałania różnych podmiotów, które będąc uczestnikami procesu, wzbogacają go o różne informacje przekładające się na podejmowanie racjonalnych i optymalnych w danych warunkach decyzji⁹.

Aktywność organów administracji nie będzie więc wyłącznie wynikiem woli organu, lecz może być również inicjowana przez wnioskodawców, którzy będą zainteresowani realizacją określonych celów, m.in. poprzez lobbowanie. Istotą lobbingu jest bowiem wpływanie, w granicach prawa, na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej.

2. Definicje i rodzaje lobbingu

Pojęcie lobbingu wywodzi się z języka angielskiego i oznacza wywieranie wpływu na organy władzy państwowej w interesie określonych grup

6 B. Wawrzyniak, *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980, s. 34.

7 Podstawowa funkcja w kształtowaniu aktywności administracji publicznej przypada normom prawa ustalającym uprawnienia i obowiązki dla jednostki oraz normom prawa, które określają instrumenty prawne ochrony praw i wolności jednostki – por. A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998, s. 20.

8 Por. E. Knosala: *Rozważania z teorii administracji*, Tychy 2004, s. 16 oraz *Zarys teorii w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 27–28.

9 Zob. E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 39 i n., a także J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1996, s. 126 i n.

politycznych, gospodarczych lub społecznych¹⁰. Termin ten stał się synonimem rozmów w kularach, uprawiania „dyplomacji kularowej”¹¹.

W literaturze brak powszechnie przyjętej definicji lobbingu¹², wobec czego w pracach poświęconych temu tematowi pojawiają się kolejne próby stworzenia nowych definicji, w których treść wplatane są każdorazowo dodatkowe elementy. Konsekwencją powyższego jest ogromna ilość definicji lobbingu oraz różnorodność rozumienia tego zjawiska¹³.

Przykładowo według P. Kotlera lobbing rozumiany jest jako „kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”¹⁴.

E.M. Cenker, uważa z kolei, że lobbing „jest jednym ze środków służących do wywierania wpływu na decyzje polityczne i na kształt ustaw lub rozporządzeń poprzez uczestnictwo w procesie tworzenia, modyfikacji lub uchylania poszczególnych aktów prawnych”¹⁵. Podobnie twierdzą L. Kupiec i A. Augustyn¹⁶ oraz E. Karpowicz¹⁷.

Nieco szerszą definicję podaje W.J. Wołpiuk, według którego przez lobbing należy rozumieć „działalność, której celem jest zapewnienie wpływu na decyzje publiczne, zwłaszcza na ustawodawstwo, wykonywaną przez podmioty zainteresowane realizacją ich interesów, za pomocą swoistych metod i środków”¹⁸. Jednocześnie podkreśla on, że działalność lobbingowa może mieć charakter jawny bądź skryty. W ujęciu cytowanego autora

10 Słownik języka polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl.

11 A. Kubiak, *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16, s. 131–144, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kubiak_131_144.pdf (dostęp: czerwiec 2016 r.).

12 Zob. E. Karpowicz, *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 51 i n.

13 M.M. Wiszowaty, *Definicje legalne lobbingu w ustawodawstwie stanowym i federalnym Stanów Zjednoczonych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 359.

14 P. Kotler, *Marketing*, Warszawa 1994, s. 23. Por. także P. Deszczyński, *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXVII, 2005, z. 4, s. 207.

15 E.M. Cenker, *Public relations*, Poznań 2007, s. 208.

16 L. Kupiec i A. Augustyn twierdzą, że lobbing to „zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych”, L. Kupiec, A. Augustyn, *Public relations*, Białystok 2004, s. 136.

17 Według E. Karpowicz lobbing „jest stosowanym w życiu politycznym środkiem służącym do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz na kształt ustaw i innych aktów prawnych poprzez uczestnictwo w procesie ich tworzenia, modyfikacji lub uchylania”. Według cytowanej autorki podmiot lobbingu „dostrzega problem i przekazuje decydentowi wiedzę o jego istnieniu oraz jego wadze, wymyśla rozwiązanie i przekonyuje decydenta do jego wyboru” – por. E. Karpowicz, *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Warszawa 1999, s. 2.

18 W.J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 18.

zaakcentowane są dwa ważne elementy lobbingu. Po pierwsze, cel przewodni tego rodzaju aktywności publicznej – jest nim realizacja interesów podmiotu lobującego. Po drugie, szeroki zakres metod oddziaływania zapewniających osiągnięcie celu. Warto także zwrócić uwagę na interpretację sformułowania „decyzje publiczne”. W.J. Wołpiuk uściśla, że chodzi tu o „czynność organu władzy publicznej, wyrażoną w formie aktu prawnego, który ma moc obowiązującą w zakresie (na obszarze) działania organów, które te decyzje podjęły”. Nie są to więc decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. M. Jakubowski i A. Kaczorowski precyzują, że rozwiązania te dotyczą m.in. stanowienia przepisów kształtowania kierunków polityki państwa, przyjmowania planów rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania, mianowania na stanowiska publiczne, wydawania koncesji i zezwoleń, zawierania umów z rządem, zwalniania lub ograniczania obowiązków publicznoprawnych, gwarantowania kredytów¹⁹.

Bardziej kategorycznie na temat lobbingu wypowiadają się A. Antoszewski i R. Herbut, którzy podkreślają, iż próby wpływania na treść decyzji władzy państwowej, sprowadzają się do „wywierania presji politycznej (...) na legislaturę i posłów w niej zasiadających, jak i agendy administracji publicznej”²⁰.

Nieco łagodniej lobbing określa R.L. Cuper, traktując go jako „próbę powiedzenia wybieralnemu politykom o potrzebach społecznych i w ten sposób zmotywowania ich do zrealizowania tych potrzeb poprzez procesy legislacyjne”²¹.

Jeszcze inaczej lobbing postrzegają K. Jasiocki, U. Kurczewska oraz M. Molęda-Zdziech, którzy traktują ten rodzaj działalności, jako „rzeczność interesów pozostające w zgodzie z prawem i powszechnie akceptowanymi standardami moralnymi”²².

Prawne spojrzenie na lobbing znajdujemy w *Prawniczym słowniku wyrazów trudnych*, zgodnie z którym lobby to „układ osób dysponujących środkami lub możliwościami (lub które uchodzą za mające środki lub możliwości) mogący w sformalizowanym postępowaniu publicznym zmienić przebieg czy wynik tego postępowania w sposób nieodnotowany prawnie, uzyskując tą drogą ochronę lub zwiększoną ochronę swoich bezpośrednich lub pośrednich interesów, lub interesów innych osób, w których imieniu czy z polecenia grupa ta działa”, a „istotą lobbingu jest wpływanie w grani-

19 Por. M. Jakubowski, A. Kaczorowski, *Lobbing a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych [w:] Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbing, informacja*, Materiały konferencyjne Sejmu, Warszawa 1999, s. 5–6.

20 A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998, s. 199.

21 R.L. Cuper, *Guide to state legislative lobbying*, Gainesville 2003, s. 5.

22 Powtarzam za: B. Mróz, Z. Pokojski, *Lobbying organizacji trzeciego sektora [w:] Public relations – narzędzia przyszłości*, D. Tworzydło, T. Soliński (red.), Rzeszów 2007, s. 190.

cach prawa na decyzje organów władzy publicznej (z wyjątkiem organów wymiaru sprawiedliwości) w kierunku pożądanym przez określone grupy (zwane najczęściej grupami interesu lub nacisku) albo jednostki²³.

Wiele definicji znajdujemy też w piśmiennictwie zagranicznym. *International encyclopaedia of public policy and administration* określa lobbing jako stymulowanie i transmisję komunikacji przez ludzi, którzy pragną skutecznie wpłynąć na procesy decyzyjne w państwie²⁴. Według L.W. Milbratha „lobbing jest bodźcem i komunikatem skierowanym przez osobę – nie będącą jedynie obywatelem – do reprezentanta rządu z nadzieją wpłynięcia na jego decyzje”²⁵.

W opinii A. Rosenthala natomiast lobbing to „praktyczne próby wpływania na decyzje rządu”²⁶. W podobnym duchu wypowiada się A.J. Nownes, który wskazuje, że lobbing „to próba projektowanego oddziaływania na konkretne decyzje administracji publicznej”²⁷. Z kolei S. John i S. Thomson definiują lobbing jako „dowolne działanie, przedsięwzięte w celu wpływania na funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli wszystkich składowych centralnej i lokalnej administracji oraz innych organów publicznych”²⁸. Ich zdaniem polem działalności lobbingowej pozostaje legislacja oraz wszelkie inne decyzje polityczne.

D.R. Mastromarco i A.P. Saffer twierdzą, że istoty lobbingu należy poszukiwać w „zdolności przekonania decydenta do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował”²⁹. Jak zauważa G. Rippel, „jest to więc wszelki przejaw wysiłków związanych z próbami kształtowania zachowań innych osób, które mogą skupiać się na dążeniu do zmiany lub utrzymania określonego stanowiska”³⁰. „Wywieranie wpływu” na administrację, według D. Robertsona, to „wywieranie nacisku, prezentowanie argumentów lub innych bodźców w celu nakłonienia politycznych decydentów do sprzyjania stanowisku danej grupy”³¹.

23 J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2004, s. 210–213.

24 S. Kuśmierski, *Public relations w procesie opiniotwórczym*, Warszawa 2006, s. 43.

25 *International encyclopedia of the social sciences*, D.L. Sills (ed.), London 1968, vol. 9, s. 442.

26 A. Rosenthal, *The third house. Lobbyists and lobbying in the States*, Washington 2001, s. 1.

27 A.J. Nownes, *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge University Press, 2006, s. 5.

28 S. Thomson, S. John, *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, Bodmin Cornwall 2001, s. 3.

29 D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995, cyt. za: K. Zalega, *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwa” 2003, nr 6, s. 41.

30 G. Rippel, *O lobbingu, czyli promocji interesów*, Wrocław 2003, s. 436.

31 D. Robertson, *A dictionary of modern politics, political terms and references in current use*, London 1985, cyt. za: G. Wrzeszcz-Kamińska, *Instytucjonalny model lob-*

Analizując przywołane definicje, należy stwierdzić, że terminem „lobbing” określa się wszelkie zachowania zmierzające do wywarcia wpływu na decydentów, tak aby podejmowali oni rozstrzygnięcia zgodne z dążeniami tych, którzy są tymi decyzjami zainteresowani³².

Definicje te w większości opisują lobbying jedynie pod względem przedmiotowym, eksponują pewne czynności, oddziaływania czy relacje, kładąc mniejszy nacisk na charakterystykę uczestników tych procesów. Definicje te nie ograniczają znaczenia pojęcia lobbingu do wpływania na proces ustawodawczy, ale proponują szerokie rozumienie tego terminu, wskazując, że obejmuje on także „wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy ponadnarodowej, państwowej, samorządowej, korporacyjnej i in.”³³.

W istocie rzeczy działalność lobbingsowa może oznaczać każdą czynność zmierzającą do uzyskania określonych rozwiązań w danym segmencie zagadnień społeczno-gospodarczych³⁴. Cytowani badacze przekonują, że najważniejszym aspektem działalności lobbingsowej pozostaje „dostarczanie i pozyskiwanie informacji, mające na celu promowanie określonych decyzji”³⁵.

Treścią lobbingu jest wymiana informacji, wobec czego lobbying może być również postrzegany jako „kanał” między władzą a społeczeństwem lub między władzą a podmiotami rynkowymi³⁶. Jest to więc przede wszystkim przekonywanie oraz promocja pewnych decyzji, działań i rozwiązań³⁷. Zaś podstawowym celem lobbingu jest wywieranie wpływu na podejmowanie decyzji, jej zmianę czy jej zaniechanie, a także pośredniczenie między społeczeństwem a władzą państwową, organizacjami czy instytucjami w celu komunikowania interesów społecznych (a nie interesów osobistych jednostek)³⁸.

bingu w Polsce [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, A. Matysiak (red.), Wrocław 2003, s. 199.

32 Por. G. Makowski, *Wprowadzenie do problematyki* [w:] *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań z monitoringu*, G. Makowski (red.), Warszawa 2010, s. 15. Zob. także M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu w świecie*, Warszawa 2008.

33 K. Jasiołki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, s. 17. Przykłady kilku ciekawych i różnych definicji lobbingu przytacza M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 16.

34 B. Mróz, *Komunikacja czy manipulacja? Partyzancki lobbying i wątpliwe praktyki public relations w Polsce* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, D. Tworzyldo, T. Soliński (red.), Rzeszów 2006, s. 119.

35 K. Jasiołki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, s. 17–18.

36 P. Sępeka, *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingsowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 24.

37 Por. M. Kalinowski, *Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16, s. 146, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kubiak_131_144.pdf (dostęp: czerwiec 2016 r.).

38 H. Mruk, *Komunikowanie się w marketingu*, H. Mruk (red.), Warszawa 2004, s. 136.

Do celów lobbingu zalicza się również wspieranie struktury demokratycznej w państwie oraz wypracowywanie rozwiązań dobrych dla ogółu³⁹. W warunkach demokratycznego państwa lobbing jest jednym z wielu mechanizmów reprezentacji oraz promocji interesów różnych grup społecznych i poszczególnych podmiotów. Pełni szereg funkcji pozwalających na sprawną komunikację między społeczeństwem a demokratycznie wybraną władzą. Stwarza pole do nawiązywania kontaktów między obywatelami a elitami rządzącymi, sprzyja rozwiązywaniu problemów wynikających z podziałów partyjnych, wzmacnia demokrację przez umożliwienie obywatelom, a także organizacjom uczestniczenia w procesach decyzyjnych i ustawodawczych⁴⁰.

Jednak nie każda forma wywierania wpływu jest określana mianem lobbingu, a jedynie takie działania, które pozostają w zgodzie z prawem oraz powszechnie akceptowanymi standardami moralnymi⁴¹.

Lobbing jest zjawiskiem dynamicznym niemal w każdym aspekcie, zwłaszcza w zakresie metod działania. Zmiany wynikają zarówno z profesjonalizacji zawodu lobbysty, jak też rozwoju techniki oraz zmian społecznych związanych z procesami globalizacji⁴².

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat istoty lobbingu, należy stwierdzić, że lobbing jest specyficzną formą działań podejmowaną w sferze publicznej. Adresatem tych działań jest administracja państwowa odpowiedzialna za decyzje, rozwiązania prawne i administracyjne. Są to zatem: przedstawiciele rządu, władze samorządowe, doradcy rządu, politycy i parlamentarzyści, środki masowego przekazu, opinia publiczna, a także wpływowe osobistości, osoby cieszące się autorytetem i poparciem w społeczeństwie oraz wszelkie instytucje mające wpływ na sytuację polityczno-gospodarczą państwa⁴³.

Podstawowym celem lobbingu jest uzyskanie rozwiązań i decyzji korzystnych dla podmiotu lobbującego. Lobbing jest więc *a priori* ukierunkowany na osiągnięcie dóbr partykularnych, co nie oznacza, że w określonych przypadkach preferencje podmiotów prowadzących działalność lobbingową nie będą zbieżne z interesami innych osób.

39 S. Pawlak, *Jak to się je, czyli wstęp do teorii lobbingu* [w:] *Komunikacja marketingowa, kształtowanie społeczeństwa konsumpcyjnego*, T. Goban-Klas (red.), Radom 2006, s. 127.

40 M. Kaja, *Společna recepcja lobbingu* [w:] *Společna recepcja Public Relations*, K. Kubiak (red.), Warszawa 2011, s. 5.

41 U. Kurczewska, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn”, seria Z, 2001, nr 15 oraz K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, s. 17.

42 M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008, s. 30 oraz np. *Lobbying registration and reporting manual for the lobbyists law*, www.ethics.hawaii.gov (dostęp: lipiec 2016 r.).

43 H. Mruk, *Komunikowanie się w biznesie*, Poznań 2002, s. 162.

Przechodząc do prawnego spojrzenia na zagadnienie lobbingu, należy odwołać się do regulacji prawnej przyjętej w formie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁴. Wprowadza ona dwa pojęcia działalności lobbingsowej: działalność lobbingsową, przez którą należy rozumieć każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, oraz zawodową działalność lobbingsową, która jest zarobkową działalnością lobbingsową prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób⁴⁵.

Zatem według ustawy działalnością lobbingsową są wszelkie czynności, które wiążą się z ewentualną ingerencją w proces tworzenia prawa⁴⁶. Jedynym ograniczeniem tak szerokiej definicji jest zastrzeżenie, iż ma to być działanie prowadzone „metodami prawnie dozwolonymi”.

Zazwyczaj partycypacja ustawodawcza podmiotów lobbingsowych sprowadza się do udziału w procesie legislacyjnym. W praktyce jest to ogół czynności zmierzających do oficjalnego zaprezentowania stanowiska grupy lub reprezentującego ją lobbysty w zakresie konkretnej kwestii społecznej, gospodarczej lub politycznej. Prezentacja stanowiska jest zwykle poparta czynnym zaangażowaniem w proces tworzenia prawa. Obejmuje ogół czynności przygotowawczych i realizacyjnych w odniesieniu do projektowanych ustaw.

Najczęściej wykorzystywaną metodą lobbingu jest stały monitoring legislacyjny. Złożoność i różnorodność poruszanej problematyki sprawia jednak, że lobbings stał się dyscypliną specjalistyczną, którą najczęściej zajmują się prawnicy specjalizujący się w poszczególnych dziedzinach⁴⁷. W rezultacie lobbings polega na przygotowywaniu technicznych dokumentów objaśniających konsekwencje prawne i ekonomiczne rozważanej bądź istniejącej regulacji prawnej⁴⁸.

W literaturze przedmiotu dokonuje się różnego podziału lobbingu, wskazując m.in. na jego formy bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze mogą

44 Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 248 ze zm.

45 Art. 2 ust. 1 i 2 ustawy.

46 M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5, http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf (dostęp: sierpień 2016 r.).

47 Zob. K. Jasiołkowski, *Lobbings w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4. Por. także J. Supernat, *Lobbings w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej* [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jełowickiemu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, J. Łukasiewicz (red.), Rzeszów 2004, s. 432–439 oraz U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbings w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2, s. 57.

48 U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbings w Unii Europejskiej...*, s. 52.

być nieformalne – przykładem jest np. spotkanie, z kolei oficjalny list lub delegacja do wysokiego urzędnika zalicza się do lobbingu bezpośredniego i formalnego. Natomiast sposób pośredni polega na zaangażowaniu naukowców, autorytetów, sławnych osób⁴⁹. Do tego typu lobbingu zaliczamy także manifestacje, kampanie informacyjne czy petycje.

3. Aktualne uregulowania prawne w zakresie lobbingu w Polsce

Lobbing, określane jako wywieranie wpływu na decyzje władzy publicznej, posiada długą historię. Zjawisko rzecznictwa interesów grup społecznych było znane już w starożytnej Grecji, jednak za kolebkę współcześnie rozumianego lobbingu uważa się Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone⁵⁰.

W Polsce termin „lobbing” pojawił się w debatach publicznych po 1989 r. i od razu nabrał pejoratywnego znaczenia. Kojarzył się z korupcją, zakulisowym załatwianiem spraw i łamaniem prawa. Na negatywne spojrzenie na zagadnienie lobbingu wpływa również sposób jego prezentacji w mediach. Rzadko ukazuje się go jako integralny składnik demokracji, jest pokazywany raczej w kontekście afer i skandali.

Regulacje dotyczące lobbingu można odnaleźć w Konstytucji, która co prawda wprost nie odnosi się do tego zjawiska, reguluje jednak kwestie, które pozostają z nim w ścisłym związku. Chodzi tu głównie o prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji, który nakazuje zapewnić dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (w tym Sejmu i Senatu) czy też możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu w trakcie tych posiedzeń⁵¹.

Lobbing należy postrzegać także jako zjawisko pozostające w związku z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2), wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22) oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych (wstęp do Konstytucji, art. 20 i 59 ust. 2), wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), a także z konstytucyjnym prawem do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej (art. 63)⁵² czy też zasadą jawności prac Sejmu (art. 113) i Senatu (art. 113 w zw. z art. 124)⁵³.

49 R. van Schendeln, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006, s. 227.

50 Por. P. Maruszak, *Lobbing jako narzędzie public relations – etyk(iet)a działania*, „Infotezy” 2013, vol. 3, nr 1.

51 Por. art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

52 Szerzej na ten temat zob. P. Radziejewicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej* (druk nr 2188), 5 grudnia 2003 r., niepubl.

53 M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa...*

Bezpośrednią regulacją w zakresie lobbingu jest ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która wprowadza dwie definicje: działalności lobbingowej oraz zawodowej działalności lobbingowej. Pierwsza z definicji jest bardzo szeroka i za lobbing uznaje „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”⁵⁴. Można więc dojść do wniosku, iż jej zakres obejmuje również działania stanowiące elementy dialogu obywatelskiego i społecznego oraz obywatelskiej partycypacji w procesie stanowienia prawa⁵⁵.

Szczegółowe przepisy ustawy dotyczą jednak wyłącznie zawodowej działalności lobbingowej, a więc odmiany lobbingu prowadzonego odpłatnie, na podstawie umowy cywilnoprawnej lub w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Ustawa określa też szereg obowiązków profesjonalnego lobbysty⁵⁶, jak i jego pewne uprawnienia⁵⁷, pomijając przy tym milczeniem lobbingową działalność okazjonalną.

Tym samym został ustanowiony dualizm, jeśli chodzi o samych lobbystów, poprzez dokonanie rozróżnienia na tych, którzy zawodowo zajmują się lobbingiem, i lobbystów, którzy podejmują pewne działania jedynie „okazjonalnie”, w celu promowania czy obrony interesów reprezentowanego podmiotu.

Zawodowi lobbysci działają na rzecz osób trzecich, czyli mocodawców, w celu uwzględnienia ich interesów w procesie stanowienia prawa. W zamian otrzymują wynagrodzenie. Czynności nieodpłatne charakteryzują lobbystów niezawodowych. Profesjonalny lobbysta podejmuje swoje czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ustawa wymaga od zawodowych lobbystów zarejestrowania się w specjalnym rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Dzięki rejestracji zawodowi lobbysci, w przeciwieństwie do lobbystów „okazjonalnych”, uzyskują dostęp do urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Tym samym na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. organizacje pozarządowe mogą zostać zmuszone do korzystania w pewnych sytuacjach z pomocy profesjonalnych, zarejestrowanych lobbystów.

54 Por. art. 2 ust. 1 ustawy.

55 G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2007, nr 79.

56 Lobbysta zawodowy ma obowiązek dokonać zgłoszenia do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji. Rejestracja jest odpłatna i dokonywana na czas nieoznaczony. Nakłada na lobbystę obowiązek uaktualniania danych nie bieżąco w razie zmiany danych zgłoszonych do rejestru.

57 Ustawa przewiduje dla zarejestrowanych lobbystów uprawnienia takie jak: możliwość prowadzenia działalności w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej, prawo udziału w posiedzeniach stosownych komisji parlamentarnych, dostęp do informacji dotyczących projektów aktów prawnych i planów legislacyjnych Rady Ministrów.

Analizując pojęcie działalności lobbingowej wprowadzonej przepisami ustawy, należy zauważyć, iż działalnością taką jest każde działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Definicja ta opiera się więc na kryterium materialnym. Wskazuje w sposób abstrakcyjny czynności będące jej desygnatem, niezależnie od charakteru podmiotów, które je podejmują. Definicja ta z jednej strony ogranicza rozumienie działalności lobbingowej jedynie do procesów stanowienia prawa – nie obejmuje bowiem swoim zakresem działalności polegającej na wywieraniu wpływu na organy władzy publicznej w ramach działalności polegającej na wykonywaniu obowiązujących już przepisów, nawet w ramach przyznanej przez prawo dla administracji swobody uznania. Z drugiej natomiast strony jest definicją szeroką – obejmuje bowiem wszelkie działania, jeśli tylko polegają na wywarceniu wpływu na organy władzy i mają związek z procesem stanowienia prawa.

Patrząc od strony podmiotowej, działalność lobbingową mogą podejmować wszelkie podmioty prawa, nie tylko osoby fizyczne. Do zakwalifikowania danej działalności jako działalności lobbingowej wystarcza spełnienie jedynie kryterium materialnego.

Zgodnie z zacytowaną definicją działania lobbingowe muszą być adresowane do „organów władzy publicznej”. Zatem podejmowanie czynności wobec innych podmiotów nie spełnia znamion lobbingu. W treści ustawy nie można jednak odnaleźć definicji legalnej pojęcia „organów władzy publicznej”, wobec czego uprawnione wydaje się sformułowanie wniosku, że lobbyści mogą wpływać zarówno na organy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, jak i na organy władzy sądowniczej⁵⁸.

Jednak szczegółowe przepisy ustawy ograniczają się jedynie do unormowania problematyki jawności przygotowania projektów ustaw i rozporządzeń przez Radę Ministrów oraz – w drodze odesłania – do prac parlamentarnych, i to wyłącznie w kwestii wysłuchania publicznego⁵⁹. Zupełnie pominięto natomiast problem jawności tworzenia projektów ustaw przez Prezydenta, Sejm i Senat, co może być postrzegane jako skutek wyznaczenia przez Konstytucję materii regulaminowej, a także procesu tworzenia rozporządzeń przez Prezydenta i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Ustawa nie odnosi się do jawności tworzenia prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jest to tym bardziej dziwne, że przynajmniej częściowo jest to kwestia bezpośrednio związana z administracją rządową, choćby w zakresie, w jakim może ona wydawać akty prawa miejscowego.

Z drugiej zaś strony należy zauważyć, że definicja działalności lobbingowej oznacza, iż wszystkie szczeble samorządu należy zaliczyć do grona podmiotów „organów władzy publicznej”. Z tego względu działalność lob-

58 P. Radziewicz, *Opinia prawna...*

59 Por. art. 8 ustawy.

bingowa prowadzona przez samorządy lub w stosunku do nich jest prawnie usankcjonowana, pod warunkiem że będzie dotyczyła procesu stanowienia prawa. W ten sposób zawężony zostaje zbiór rozstrzygnięć, wykluczeniu ulegają np. te o charakterze decyzji administracyjnych podejmowanych przez organy władzy publicznej⁶⁰.

Kolejnym wyznacznikiem działalności lobbingowej jest „działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi”. Pojęcie to może mieć dwojakie znaczenie. Pierwsze przyjmuje jako założenie, że działalność lobbingowa jest prawnie dopuszczalna jedynie w formach wyraźnie przewidzianych przez prawo. Jednak taki sposób wykładni tego przepisu klóciłby się z normami i zasadami konstytucyjnymi, w tym z wolnościowym charakterem działalności gospodarczej. Drugie rozumienie zakłada, że ustawodawca wyraźnie chciał wyłączyć spod definicji lobbingu czyny stanowiące typy przestępstw. W takim jednak wypadku zastrzeżenie to wydaje się zbędne, ponieważ prowadzenie działalności lobbingowej nie stanowi kontratywu w prawie karnym⁶¹.

Oprócz szerokiej definicji działalności lobbingowej ustawa zawiera również węższą definicję pojęcia zawodowej działalności lobbingowej. Polegać ma ona na podejmowaniu działalności lobbingowej, ma być działalnością zarobkową i prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia przez organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

W przypadku tej definicji ustawodawca posłużył się zarówno kryterium materialnym (charakteru czynności), jak i podmiotowym, wskazując, że zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę, jak i osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą, choćby na podstawie umowy cywilnoprawnej⁶². Pojęcie przedsiębiorcy powinno być przy tym rozumiane zgodnie z pojęciem zawartym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁶³. Tym samym podmiotem prowadzącym działalność lobbingową może być osoba fizyczna (będąca również przedsiębiorcą), osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeśli tylko ustawa szczegółowa przyznała jej zdolność prawną i wykonuje ona we własnym imieniu działalność gospodarczą.

W katalogu tych podmiotów nie mieszczą się jednak: osoby prawne, które nie są przedsiębiorstwami w rozumieniu odrębnych przepisów, przedsiębiorcy prowadzący działalność lobbingową wyłącznie na rzecz własną oraz osoby fizyczne, jeśli podejmują działalność lobbingową bez zlecenia lub w sposób niezarobkowy.

60 B. Bielenica, *Lobbing w samorządzie*, „Wspólnota” 2012, nr 14–15, s. 29.

61 M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa...*

62 Por. art. 2 ust 3 ustawy.

63 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.).

4. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Można podać wiele argumentów świadczących o pozytywnych stronach lobbingu. Jednym z nich jest fakt, że lobbing może przyczynić się do rozwiązywania sporów oraz problemów dotyczących konkretnej grupy interesu.

Kolejnym pozytywnym aspektem jest budowanie relacji między decydentami a rzecznikami środowisk, które nie mają bezpośredniego wpływu na procesy decyzyjne w państwie. Lobbing pozwala na komunikowanie problemów środowisk, zaś aktywność rzeczników wymusza od rządzących zajęcie się problemami, na które bez interwencji z zewnątrz z pewnością nie zwróciliby uwagi⁶⁴.

Lobbing umożliwia włączenie się do debaty publicznej obywateli, których reprezentuje lobbysta, co świadczy o wysokim poziomie demokracji państwa. Pobudza aktywność obywatelską, ułatwia rozpowszechnianie informacji i ich percepcji. Wprowadza jawność procedur i powoduje wzrost znaczenia opinii publicznej. Charakterystycznym aspektem lobbingu jest również poczucie u obywateli odpowiedzialności za losy państwa, a także zaangażowanie w proces stanowienia prawa, co sprzyja prawidłowemu rozwojowi postaw i zachowań obywatelskich.

Lobbyści dostarczają szczegółowych informacji o problemach wymagających rozwiązania oraz przedstawiają możliwe wersje rozwiązań. Dostarczają decydentom argumentów pomocnych przy wprowadzaniu postulowanych zmian, co pozwala osobom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji na bardziej precyzyjną analizę jej skutków i przyjęcie najbardziej optymalnego rozwiązania problemu.

Niewątpliwie atutem lobbingu jest sztuka pokonywania barier międzypartyjnych i sprawiania, że ludzie zrzeszeni w różnych ugrupowaniach, o różnych poglądach, mogą ze sobą współpracować.

Należy być jednak czujnym, ponieważ z oczywistych względów lobbyści często dostarczają informację wybiórczą, która nie jest obiektywną analizą sytuacji, ale argumentacją na rzecz preferowanego przez nich rozwiązania⁶⁵.

Ustawa regulująca zagadnienie lobbingu w procesie stanowienia prawa jest bardzo krótka, ponieważ składa się jedynie z 24 artykułów. Wydaje się, że jest zbyt syntetyczna, aby właściwie uregulować ten ważny aspekt prawny. Ustawa podzielona została na sześć rozdziałów, z czego merytoryczną treść zawierają jedynie cztery pierwsze: rozdział 1 – wprowadzający definicję działalności lobbingowej, rozdział 2 – odnoszący się do kwestii jawności postępowania legislacyjnego, rozdział 3 – dotyczący zasad rejestracji podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową oraz zasad wy-

64 S. Kuśmierski, *Public relations w procesie opiniotwórczym*, Warszawa 2006, s. 43.

65 Por. A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbing – konflikt realizacji partykularnych interesów grup społecznych a ochrona interesu publicznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12, s. 178.

konywania tej działalności i rozdział 4 – poświęcony kontroli zawodowej działalności lobbingowej. Przedostatni rozdział 5 określa sankcje za naruszenie przepisów ustawy, natomiast rozdział 6 zawiera przepisy zmieniające i przepis wprowadzający ustawę w życie.

Jakość obowiązującej ustawy budzi wiele poważnych wątpliwości. Jak słusznie stwierdzają G. Makowski i J. Zbieranek, „ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa jest źle skonstruowana wewnętrznie, a poszczególne przepisy reprezentują niski poziom techniki legislacyjnej i są niejasne. Powoduje to duże trudności interpretacyjne, które mogą stanowić źródło niewłaściwego funkcjonowania całego systemu prawnego”⁶⁶.

Zgodzić się również należy z twierdzeniem, że „główną ułomnością obowiązującej ustawy jest jej zawartość merytoryczna. Przede wszystkim w niewłaściwy sposób ujęto definicję lobbingu. Sformułowano ją zbyt szeroko. Zawarte w niej pojęcie lobbingu obejmuje bowiem wszelkie działania zmierzające do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa przez organy władzy publicznej”. Dlatego należy podzielić obawy części doktryny⁶⁷, że na mocy obecnej ustawy za element działalności lobbingowej może zostać uznana także aktywność, która do tej pory mieściła się w granicach istniejących mechanizmów konsultacji społecznych lub wynikała z prawa do petycji przysługującego obywatelom na mocy Konstytucji RP.

Obecna, bardzo szeroka, a przez to wieloznaczna definicja działalności lobbingowej i podział na lobbing i lobbing zawodowy sprzyja rozmywaniu pojęć i znacznie utrudnia uszczelnienie kontroli. Nie sposób bowiem objąć kontrolą zjawiska, które nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Trudno przecież na podstawie tych definicji rozróżnić lobbystę od profesjonalnego lobbysty, co powoduje wątpliwości w zakresie obowiązku uzyskania wpisu do rejestru lobbystów. Z tym z kolei wiąże się wątpliwość, kogo należy karać za wykonywanie działalności lobbingowej bez wymaganego wpisu oraz w jaki sposób instytucje mają wykonywać spoczywające na nich obowiązki sprawozdawcze z zakresu działalności lobbingowej. Sprzyja to zróżnicowaniu procedur, a niekiedy może nawet prowadzić do dowolności w określaniu stosunków z lobbystami⁶⁸.

Jednocześnie pojęcie lobbingu zlewa się z innymi formami uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, szczególnie z tymi, które kryją się pod pojęciami dialogu społecznego i obywatelskiego. W konsekwencji przyjęcia wadliwych przepisów, które zmierzają do regulacji lobbingu profesjonalnego, rzeczywiście zaś dotyczą wszelkich form partycypacji w procesie decyzyj-

66 G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce...*

67 M. M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 63.

68 Zob. też W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji. Uwagi wstępne*, materiał powielany, konferencja polsko-czeska: *Władza ustawodawcza w państwie członkowskim Unii Europejskiej*, Warszawa, 12–13 grudnia 2005 r., s. 9.

nym, mamy do czynienia z wymieszaniem różnych porządków prawnych, regulacje dotyczące lobbingu mogą być więc traktowane jako instrument ograniczający wykonywanie prawa do petycji⁶⁹ albo możliwości prowadzenia dialogu społecznego⁷⁰.

Mimo szerokiej definicji działalności lobbingowej ustawa reguluje tę działalność jedynie fragmentarycznie. Skupiając się przede wszystkim na instytucji zawodowej, działalności lobbingowej obejmuje niemal wyłącznie określenie obowiązków rejestracyjnych dotyczących lobbystów i kar za ich niedopełnienie. Bardzo niewiele mówi natomiast o uprawnieniach, które przysługują zawodowym lobbystom. Ustawa nie wprowadziła żadnych preferencji dla tego typu podmiotów, nie zawiera też rozwiązań, które mogłyby ułatwić im pracę i zachęcać do postępowania zgodnego z prawem. Na organy władzy publicznej nie nałożono realnych obowiązków mających na celu ułatwienie zadania zawodowym lobbystom. Mogą oni liczyć jedynie na swobodny dostęp do organów władzy publicznej i na to, że kierownicy tych urzędów zapewnią im odpowiednie warunki, umożliwiając właściwe reprezentowanie interesów podmiotu, na rzecz którego działają.

Wobec powyższego wydaje się, że podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową nie mają motywacji, aby poddawać się procedurze rejestracyjnej.

Kolejną niedoskonałością polskiej ustawy jest fakt, że nie zawiera definicji samego lobbysty. Obecnie zatem za lobbystę należy uznać każdego, kto w sposób przewidziany w ustawie wpływa na proces stanowienia prawa. Zasadne wydaje się stworzenie przynajmniej negatywnej definicji lobbysty, a przez to wyłączenie z kręgu lobbystów np. osób skazanych za przestępstwa przeciwko państwu albo za przestępstwa związane z korupcją, wyłączenie na jakiś czas z kręgu lobbystów byłych urzędników państwowych i polityków czy dziennikarzy, którzy z racji wykonywanego zawodu mają ułatwiony dostęp do wielu decydentów i przez to lepszą pozycję do lobbowania. Ważne jest także, aby poprzez wprowadzenie takiej definicji wykreować model profesjonalnego, rzetelnego lobbysty⁷¹.

Istotnym mankamentem ustawy jest fakt, iż poprzez użycie terminu „organy władzy publicznej” określiła ona bardzo szeroko krąg adresatów działań lobbingowych. Natomiast kolejne artykuły ustawy znacznie ograniczają jej zakres podmiotowy. Potwierdza to treść rozdziału czwartego, który posługuje się szeroko pojęciem organu władzy publicznej. Może to wskazy-

69 M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, s. 63.

70 Zdarzało się kwestionowanie prawa do uczestnictwa przedstawicieli związków zawodowych w posiedzeniach komisji sejmowych przez próbę wykazania, że nie korzystają oni z uprawnień, jakie przysługują im z tytułu ustaw o związkach zawodowych czy o organizacjach przedsiębiorców, ale wykonują zawodową działalność lobbingową bez wpisu do rejestru.

71 P. Kuczma, *Definicja lobbingu według ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXIX, 2007, z. 4, s. 80–92.

wać, inaczej niż w przypadku wcześniejszych przepisów ustawy, że ma on zastosowanie do działań lobbingowych prowadzonych wobec wszystkich organów władzy publicznej, w najszerszym rozumieniu tego pojęcia.

Tymczasem spod przepisów ustawy lobbingowej wyłączone są niemal całkowicie organy samorządowe, choć decydują o kształcie prawa miejscowego. Regulacja jest więc wycinkowa i niespójna. Nawet gdyby uznać, że dotyczy wyłącznie lobbingu wobec centralnych organów władzy, to i tak nie reguluje tego obszaru całościowo.

Wątpliwości budzi również zakres przedmiotowy omawianej regulacji. Dotyczy ona wyłącznie decyzji legislacyjnych, nie są więc nią objęte innego rodzaju rozstrzygnięcia, które są także przedmiotem oddziaływania lobbystów.

Działalność lobbingowa prowadzona wobec urzędów ma być jawna. Zapewnieniu tej jawności ma służyć wymóg prowadzenia ogólnodostępnego rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, co stanowi cenne źródło informacji na temat polskiego środowiska lobbystów, a raczej tej jego części, która zdecydowała się na ujawnienie w postaci rejestracji⁷². Dodatkowo organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Natomiast każdy z kierowników urzędów obsługujących poszczególne organy władzy publicznej zobowiązany został do szczegółowego określenia zasad i trybu współpracy pracowników podległego mu urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposobu dokumentowania podejmowanych kontaktów⁷³.

Kierownicy wspomnianych urzędów zobowiązani zostali również do sporządzania raz w roku informacji o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Informacja ma podlegać niezwłocznemu udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej⁷⁴.

W przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej został zobowiązany do

72 M.M. Wiszowaty, *Ustawa z 7 VII 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w trzecią rocznicę uchwalenia: analiza de lege lata i propozycje de lege ferenda*, „Acta Pomerania” 2008, nr 1.

73 Por. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy.

74 Por. art. 18 ust. 1 i 3 ustawy. Zob. także: G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce...*

niezwłocznego poinformowania o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej⁷⁵.

Konsekwencją prowadzenia czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru są sankcje o charakterze karnoadministracyjnym. Karę za naruszenie ustawy, w drodze decyzji administracyjnej, nakłada minister właściwy do spraw administracji publicznej. Maksymalna kara za wykonywanie czynności wchodzącej w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru wynosi 50 tys. zł. Wysokość tej kary nie wydaje się jednak odstraszać w przypadku prowadzenia lobbingu w sprawach o istotnym znaczeniu dla życia gospodarczego, wówczas bowiem jest ona niewspółmiernie niska wobec oczekiwanych korzyści.

W świetle przedstawionych uwag można odnieść wrażenie, że w dużej mierze mamy do czynienia z niewystarczającą, a nawet pozorną regulacją prawną.

Konieczne wydaje się rozszerzenie obowiązku raportowania o zawodowej działalności lobbingowej na samych lobbystów. Obarczanie tym obowiązkiem jedynie adresatów ich działań nie reguluje precyzyjnie całego obszaru lobbingu.

Przy opracowywaniu nowych regulacji warto byłoby skorzystać z rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej, gdzie lobbing jest zjawiskiem powszechnym, nie tylko akceptowanym, lecz nawet pożądanym⁷⁶. Takie stanowisko jest uzasadnione zakresem obopólnych korzyści, a zwłaszcza możliwością szerokiej konsultacji społecznej, dialogu, w tym możliwości korzystania przez instytucje publiczne z profesjonalnych badań, projektów i analiz. Ponadto podkreśla się fakt możliwości uzyskania akceptacji rozwiązania przez przysyłanych adresatów. Przyjęcie takiej koncepcji jest możliwe dzięki reprezentowaniu wielu grup społecznych przez organizacje i agencje lobbingowe.

W Unii Europejskiej lobbing uważany jest za element dialogu społecznego i obywatelskiego, tzw. pozatraktatowego partnera w procesie podejmowania decyzji. Takie podejście stanowi również społeczny komponent budowania legitymizacji instytucji unijnych⁷⁷. Postrzegany jest jako przynoszący korzyści dla obydwu stron konsultacji, dlatego też na szczeblu Unii Europejskiej wypracowano już pewne normy określające zakres kontaktów pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a społecznością europejską repre-

75 Por. art. 17 ustawy.

76 K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 3, s. 25–26; K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying...*, s. 198–199. Por. także B. Woszczyk, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 39–40.

77 Por. szerzej na temat lobbingu w UE: K. Jasiński, *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 128–133.

zentowaną przez określone organizacje, które mogłyby być dobrym wzorem dla krajowych regulacji⁷⁸.

5. Podsumowanie

Jak wynika z historii lobbingu, podmioty gospodarcze zorientowane na osiągnięcie celów ekonomicznych i dysponujące środkami finansowymi dążą do zapewnienia sobie jak najkorzystniejszych warunków działania, również przez wywieranie wpływu na decyzje władzy publicznej. Oddziaływanie podmiotów gospodarczych i innych podmiotów społecznych na władzę publiczną w porządkach demokratycznych państw prawnych jest ich uprawnieniem. Zatem lobbing należy już uznać za stały element życia społecznego.

Pomimo iż lobbing, jako pozwalający obywatelom na partycypację w działaniach na rzecz dobra większej grupy osób, a nawet państwa, związany jest ściśle z demokracją, w Polsce cieszy się złą opinią. Powszechnie wiązany jest z korupcją i nepotyzmem. Budzi wiele kontrowersji oraz pejoratywnych skojarzeń. Zdarza się, że wzbudza wątpliwości etyczne.

Lobbing w Polsce został prawnie uregulowany przepisami ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Niestety ustawa ta nie spełnia swojej roli i wymaga nowelizacji lub zastąpienia jej nowym aktem prawnym, nie można bowiem kwalifikować jako działań lobbingowych mechanizmów, które funkcjonują już na mocy innych aktów prawnych, takich jak konsultacje społeczne czy prawo petycji. Zmianie powinna ulec również definicja działalności lobbingowej. Niezbędne jest zawężenie jej zakresu oraz skoncentrowanie się na całościowym uregulowaniu rzeczywistych działań lobbingowych. Nowa regulacja powinna skonkretyzować zasady działalności lobbingowej i objąć nią również działania lobbingowe prowadzone wobec innych organów stanowiących prawo.

Niestety sama zmiana przepisów polskiej ustawy o działalności lobbingowej może okazać się niewystarczająca. Pożądana jest również zmiana postrzegania lobbingu przez społeczeństwo. Obecnie lobbing jako zjawisko wpływania na procesy decyzyjne władzy publicznej jest oceniany w sposób ambiwalentny. Pozytywistyczna wizja prawa, zakładająca jego autorytet i autonomię, implikuje również autonomiczny sposób podejmowania decyzji władzy publicznej, a każde jego naruszenie ocenia w sposób negatywny. To założenie, kształtujące politykę regulacyjną w wielu państwach, jest oparte na fikcji, że władza publiczna realizuje swoje zadania w oderwaniu od otoczenia społecznego i bez jakichkolwiek relacji z nim, a założenie takie jest z gruntu błędne.

⁷⁸ Por. U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 298. Zob. także K. Tarnowska, *Rozwój lobbyingu...*, s. 25–26; K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing...*, s. 198–199.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R., *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998.
- Bielenica B., *Lobbing w samorządzie*, „Wspólnota” 2012, nr 14–15.
- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998.
- Boć J., *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2004.
- Coner E.M., *Public relations*, Poznań 2007.
- Clamen M., *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005.
- Cuper R.L., *Guide to state legislative lobbying*, Gainesville 2003.
- Deszczyński P., *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXVII, 2005, z. 4.
- Habuda A., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, L. Habuda (red.), Wrocław 2000.
- Hysa B., Mularczyk A., *Metody i techniki zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: „Organizacja i zarządzanie” 2011, z. 57.
- International encyclopedia of the social sciences*, D.L. Sills (ed.), London 1968, vol. 9.
- Jakubiak-Mirończuk A., *Lobbing – konflikt realizacji partykularnych interesów grup społecznych a ochrona interesu publicznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12.
- Jakubowski M., Kaczorowski A., *Lobbing a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych* [w:] *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbing, informacja*, Materiały konferencyjne Sejmu, Warszawa 1999.
- Jasiecki K., *Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006.
- Kaja M., *Społeczna recepcja lobbingu* [w:] *Społeczna recepcja public relations*, K. Kubiak (red.), Warszawa 2011.
- Kalinowski M., *Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej*, „Annales. Etyka W Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16.
- Karpowicz E., *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Karpowicz E., *Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Warszawa 1999.
- Knosala E., *Rozważania z teorii administracji*, Tychy 2004.
- Knosala E., *Zarys teorii w nauce administracji*, Warszawa 2011.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.
- Kotler P., *Marketing*, Warszawa 1994.
- Kubiak A., *Lobbing w polskim prawie i praktyce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kubiak_131_144.pdf.

- Kuczma P., *Definicja lobbingu według ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXIX, 2007, z. 4.
- Kupiec L., Augustyn A., *Public relations*, Białystok 2004.
- Kurczewska U., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn” seria Z, 2001, nr 15.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Kuśmierski S., *Public relations w procesie opiniotwórczym*, Warszawa 2006.
- Lobbying registration and reporting manual for the lobbyists law*, www.ethics.hawaii.gov.
- Makowski G., *Wprowadzenie do problematyki [w:] Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań z monitoringu*, G. Makowski (red.), Warszawa 2010.
- Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytut Spraw Publicznych” 2007, nr 79.
- Maruszak P., *Lobbing jako narzędzie public relations – etyk(iet)a działania*, „Infotezy” 2013, vol. 3, nr 1.
- Mastromarco D.R., Saffer A.P., *Sztuka lobbyingu w Polsce*, Warszawa 1995.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Mróz B., *Komunikacja czy manipulacja? Partyzancki lobbying i wątpliwe praktyki public relations w Polsce [w:] Public relations w teorii i praktyce*, D. Tworzydło, T. Soliński (red.), Rzeszów 2006.
- Mróz B., Pokojski Z., *Lobbying organizacji trzeciego sektora [w:] Public relations – narzędzia przeszłości*, D. Tworzydło, T. Soliński (red.), Rzeszów 2007.
- Mruk H., *Komunikowanie się w biznesie*, Poznań 2002.
- Mruk H., *Komunikowanie się w marketingu*, H. Mruk (red.), Warszawa 2004.
- Nownes A.J., *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge University Press 2006.
- Papp I., *Proces podejmowania decyzji w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 1981, nr 6.
- Pawlak S., *Jak to się je, czyli wstęp do teorii lobbingu [w:] Komunikacja marketingowa, kształtowanie społeczeństwa konsumpcyjnego*, T. Goban-Klas (red.), Radom 2006.
- Penc J., *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1996.
- Radziejewicz P., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188)*, http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf.
- Rippel G., *O lobbingu czyli promocji interesów*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2003, nr 1008.
- Robertson D., *A dictionary of modern politics, political terms and references in current use*, London 1985.
- Rosenthal A., *The third house. Lobbyists and lobbying in the States*, Washington 2001.
- Schendeln R. van, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006.

- Słownik języka polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl.
- Stępka P., *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1994.
- Supernat J., *Lobbing w procesach decyzyjnych organów władzy publicznej* [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marciniowi Jełowickiemu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cezdzya k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, J. Łukasiewicz (red.), Rzeszów 2004.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. 2, Wrocław 2003.
- Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej [w:] *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, A. Mezglewski (red.), Rzeszów 2016.
- Tarnowska K., *Rozwój lobbyingu w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 3.
- Thomson S., John S., *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, MPG Books LTD, Bodmin Cornwall 2001.
- Walczak W., *Czynniki i uwarunkowania wpływające na decyzje w zarządzaniu organizacją*, „E-mentor 2012”, nr 3 (45).
- Wawrzyniak B., *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980.
- Wiszowaty M.M., *Definicje legalne lobbyingu w ustawodawstwie stanowym i federalnym Stanów Zjednoczonych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV.
- Wiszowaty M.M., *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.
- Wiszowaty M.M., *Regulacja prawna lobbyingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008.
- Wiszowaty M.M., *Ustawa z 7 VII 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w trzecią rocznicę uchwalenia: analiza de lege lata i propozycje de lege ferenda*, „Acta Pomerania” 2008, nr 1.
- Wołpiuk W.J., *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Wołpiuk W.J., *Ustawa o lobbyingu i perspektywy jej realizacji. Uwagi wstępne, materiał powielany, konferencja polsko-czeska: Władza ustawodawcza w państwie członkowskim Unii Europejskiej*, Warszawa, 12–13 grudnia 2005 r.
- Woszczyk B., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Toruń 2004.
- Wrzeszcz-Kamińska G., *Instytucjonalny model lobbyingu w Polsce* [w:] *Działania zbiorowe – teoria i praktyka*, A. Matysiak (red.), Wrocław 2003.
- Zalega K., *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwa” 2003, nr 6.
- Zubik M., *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5, http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf.

Streszczenie

Proces decyzyjny w administracji publicznej ma charakter wielopłaszczyznowy, decyzja jest więc wynikiem złożonego postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy lub osiągnięcia określonego celu. Administracja publiczna działa w tym zakresie przede wszystkim w otoczeniu prawnym, ale nie tylko. Proces podejmowania decyzji zdeterminowany jest także m.in. przez warunki społeczne i obejmuje działania oraz zachowania różnych podmiotów, które mają określone konsekwencje.

Z uwagi na różne zadania administracji publicznej jej aktywność nie będzie wyłącznie wynikiem woli organu, lecz może być również inicjowana przez wnioskodawców, którzy będą zainteresowani realizacją określonych celów, m.in. poprzez lobbowanie. Istotą lobbingu jest bowiem wpływanie, w granicach prawa, na decyzje organów władzy publicznej w określonym kierunku. W Polsce lobbving jest obecnie instytucją uregulowaną prawnie przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbgingowej w procesie stanowienia prawa. Lobbying jest również bardzo powszechny w Unii Europejskiej, gdzie jest zjawiskiem nie tylko akceptowanym, lecz nawet pożądanym. Postrzegany jest jako przynoszący korzyści dla obydwu stron konsultacji, dlatego też na szczeblu Unii Europejskiej wypracowano już pewne normy definiujące zakres kontaktów pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a społecznością europejską reprezentowaną przez określone organizacje.

Słowa kluczowe: lobbying, proces podejmowania decyzji, administracja publiczna, decyzja administracyjna

Legal Aspects of Lobbying in Decision-Making Processes of Public Administration

Abstract

The process of decision-making in public administration is multifaceted, with the decision being the result of complex proceedings aimed to settle a case or reach a specific goal. Public administration works in this area mainly in the legal environment, but not only. The decision-making process is determined by social conditions and includes agency of various persons whose conduct and actions lead to certain consequences.

Due to the different tasks of public administration, its activity is not merely a result of the will of a given body but it can also be initiated by applicants interested in the attainment of defined objectives, including through lobbying. The essence of lobbying is to influence, within the confines of law, decisions of public authorities in a particular direction. In Poland, lobbying is now an institution regulated by the Act of 7 July 2005 on Lobbying Activity in the Lawmaking Process (OJ No 169, item 1414).

Lobbying is also very common in the European Union, where the phenomenon is not only acceptable, but even desirable.

Lobbying is seen as bringing benefits for both parties consulted. Therefore, at the level of the European Union, certain standards have been determined defining the scope of relations between the Community Institutions

Keywords: lobbying decision-making process, public administration, administrative decision