

WALDEMAR J. WOŁPIUK

USTAWA O LOBBINGU I PERSPEKTYWY JEJ REALIZACJI

I. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROJEKTÓW USTAW I UNORMOWAŃ OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY W SPRAWIE LOBBINGU

Po upływie półrocznego *vacatio legis*, dnia 7 marca 2006 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹. Przypomnijmy, że wymieniona ustawa jest wynikiem realizacji drugiej z kolei próby uregulowania przez Sejm zasad działalności lobbingowej w Polsce.

Pierwsza próba została podjęta w Sejmie III kadencji. W poselskim projekcie ustawy („o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji”), wniesionym do Sejmu III kadencji dnia 20 lipca 2000 r.², działalność „*lobbyingową*” zdefiniowano jako „**każde działanie**, którego celem jest w ramach obowiązującego prawa – **wywarcie wpływu** na organy władzy i administracji publicznej, **zmierzające do przekonania do pewnej racji – swojej lub wyrażanej przez grupę interesów**, w szczególności w zakresie:³

- stanowienia prawa,
- kształtowania polityki państwa, przyjmowania planów lub programów strategicznych, w tym lokalnych,
- rozstrzygania sporów, z wyłączeniem sporów rozstrzyganych przez organy wymiaru sprawiedliwości,
- mianowania na stanowiska,
- przyznawania szczególnych uprawnień,
- zawierania umów,
- gwarantowania kredytów, wydawania innych decyzji administracyjnych”.

Pracy nad wymienionym projektem nie zakończono do czasu upływu kadencji Sejmu. Ze względu na zasadę dyskontynuacji zaprzestano wykonywania pracy nad projektem ustawy.

W Sejmie IV kadencji postanowiono uregulować działalność lobbingową na podstawie projektu wniesionego przez Radę Ministrów. Projekt rządowy (druk nr 2188), wniesiony dnia 28 października 2003 r. do Sejmu IV kadencji („o działalności lobbingowej”), nawiązywał do niektórych fragmentów poprzednio

¹ Ustawa została opublikowana w Dz.U. z dnia 6 września 2005 r. Nr 169, poz. 1414. Jej art. 24 przewidywał wejście w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

² Por. druk sejmowy nr 2153/III kad.

³ Art. 3 pkt 5 cyt. projektu poselskiego.

rozpatrywanego projektu poselskiego III kadencji i ustalał⁴, że „w rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest **każde działanie** prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, wykonywane w formach określonych w niniejszej ustawie **zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych**, dotyczące:

- 1) stanowienia prawa;
- 2) kształtowania polityki państwa oraz praktyki organów władzy na szczeblu centralnym i lokalnym, w szczególności w zakresie:
 - a) przyznawania przywilejów w formie:
 - koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń,
 - ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych,
 - gwarancji lub poręczeń,
 - dotacji,
 - kontyngentów,
 - b) zawierania umów, których stroną jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez organ władzy publicznej”.

Charakterystycznymi cechami obydwu definicji lobbingu – jako przedmiotu przyszłej regulacji ustawowej – było zwłaszcza to, że **po pierwsze**: ujmowały działalność lobbingową w sposób bardzo szeroki (z treści definicji miało nią być każde działanie, którego szczególne, przykładowe postacie wymienione zostały odrębnie), **po drugie**: według projektowanych definicji lobbingiem miała być działalność dotycząca nie tylko prawotwórczej aktywności organów publicznych (bez określenia szczebla tej aktywności), lecz także decyzji w sprawach indywidualnych (enigmatycznie nazwanych w rządowym projekcie ustawy o lobbingu „praktyką” organów władzy na szczeblu centralnym i lokalnym, która *de facto* oznaczać mogła decyzje w zakresie przyznawania przywilejów i zawierania umów z udziałem Skarbu Państwa i organów władzy publicznej), z których korzyść wynika z reguły dla podmiotów zbiorowych i jednostkowych, **po trzecie**: pojmowanie lobbingu jako wywieranie wpływu na korzystne decyzje organów władz publicznych dla podmiotów zbiorowych i indywidualnych świadczyć mogło o intencji zalegalizowania pośrednictwa w zakresie usług lobbingowych i upodobnienia działalności profesjonalnego lobbingu w Polsce do wzorców wytworzonych w innych państwach, **po czwarte**: zaakcentowanie w treści obu definicji zapewniania wpływu na decyzje indywidualne (na drodze lobbingu) w sprawach o charakterze gospodarczym (koncesji, zezwoleń, licencji, ulg, umorzeń itp.) mogło być rozumiane jako preferowanie tego rodzaju interesów przed interesami ogólnymi, o charakterze społecznym, które z reguły są reprezentowane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty działające na rzecz pożytku publicznego.

Zaproponowany w rządowym projekcie ustawy o lobbingu sposób pojmowania go był zasadniczo odmienny od upowszechnionego dotąd wzorca. Poprzednio

⁴ Art. 2 ust. 1 cyt. projektu rządowego.

bowiem w doktrynie prawno-ustrojowej lobbing utożsamiany był z realizacją interesów grup społecznych, zawodowych i innych podmiotów w postaci wpływu na treść stanowionego prawa. W wymienionym projekcie ustawy o lobbingu mówiło się wprawdzie, że działalnością lobbingową jest działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, m.in. w celu uwzględnienia interesów określonych grup społecznych lub zawodowych w zakresie stanowionego prawa, jednakże projekt odmawiał możliwości wywarcia tego wpływu bezpośrednio przez zainteresowany podmiot. Według treści art. 4 pierwotnego projektu gwarantowane przez ustawy uprawnienia grup społecznych lub zawodowych (np. organizacji pracodawców lub pracobiorców) do uczestniczenia w procesie stanowienia prawa nie miały mieć przymiotu lobbingu. *A contrario* lobbingiem – według projektu ustawy wniesionej przez rząd w 2003 r. – miało być natomiast wywieranie wpływu przez wymienione podmioty nie bezpośrednio, **ale przez pośredników** – zarejestrowanych lobbystów. Mogło to być odczytane jako chęć objęcia regulacją i kontrolą zawodowych, komercyjnych form działalności lobbingowej. W ten sposób związki zawodowe, stowarzyszenia i inne podmioty należące do tzw. trzeciego sektora byłyby pozbawione legitymacji do działania o charakterze lobbingowym i zmuszone do korzystania z pośrednictwa zawodowych lobbystów. Nie można nie zauważyć, że tego rodzaju koncepcja byłaby sprzeczna zarówno z obowiązującymi ustawami, jak i wolnościami gwarantowanymi przez Konstytucję, a także z zobowiązaniami Polski wynikającymi z międzynarodowych paktów praw człowieka i obywatela.

Od rozpoczęcia prac nad projektem ustawy „o działalności lobbingowej” było oczywiste, że uregulowanie tej sfery aktywności publicznej będzie przedsięwzięciem złożonym i nieefektywnym legislacyjnie ze względu na wielopostaciowość i niekoherentny charakter zjawiska lobbingu. Należy odnotować, że w latach dziewięćdziesiątych, i ze szczególną intensywnością od początku XXI w., pojawiały się w polskiej publicystyce i w wypowiedziach przedstawicieli doktryny nauk społecznych postulaty uregulowania („ucywilizowania”) działalności lobbingowej, traktowane przede wszystkim jako remedium na wykorzystywanie swobody oddziaływania na procesy decyzyjne władz publicznych w celach korupcyjnych. W mniejszym stopniu postulat uregulowania działalności lobbingowej uzasadniany był potrzebą stworzenia mechanizmów umożliwiających jednostkom i przedstawicielom społeczeństwa wpływanie na stanowienie prawa oraz wpływanie na przedmiot unormowań i ich jakość. Ustawa o działalności lobbingowej była w informacjach publicznych wymieniana jako jeden z najważniejszych aktów prawnych o doniosłym znaczeniu społecznym, który powinien być uchwalony przez Sejm IV kadencji⁵. Rozważając motywy, które skłoniły ustawodawcę do podjęcia pracy nad przedmiotową ustawą, można wymienić zarówno chęć zapewnienia

⁵ W artykule *Ustawy pierwszej potrzeby. Legislacja*, który ukazał się na początku 2005 r., dziennik „Rzeczpospolita” sugerował, co posłowie powinni uchwalić jeszcze w IV kadencji. Czytamy w nim m.in.: „Ustawa o działalności lobbingowej. Afery, w których wychodziło na jaw zjawisko lobbingu przy stanowieniu prawa, pokazują, jak bardzo potrzebna jest ta ustawa”, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2005 r.

społeczeństwu wpływu na stanowienie prawa, jak i zamiar przeciwdziałania zjawisku korupcji w zakresie wpływania na decyzje władz publicznych. Przeważała jednakże motywacja przeciwdziałania korupcji⁶. Uchwalenie ustawy miało zatem stanowić wyraźny sygnał skierowany przez legislaturę do społeczeństwa, świadczący o woli – nie bacząc na skuteczność – przeciwdziałania zjawisku korupcji w sferze lobbingu za pomocą instrumentów prawnych.

Biorąc pod uwagę względy celowościowe, ustawodawca miał możliwość osiągnięcia celów regulacji albo w drodze znowelizowania ustaw pozostających w mocy, albo w drodze uchwalenia nowej ustawy. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ zapewnia każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy gwarantuje udostępnianie informacji publicznej o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i o projektowaniu aktów normatywnych. Tę samą materię, ale w sposób szczegółowy, unormowano w ustawie „o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”. Z kolei obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸ obejmuje swoim zakresem różne formy zarobkowej działalności gospodarczej, w tym działalności usługowej, zawodowej, wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2). Nie można nie zauważyć, że lobbing zawodowy, mający cechy specyficznej działalności usługowej i zarobkowej⁹, mieści się w zakresie regulacji będących treścią wymienionej ustawy. Pewne swoiste jego cechy, w przypadku znowelizowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i dodania doń przepisów normujących lobbing zawodowy, mogły być uwzględnione i uregulowane w niezbędnej formie przewidującej m.in. kontrolę wykonywania zawodowego lobbingu. Mogłoby to być przedsięwzięcie racjonalne, zwłaszcza dlatego że swoboda działalności gospodarczej regulowana byłaby w jednym akcie, a także dlatego że obowiązująca ustawa precyzyjniej ujmuje przedmiot unormowań działalności gospodarczej (art. 1) oraz dlatego że uwzględnia aspekty swobody świadczenia usług wynikające z przynależności Polski do Unii Europejskiej, czego nie czyni ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁰.

⁶ Zdaniem jednego z uczestników seminarium zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych (A. Zawiszy) w Sejmie IV kadencji panowało wyobrażenie, że istnieje swoista wspólnota między lobbingiem a korupcją, w związku z czym uporządkowanie lobbingu spowoduje ograniczenie korupcji, a przynajmniej ograniczy możliwości korupcyjne. Według A. Zawiszy, dla członków parlamentu nieuchwalenie ustawy oznaczało znalezienie się w „obozie zwolenników korupcji, a przynajmniej osób na nią przyzwalających”. Por. Seminarium: *Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych*, Warszawa, 10 stycznia 2006 r. Materiał rozpowszechniony drogą internetową, s. 6–7.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

⁹ Tak o charakterze lobbingu m.in. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 2.

¹⁰ Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie przewiduje żadnych wyłączeń w stosunku do podmiotów zagranicznych mających siedzibę w państwach członkowskich UE oraz w stosunku do obywateli UE. Ustawa nie przewiduje również ograniczeń dla świadczenia usług

Sprawa uregulowania problematyki lobbingu w ramach obowiązującego (przed uchwaleniem ustawy o działalności lobbingowej) porządku prawnego wymagałaby jednakże osobnej analizy.

W związku z podjętym wątkiem na uwagę zasługuje natomiast fakt, że w środowisku prawniczym od dłuższego czasu toczy się dyskusja, w której podnoszone są problemy jakości prawa¹¹, adekwatności regulacji ustawowych do rzeczywistych potrzeb, „inflacji” prawa, zjawisk „nadregulacji”, regulacji pozornych i potrzeby wdrożenia instrumentów służących poprawie legislacji stosowanych w niektórych państwach demokratycznych¹² i promowanych m.in. przez OECD¹³. Wśród wielu wysuwanych postulatów zgłaszane są dezyderaty regulowania nowych problemów nie w sposób doraźny, ale umożliwiający stworzenie stabilnych rozwiązań, zgodnych z obowiązującymi zasadami ogólnymi w określonej dziedzinie, wykorzystując do tego ramy istniejących już ustaw¹⁴. Jeżeli wcześniej

lobbingowych przez podmioty zagraniczne ze względu na przedmiot działalności. Przypomnijmy jednakże, że Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) w art. 45 przewiduje możliwość wyłączenia stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości w stosunku do działalności, która „w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej”. Nie wydaje się jednak możliwe uznanie usług pośrednictwa w zakresie lobbingu za działalność związaną z wykonywaniem władzy publicznej, ponieważ sferą usług jest jedynie pośredniczenie między podmiotem zainteresowanym wywieraniem wpływu na stanowione prawo a podmiotem, który podejmuje decyzje prawotwórcze. W tym sensie podmiot zawodowo uprawiający lobbing nie wykonuje funkcji władzy publicznej. Przyjmując powyższe rozumowanie za uzasadnione, można uznać, że wobec usług w sferze zawodowego lobbingu ma zastosowanie podstawowa zasada określająca swobodę świadczenia usług w państwach UE, wyrażona w art. 49 TWE. Zgodnie z jej treścią „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia”. Należy również odnotować, że zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie usług należy do podstawowych celów Wspólnot wyrażonych w art. 3 TWE, którego sens został skonkretyzowany w art. 14 TWE jako istnienie obszaru „bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”. Domniemanie o intencji wyłączenia podmiotów zagranicznych spod działania przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa może powstać w świetle treści art. 201b Regulaminu Sejmu, który przewiduje obowiązek podania przez osobę ubiegającą się o wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu numeru ewidencyjnego PESEL (który obejmuje ewidencję obywateli polskich). Jeszcze dalej w tej sprawie idzie § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, w którym dla skuteczności zgłoszenia do rejestru osób fizycznych uważa się za niezbędne dołączenie kserokopii stron dowodu osobistego, potwierdzonych za zgodność. Z kolei umieszczenie w załączniku nr 1 do cyt. aktu rubryki 9 zatytułowanej: „kraj” przemawiałoby za możliwością zgłaszania do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, mających siedzibę w innym kraju niż Polska.

¹¹ Por. *Jakość prawa*, Praca zbiorowa, INP PAN, Warszawa 1994; J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.

¹² Chodzi m.in. o stosowanie w toku działalności legislacyjnej metod ujętych skrótową nazwą OSR (ocena skutków regulacji).

¹³ W ramach upowszechniania dobrych praktyk działania administracji publicznej i zapewniania wysokiej jakości prawa, OECD opracowała w 1997 r. metodologię oceny jakości i skutków regulacji (*Regulatory Impact Analysis*). Szerzej na ten temat P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Regulacja życia gospodarczego sprzyjająca aktywności*, w: B. Błaszczuk (red.), *Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny*, Warszawa 2006, s. 14 i 21.

¹⁴ Zdaniem S. Wronkowskiej źródłem wad procesu prawotwórczego jest m.in. to, że „zamiast tworzenia stabilnych norm posługujemy się prawem do rozwiązywania konkretnych, doraźnych spraw. Wprowadzamy w życie ustawy, które naruszają wszelkie przyjęte w danej gałęzi prawa zasady ogóln-

zauważyliśmy, że dwa węzłowe problemy (dostęp do informacji o zamierzeniach prawotwórczych i zasady świadczenia zawodowych usług w zakresie lobbingu), będące przedmiotem unormowań ustawy o działalności lobbingowej, mogły być uregulowane w drodze nowelizacji obowiązujących ustaw, to rozważenia wymaga sprawa czynników, które wywarły wpływ na uregulowanie działalności lobbingowej w postaci odrębnej ustawy¹⁵. Przyjmując, że możliwe było osiągnięcie celów regulacji na drodze nowelizacji obowiązujących ustaw (oraz zmiany Regulaminu Sejmu), uzasadniona wydaje się konstatacja, że przeważający wpływ na decyzję legislatury miało dążenie do doprowadzenia do skutku unormowania działalności lobbingowej w sposób wyrazisty. Niewątpliwie uchwalenie odrębnej ustawy było z tego punktu widzenia przedsięwzięciem bardziej efektywnym i oddziaływającym na opinię publiczną niż nowelizowanie obowiązujących ustaw. W tym sensie można mówić o preponderacji pożytku politycznego nad korzyścią normatywną¹⁶.

W toku pracy Komisji Nadzwyczajnej Sejmu nad projektem ustawy rządowej (trwającej niemal dwa lata) w ostatniej fazie tej pracy diametralnie zmieniono koncepcję zakresu regulacji ustawowych. O ile bowiem – jak pierwotnie projektowano – unormowaniem miały być objęte wszelkie działania „prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, wykonywane w formach określonych w niniejszej ustawie, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych”, to w przyjętej przez Sejm ostatecznej wersji ustawy za działalność lobbingową uznano działania zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 1) lub do uwzględnienia interesów określonych podmiotów w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 2). Decyzję o ograniczeniu zakresu regulacji do sfery stanowienia prawa należy ocenić jako działanie racjonalne. Zarówno biorąc pod uwagę genezę lobbingu, jak i ze względu na fakt, że objęcie regulacjami lobbingu zbyt wielu sfer działalności publicznej mogłoby się przyczynić do *sui generis* nobilitacji pośrednictwa w różnych sprawach (nie wyłączając płatnej protekcji) pod nazwą lobbingu¹⁷. W związku ze zmianą koncepcji uregulowań ustawa utraciła pierwotny tytuł: „o działalności lobbingowej”, a uzyskała tytuł: „o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” (dalej ustawa lub u.d.l.p.). Oznaczało to wyraźne zawężenie przedmiotu regulacji do działalności

ne, pod pretekstem, że oto tworzymy kolejną regulację specjalną. Przy czym ilość owych uregulowań specjalnych stawia pod znakiem zapytania obowiązywanie zasad ogólnych”. S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja*, w: *Legislacja w praktyce*. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 23–24.

¹⁵ Szerzej na ten temat W.J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, w: J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość...*, op. cit., s. 242 i n.

¹⁶ Na tle analizy rozwiązań ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa M. Zubik formułuje wniosek, że ze strony ustawodawcy mamy do czynienia w dużej mierze z pozorną regulacją i stworzeniem ustawy dysfunkcjonalnej. Por. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, op. cit., s. 12.

¹⁷ Por. W.J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, w: „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4 (63), s. 35.

lobbingowej w sferze stanowienia prawa, jednakże nie prawa *sensu largo*, ale części porządku prawnego w postaci ustaw i rozporządzeń. Odnosząc się do tytułu ustawy, uprawnione wydaje się twierdzenie, że ustawodawcy zabrakło determinacji, aby zakresem unormowań objąć wyłącznie zawodowe (zarobkowe) wykonywanie usług o charakterze lobbingowym w sferze stanowienia prawa. Konsekwencją tego jest nieadekwatność tytułu ustawy – który może być rozumiany jako zapowiedź objęcia normami prawa całokształtu działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – w stosunku do treści jej przepisów, których przeważająca część reguluje zawodową działalność lobbingową. Relatywnie do tego można mówić o pewnej niekoherencji zakresu unormowań ustawowych. Ustawodawca postanowił bowiem uregulować zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, nie rezygnując całkowicie z umieszczenia w ustawie norm mogących mieć zastosowanie do lobbingu społecznego, nie zawodowego. W art. 2 ust. 1 u.d.l.p. postanowiono, że w rozumieniu ustawy „działalnością lobbingową jest **każde** działanie (...) zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. W ten sposób zaakcentowano możliwość prowadzenia działalności lobbingowej przez nienazwane podmioty, jednakże inne niż te, które prowadzą tę działalność jako zawodową i zarobkową. O statusie tych drugich mówią art. 2 ust. 2 i ust. 3 u.d.l.p. W art. 2 ust. 2 ustalono, że w rozumieniu ustawy „**zawodową** działalnością lobbingową jest **zarobkowa** działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”. Z treści art. 2 ust. 3 wynika, że: „Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”. Niezbędne wydaje się zauważenie, że czyniąc różnicowanie między lobbingiem niezawodowym a zawodowym, ustawa ustala, że w obu przypadkach celem lobbingu jest działanie w zakresie stanowienia prawa.

Ustawa składa się z sześciu rozdziałów. Dwa spośród nich zawierają przepisy ogólne (rozdział 1), zmiany w przepisach obowiązujących¹⁸, przepisy przejściowe i końcowe (rozdział 6). Pozostałe to: „Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” (rozdział 2), „Rejestr podmiotów wykonujących

¹⁸ Ustawa dokonała zmian w następujących ustawach: ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz Dz.U. z 2005 r. Nr 48, poz. 446); ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703) oraz ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.). W ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidziano obowiązek ujawnienia przez przewodniczącego klubu lub koła, odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu, danych o pracownikach biura klubu lub koła oraz o społecznych współpracownikach klubu lub koła; natomiast na posłów lub senatorów nałożono obowiązek ujawnienia, odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu, danych o pracownikach biura poselskiego lub senatorskiego oraz danych o społecznych współpracownikach. W ustawie o Radzie Ministrów zobowiązano ministrów do podania Prezesowi Rady Ministrów, celem publicznego ujawnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, danych dotyczących pracowników zatrudnionych w gabinecie politycznym ministra. W ustawie o działach administracji rządowej do obowiązków nałożonych na ministra właściwego do spraw administracji publicznej dodano obowiązek prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

zawodową działalność lobbingową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej” (rozdział 3), „Kontrola zawodowej działalności lobbingowej” (rozdział 4) i „Sankcje za naruszenie przepisów ustawy” (rozdział 5).

Jak już powiedzieliśmy, rozdział 1 definiuje zgodnie z kryteriami materialnymi zakres działalności lobbingowej oraz dokonuje podziału tej działalności z punktu widzenia podmiotowego na tę, która obejmuje ogół działań urzeczywistnianych przez nieokreślone kategorie podmiotów, i tę, która wykonywana może być przez zawodowych lobbystów.

Wspólne dla obu rodzajów lobbingu (niezawodowego i zawodowego) są zasady jawności działalności lobbingowej określone w przepisach rozdziału 2 u.d.l.p.¹⁹ (art. 3–9). Po to, aby odnieść korzyść z instrumentów umożliwiających wywarcie wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, przewidzianych w przepisach rozdziału 2, podmioty chcące nie dla zysku wpływać na stanowienie prawa, podobnie jak podmioty zajmujące się lobbingiem zawodowo, są zobowiązane poddać się rygorom polegającym na ujawnieniu zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia (w formie zgłoszenia na urzędowym formularzu). Każdy podmiot (niezależnie od jego statusu), zgłaszający zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, ma obowiązek ujawnienia swoich danych identyfikacyjnych i zmian w tych danych. Zgłoszenie zainteresowania zapewnia możliwość wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, w Sejmie – gdy wysłuchanie dotyczy projektu ustawy, w siedzibie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia – gdy wysłuchanie dotyczy projektu tego aktu. Formalną podstawą udziału w pracach nad projektem ustawy lub rozporządzenia przez zainteresowane tym podmioty jest zgłoszenie, o którym mówi art. 7 ust. 1 u.d.l.p.²⁰. Zasada jawności obejmuje zarówno władze publiczne, jak i podmioty uczestniczące w działalności lobbingowej. Rozdział 2 u.d.l.p. ustala zasady jawności nie tylko w przedmiocie udostępniania programów prac legislacyjnych i konkretnych projektów, ale czyni to w odniesieniu do szczególnych form działalności lobbingowej, jakimi są wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy i projektu rozporządzenia.

Przepisy ustalone w rozdziale 2 mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia realizacji celów ustawy. Podstawą wykonywania lobbingu *sensu largo* (jednakże w zakresie przewidzianym przez ustawę, tzn. w procesie stanowienia prawa), w tym także lobbingu zawodowego, jest bowiem jawność procesu stanowienia ustaw i rozporządzeń (począwszy od planowania poprzez wszystkie etapy prawotwórcze). Działalność lobbingowa – w znaczeniu, w jakim ją rozumie ustawa – byłaby niemożliwa, gdyby władze publiczne nie wypełniały obowiązku ujawniania informacji o planach prawotwórczych i sposobach ich realizacji. W tym sensie informacje udostępnione przez władze publiczne stają się tworzywem służącym do podejmowania

¹⁹ W odróżnieniu od postanowień rozdziału 2 ustawy, których treść odnosi się do obu rodzajów lobbingu, rozdziały 3, 4 i 5 zawierają przepisy regulujące głównie zawodową działalność lobbingową.

²⁰ Odpowiednio do treści art. 7 ust. 1 u.d.l.p., zasadę zgłoszenia zainteresowania ustawą wniesioną do Sejmu reguluje art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu.

wania działalności lobbingowej. Na drugim biegunie sytuuje się jawność działania lobbystów i przejawianie przez nich wpływu na stanowione prawo. Sprawne działanie tak pojętego (dwustronnie korzystnego) mechanizmu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy jego zasady będą *bona fide* przestrzegane przez obie strony stosunków. Jawność działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, o której mówi tytuł rozdziału 2 u.d.l.p., nie powinna być zatem rozumiana wyłącznie jako zasada odnosząca się do działalności lobbystów, ale również jako zasada określająca postępowanie władz publicznych, umożliwiające publiczny dostęp do informacji o planach legislacyjnych i o procesie stanowienia ustaw i rozporządzeń, a przez to wpływanie na proces prawotwórczy. Należy zauważyć, że ustawodawca nie ograniczył dyrektywy jawności do przepisów rozdziału 2, ale objął nią przepisy innych rozdziałów, w tym także przepisy nie pozostające w bezpośrednim związku z działalnością lobbingową i procesem prawotwórczym (art. 22 i 23)²¹. Na podstawie treści przepisów rozdziału 2 i niektórych przepisów rozdziału 3 (art. 14 ust. 1 i 2) można określić stosunek władz publicznych do działalności lobbingowej jako stosunek formalnej przychylności (wyrażającej się w ustawowym dopuszczeniu do uprawiania zawodowego lobbingu w legalnych formach i stworzeniu warunków prawnych i materialnych do rozwijania działalności). Zmaterializowanie owego stosunku przychylności zależeć będzie jednak od sposobu stosowania postanowień u.d.l.p. w praktyce²². Szczególnie doniosłym instrumentem służącym urzeczywistnianiu zasady jawności informacji we współczesnych warunkach globalnej informatyzacji jest niewątpliwie system przekazywania danych. Jednakże gwarancję powszechnego dostępu do informacji publicznej stwarza nie tylko istnienie publicznego systemu informowania, lecz także sposób zarządzania nim, w tym m.in. niektóre jego cechy decydujące o pełności informacji, aktualności danych, dostępności do nośników, jasność w zakresie posługiwania się stronami publikatorów teleinformatycznych. W związku z wejściem w życie u.d.l.p. pewnym problemem w zakresie uproszczonego dostępu do informacji może być istnienie zdecentralizowanego systemu informatycznego, w postaci Biuletynu Informacji Publicznej i oddzielnego Systemu Informacyjnego Sejmu²³ (w Senacie została zachowana podmiotowa strona Biuletynu Informacji Publicznej²⁴).

Jeśli używamy sformułowań mówiących o zobowiązaniu władz publicznych w zakresie udostępniania planów legislacyjnych, to podkreślenia wymaga umow-

²¹ Chodzi o ujawnianie danych dotyczących pracowników biura klubu lub koła w Sejmie albo Senacie, ujawnianie danych pracowników biura posłów i senatorów oraz ich społecznych współpracowników, a także danych dotyczących pracowników zatrudnionych w gabinecie politycznym ministrów (miejsce poprzedniego zatrudnienia, źródła poprzednich dochodów, informacja o działalności gospodarczej przed zatrudnieniem w gabinecie politycznym).

²² Możliwe jest istnienie sytuacji formalnego nienaruszania prawa i jednoczesnego braku przejawiania inicjatywy w zakresie udostępniania informacji publicznej. Por. M. Wojtuch, *Rząd z jawnością się nie spieszy*, „Gazeta Prawna” z 13 marca 2006 r.

²³ Art. 201a Regulaminu Sejmu przewiduje utworzenie prowadzonego w formie elektronicznej Systemu Informacyjnego Sejmu, przeznaczonego do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu.

²⁴ Tak postanowiono w § 19 Zarządzenia nr 2 Marszałka Senatu z dnia 22 marca 2006 r., w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

ny charakter tych zobowiązań²⁵. Ustawa ustala bowiem jedynie kierunek działań administracji rządowej w zakresie udostępniania danych o legislacji i jego formy. Ten rodzaj wypowiedzi prawnych, których użyto do konstrukcji przepisów ustawy, można zaliczyć do kategorii *soft law*. Z brzmienia przepisów ustawy nie wynikają bowiem obowiązki, których spełnienie może być egzekwowane w prosty sposób, zwłaszcza biorąc pod uwagę wyrażenia, jakich użyto do zredagowania norm prawnych (np. Rada Ministrów przygotowuje... [art. 3 ust. 1], Program... podlega udostępnieniu... [art. 3 ust. 4], Projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu... [art. 5]). W szczególności ustawa nie precyzuje terminu udostępnienia programu prac legislacyjnych dotyczącego projektów ustaw.

II. PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ, PODMIOTY W NIEJ UCZESTNICZĄCE I FORMY LOBBINGU

Jak już powiedzieliśmy, przedmiotem działalności lobbyingowej jest proces stanowienia prawa. Ustawa wprowadzie nie określa szczebli stanowienia prawa (pojęcie organy władzy publicznej jest z tego punktu widzenia nieprecyzyjne i bardzo pojemne) i nie ustala *explicite* katalogu aktów objętych wywieraniem wpływu, ale jednak z treści jej unormowań wynika, że działalność lobbyingowa dotyczyć ma niektórych organów centralnych państwa i stanowionych przez nie aktów prawnych. Z treści przepisów ustawy można wnioskować, że organami zobowiązanymi do przychylnego traktowania działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa są Sejm, Senat, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz urzędy obsługujące organy władzy publicznej²⁶. W kontekście zobowiązania do świadczenia informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, ustawa pomija inne konstytucyjne organy państwa dysponujące inicjatywą ustawodawczą i właściwe w zakresie stanowienia źródeł prawa: Senat (w zakresie inicjatywy ustawodawczej), urząd Prezydenta RP (w zakresie ustaw i rozporządzeń) i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (w zakresie rozporządzeń). Nie wymienione zostały także organy właściwe w zakresie stanowienia prawa miejscowego, administracji rządowej i samorządu terytorialnego²⁷. Pominięta została też obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Lobbyingiem mogą być zatem objęte krajowe akty prawne tworzone na szczeblu centralnym. Lobbying na podstawie przepisów u.d.l.p. nie ma natomiast zastosowania do aktów skutecznych w kra-

²⁵ Inaczej A. Garbacik, która jest zdania, że ustawa nakłada na Radę Ministrów **obowiązek** przygotowania programu prac legislacyjnych rządu co najmniej raz na pół roku, w związku z czym tych programów w okresie półrocznym może być więcej. Por. A. Garbacik, *Ustawa o działalności lobbiningowej*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 12, s. 1.

²⁶ Enigmatycznie brzmiącą nazwę, którą posłużyła się ustawa w art. 14, 15, 16 i 18, należy odnieść – jak się wydaje – przede wszystkim do Kancelarii Sejmu i Senatu. Rozszerzając tę nazwę na inne podmioty, do urzędów obsługujących organy władzy publicznej można zaliczyć np. Kancelarię Prezydenta i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

²⁷ Zakres przedmiotowy regulacji ustawowych jest rozumiany niejednoznacznie. Według interpretacji gazetowej, przepisy ustawy mają zastosowanie do prawotwórczych funkcji samorządu terytorialnego i stanowionego przez samorząd prawa miejscowego. Por. M. Wojtuch, *Oficjalny lobbysta w urzędzie*, „Gazeta Prawna” z 8 marca 2006 r.

jowym porządku prawnym, powstających w wyniku współpracy: z jednej strony instytucji wspólnotowych, kompetentnych w sprawie stanowienia prawa wtórne-go (pochodnego) Wspólnot Europejskich, z drugiej zaś strony Rady Ministrów i polskiego parlamentu²⁸.

Należy zauważyć, że w przepisach ustawy stopień zobowiązania organów państwa do przychylnego traktowania działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie został wyrażony w dostatecznie jasny sposób. Instrumenty służące urzeczywistnianiu lobbingu (udostępnianie informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, udostępnianie dokumentów dotyczących prac nad projektami ustaw i rozporządzeń, organizowanie wysłuchań publicznych, dostęp do siedzib organów władzy publicznej) przez podmioty zainteresowane wpływem na legislację mogą być stosowane przez organy państwa w sposób fakultatywny, w związku z czym w wysokim stopniu od organu władzy publicznej zależy, w jaki sposób wykonywane będą postanowienia ustawy²⁹.

W obecnym stanie prawnym zostały spełnione warunki formalne niezbędne do stosowania ustawy w postaci: zmiany w Regulaminie Sejmu³⁰ (zgodnie z treścią

²⁸ Chodzi o akty prawne objęte procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515).

²⁹ W art. 3 ust. 1 postanowiono, że Rada Ministrów przygotowuje, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych tego organu dotyczący projektów ustaw; powyższe ustalenie nie określa jednak żadnych zawitych terminów realizacji dyspozycji. W związku z tym Rada Ministrów nie jest związana konkretnym terminem wykonania zobowiązania udostępnienia programu w Biuletynie Informacji Publicznej – o czym mówi art. 3 ust. 4. W art. 4 zawarta jest dyspozycja, według której Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. W tym przypadku nie określono żadnych rygorów czasowych udostępniania programów. Może to mieć naturalny związek z faktem, że rozporządzenia są aktami wykonawczymi ustaw. Wydaje się jednak, że ustawodawca mógł przynajmniej określić terminy graniczne udostępniania programów prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. Kolejna dyspozycja w sprawie udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej projektów aktów prawnych dotyczy projektów ustaw i rozporządzeń i jest zawarta w treści art. 5 ustawy. Ustawodawca celem określenia terminu publicznego udostępniania projektów ustaw i rozporządzeń posłużył się formułą mówiącą, że udostępnienie może nastąpić „z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów”. Owa formuła nie oznacza zobowiązania do niezwłocznego udostępniania projektów, w związku z czym udostępnienie może nastąpić po przekazaniu projektów do uzgodnień, wybór konkretnego terminu należy zaś do podmiotu udostępniającego projekt aktu. Ustawa wprowadziła też zasadę, uzależniającą od woli organów państwa stosowanie nowego instrumentu służącego urzeczywistnianiu lobbingu – jakim jest wysłuchanie publiczne. W art. 8 ust. 1 postanowiono, że wysłuchanie publiczne w Sejmie ma charakter fakultatywny, co oznacza, że „może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu” (ten zaś uzależnia zorganizowanie wysłuchania od podjęcia uchwały przez komisję). Podobnie, na podstawie art. 9 ust. 1, „podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”. Podmiot organizujący wysłuchanie publiczne może także zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego albo odwołać wysłuchanie publiczne (art. 9 ust. 4 pkt 1 i 2). Na podstawie Regulaminu Sejmu (zmienionego uchwałą Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r.) liczba podmiotów zgłaszających chęć wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym może zostać ograniczona z przyczyn lokalowych lub technicznych (art. 70d ust. 1). Termin lub miejsce wysłuchania publicznego w Sejmie może być zmienione ze względów lokalowych lub technicznych oraz ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym (art. 70 ust. 1 pkt 1). Z tych samych przyczyn wysłuchanie publiczne może zostać odwołane (art. 70 ust. 1 pkt 2).

³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2002 Nr 23, poz. 398. W toku ostatnio wprowadzanych zmian,

art. 8 ust. 1 i 2 o wysłuchaniu publicznym w Sejmie oraz art. 14 ust. 3 u.d.l.p.); zmiany w Regulaminie Senatu³¹ (zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 3 u.d.l.p.); rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 7 u.d.l.p.) i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 6 u.d.l.p.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał ponadto rozporządzenie w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, którego wydanie zostało przewidziane w art. 11 ust. 10 u.d.l.p.

Zarówno przepisy u.d.l.p. (art. 7 ust. 1–7) w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy i rozporządzenia, jak i wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych³², w sposób formalny porządkują procedurę ewidencjonowania podmiotów deklarujących chęć udziału w pracach legislacyjnych³³. Zainteresowane podmioty są zobowiązane

Regulamin został uzupełniony m.in. o rozdział 1a „Wysłuchanie publiczne” (art. 70a–70i), dział IVa „Dostęp do informacji publicznej” (art. 202a–202c) i przepisy regulujące niektóre aspekty działalności Kancelarii Sejmu w zakresie działalności lobbingsowej (art. 201a–201c).

³¹ Uchwala Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741. Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 16, art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 37a wymienionego regulaminu, Marszałek Senatu wydał cyt. poprz. Zarządzenie nr 2 w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

³² Dz.U. z 2006 r. Nr 34, poz. 236.

³³ Każdy podmiot, niezależnie od jego statusu prawnego, jest zobowiązany (na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 1–4 u.d.l.p.) podać swoje dane osobowe, ujawnić interes, który w odniesieniu do określonej regulacji zamierza chronić, oraz wyszczególnić rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Podmioty te, jeżeli występują na rzecz osoby prawnej, są ponadto zobowiązane do podania nazwy i siedziby tej osoby. Natomiast jeżeli występują na rzecz innego podmiotu niż osoba prawna, są zobowiązane do podania imienia, nazwiska i adresu albo danych o nazwie i siedzibie. Identyczne zobowiązanie – w stosunku do podmiotów zgłaszających zainteresowanie pracą legislacyjną, w trybie art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu – przewiduje art. 70c ust. 3 pkt 1–4 tego aktu. Podmioty dokonujące zgłoszeń są zobowiązane (na podstawie art. 7 ust. 5 pkt 1–2 u.d.l.p.) – w zależności od ich statusu prawnego – załączyć dokument określający charakter ich działalności. W przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia ma status zawodowego lobbysty, załącza zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową – prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Natomiast w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym, załącza wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący tej osoby prawnej. Przypomnijmy, że ustawa z dnia 20 sierpnia 2001 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 z późn. zm.) w art. 49 ust. 1 przewiduje, że obowiązkowi wpisu do Rejestru podlegają stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, fundacje oraz zakłady ochrony zdrowia. Ponadto na podstawie art. 49a ust. 1 wpisem do rejestru są objęte organizacje pożytku publicznego. Odnosząc to do dyspozycji art. 7 ust. 4 i ust. 5 pkt 2, należy przyjąć, że reprezentowanie interesu określonego podmiotu spośród wymienionych w art. 49 ust. 1 i w art. 49a ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym przez osobę, która jest organizacyjnie związana ze stowarzyszeniem, fundacją lub inną organizacją społeczną, wymagać będzie potwierdzenia tego faktu w formie przedstawienia wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego. Takie same wymagania, które obowiązują podmioty wnoszące zgłoszenie w trybie art. 7 ust. 5 pkt 1–2 u.d.l.p., zostały ustalone w art. 70c ust. 4 pkt 1–2 Regulaminu Sejmu wobec podmiotów wnoszących zgłoszenie do Marszałka Sejmu. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie art. 7 ust. 1 u.d.l.p., mają obowiązek zgłosić organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu ustawy lub rozporządzenia zmiany danych podlegających zgłoszeniu w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia. Procedurę zmiany danych i uzupełniania braków

wnieść zgłoszenie na urzędowym formularzu (którego wzór stanowi załącznik do cyt. rozporządzenia) do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia. Przewidywanymi skutkami prawnymi zgłoszenia są: po pierwsze, możliwość wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie dotyczącym projektu ustawy albo wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu rozporządzenia (w tym sensie zgłoszenie legitymizuje podmiot do udziału w pracach legislacyjnych), po drugie, utworzenie zbioru danych informacyjnych o podmiotach przejawiających zainteresowanie udziałem w pracach legislacyjnych i o podmiotach, które przejawiają interes prawny rozwiązaniami będącymi przedmiotem projektowanych uregulowań, po trzecie, gromadzone dane stanowią podstawę upublicznienia faktu uczestniczenia określonego podmiotu w działalności lobbingowej i zainteresowania reprezentowanych podmiotów konkretnym projektem aktu prawnego, po czwarte zaś, gromadzone dane stanowią podstawę do urzeczywistniania zadań kontroli zawodowej działalności lobbingowej, o której mowa w art. 16 i 18 u.d.l.p.

W § 5 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. postanowiono, że zgłoszenia wniesione wobec projektu aktu normatywnego przekazuje się organowi uprawnionemu do przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego konkretnego projektu³⁴. Należy wszakże zwrócić uwagę na fakt, że Regulamin Sejmu, w art. 70b ust. 1, przewiduje możliwość odrębnego zgłaszania zainteresowania projektem ustawy (również na urzędowym formularzu) do Marszałka Sejmu (art. 70c ust. 1 Regulaminu). Podmioty wnoszące zgłoszenie w tym trybie (których status prawny nie został określony, z czego można wnosić, że każdemu przysługuje prawo wniesienia zgłoszenia) korzystają formalnie z tych samych uprawnień co podmioty, które wniosły zgłoszenie, gdy projekt został udostępniony przez Radę Ministrów, chociaż art. 70b ust. 2 Regulaminu Sejmu mówi, że podmioty, które wniosły zgłoszenie w trybie przewidzianym w u.d.l.p., mają **również** prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym. Fakt wniesienia zgłoszenia w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p., jak i w trybie przewidzianym w art. 70c ust. 1 Regulaminu Sejmu podlega udostępnieniu w odrębnych systemach informacyjnych. Zgłoszenia wnoszone w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p. podlegają udostępnieniu (z wyjątkiem adresów osób fizycznych) w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 3 u.d.l.p.) – jako dokument dotyczący prac nad projektem ustawy albo rozporządzenia, ujawniający zainteresowanie określonego podmiotu pracą legislacyjną nad konkretnym projektem. Natomiast zgłoszenia wnoszone w trybie przewidzianym w art. 70c ust. 1

formalnych ustala § 3 i 4 cytowanego poprzednio rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. Odpowiednio podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu, mają na podstawie art. 70c ust. 5 Regulaminu Sejmu obowiązek poinformowania (poprzez wypełnienie i wniesienie nowego formularza) o zmianie danych zgłoszonych do Marszałka Sejmu.

³⁴ Art. 34 ust. 4b Regulaminu Sejmu zawiera dyspozycję, zgodnie z którą Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń.

Regulaminu Sejmu podlegają (z wyjątkiem adresu osób fizycznych) udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70c ust. 2 Regulaminu Sejmu)³⁵.

Z treści przepisów regulujących tryb zgłaszania zainteresowań nie wynika, aby ten etap działalności lobbingowej służył bezpośrednio wpływowi na projekty aktów legislacyjnych. Podmioty dokonujące zgłoszenia są tylko zobowiązane do ujawnienia interesu, który w odniesieniu do danej regulacji mają zamiar chronić, oraz rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie będą zabiegać (art. 7 ust. 4 pkt 4 u.d.l.p. i art. 70c ust. 3 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Ujawnienie uzasadnień zainteresowań stanowić może natomiast pożyteczne źródło informacji (dla organów odpowiedzialnych za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia oraz dla uczestników działalności lobbingowej) o zakresie zainteresowań i o projektowanych przedsięwzięciach legislacyjnych.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że wniesienie zgłoszenia stwarza formalną możliwość udziału w pracy nad projektem ustawy lub rozporządzenia, ale nie może być traktowane jako forma gwarancji udziału w tej pracy.

Podstawowym stadium działalności lobbingowej jest – w świetle rozwiązań ustawowych – wysłuchanie publiczne. Ta nowa instytucja, znana w państwach demokratycznych, ale nie stosowana dotąd w polskiej praktyce tworzenia prawa, była przedstawiana w literaturze jako możliwość uspołecznienia procesu legislacyjnego i konfrontowania pluralistycznych stanowisk zarówno w fazie przygotowywania projektów ustaw, jak i w okresie prac parlamentarnych³⁶. Według unormowań ustawowych, wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone w stosunku do projektów ustaw tylko w Sejmie (art. 8 ust. 1 u.d.l.p. i art. 70a ust. 1 Regulaminu Sejmu), w stosunku do projektów rozporządzeń zaś może być przeprowadzone przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia (art. 9 ust. 1 u.d.l.p.).

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie przewiduje wysłuchania publicznego nad projektem ustawy na etapie jej powstawania, ale dopiero gdy projekt ustawy został wniesiony do Sejmu. Stwarza to sytuację, że przedmiotem debaty staną się w wysokim stopniu projekty, które powstały poza Sejmem (zostały wniesione przez rząd, Senat, Prezydenta lub powstały w wyniku inicjatywy obywatelskiej). Z praktyki legislacyjnej Sejmu IV kadencji wynika, że tylko 29,3% projektów ustaw zostało wniesionych przez posłów i komisje sejmowe, natomiast 66,2% projektów ustaw wniósł rząd. Przyjmując, że taka praktyka może być kontynuowana, wynikać z niej może wniosek, że debaty w postaci wysłuchania publicznego w Sejmie dotyczyć będą zwłaszcza projektów, których autorami nie są posłowie i komisje, ale w większej części władza wykonawcza. Niewątpliwie wysłuchanie publiczne w Sejmie może dostarczyć tej izbie wielu danych przydatnych w toku podejmowania decyzji legislacyjnych. Nie pozbawione racji jest jednakże przekonanie, że racjonalne byłoby rozwiązanie przewidujące wysłuchanie publiczne nad projektami ustaw we wcześniej-

³⁵ Art. 70c ust. 6 Regulaminu Sejmu stanowi, że zgłoszenie, które nie zawiera wymaganych danych, uznaje się za bezskuteczne i nie podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.

³⁶ Por. W.J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne...*, op. cit., s. 264–265.

szym stadium, organizowane przez podmiot opracowujący projekt. Tego rodzaju postępowanie mogłoby powodować, że projekty wpływające do Sejmu miałyby dojrzałą postać. Ustawa nie przewiduje przeprowadzenia wysłuchania publicznego w Senacie nad ustawami uchwalonymi przez Sejm. Wysłuchanie publiczne nie może być więc stosowane w stadium projektowania i konstruowania ustaw ani w stadium postępowania w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm.

Sejm jako władza ustawodawcza odpowiedzialna za tok postępowania ustawodawczego jest związana projektami wniesionymi do tej Izby, także w zakresie wysłuchania publicznego. Urzeczywistnianie wysłuchania publicznego jest zatem częścią sejmowego postępowania legislacyjnego. Ustawa o lobbingu nie ogranicza możliwości wysłuchania publicznego ze względu na zakres unormowań objętych projektem ustawy. Z procedury wysłuchania nie są wyłączone projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa oraz tzw. pilne projekty ustaw³⁷. Sejm nie jest zobligowany do przeprowadzenia wysłuchania publicznego ani w stosunku do ogółu projektów ustaw, ani do ich określonych kategorii. Przeprowadzenie wysłuchania publicznego nad projektem ustawy wymaga podjęcia uchwały przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2 Regulaminu Sejmu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła (art. 70a ust. 3 Regulaminu Sejmu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta dopiero po zakończeniu pierwszego czytania projektu, ale przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 4 i art. 70f ust. 1 Regulaminu Sejmu). W przypadku zaistnienia kolizji między wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania publicznego a wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy, wniosek o odrzucenie projektu ustawy jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. To oznacza, że wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu ustawy (art. 70a ust. 7 Regulaminu Sejmu).

Wysłuchanie publiczne odbywać się może tylko na jednym posiedzeniu komisji, przy czym porządek dzienny tego posiedzenia nie może obejmować innych punktów (art. 70f ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu). Przewodniczący komisji kierujący obradami wysłuchania publicznego ustala kolejność oraz czas wystąpienia podmiotu biorącego udział w wysłuchaniu publicznym. W art. 70h ust. 1 Regulaminu Sejmu postanowiono, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący komisji może przerwać posiedzenie, na którym przeprowadzane jest wysłuchanie publiczne. Przerwane posiedzenie może zostać wznowione, ale komisja nie jest związana żadnym rygorem wynikającym z postanowień Regulaminu Sejmu.

Komisji i jej prezydium przysługują uprawnienia w sprawie ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego i odwołania wysłuchania publicznego.

³⁷ Por. art. 73 ust. 2a i art. 105 pkt 1 Regulaminu Sejmu.

Prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym z przyczyn lokalowych i technicznych (art. 70d ust. 1 Regulaminu Sejmu). Z tych samych względów, oraz z powodu liczby osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, prezydium komisji może zmienić termin³⁸ lub miejsce wysłuchania publicznego (art. 70e ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Komisja może natomiast odwołać wysłuchanie publiczne (art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu). Przepisy Regulaminu zobowiązują prezydium i komisję do podejmowania decyzji na podstawie uzasadnionych kryteriów stosowanych jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Jednakże art. 70d ust. 1 zawiera sugestię, że decyzja o ograniczeniu liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym może być w szczególności podejmowana na podstawie kolejności zgłoszeń. Decyzje w sprawie ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego i odwołania wysłuchania publicznego powinny być podawane do publicznej wiadomości w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70d ust. 2 i art. 70e ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu Sejmu).

Postanowienia Regulaminu Sejmu, normujące zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego, nie ustalają procedury wykorzystania w toku działalności legislacyjnej materiałów i dokumentów pochodzących z posiedzenia komisji obejmującego wysłuchanie publiczne. Zgodnie z zasadami ogólnymi z każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół i biuletyn³⁹. Jednakże protokół stanowi jedynie urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji (art. 166 Regulaminu Sejmu). Nie jest on zatem dokumentem zobowiązującym do szczególnego potraktowania zawartych w nim informacji w pracach legislacyjnych⁴⁰. Za uzasadnione można uznać więc twierdzenie, że zgromadzone w drodze wysłuchania publicznego informacje mogą być uwzględniane w toku prac legislacyjnych w tym samym stopniu co inne informacje gromadzone przez komisję. Natomiast o wykorzystaniu informacji pochodzących z wysłuchania publicznego komisja decyduje w drodze uchwały, zgodnie z zasadami regulującymi posiedzenia komisji sejmowych.

³⁸ W art. 70e ust. 2 Regulaminu Sejmu postanowiono, że prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, którego termin został zmieniony, mają jedynie te podmioty, które uprzednio zgłosiły, na zasadach określonych w art. 70b Regulaminu, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (co oznacza, że wniosły zgłoszenie do Marszałka Sejmu lub w trybie przewidzianym u.d.l.p.).

³⁹ W art. 70i ust. 1 Regulaminu Sejmu ustalono, że podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i bierze udział w wysłuchaniu publicznym, może na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. Teksty niewygłoszone umieszczane są w biuletynie z posiedzenia komisji, który podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, ale nie wzięły udziału w wysłuchaniu publicznym, mogą zgodnie z art. 70i ust. 2 złożyć tekst niewygłoszonego wystąpienia do dnia, w którym ma miejsce wysłuchanie publiczne.

⁴⁰ Według interpretacji przepisów u.d.l.p. dokonanej przez J. Pilczyńskiego, zgłoszone w publicznej dyskusji uwagi i postulaty **muszą** być rozpatrzone i **będą** brane pod uwagę w trakcie prac nad ustawami w Sejmie. Por. J. Pilczyński, *Lobbing jawny i kontrolowany*, „Rzeczpospolita” z 6 marca 2006 r.

Nową instytucją w praktyce legislacyjnej jest – oprócz wysłuchania w Sejmie – także wysłuchanie publiczne w sprawie projektów rozporządzeń. Należy zauważyć, że wartość prawotwórcza rozporządzeń, jako wykonawczych aktów prawotwórczych, jest zgoła inna niż ustaw. Wpływ na formalną i materialną stronę rozporządzeń jest ograniczony przez art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji i w każdym konkretnym przypadku przez treść upoważnienia zawartego w ustawie. Jak zauważają S. Wronkowska i M. Zieliński, zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie to powinno być wyraźne. „Akt normatywny wydany na podstawie upoważnień domyślnych, nie sformułowanych wprost w ustawie, nie jest aktem wykonawczym. Zgodnie bowiem z podstawową zasadą państwa prawnego organ państwa nie jest władny dokonywać określonych czynności konwencjonalnych, w szczególności stanowić norm prawnych, jeśli nie uzyskał upoważnienia do ich dokonania; upoważnień zatem się nie domniemywa”⁴¹. Swoistą cechą rozporządzeń jest zwłaszcza to, że służą one wykonaniu ustawy, tzn. „unormowaniu spraw objętych regulacją ustawową, ale mających charakter techniczny, organizacyjny, wymagających częstych zmian. Akt taki uszczegółowia postanowienia ustawy”⁴². W świetle powyższej wypowiedzi rozważenia wymaga sprawa pożytku, jaki może wynikać z wysłuchań publicznych w zakresie projektów rozporządzeń. *Prima facie* można wymienić dwa obszary działania lobbingowego zgodnego z zasadami tworzenia rozporządzeń. Po pierwsze, w zakresie kontroli zgodności projektów rozporządzeń z treścią upoważnienia zawartego w ustawie, i po drugie, zgłaszania propozycji racjonalizujących wykonywanie ustawy, w granicach upoważnienia ustawowego.

Przedsięwzięcia zmierzające do przeprowadzenia wysłuchania publicznego w sprawie projektu rozporządzenia mają charakter fakultatywny i konkretno-indywidualny. Inicjatywa w zakresie zorganizowania wysłuchania publicznego należy do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia, który nie jest wyraźnie związany obowiązkiem przeprowadzenia wysłuchania publicznego (w art. 9 ust. 1 u.d.l.p. ustanowiono zasadę, według której „podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia **może** przeprowadzić wysłuchanie publiczne) ani w stosunku do ogółu projektów rozporządzeń, ani określonych ich kategorii. Wysłuchanie publiczne dotyczy może konkretnego, indywidualnie wybranego projektu rozporządzenia. Przy czym wybór projektu rozporządzenia – który ma być poddany wysłuchaniu publicznemu – należy do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu. Informacja o wysłuchaniu publicznym, jego przedmiocie, terminie i miejscu jego odbycia podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)⁴³. Podmiot uprawniony do orga-

⁴¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 137.

⁴² Ibidem.

⁴³ § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego, dotyczącego projektów rozporządzeń, nawiązujący do art. 9 ust. 2 u.d.l.p. w którym ustalono sposób informowania o wysłuchaniu publicznym, nie określa podmiotów odpowiedzialnych za udostęp-

nizacji wysłuchania publicznego może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego lub go odwołać⁴⁴.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń ustala w § 2 możliwość przeprowadzania wysłuchania publicznego w dwóch formach. Wysłuchanie publiczne może mieć postać samodzielnego spotkania podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia⁴⁵ z podmiotami, które zgłosiły zainteresowanie projektem rozporządzenia w trybie określonym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p.⁴⁶, albo może być zrealizowane łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu rozporządzenia objętego wysłuchaniem. Wysłuchanie publiczne przygotowuje i prowadzi przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia. W § 3 ust. 1 przewidziane zostały także inne, szczegółowe możliwości organizacyjne przygotowania i prowadzenia wysłuchania publicznego przez przedstawicieli administracji rządowej⁴⁷.

Podmiot prowadzący wysłuchanie publiczne jest zobowiązany umożliwić jego uczestnikom przedstawienie ich racji i argumentów i spowodować bieżące ustosunkowanie się do nich organizatorów (§ 6 i § 7 ust. 1 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów)⁴⁸.

Przebieg wysłuchania publicznego dokumentuje się w formie protokołu albo utrwała za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz. Protokół wysłuchania publicznego jest publikowany w BIP, na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.

nianie informacji i nie wskazuje stron podmiotowych BIP, na których ten rodzaj informacji powinien być udostępniany.

⁴⁴ Art. 9 ust. 4 u.d.l.p. wymienia jako przykładowe powody zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego względy lokalowe lub techniczne, w szczególności zaś liczbę osób chętnych do wzięcia w nim udziału. Podanie w BIP przyczyn zmiany terminu i miejsca wysłuchania oraz przyczyn jego odwołania należy do podmiotu organizującego wysłuchanie publiczne.

⁴⁵ Zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów, „w wysłuchaniu publicznym, ze strony jego organizatora, biorą udział osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym”.

⁴⁶ § 5 ust. 1 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów ustala, że w wysłuchaniu publicznym uczestniczą osoby wskazane imiennie w zgłoszeniu, jako „uprawnione do reprezentowania podmiotu zainteresowanego pracami nad projektem rozporządzenia”, co zmienia brzmienie art. 7 ust. 4 pkt 1 u.d.l.p. Z tego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na fakt, że w art. 9 ust. 3 u.d.l.p. postanowiono wyrazić, że: „Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, o którym mowa w ust. 1, ma **każdy podmiot**, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego”. Czytelnym kryterium wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym jest zatem według ustawodawcy fakt dokonania zgłoszenia zainteresowania, z zachowaniem trzydniowego terminu.

⁴⁷ Według § 3 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów, w przypadku gdy wysłuchanie publiczne jest przeprowadzane łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową, może je prowadzić również przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu właściwej do spraw prawnych, jeżeli koordynuje ona prace legislacyjne w urzędzie.

⁴⁸ W § 7 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów przewidziano, że: „W przypadkach wymagających przeprowadzenia szczegółowej analizy lub dodatkowych konsultacji stanowisko wobec racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego może być przedstawione w terminie późniejszym, nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych, w formie pisemnej”.

Zarówno u.d.l.p., jak i cytowane rozporządzenie nie ustosunkowują się do kwestii rezultatów wysłuchania publicznego. W szczególności nie formułują obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie projektu rozporządzenia w zakresie wykorzystania lub uwzględnienia informacji pochodzących z wysłuchania publicznego. Rozporządzenie Rady Ministrów nie nakłada na podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia obowiązku udostępnienia w BIP danych o stopniu wykorzystania rezultatów wysłuchania publicznego. Uprawnione wydaje się zatem twierdzenie, że administracja rządowa może wykorzystać rezultaty wysłuchania publicznego w sposób nie reglamentowany, rezerwując do swojego uznania podejmowanie decyzji w przedmiocie uwzględnienia albo nieuwzględnienia w treści rozporządzenia racji i argumentów lobbyistów.

Z punktu widzenia przyszłej realizacji ustawy – oprócz mechanizmów służących urzeczywistnianiu działalności lobbingowej – istotne znaczenie ma uregulowanie pozycji podmiotów wykonujących działalność lobbingową. Niektóre przepisy ustawy, mówiące o lobbingu w szerokim znaczeniu, którego realizacja mieści się w wolnościach i prawach jednostek i zbiorowości, posługują się pojęciami niedookreślonymi, np.: „każdy”, „podmiot dokonujący zgłoszenia”, „każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie”. Należy w związku z tym zauważyć, że u.d.l.p. – o czym już mówiliśmy – dokonuje, niekiedy w sposób mało precyzyjny, rozróżnienia między podmiotami, które zajmują się lobbingiem niezawodowo, a podmiotami wykonującymi zawodową, zarobkową działalność lobbingową. Skoro ustawodawca za cel unormowań przyjął uregulowanie zasad lobbingu zawodowego w sferze stanowienia prawa, to naturalną tego konsekwencją stało się bezpośrednie lub pośrednie uregulowanie różnych aspektów zawodowej działalności lobbingowej w przeważającej liczbie przepisów ustawy⁴⁹.

III. FORMY REJESTROWANIA I KONTROLOWANIA DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ

Przypomnijmy, że ustawa definiuje zawodową działalność lobbingową (jako zarobkową działalność lobbingową prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób)⁵⁰ i w nawiązaniu do tej definicji określa podmioty, które mogą tę działalność wykonywać (zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cy-

⁴⁹ Z tego punktu widzenia niezrozumiałe wydaje się umieszczenie w rozdziale 6 u.d.l.p. (Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe) postanowień niemających bezpośredniego związku z działalnością lobbingową, a zwłaszcza z zawodowym lobbingiem. Zgodnie bowiem z zasadami techniki prawodawczej, ustawa nie powinna zmieniać lub uchylać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego albo się z nim nie wiążą. Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, op. cit., s. 11.

⁵⁰ Według brzmienia art. 2 ust. 2 u.d.l.p.

wilnoprawnej)⁵¹. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru (art. 12 u.d.l.p.). Oznacza to, że oprócz wymienionych poprzednio kryteriów, podmiot przystępujący do działalności lobbingowej ma obowiązek poddania się wpisowi do rejestru. Wpis do rejestru stanowi legitymację w zakresie stosunków z organami władzy publicznej i warunek uzyskania określonych świadczeń (w postaci wykonywania działalności lobbingowej w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej, dostępu do urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana zawodowa działalność lobbingowa)⁵². O fakcie wykonywania działalności lobbingowej przez podmiot niewpisany do rejestru – w przypadku ujawnienia go – właściwy organ władzy publicznej jest obowiązany poinformować ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 17 u.d.l.p.). Wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru podlega karze pieniężnej (która może być nakładana wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru)⁵³. Zawodowa działalność lobbingowa podlega kontroli ze strony organów władzy publicznej, w postaci, po pierwsze: ustalania legalności jej wykonywania (sprawdzania, czy jest wykonywana na podstawie wpisu do rejestru, ujawniania i informowania o faktach wykonywania jej bez wpisu do rejestru), po drugie: dokumentowania podejmowanych kontaktów z lobbystami, i po trzecie: publicznego, corocznego ujawniania (w BIP) informacji o działaniach podejmowanych przez zawodowych lobbystów wobec organów władzy publicznej⁵⁴.

Należy zauważyć, że status zawodowego lobbyisty nie ma charakteru trwałego. Wprawdzie wpis do rejestru jest bezterminowy, jednakże w art. 11 ust. 8

⁵¹ Według brzmienia art. 2 ust. 3 u.d.l.p. ustawa nie posługuje się skrótowym pojęciem lobbyista zawodowy, ale w wielu wypadkach posługuje się sformułowaniami opisowymi, wynikającymi z kontekstu przedmiotu regulacji. Najczęściej zawodowy lobbyista określany jest jako „podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową” (art. 14 ust. 1, art. 15 i art. 18 ust. 1) albo bardziej szczegółowo jako „podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową wpisany do rejestru” (art. 14 ust. 2). W związku z wpisem do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową desygnatem zawodowego lobbyisty jest „podmiot wpisany do rejestru” (art. 11 ust. 7). Przez przeciwieństwo do przedmiotu regulacji w art. 17 i 19 ust. 1 można rozumieć, że zawodowym lobbyistą jest „podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej”.

⁵² Art. 14 i 15 u.d.l.p.

⁵³ Sankcje za naruszenie przepisów ustawy ustalone zostały w art. 19 i art. 20 u.d.l.p. Ustawa nie ustala, czy nałożenie kary stanowi przeszkodę w dokonaniu wpisu do rejestru.

⁵⁴ Artykuły 15, 16, 17 i 18 u.d.l.p. Na podstawie art. 18 ust. 1 kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej mają opracowywać raz w roku, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (przez co należy rozumieć tylko legalne działanie). Według dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 4, informacja ma zawierać dane określające wpływ, jaki wywarł zawodowy lobbyista w konkretnej sprawie. Nie wydaje się stosowne, aby tego rodzaju oceny należały do właściwości urzędu obsługującego organ władzy publicznej. Z kolei zawarta w art. 18 ust. 3 dyspozycja udostępniania corocznych informacji w BIP pozostaje w kolizji z Regulaminem Sejmu, w którym ustalono, że Sejm posługuje się odrębnym systemem informacyjnym. Ustawodawca nie określił, w jakim trybie będzie egzekwowane terminowe udostępnianie informacji, i nie określił celu, jakiemu ma służyć wymieniona coroczna informacja.

u.d.l.p. postanowiono, że zaświadczenie o wpisie do rejestru jest ważne 3 miesiące od dnia wydania. Podmiot wpisany do rejestru ma zatem formalną legitymację prawną do wykonywania zawodowej działalności (wynikającą z art. 12 u.d.l.p.), ale nie mógłby jej skutecznie wykonywać bez ważnego zaświadczenia (art. 15 u.d.l.p. przewiduje obowiązek doręczenia organowi władzy publicznej lub pracownikowi obsługującemu organ władzy publicznej zaświadczenia o wpisie do rejestru⁵⁵, przez co należy rozumieć zaświadczenie ważne). Wprowadzone rozwiązanie może powodować niepewność w sprawie statusu podmiotu zajmującego się zawodową działalnością lobbingową i może stanowić istotne utrudnienie w jej prowadzeniu. Podmiot wpisany do rejestru może być wykreślony na własny wniosek (art. 11 ust. 9 u.d.l.p.)⁵⁶ albo na drodze decyzji administracyjnej, w przypadku zaistnienia przesłanek uniemożliwiających wykonywanie zawodu lobbysty (art. 13 u.d.l.p.)⁵⁷. Instytucja rejestru nie przewiduje odmowy wpisu ze względów merytorycznych (także w przypadku gdyby przesłanki uniemożliwiające wykonywanie zawodu lobbysty, o których mówi art. 13 u.d.l.p., zaistniały przed datą wniesienia zgłoszenia), ale tylko ze względów formalnych⁵⁸.

Wpis do rejestru – o którym była mowa – nie jest jednakże procedurą o wyłącznie formalnym charakterze, skoro stwarza lobbystom podstawę do legalnego działania, a także dlatego, że służy organom władzy publicznej jako instrument kontroli w ich stosunkach z lobbystami.

Niezbyt zrozumiała jest decyzja ustawodawcy odnośnie do umieszczenia w rozdziale 3, regulującym zasady rejestracji lobbystów, norm (art. 14 ust. 1 i 2) zapewniających dostęp do urzędu obsługującego organ władzy publicznej i wykonywanie w siedzibie tego urzędu zawodowej działalności lobbingowej. W tym samym rozdziale zostały określone zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu przez ich regulaminy (art. 14 ust. 3). Również w tym rozdziale, a więc poza rozdziałem 4, normującym kontrolę zawodowej działalności lobbingowej, został umieszczony przepis ustalający zasady kontrolowania (przez organ władzy publicznej lub pracownika urzędu obsługującego organ władzy publicznej) legalności działania zawodowych lobbystów. Formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej zostały określone

⁵⁵ Regulamin Sejmu w art. 201b przewiduje, że osobom wykonującym zawodową działalność lobbingową umożliwia się wykonywanie ich działań na wniosek, do którego powinno być dołączone zaświadczenie o wpisie do rejestru. W § 16 ust. 4 cyt. poprz. zarządzenia Marszałka Senatu ustalono, że lobbysta może uczestniczyć w posiedzeniu komisji senackiej po okazaniu m.in. zaświadczenia o wpisie do rejestru.

⁵⁶ Według § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową wniosek o wykreślenie powinien wskazywać na zaprzestanie działalności lobbingowej. Rozporządzenie nie ustala trybu udostępniania danych zawartych w rejestrze, o czym mowa w dyspozycji umieszczonej w art. 10 ust. 5 u.d.l.p.

⁵⁷ § 6 ust. 1 pkt 2 cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie określa formy decyzji administracyjnej, ale stwierdza, że wykreślenie z rejestru w przedmiotowej sytuacji następuje na podstawie przekazanego przez sąd prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej.

⁵⁸ Por. art. 11 ust. 3–5 u.d.l.p.

w art. 16–18 u.d.l.p. Trudno jest jednoznacznie zakwalifikować treść tych przepisów do form kontroli lobbystów, ponieważ poszczególne przepisy mają różny charakter i przeznaczenie. Np. art. 16 zawiera dyspozycję zamieszczania w BIP informacji o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową (wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia), jednakże inne przepisy ustawy już wcześniej przewidywały zamieszczanie w BIP podobnych informacji w kontekście zainteresowania projektem ustawy lub rozporządzenia⁵⁹. Z kolei w art. 16 ust. 2 umieszczona została dyspozycja nakazująca kierownikom urzędów obsługujących organy władzy publicznej określenie szczegółowego sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru „czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej”. Wykonanie tej dyspozycji oznaczać może powstanie przepisów pozbawionych jednolitych procedur postępowania, a zatem pewną dowolność w układaniu stosunków z lobbystami albo też promowanie postaw oportunistycznych wśród pracowników urzędów wobec lobbystów. Trzeba także zauważyć, że dwa spośród przepisów (art. 15 i art. 17 u.d.l.p.) regulujących kwestię kontroli działalności lobbingsowej, i pozostające ze sobą w ścisłym związku, umieszczone zostały w dwóch różnych rozdziałach⁶⁰.

Zarówno przepisy w sprawie umożliwiania działalności zawodowym lobbystom, jak i przepisy w sprawie kontroli ich działalności adresowane są do pewnej klasy podmiotów (organ władzy publicznej, kierownik, pracownik urzędu i urząd obsługujący organ władzy publicznej), których nazwy nie są w ustawie wymieniane⁶¹. Oznaczać to może, że *pro futuro* regulacje ustawy będą adresowane do podmiotów obecnie dokładnie nie określonych.

Wśród podmiotów zobowiązanych do wykonywania niektórych zadań w zakresie działalności lobbingsowej na osobną uwagę zasługuje urząd ministra właściwego do spraw administracji publicznej (identyfikowanego z urzędem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Rola tego urzędu jest doniosła, zważywszy liczbę obowiązków spoczywających na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej w sprawach objętych regulacją u.d.l.p. Po pierwsze więc, minister właściwy do spraw administracji publicznej jest odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej⁶², na których – zgodnie

⁵⁹ Wykonanie tej dyspozycji, zawartej w cytowanym przepisie, narażone jest na kolizję z postanowieniami Regulaminu Sejmu w sprawie funkcjonowania osobnego systemu informacyjnego.

⁶⁰ Art. 15 zawiera dyspozycję w sprawie kontroli (dokonywanej przez organ władzy publicznej lub pracownika urzędu obsługującego organ władzy publicznej) legalności działalności lobbingsowej, natomiast art. 17 nakazuje odpowiednie zachowanie organu władzy publicznej w przypadku stwierdzenia nielegalności działania lobbingsowego.

⁶¹ Do wyjątków należy wymienienie: Sejmu, Senatu i ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

⁶² Zadania w zakresie organizowania i funkcjonowania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej (urzędowego publikatora teleinformatycznego) zostały nałożone na ministra właściwego do spraw administracji publicznej w art. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

z postanowieniami ustawy – zamieszczane mają być informacje umożliwiające realizowanie jawnego lobbingu. Po drugie, podobnie jak inni ministrowie, jest zobowiązany do informowania na stronach BIP o programach prac legislacyjnych dotyczących projektów rozporządzeń oraz udostępniania wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektami rozporządzeń (art. 4 i 6 u.d.l.p.). Po trzecie, minister właściwy do spraw administracji publicznej, na takich samych zasadach jak inne podmioty odpowiedzialne za opracowanie projektu rozporządzenia, może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące konkretnego projektu rozporządzenia (art. 9 u.d.l.p.). Po czwarte, na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej spoczywa obowiązek prowadzenia rejestru (w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych) podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzenia wpisów zgłoszeń, odmawiania wpisu na drodze decyzji administracyjnej, dokonywania zmian danych o podmiotach podlegających rejestracji, wydawania zaświadczeń o wpisie do rejestru oraz wykreślenia z rejestru wpisanego doń podmiotu, na jego wniosek albo w drodze decyzji administracyjnej⁶³ (art. 10, 11 i 13 u.d.l.p.). Po piąte, minister właściwy do spraw administracji publicznej jest adresatem pisemnych informacji, które są zobowiązane kierować do niego organy władzy publicznej w przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot nie wpisany do rejestru (art. 17 u.d.l.p.)⁶⁴. Zapewne status adresata tego rodzaju informacji pozostaje w związku z zadaniem stosowania sankcji przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej wobec podmiotu, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru. Karę pieniężną (w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł) za wykonywanie wymienionych czynności ma

⁶³ Art. 13 u.d.l.p. przewiduje możliwość wykreślenia z rejestru, w drodze decyzji administracyjnej, podmiotu wpisanego do rejestru, w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, na podstawie art. 41 kodeksu karnego (zgodnie z brzmieniem art. 41 § 1 sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Natomiast w § 2 postanowiono, że sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem) albo na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.). W cytowanym poprzednio przepisie postanowiono, że wobec podmiotu zbiorowego można orzec zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej. Art. 9 ust. 2 cyt. ustawy postanawia, że zakazy, o których mowa w ust. 1 pkt 1–5, orzeka się na okres od 1 roku do lat 5; orzeka się je w latach.

⁶⁴ W art. 17 literalnie postanowiono, że „w przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej niezwłocznie informuje o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej”. W związku z cytowanym brzmieniem wymienionego przepisu można przewidywać trudności z jego stosowaniem. Ustawa nie definiuje bowiem katalogu czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingowej. Wobec tego stwierdzenie, że określony podmiot wykonuje tego rodzaju czynności, mogłoby mieć charakter uznaniowy. Stwarzać to może pewne niebezpieczeństwo zawiadamiania o faktach mało istotnych przez organ władzy publicznej o wysokiej randze państwowej (np. Sejm lub Senat).

prawo nakładać na drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 19 u.d.l.p.).

Pozostając na gruncie problematyki nakładania kar, niezbędne wydaje się zwrócenie uwagi na dwie kwestie, istotne z punktu widzenia przyszłego stosowania ustawy. Pierwsza z nich dotyczy tytułu rozdziału 5 u.d.l.p., noszącego nazwę: „Sankcje za naruszenie przepisów ustawy”. Z brzmienia tytułu tego rozdziału można wnosić, że ustawa przewiduje oprócz sankcji w postaci kary pieniężnej także inne sankcje. Ponadto użyta w tytule formuła: „naruszenie przepisów ustawy”, jest bardzo szeroka i może sugerować, że sankcjami mogą być objęte również inne czyny deliktowe (np. działania i zaniechania ze strony funkcjonariuszy państwa uniemożliwiające dostęp do informacji publicznej⁶⁵) niż ten, który został opisany w art. 19 ust. 1 u.d.l.p. Druga kwestia dotyczy procedury ustalania wysokości kary pieniężnej. Art. 19 ust. 3 u.d.l.p. przewiduje, że na wysokość kary nakładanej na drodze decyzji administracyjnej mogą mieć wpływ wymienione w tym przepisie czynniki. Należą do nich: po pierwsze, wpływ podmiotu wykonującego czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej, bez wpisu do rejestru, na określone rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa, i po drugie, charakter podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. Okazuje się więc, że wysokość kary nie jest określana wyłącznie na podstawie obiektywnie istniejących faktów (wykonywanie w celach zarobkowych usługi zawodowej bez wpisu do rejestru), lecz także na podstawie czynników o niejasnym charakterze, wynikających z faktu wykonywania czynności „wchodzącej w zakres zawodowej działalności lobbingowej” (art. 19 ust. 1 u.d.l.p.). Należy zauważyć, że ustawa nie definiuje cytowanego poprzednio pojęcia. *Prima facie* można rozumieć tę wypowiedź jako istnienie pewnego *quantum* czynności zarezerwowanych wyłącznie dla zawodowych lobbystów. Nie wiadomo jednak, o jakie czynności dokładnie chodzi. W tym kontekście można wyrazić obawę o to, czy w powyższy sposób nie została dokonana nieuzasadniona reglamentacja prawa do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Owa obawa wydaje się uprawniona w świetle wyraźnie sformułowanej dyspozycji art. 7 ust. 1 u.d.l.p., według której „każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia”, co w konsekwencji oznacza, że również każdy podmiot (np. osoba uprawniona do reprezentowania stowarzyszenia) może wziąć udział w konkretnych etapach wywierania wpływu na proces stanowienia prawa. Zauważmy zatem, że w przypadku organu wydającego decyzję administracyjną o ukaraniu organ ten będzie zmuszony kierować się przesłankami, które mogą być oceniane w sposób subiektywny. Należy też zauważyć, że kara, o której mowa w art. 19 ust. 1, obejmuje czyny ujawniane *ex post* – jako popełniane przez osoby wykonujące działalność lobbingową bez wpisu do rejestru. Możliwość udokumentowania tego rodzaju zdarzeń i dokonania ich oceny, ze

⁶⁵ Warto wspomnieć, że art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stanowi, że „kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

względu na stopień skomplikowania strony materialnej czynów, wydaje się nie mieścić w zwyczajnej procedurze administracyjnej związanej z wydaniem decyzji. Nie wiadomo zatem, w jakim trybie realizowane byłyby czynności, które miałyby być skuteczne celem wykonania dyspozycji zawartej w art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 3 u.d.l.p.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa niewątpliwie stanowi eksperyment legislacyjny, ale w związku z wejściem jej przepisów w życie będzie stanowił także eksperyment w zakresie stosowania jej w praktycznych stosunkach prawno-publicznych i politycznych.

Jedną z fundamentalnych zasad, którą można wyinterpretować z przepisów u.d.l.p., jest dobra wola współistniejąca z lojalnością uczestników stosunków lobbingowych, z jednej strony organów władzy publicznej, z drugiej zaś zawodowych lobbystów i ich zleceniodawców. Zachętą do przejawiania dobrej woli i lojalności ze strony organów władzy publicznej mogą być korzyści wynikające z dobrodziejstw wpływu lobbingu na jakość prawa, adekwatność stanowionego prawa w stosunku do oczekiwań społecznych i dobra wspólnego. Natomiast zachętą do przejawiania dobrej woli i lojalności ze strony zawodowych lobbystów i ich zleceniodawców (a także lobbystów społecznych) stanowić mogą korzyści wynikające ze swobody wpływu na stanowione prawo, którego normy będą uwzględniały interesy zleceniodawców. Elementem wiążącym te oczekiwania jest realizowanie stosunków lobbingowych w warunkach transparentności. Naruszenie skomplikowanej konstrukcji stosunków jawności – na jakiej oparte są regulacje ustawy – może zniweczyć jej cele. Nie trudno nie zauważyć, że organy władzy publicznej są silniejszą stroną stosunków lobbingowych. Od organów władzy publicznej zależeć więc będzie, w jakim stopniu będą przejawiały potrzebę wykorzystywania w procesie stanowienia prawa mechanizmów wprowadzonych przez przepisy ustawy oraz w jakim stopniu będą respektowały zasady jawności w stosunku do całego procesu decyzyjnego w zakresie projektowania i stanowienia prawa⁶⁶. Lobbyści jako słabsza strona stosunków lobbingowych mają na podstawie ustawy niewielkie możliwości egzekwowania jej zasad. Ustawa bowiem nie przewiduje środków, które mogłyby służyć do skutecznego realizowania jej postanowień.

Należy zauważyć, że ustawa kreuje nowy rodzaj stosunków między organami władzy publicznej a zawodowymi lobbystami oraz że ten nowy rodzaj stosunków pociąga za sobą – jako skutek – zwiększenie obowiązków organów władzy ustawodawczej i ich administracji oraz organów administracji rządowej (w perspektywie także władzy sądowniczej w zakresie orzecznictwa administracyjnego). Relatywnie do rozwoju stosunków lobbingowych i uznania ich efektywności w sferze stanowienia prawa oraz przyjmując kierowanie się organów władzy publicznej dobrą wolą realizacji zasad ustawy, następować powinno zwiększenie wysiłków organizatorskich, nakładów materialnych koniecznych z punktu widzenia

⁶⁶ Po wejściu w życie ustawy w gazetach sygnalizowano podawanie w BIP niepełnych, sprzecznych i zbyt lakonicznych, w stosunku do wymagań jej przepisów, informacji o planach legislacyjnych rządu. Por. M. Wojtuch, *Do jawności jeszcze daleko*, „Gazeta Prawna” z 14 marca 2006 r.

zapewniania zasady jawności i związanego z tym działania systemów informacyjnych, funkcjonowania mechanizmów lobbingowych (m.in. wysłuchań publicznych), a także dokumentowania przebiegu kontaktów lobbingowych. Niezbędne może się także okazać przełamywanie barier mentalnościowych i oportunistów, obecnego w nastawieniu niektórych funkcjonariuszy państwa wobec lobbingu jako nowego zjawiska w sferze stosunków publiczno-prawnych.

Obecnie jest jeszcze za wcześnie, aby mówić o praktycznym stosowaniu ustawy i skuteczności jej przepisów, zwłaszcza z perspektywy celów, jakim według koncepcji jej twórców miała ona służyć. Trudno jest przewidzieć, w jakim stopniu ustawa przyczyni się do eliminacji lobbingu wykonywanego *contra legem*, szczególnie tego rodzaju działań, które nie mają związku ze stanowieniem prawa i znajdują się na pograniczu pośrednictwa w sprawach o różnym charakterze i płatną protekcją.

THE ACT ON LOBBYING ACTIVITIES AND THE PERSPECTIVES OF ITS REALISATION

In the legislative process, on 7 July 2005 the Sejm (the lower chamber of the Polish parliament) passed the Act on Lobbying Activities, which came into force on 7 March 2006. In the article are analysed the circumstances which brought about preparations in the Sejm of III and IV term of the bills regulating the principles of lobbying activities and in this context was examined the legislative object of the passed bill. Further is discussed the range of regulations contained in the six chapters of the act. Analysed in detail are the transparency principles of lobbying activities and the mechanisms which function in their realisation, among other things are discussed making drafts of legislative acts available to public and carrying out public hearings. The legal articles which regulate the principles of professionally conducted lobbying activities, the control over them and the act which provides for sanctions for violations, are elaborated. Next, the catalogue of issues which may hinder application of the act and achieving anticipated objectives is formulated. Since, as the author claims, the Act on Lobbying Activities constitutes legislative experiment, then when its regulations come into force, it will become an experiment itself in the scope of its application in the practical, public and political relations.