

Paweł Kuczma

Zjawisko lobbingu w polskim porządku prawnym

Zjawisku lobbingu towarzyszy od pewnego czasu spore zainteresowanie. Temat ten, dotąd w polskim społeczeństwie szerzej nieznan, stał się atrakcyjny dzięki m.in. badaniu przez sejmową komisję śledczą sprawy, w której brał udział obecnie najpopularniejszy lobbysta – Marek D. Doniosły wpływ na zwiększenie zainteresowania omawianym zagadnieniem miał fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, gdzie istnieją już od kilku lat procedury umożliwiające grupom interesu włączanie się w procesy decyzyjne, a Bruksela jest drugą (po Waszyngtonie) stolicą światowego lobbingu. W naszym kraju od pewnego czasu funkcjonują firmy, których przedmiotem działalności jest świadczenie usług o charakterze lobbingsowym. Zajęciem tym trudnią się też coraz częściej kancelarie prawne. Natomiast zupełnie niedawno, kiedy wszystkie media informowały o przyznaniu polsko-ukraińskiej kandydaturze praw do organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej, można było usłyszeć, że sukcesu nie zawdzięczamy najlepiej przygotowanym prezentacjom, ale skutecznemu lobbingsowi. Jak wielka jest zatem moc lobbingu, skoro nawet polski parlament podjął prace nad uchwaleniem ustawy regulującej tego rodzaju działalność? Jakie metody i kierunki działań są podejmowane przez rzeczników interesów oraz w jaki sposób notariusze powinni korzystać z nowej instytucji prawnej?

Działalność grup interesu jest równie stara jak demokracja. Już w starożytnej Grecji rolę lobbystów pełnili demagodzy, którzy, nie biorąc udziału w sprawowaniu władzy, poprzez przemówienia wpływali na pracę ów-

czesnych decydentów¹. W okresie średniowiecza w procesie podejmowania decyzji istotną rolę odgrywały sprawnie zorganizowane grupy cechowe – gildie, zrzeszające przedstawicieli różnych zawodów. Ich działania zdecydowały o wzroście znaczenia mieszczaństwa i wspomogły wytworzenie się nowego stanu społecznego².

Także obecnie działalność różnego rodzaju grup nacisku pozostawia piętno na procesie legislacyjnym. Z roku na rok wzrasta w polskim systemie prawnym liczba podmiotów, w stosunku do których występuje obowiązek konsultacji dotyczących ich projektów ustaw³. Takim podmiotem konsultacji jest m.in. Krajowa Rada Notarialna, co wynika z dyspozycji art. 40 § 1 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo o notariacie.

Jak widać działalność grup interesu nie jest zjawiskiem nowym. Aktywność *lobbies* nabrała jednak takiego tempa, że polski ustawodawca zdecydował się na objęcie regulacją prawną kwestii dotyczących funkcjonowania lobbystów. Konsekwencją tego jest funkcjonująca od ponad roku ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴. Tym samym Polska dołączyła do grona nielicznych państw, które ustawowo uregulowały tę kwestię (w Europie tylko Gruzja, Litwa i Węgry posiadają podobne unormowania w randze ustawy).

Termin *lobbying* pojawił się w USA w 1929 roku w okresie prezydentury Jacksona. Słowo *lobby-agents* oznaczało w owym czasie osoby odwiedzające kuluary budynków rządowych w celu wpływania na decyzje członków legislatury stanu Nowy Jork⁵. Obecnie znaczenie pojęcia „lobbying” jest niejednoznaczne i trudne do zdefiniowania. Dlatego też można spotkać kilka innych terminów służących opisaniu tego zjawiska, które traktowane są z reguły jako synonimy pojęcia *lobbying* (np. grupy

¹ A. Chodubski, *Grupy interesu w ujęciu historycznym*, [w:] Z. Machelski i L. Rubisz, *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003, s. 115.

² M. Molęda-Zdziech, *Między pluralizmem a korporatywizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu*, [w:] J. Gładys-Jakóbk, *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, Warszawa 2002, s. 125.

³ Na lipiec 2002 roku było to 70 podmiotów konsultacji. Zob. M. Zubik, *Wykaz podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 896.

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, dalej: „ustawa”.

⁵ K. Zwierchowski, *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1993, s. 41, przyp. 1.

interesu, grupy nacisku czy rzecznictwo interesów). W literaturze podejmowano szereg prób zdefiniowania lobbingu. Ze względu na swoją wielowymiarowość lobbying, jak dotąd, nie doczekał się jednej, powszechnie stosowanej i akceptowanej definicji⁶. W znaczeniu leksykalnym np. „lobby” oznacza grupę nacisku wywierającą wpływ na ciała ustawodawcze w interesie określonych warstw, grup, instytucji i innych poprzez urabianie członków parlamentu⁷. Nie podejmując jednak szerszej analizy tego wątku, ograniczę się jedynie do wskazania sytuacji, w jakich w Polsce używa się terminu „lobby”. W ścisłym tego słowa znaczeniu jest on stosowany dla oznaczenia każdej grupy pozaparlamentarnej wywierającej wpływ na działalność ustawodawczą parlamentu w sposób bezpośredni lub pośredni. Lobby *sensu largo* oznacza natomiast grupę wywierającą wpływ na dowolne organy władzy państwowej wydające przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Potocznie terminem tym opisujemy każdą grupę, która posiada zdolność wpływania na podejmowanie różnego rodzaju decyzji w życiu społecznym, przedsiębiorstwach czy instytucjach. W znaczeniu pejoratywnym lobbieniem nazywamy po prostu „załatwnictwo”⁸. W tym ostatnim kontekście lobbying utożsamiany jest z korupcją, a więc z czynnościami o charakterze przestępczym.

Aby przedsięwzięte działania traktować jako lobbingsowe, konieczne jest, aby spełniały kilka warunków.

1. Muszą to być czynności, których adresatami staną się organy władzy publicznej. Rzecznik interesów będzie zmierzał do dokonania zmian w prawie bądź zachowania *status quo* (lobbying ofensywny i defensywny) poprzez uzyskanie bezpośredniego dostępu do decydentów lub wpływanie na nich za pomocą opinii publicznej (lobbying bezpośredni i pośredni). Wpływ na rozstrzygnięcia wywierany przez osoby prywatne i instytucje nie wchodzi w zakres terminu lobbying.

2. Lobbying powinien być zgodny z obowiązującymi regułami prawnymi, normami moralnymi, a nawet kodeksami deontologicznymi two-

⁶ B. Woźniak, *Zjawisko lobbingu w Unii Europejskiej*, Toruń 2004, s. 10.

⁷ W. Kopański, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. XX, Warszawa 1990.

⁸ K. Zalega, *Lobbying – problem jedynie do uregulowania?*, Kontrola Państwowa 2003, nr 6, s. 42-43.

rzonymi przez samych lobbystów. Działalność naruszająca prawo jest przestępstwem i jako taka nie jest uznawana za lobbying⁹.

3. Lobbying zakłada istnienie podmiotu pośredniczącego w kontaktach między obywatelami (organizacjami) a decydentami. „Obywatel, który we własnym imieniu, indywidualnie i za pomocą własnych środków stara się oddziaływać na władze państwowe, nie zawsze jest uznawany za lobbystę”¹⁰. Może bowiem realizować jedynie swoje konstytucyjne uprawnienie wynikające z prawa składania petycji, skarg i wniosków, których rozwinięcie znajdujemy w przepisach procedury administracyjnej¹¹.

Polska ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa ma charakter precedensowy, nigdy wcześniej nie doszło w naszym kraju do poddania regulacji prawnej lobbyingu, pomimo że tradycje sięgają początków państwowości polskiej. Wynika to niewątpliwie z niewiedzy na temat samego zjawiska lobbyingu, a także z obaw przed instytucjonalizacją kolejnych „ciał pośredniczących”. Powyższe argumenty zdaje się potwierdzać historia instytucjonalizacji lobbyingu w Stanach Zjednoczonych: konstytucja stanu Georgia z 1877 r. piętnowała lobbying jako zbrodnię, a konstytucja Kalifornii z 1879 r. nakazywała karanie lobbyingu więzieniem¹². Dopiero gdy powyższe zakazy nie przyniosły rezultatów, pojawiły się pierwsze ustawy (początkowo na poziomie stanowym), których celem była efektywna kontrola nad grupami interesów. Pierwsze federalne przepisy regulujące lobbying bardziej całościowo znalazły się w tzw. *Regulation of Lobbying Act*, zwanym także ustawą *La Folette-Monroney* z sierpnia 1946 r.

Pomimo tak znacznego upływu czasu ustawowe regulowanie lobbyingu nadal jest kontrowersyjne i budzi wiele emocji. Także w naszym kraju stworzenie ustawy lobbyingowej miało wielu przeciwników. Podkreślano na przykład, iż prawna regulacja działalności grup interesu jest mało sku-

⁹ Na tle unormowań poświęconych lobbyingowi wyjątkiem w tej kwestii jest Ustawa Republiki Litewskiej nr VIII-1749 z 27 czerwca 2000 r. o działalności lobbystycznej, która nie utożsamia lobbyingu wyłącznie z działalnością legalną.

¹⁰ U. K u r c z e w s k a, M. M o l e d a - Z d z i e c h, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

¹¹ Dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego, art. 221 do art. 260 (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071; z 2001 r. Nr 49, poz. 509).

¹² S. E h r i c h, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. II, Warszawa 1974, s. 235.

teczna, że państwa, które posiadają stosowną ustawę nieustannie poprawiają jej przepisy¹³. Parlamentarzyści byli jednak mocno zdeterminowani i bez żadnego głosu sprzeciwu (co jest ewenementem w polskim parlamencie) uchwalono w dniu 7 lipca 2005 r. stosowną ustawę, która weszła w życie po 6-miesięcznym *vacatio legis*, tj. 7 marca 2006 r.

Ustawa składa się z sześciu rozdziałów, określając zasady jawności działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, tworząc rejestr zawodowych lobbystów i zasady jej wykonywania, wprowadzając kontrolę zawodowej działalności lobbinglej oraz sankcję za naruszenie przepisów ustawy. Szczegółowe rozważania poprzedzone zostały przepisami ogólnymi, w których zawarta została definicja działalności lobbinglej oraz zawodowej działalności lobbinglej.

„W rozumieniu ustawy działalnością lobbinglej jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”¹⁴. Tak skonstruowana definicja pozwala na stwierdzenie, że w jej zakresie wchodzi wszelkie czynności obejmujące także przygotowanie do wywarcia wpływu, jak np. sporządzenie opinii, doręczenie analizy czy nawet konsumpcję obiadu z decydentem. Ponieważ ustawodawca nie pokusił się na scharakteryzowanie samego lobbysty ani nie stworzył katalogu podmiotów, które nie mogą lobbować lub w stosunku do których lobbowanie jest zabronione, mamy do czynienia z niezwykle szerokim zakresem stosowania ustawy zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Oznacza to, że lobbować może każdy – zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – byleby tylko swoje czynności ukierunkował na organy władzy publicznej i działał zgodnie z prawem. Jest tylko jedno zastrzeżenie: prowadzone zabiegi mogą dotyczyć wyłącznie procesu stanowienia prawa. Przy zastosowaniu obowiązującej definicji lobbinglej okazuje się, że wpływ na proces związany z przyznawaniem koncesji, zezwoleń, licencji, ulg, umorzeń, ograniczeń lub zwolnień z obowiązków publicznoprawnych,

¹³ Wypowiedź P. Winczorka podczas 2 posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o działalności lobbinglej z dnia 2 marca 2004 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/fkskr?OpenForm&NDL>

¹⁴ Art. 2. ust. 1 ustawy.

udzielaniem gwarancji, poręczeń, dotacji, kontyngentów, mianowaniem na stanowiska, wydawaniem decyzji administracyjnych nie stanowi działalności lobbingowej¹⁵.

Ustawodawca wprowadza jednocześnie kwalifikowany typ prowadzenia działalności lobbingowej, która może być świadczona wyłącznie przez zawodowych lobbystów. Zawodowym lobbystą będzie przedsiębiorca lub podmiot działający na podstawie umowy cywilnoprawnej¹⁶, który czynności lobbingowe wykonuje w imieniu i na rachunek osób trzecich, a za swoje działania otrzymuje wynagrodzenie. „W katalogu wszelkich podmiotów praw, choćby podejmowały działalność lobbingową, nie mieszczą się jednak w definicji zawodowej działalności lobbingowej:

– osoby prawne, które nie są przedsiębiorcami w rozumieniu odrębnych przepisów (choćby partie polityczne, organizacje pracodawców, związki zawodowe itd.),

– przedsiębiorcy prowadzący działalność lobbingową wyłącznie na rzecz własną,

– oraz osoby fizyczne, jeśli podejmują działalność lobbingową bez zlecenia lub w sposób niezarobkowy (nieodpłatny?)¹⁷.

Tylko zawodowi lobbyści zostali obciążeni obowiązkiem rejestracji swoich usług w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Podmiot, który wykonuje czynności lob-

¹⁵ Zupełnie inaczej wspomniane kwestie zostały uregulowane w projektach ustaw lobbingowych (druk nr 2153/III oraz druk 2188/IV), gdzie tego rodzaju działalność objęta była znaczeniem terminu „lobbing”.

¹⁶ Należy wskazać, że zwrot umożliwiający świadczenie usług na podstawie umowy cywilnoprawnej jest mało klarowny. W omawianym przypadku relacje między stronami cywilnoprawnej umowy mogą się kształtować teoretycznie w oparciu o umowę zlecenia bądź umowę o dzieło. W praktyce jednak lobbysta nie może zagwarantować zleceniodawcy, że podjęte przez niego zabiegi przyniosą zamierzony skutek. Gdyby więc lobbyście działającemu w oparciu o umowę o dzieło nie udało się zrealizować celu kontraktu, to mimo poniesionych wysiłków nie należałoby mu się wynagrodzenie, a zatem prowadzona przez niego czynność nie spełniałaby przesłanek potrzebnych do uznania za zawodową działalność lobbingową. Dlatego też relacje między lobbystą a jego mocodawcą powinny być kształtowane na podstawie umowy zlecenia. Zob. także uwagi J. Jacyszyna (J. J a c y s z y n, *Czy notariatowi potrzebny jest lobbing?*, Rejent 2007, nr 4, s. 181, przyp. 12).

¹⁷ M. Z u b i k, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle organizacji pozarządowych*, Warszawa 2006, s. 7.

bingowe zawodowo bez wpisu do rejestru podlega karze pieniężnej w wysokości od 3.000 zł do 50.000 zł. Warto dodać, że jest to jedyna sankcja, której wymierzenie przewiduje ustawa. Wpis do rejestru jest odpłatny. Opłatę, która nie może przekraczać 100 zł, wnosi się, dokonując zgłoszenia prowadzenia zawodowej działalności lobbingsowej. W zgłoszeniu należy podać:

- a) firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingsową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą, wykonującej zawodową działalność lobbingsową,
- b) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej – w przypadku przedsiębiorców.

Informacje zawarte w rejestrze podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, z wyjątkiem adresów osób fizycznych. Dokumentem potwierdzającym wpis do rejestru jest zaświadczenie, które na żądanie profesjonalnego lobbysty wydaje organ prowadzący rejestr. Okres ważności zaświadczenia wynosi 3 miesiące od dnia wydania.

Analizując przepisy ustawy, można zauważyć, że lobbysci nie uzyskali na jej podstawie jakichś szczególnych uprawnień. Podobne spostrzeżenie zdają się mieć profesjonalni lobbysci, którzy nie kwapili się szczególnie do korzystania z dobrodziejstw ustawy. Do końca 2006 r. na terenie Sejmu zawodową działalność lobbingsową podjęło jedynie 11 podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ewidencji prowadzonej w Kancelarii Sejmu zarejestrowało się w tym czasie 31 profesjonalnych lobbystów¹⁸. W Senacie natomiast zawodowej działalności lobbingsowej nie wykonywał żaden podmiot¹⁹. Jedynym uprawnieniem wyróżniającym zawodowych lobbystów od lobbystów „okazyjnych” jest przyznanie im możliwości działania w siedzibach urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Dla danego

¹⁸ *Informacja z dnia 26 lutego 2007 r. o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu w 2006 roku*, <http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html>

¹⁹ *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2006 roku przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową*, <http://www.senat.gov.pl/k6/lobbing/indext.htm>

urzędu tryb spotkań ustalany jest odrębnie przez kierownika danej placówki, ponieważ w tej kwestii ustawa nie stworzyła jednolitych mechanizmów kontaktów rzeczników interesów z pracownikami tej instytucji. Oznacza to, że w każdym urzędzie mogą występować zupełnie odmienne procedury, co z pewnością nie ułatwia lobbystom pracy. Na terenie Sejmu kontakty mogą odbywać się jedynie za pośrednictwem Zespołu do spraw Zawodowej Działalności Lobbyingowej²⁰.

Ustawodawca potrafił jednak skorzystać z niektórych pomysłów państw obcych²¹ i na podstawie dyspozycji norm ustawowych wprowadził do porządku prawnego nową instytucję – wysłuchanie publiczne. Instytucja ta może stanowić dogodny sposób przedstawienia własnych propozycji legislacyjnych, uwag krytycznych do projektu ustawy czy rozporządzenia. Wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy ma charakter fakultatywny, może się odbyć tylko na jednym posiedzeniu komisji sejmowej, po przeprowadzeniu pierwszego czytania w Sejmie, a przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu. Konieczna jest tutaj inicjatywna posła, który powinien złożyć na piśmie odpowiedni wniosek do komisji (lobbyści muszą zatem przekonać do tego parlamentarzystę). Warto zaznaczyć, że udział mogą zgłosić nie tylko lobbyści (na podstawie art. 7 ustawy), ale także i inne podmioty, które nie zajmują się działalnością lobbyingową, a więc nawet zwykli obywatele (art. 70b w zw. z art. 35 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Poza tym z bliżej niesprecyzowanych względów lokalowych lub technicznych może dojść do zmiany terminu i miejsca wysłuchania publicznego, a nawet jego odwołania. Na posiedzeniu komisji podmiot biorący udział w wysłuchaniu publicznym może wystąpić tylko raz. Czas wystąpienia może jednak zostać przedłużony przez przewod-

²⁰ T. Osiński, P. Kędziora, *Wykonywanie działalności lobbyingowej na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa, z uwzględnieniem jej wykonywania przez radców prawnych*, Radca Prawny 2006, nr 3, s. 32.

²¹ Wysłuchanie publiczne jest stosowane najdłużej w USA. W Unii Europejskiej, począwszy od białej księgi z roku 2001 r., Komisja Europejska postuluje szersze stosowanie wspomnianej instytucji przez Parlament UE. We Włoszech natomiast wysłuchanie funkcjonuje na poziomie regionu (odpowiednik polskiego województwa). P. Dobrowolski, Ł. Gorywoda, *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, Warszawa 2004, s. 22-23, www.sobieski.org.pl

niczącego komisji, który władny jest do ustalenia kolejności oraz czasu wystąpienia zgłoszonych podmiotów.

W przypadku wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia²² może być ono prowadzone samodzielnie – wyłącznie z udziałem podmiotów zainteresowanych projektem albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową, dotyczącą projektu aktu prawnego. Nie trzeba wyjaśniać, że drugie rozwiązanie zapewnia lobbystom znacznie większy wpływ na końcowy kształt rozporządzenia. Mają oni wówczas możliwość bezpośredniego kontaktu z decydentami i pewność, że zostaną przynajmniej wysłuchani.

Przedstawione powyżej rozważania pozwalają na wysunięcie tezy, że ustawodawca nie był szczególnie zainteresowany przyznaniem lobbystom istotnych przywilejów podczas procesu ustawodawczego, a tym samym nie stymulował ich do ujawniania i rejestrowania prowadzonej działalności. Przyznanie w całej ustawie tylko jednej kompetencji zawodowym lobbystom to zdecydowanie zbyt mało.

Nie zrezygnowano natomiast ze stworzenia przepisów mających kontrolować podmioty świadczące zawodowo działalność lobbingsową. Kontrola ta polega na obowiązku niezwłocznego udostępniania przez organy władzy publicznej w BIP informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty świadczące zawodowo lobbings wraz z ocze-kiwanym przez lobbystów sposobem rozstrzygnięcia sprawy. Kierownicy urzędów publikują natomiast w BIP corocznie informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez zawodowych lobbystów²³. W przypadku stwierdzenia, że zawodowa działalność lobbingsowa jest prowadzona przez podmiot niewpisany do rejestru, należy o tym fakcie niezwłocznie poinformować pisemnie ministra pro-

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. z dnia 24 lutego 2006 r.).

²³ Zgodnie z art. 18 ustawy informacja powinna zawierać: „1) określenie spraw, w których zawodowa działalność lobbingsowa była podejmowana; 2) wskazanie podmiotów, które wykonywały zawodową działalność lobbingsową; 3) określenie form podjętej zawodowej działalności lobbingsowej, wraz ze wskazaniem, czy polegała ona na wspieraniu określonych projektów, czy też na występowaniu przeciwko tym projektom; 4) określenie wpływu, jaki wywarł podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową w procesie stanowienia prawa w danej sprawie”.

wadzącego rejestr. Co ciekawe, lobbyści w Polsce nie zostali obciążeni obowiązkiem dokumentowania swoich działań. Jest to swoisty ewenement wśród regulacji poświęconych grupom interesu w innych państwach, gdzie wypełnianie obowiązków sprawozdawczych jest normą, a za jej naruszenie grożą surowe sankcje²⁴.

Nie jest tajemnicą, że podstawowym elementem pracy lobbysty jest konieczność zdobywania informacji. Według definicji Editha Cressona „lobbing polega na dostarczaniu lub otrzymywaniu dobrej informacji we właściwym czasie, by nadać decyzji kierunek właściwy dla naszej gospodarki”²⁵. W literaturze²⁶ wskazuje się na trzy podstawowe typy informacji:

a) informacja biała, która funkcjonuje w oficjalnym obiegu publicznym, jest powszechnie dostępna, podmiot odpowiedzialny za jej wprowadzenie jest znany,

b) informacja szara, pochodząca ze stałego monitorowania interesujących lobbystę kwestii,

c) informacja czarna, uzyskana ze „szpiegostwa” prowadzonego przez rzecznika interesów.

Polski ustawodawca wyszedł naprzeciw oczekiwaniom grup nacisku już w roku 2001, kiedy to została uchwalona ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁷. Pewne obowiązki przewidziane we wspomnianej ustawie rozwija i uszczegóławia ustawa lobbingowa. Mocą jej unormowań Rada Ministrów, Prezes RM oraz ministrowie przygotowują, co najmniej raz na 6 miesięcy, programy swoich prac legislacyjnych dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń, które publikowane są w BIP. Wskutek tego podmioty zainteresowane uzyskują jawną (białą) informację

²⁴ Amerykańska ustawa w sprawie ujawniania działań lobbystycznych zmierzających do wywarcia wpływu na Rząd Federalny lub mających inny cel wymaga składania półrocznych sprawozdań, jednocześnie ujawniając listę kwestii, na rzecz których zaangażował się lobbysta oraz rachunek dochodów i wydatków uzyskanych z prowadzonej działalności; *Zeszyty Prawnicze* 1(5) I-III 2005, *Biuletyn Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, s. 146.

²⁵ Cytuję za M. Clamena, *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 16.

²⁶ K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, wyd. II, Kraków 2006, s. 34.

²⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198), która weszła w życie 1 stycznia 2002 r.

o zamierzeniach legislacyjnych decydentów, a także podstawową wiedzę na temat przygotowywanych projektów. Program zawiera bowiem:

- a) informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia projektowanych rozwiązań,
- b) wskazanie istoty planowanej reformy prawa,
- c) określenie organu oraz osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu (jej imię i nazwisko, stanowisko oraz funkcję),
- d) adres internetowy strony, na której projekt będzie dostępny,
- e) ewentualnie: fakt rezygnacji z pracy nad projektem, ze wskazaniem przyczyn rezygnacji.

W tym miejscu należy jednak wytknąć ustawodawcy brak konsekwencji i wyrazić ubolewanie, że powyższy obowiązek nie obejmuje także innych organów mających uprawnienie do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności zaś prawa stanowionego na poziomie samorządowym, gdzie lobbying, od czasu restytucji samorządu, jest szczególnie intensywny i skuteczny, za to mało przejrzysty.

Na tle powyższych uwag pojawia się pytanie o pozycję notariatu w kontekście obowiązywania ustawy lobbyingowej. Nie budzi wątpliwości, że notariusz wykonujący przewidziane prawem czynności nie może być adresatem działań o charakterze lobbyingowym. Działania, które podejmuje, mieszczą się w sferze stosowania prawa, której ustawa nie obejmuje. Poza tym rejentowi nie może być przypisana funkcja organu władzy publicznej. Na pytanie o możliwość wykonywania przez notariusza w kancelarii usług o charakterze lobbyingowym należy również odpowiedzieć negatywnie. Mając na uwadze brzmienie art. 19 § 2 w zw. z art. 79 pr. o not. należy stwierdzić, że, po pierwsze: notariuszowi nie wolno podejmować zajęcia polegającego na pośrednictwie (lobbying niewątpliwie do takich usług należy), a po wtóre: w zamkniętym katalogu czynności – wymienionych w wyżej wskazanej ustawie – których notariusz może dokonywać, nie odnajdujemy działalności lobbyingowej. Powyższe wnioski wcale nie oznaczają, że rzecznictwo interesów stanowi dla notariatu instytucję bezużyteczną, a wręcz przeciwnie. W Polsce rysuje się model lobbingu zwany korporatystycznym. Polega on na tym, iż „zasadnicze decyzje ekonomiczne, polityczne lub społeczne podejmowane są w wyniku negocjacji między państwem a różnego rodzaju uprzywilejowanymi grupami interesów. Polityka publiczna opiera się na negocja-

acjach pomiędzy nimi a rządem”²⁸. Notariat należy do tych grup nacisku, z którymi decydenci mają obowiązek prowadzenia konsultacji w sprawie zmian przepisów dotyczących jego funkcjonowania. W szczególności KRN wyraża opinię w sprawie ustalenia maksymalnych stawek za czynności notarialne, określenia zakresu ubezpieczenia obowiązkowego czy wysokości opłaty za odbycie aplikacji. Powyższe uprawnienie przyznaje organom notariatu dogodną pozycję do występowania w imieniu samorządu, czyniąc go, niejako z mocy prawa, instytucją predysponowaną do wykonywania czynności o charakterze lobbingsowym.

Wypada także zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby KRN korzystała w celu artikulacji swoich propozycji legislacyjnych z pomocy fachowców, czyli zawodowych lobbystów. Takich ograniczeń nie formułuje prawo o notariacie, tym bardziej nie przewiduje ich ustawa lobbingsowa.

Aby lobbings był skuteczny, musi opierać się na przygotowanej odpowiednio wcześniej strategii. Działania improwizowane, podejmowane *ad hoc*, nie przyniosą pożądanego skutku. Poza tym tylko świadoma, ukierunkowana działalność nosi znamiona lobbingsowej. Podstawowe rozróżnienie to podział na strategię ofensywną i defensywną. „Celem lobbingsu ofensywnego jest [...] niedopuszczenie do realizacji projektów mogących wpływać negatywnie na interesy danej grupy. Strategie defensywne skupiają się natomiast na podtrzymywaniu, wspomaganiu projektów mających pozytywny wpływ na interesy określonej grupy”²⁹. Grupa interesu powinna odpowiednio wcześniej dostrzec zagrożenie, które niesie projekt aktu prawnego i zareagować poprzez dobór właściwej taktyki.

Najsukuteczniejszą metodą prowadzenia lobbingsu jest lobbings bezpośredni, czyli działalność polegająca na nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z decydem (face to face). Jest ona najprostszą, wiąże się z ponoszeniem stosunkowo niewielkich nakładów finansowych (np. koszt obiadu, podczas którego naświetla się istniejący problem) i mniej czasochłonna od technik lobbingsu pośredniego. Podstawowy problem, który jest związany z powyższą taktyką, to konieczność zaaranżowania spotkania z decydem. Wspomnieć należy, że adresatom działań nie może

²⁸ M. Mołęda-Zdziech, *Między pluralizmem a korporatywizmem...*, s. 112.

²⁹ K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbings...*, s. 161.

być osoba, której poglądy na daną kwestię są w opozycji do stanowiska reprezentowanego przez grupę interesu. Najlepiej więc, aby „celem ataku” był parlamentarzysta co najmniej neutralnie podchodzący do problemu.

Spotkanie ma najczęściej charakter informacyjny. Deputowanemu dostarcza się materiały w formie pisemnej, tak aby mogły być przez niego później wykorzystane. Największe znaczenie mają tu różnego rodzaju badania i opracowania (nie trzeba chyba wspominać, że ich wyniki powinny być pozytywne dla grupy nacisku), a także specjalistyczne informacje związane z konkretną sprawą umieszczoną w porządku prac legislacyjnych. W kontekście ustawy lobbingsowej do metod bezpośrednich zaliczymy także możliwość zaprezentowania stanowiska podczas wysłuchania publicznego. Warunkiem nawiązania trwałej współpracy z parlamentarzystą, co znacznie ułatwi dalszą współpracę, jest rzetelność dostarczanych informacji.

Techniki lobbingu pośredniego są znacznie bardziej urozmaicone, choć ich stosowanie może przynosić mniejsze rezultaty od działań bezpośrednich. V.O. Key wyróżnił dwie metody stosowane w amerykańskim Kongresie. „Metoda sztucera” polega na poszukiwaniu kontaktów z ludźmi powiązаныmi z deputowanym więzami natury osobistej lub interesami. Następnie osoby te skłania się do współpracy z lobbies poprzez podjęcie czynności zapewniających przychylność kongresmana dla stanowiska organizacji. Natomiast „metoda śrutówki” charakteryzuje się stymulowaniem członków grupy nacisku i osób jej przychylnych do działań podejmowanych wobec prawodawcy, polegających np. na uczestniczeniu w akcji wysyłania listów, mailing, telefonowanie do deputowanych. Ponieważ metoda ta sprzyja przede wszystkim tworzeniu pozytywnego klimatu wokół określonej sprawy, dlatego też większość grup stosuje powyższe techniki łącznie³⁰.

Jeszcze większego zaangażowania członków grupy interesu wymagają działania polegające na organizacji protestów, bojkotów czy, spotykane w polskiej rzeczywistości, wysypywanie zboża na tory. Takie akcje mogą niekiedy irytować, ale odpowiednie przedstawienie problemu w mediach, których wykorzystanie jest niezbędnym elementem strategii, oraz udział poważnej liczby uczestników prowadzą z reguły do chociażby

³⁰ V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York 1955, s. 166.

ograniczonego sukcesu³¹. Tego rodzaju lobbing określany jest jako „partyzancki” lub „kowbojski”³², w literaturze amerykańskiej wspomniana taktyka nazywana jest „bronią słabych”³³.

Natomiast lobbing prowadzony za pomocą środków masowego przekazu należy do przedsięwzięć bardzo kosztownych, które muszą być starannie przygotowane. Jest to taktyka długofalowa, podejmowana w celu kreacji pozytywnego klimatu wokół pewnej sprawy, która po stworzeniu przychylniej atmosfery społecznej i politycznej stanowi doskonały punkt wyjścia dla konkretnych czynności rzeczniczych³⁴.

Dla skutecznie prowadzonej akcji lobbingowej najważniejsze jest odpowiednie wybranie momentu rozpoczęcia działań. Doskonałą pozycję wyjściową stanowi sytuacja, kiedy grupa nacisku sama przygotowuje projekt korzystnej dla siebie regulacji prawnej, nie czekając na inicjatywę rządzących. Korzystne bywa również rozpoczęcie kampanii jeszcze przed wniesieniem projektu do Sejmu, kiedy prace nad ustawą nie są zaawansowane i jest możliwość wprowadzenia istotnych zmian. Jeśli bowiem projekt aktu prawnego trafi do parlamentu, na wprowadzenie radykalnych poprawek może być za późno. Wtedy jedyną możliwością korekty niekorzystnych propozycji prawnych jest przekonanie do swoich racji członków komisji sejmowej. Może się to dokonać poprzez udział przedstawicieli grupy interesu w pracach komisji w charakterze ekspertów. Inną możliwością jest próba wpływu na posłów poprzez zainicjowanie wysłuchania publicznego w danej sprawie. „Należy podkreślić, że Sejm bardzo rzadko głosuje inaczej niż za przyjęciem lub odrzuceniem poprawki czy wniosku niż wynika to z treści sprawozdania komisji. Jest to związane przede wszystkim z zasadą proporcjonalnego udziału członków izby w składach osobowych komisji”³⁵.

Z tego względu istnieje konieczność utrzymywania kontaktów z politykami różnych opcji, aby zbierać informacje o nowelizacjach aktów prawnych. O tym, jak trudno jest je zdobyć, mogą świadczyć chociażby

³¹ K. Z w i e r z c h o w s k i, *Organizacje interesów...*, 51.

³² B. S z m u l i k, M. Ż m i g r o d z k i, *Grupy nacisku*, [w:] M. C h m a j, *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 72.

³³ K. Z w i e r z c h o w s k i, *Organizacje interesów...*, s. 51.

³⁴ Przykłady korzystania z tej metody lobbingu przedstawia K. Z w i e r z c h o w s k i, *Organizacje interesów...*, s. 51.

³⁵ H. P a j d a ł a, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 63.

wypowiedzi pracowników międzynarodowych firm lobbujących, funkcjonujących w Polsce, którzy narzekają, że zbieranie informacji, np. o planowanych regulacjach prawnych, zajmuje 80% czasu pracy lobbystów, a w krajach zachodnich to zaledwie 5%”³⁶. Dlatego konieczny jest stały monitoring procesów legislacyjnych, aby istniała możliwość włączenia się odpowiednio wcześniej i zareagowania. Warto zwrócić się ku pomysłowi J. Jacyszyna postulującego stworzenie na szczeblu Krajowej Rady Notarialnej zespołu ds. monitoringu, który zajmowałby się analizą programów prac legislacyjnych³⁷. Należy pamiętać o tym, że często – choć nie jest to regułą – daleko lepsze skutki przynosi działalność solidarna, oparta na zbudowanym sojuszu, niż aktywność samodzielna. Jeśli uda się zbudować koalicję, łatwiej jest niekiedy przeforsować postulaty, które wówczas nie pozostają bez echa. W przypadku notariatu racjonalny wydaje się sojusz z przedstawicielami innych zawodów prawniczych – przede wszystkim adwokatów i radców prawnych. Nie można zapomnieć o ogromnej sile środowiska naukowego, które posiada znaczny autorytet wśród społeczeństwa. Za jego pomocą lobbging pośredni, a więc odwołujący się do przekonań opinii publicznej, może być bardzo skuteczny.

Nie sposób nie zauważyć, że polska regulacja działalności lobbgingowej wniosła niewiele do obowiązującego systemu prawnego. Poszczególne rozwiązania ujęte w ustawie mogły z powodzeniem znaleźć się w istniejących już regulacjach prawnych poprzez dokonanie w nich niewielkich nowelizacji³⁸. Z tego względu wydaje się, że główną ideą, która przyświeca-

³⁶ S. Wilkos, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] M. Wałęcki, *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000, s. 81-82.

³⁷ J. Jacyszyn, *Czy notariatowi...*, s. 184.

³⁸ Materia poświęcona obowiązkowi przygotowywania programu prac legislacyjnych przez Radę Ministrów, Prezesa RM oraz ministrów stanowi szczegółowe rozwinięcie dyspozycji ustawy o dostępie do informacji publicznej, w której nakazuje się udostępnianie informacji o polityce wewnętrznej i zewnętrznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz o projektowaniu aktów prawnych. Natomiast kwestie związane z prowadzeniem zawodowej działalności lobbgingowej można było włączyć do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ponieważ przepisy ustawy lobbgingowej nie promują w żaden sposób zawodowych lobbystów podczas udziału w wysłuchaniu publicznym, możliwa była całkowita rezygnacja regulacji tego zagadnienia w ustawie lobbgingowej. Lobbyści zgłaszałiby wtedy chęć uczestnictwa w wysłuchaniu w sposób przewidziany przez Regulamin Sejmu.

ła twórcom pierwszej w Polsce ustawy lobbingowej, była próba przybliżenia obywatelom znaczenia tej instytucji. Lobbing bowiem utożsamiany był właściwie z korupcją, a ujawnienie zakulisowych działań najpopularniejszego w kraju lobbysty wrażenie to dodatkowo spotęgowały. Ze względu na marginalny zakres uprawnień nadany ustawą zawodowym lobbystom można mieć jednak wątpliwości, czy celem prawodawcy było również zachęcenie grup nacisku do korzystania z dyspozycji ustawy.

Lobbing jest procesem, w ramach którego rzecznicy interesów próbują skłonić decydentów, a więc wszystkie osoby czy organy i instytucje publiczne, które władne są do powzięcia istotnych z punktu widzenia lobbysty rozstrzygnięć, do zaakceptowania polityki pożądanej przez klientów. Z punktu widzenia decydentów natomiast istnienie *lobbies* daje możliwość zasięgania opinii w rozmaitych sprawach, korzystania z przygotowanych przez nich fachowych ekspertyz czy udziału w konferencjach, co przekłada się na lepszy przepływ informacji między organami władzy a społeczeństwem. Lobbyści nie stanowią zatem kasty *quasi-przestępczej*, ale stanowią istotne ogniwo pośredniczące w procesie decyzyjnym demokratycznego państwa, stając się w tym względzie konkurencją dla partii politycznych.

Spore zainteresowanie problematyką *lobbies* w społeczeństwie, mediach, a także w nauce zdaje się wskazywać, że lobbing zacznie być wreszcie postrzegany jako doskonała platforma dla artykulacji postulatów i żądań różnych grup interesów, a politycy zaczną łaskawszym okiem patrzeć na działalność grup interesu oraz reprezentujących je zawodowych lobbystów.