

Dr Paweł Kuczma
Uniwersytet Wrocławski

Uprawnienia notariatu w korporacyjnym modelu lobbingu

1. W polskim systemie prawnym lobbing (inaczej: rzecznictwo interesów) został zinstytucjonalizowany 7 lipca 2005 r., kiedy to uchwalono, bez żadnego głosu przeciw, ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹. Mimo to, że instytucja ta ma już kilkuletnią historię, a biorąc pod uwagę pierwsze próby uregulowania tego zjawiska w naszym kraju – nawet kilkunastoletnią – słowo „lobbing” w dalszym ciągu kojarzy się pejoratywnie: z działalnością na styku polityki i biznesu, z pozalegalnymi formami nacisku na decydentów, a nawet z korupcją. Trudno się temu dziwić, skoro w prasie o lobbingu pisało się i nadal pisze przede wszystkim przy okazji skandali korupcyjnych. Lobbing budzi skrajne emocje i jest utożsamiany z „zepsuciem świata polityki” nie tylko w Polsce². Ambiwalencja w kwestii nazwy jest symptomatyczna. Na przykład utworzony przez Komisję Europejską w ramach Europejskiej inicjatywy na rzecz Przejrzystości rejestr nie jest „rejestrem lobbystów”, ale „Rejestrem Rzeczników Interesów”. Jest to spowodowane obawami związanymi z dwuznacznym statusem lobbingu w kulturze politycznej krajów członkowskich Unii³.

¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

² K. Z w i e r z c h o w s k i, *Ewolucja federalnego ustawodawstwa lobbingowego w USA*, Przegląd Legislacyjny 2005, nr 5-6, s. 79.

³ A. K. C i a n c i a r a, *Instytucjonalizacja lobbingu w Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 2009, nr 2, s. 55.

Warto zatem zastanowić się nad tym, czy „diabeł jest rzeczywiście tak straszny, jak go malują” i skąd się biorą różnice w postrzeganiu i akceptowaniu lobbingu w Europie i na kontynencie amerykańskim, gdzie o naciskach wywieranych przez *lobbies* pisze się na ogół pozytywnie⁴? Czy wreszcie notariusze powinni bać się lobbingu, skoro wykonują zawód zaufania publicznego, czy sami mogą podejmować działania o charakterze lobbingowym?

2. Zgodnie z ustawową definicją działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej). Co ważne, ustawodawca wyraźnie wskazał, że za działania lobbingowe mogą być uznane wyłącznie takie formy nacisku, które są zgodne z obowiązującym prawem. W ten sposób instytucja ta jest także rozumiana w ustawodawstwie innych państw regulujących kwestię rzecznictwa interesów (wyjątek stanowi jedynie ustawa litewska). Sformułowanie to wzbudziło wątpliwości w świecie nauki, ponieważ lobbing nie stanowi kontraktu w prawie karnym, wobec czego taki zapis nie był konieczny⁵. Wśród autorów ustawy przeważała jednak chęć „ucywilizowania” tej instytucji i zdjęcia z lobbingu etykiety działalności nielegalnej czy też korupcyjnej. Projekt był bowiem procedowany po ujawnieniu okoliczności uchwalania ustawy o grach losowych, a spotkania członków komisji odbywały się na tle budzącej szerokie zainteresowanie społeczne „afery Rywina”. Chwały lobbyistom nie przysporzył także najbardziej znany lobbyista – Marek Dochnal, który został nawet napiętnowany przez środowisko polskich lobbyistów.

⁴ „(...) wielu współczesnych autorów amerykańskich widzi w *lobby* przejaw demokracji, czynnik nieomal tak ważny jak kongres, jak instytucja prezydenta, jak Sąd Najwyższy. Czynnik, bez którego amerykański system polityczny funkcjonować nie może. Widzą oni w *lobby* sposób realizacji konstytucyjnie zagwarantowanego prawa petycji, odzwierciedlenie pluralistycznej koncepcji społeczeństwa, którego zróżnicowane interesy mogą dzięki *lobby* znaleźć zaspokojenie. Widzą w nim mechanizm, bez którego nie można sobie wyobrazić funkcjonowania ustroju demokratycznego”. S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1974, s. 212.

⁵ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 5, s. 55.

W potocznym rozumieniu termin „lobbying” oznacza po prostu „załatwnictwo”⁶, a także oddziaływanie na wszelkie instytucje czy osoby, które władne są powziąć rozstrzygnięcia istotne dla podmiotu zainteresowanego. Tymczasem ustawodawca zdefiniował to pojęcie jako działalność ukierunkowaną na wywieranie wpływu tylko na organy władzy publicznej, do których zaliczamy „organy państwa, organy samorządu terytorialnego, a także podmioty, które choć nie są organami państwa ani organami samorządu terytorialnego, to wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlecenia (powierzenia) im tych zadań, niezależnie od formy organizacyjnej, jaką ten podmiot posiada”⁷.

Typowe działania lobbyingowe obejmują nie tylko bezpośrednie rozmowy i kolacje z politykami, ale piśmiennictwo kwalifikuje tu również metody pośredniego wpływu, jak np. oddziaływanie na bliskich deputowanych, którzy następnie przekonują polityków do racji lobbystów, powoływanie się na opinie autorytetów ze świata nauki, organizowanie manifestacji, a nawet wpływanie za pomocą mediów na opinię publiczną, która następnie będzie wywierać presję na rządzących.

Lobbying regulowany ustawą z dnia 7 lipca 2007 r. dotyczy szeroko rozumianego procesu stanowienia prawa. Przedmiotem zainteresowania rzeczników interesów nie są bowiem wyłącznie prace legislacyjne prowadzone w obu izbach parlamentu, ale także – a może nawet przede wszystkim – etap pisania projektu ustawy, procedowanie w poszczególnych ministerstwach, a także konferencje uzgodnieniowe w Radzie Ministrów. Lobbyingiem można również nazwać oddziaływanie na głowę państwa w czasie dokonywanej przez nią kontroli prewencyjnej konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem⁸. Problematyczne jest natomiast uznanie za lobbying wpływanie na podmioty mogące zainicjować następczą kontrolę konstytucyjności i legalności norm prawnych, czyli tych norm, które już przyjęto i które obowiązują w porządku prawnym⁹. Zgodnie z polską definicją działaniem

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

⁷ J. Trzciniński, *Komentarz do art. 80 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 4-6.

⁸ „Prewencyjna kontrola ustaw jest częścią postępowania ustawodawczego”. Cyt. za B. Banaszką, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 110.

⁹ Katalog tych podmiotów odnaleźć można w art. 191 Konstytucji.

lobbingowym nie jest wywieranie wpływu w procesie: 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, c) mianowania na stanowiska, d) wydawania innych decyzji administracyjnych.

3. Analiza rozwoju lobbingu w różnych państwach prowadzi do wniosku, że w zależności od systemu politycznego rzecznictwo interesów rozwijało się odmiennie. Różnice zauważalne są zwłaszcza wtedy, gdy porównamy skrajne podejścia do regulacji opisywanego tu zagadnienia – lobbing amerykański i lobbing austriacki. Podczas gdy w USA tysiące lobbystów za pomocą wysublimowanych metod oddziaływania oraz przez bezpośrednie kontakty wpływają na kongresmanów, w Austrii ustawodawca poprzez włączenie grup interesu w proces decyzyjny ograniczył praktycznie do zera aktywność lobbystów.

Przyczyn zróżnicowania dróg rozwoju lobbingu – drogi amerykańskiej i drogi europejskiej – jest kilka. Należy przede wszystkim wskazać, że Stany Zjednoczone są krajem stosunkowo młodym. Podczas gdy w Europie istniały już wypracowane nawet przez setki lat procedury decyzyjne, w których uwzględniany był głos „ludu”, w Ameryce państwo budowano od podstaw. Oczywiście posiłkowano się doświadczeniami innych krajów, ale proste zaadoptowanie wielu instytucji było po prostu niemożliwe. Trudno było się cofnąć do średniowiecza i wzorem ówczesnych stworzyć organizacje, które reprezentowałyby interesy zrzeszonych w nich obywateli. Poza tym powstanie USA w zasadzie zbiegło się w czasie z początkami prawa zrzeszania się. Społeczeństwo amerykańskie było (zresztą takie pozostaje po dzień dzisiejszy) wyjątkowo różnorodne nie tylko pod względem kulturowym, religijnym, ale także i narodowościowym. Alexis de Tocqueville, badając powyższe zjawisko, użył nawet określenia „społeczeństwo uczestniczące”, stwierdzając, że Amerykanie ze wszystkich „warstw, o wszelkich poglądach i wszelkiego wieku dzień po dniu nabierają przekonania do stowarzyszania się i przyzwyczajają się do takiego funkcjonowania”¹⁰.

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 119.

R.H. Davidson i W.J. Oleszek piszą natomiast, że „od czasów narodzin amerykańskiego narodu lobbyści i działalność lobbystyczna stały się integralną częścią tworzenia prawa”¹¹. Dlatego też działania lobbystyczne „tak głęboko wrosły w tkankę amerykańskiego życia politycznego, że można by było z dużą dozą słuszności twierdzić, iż historia działalności lobbystycznej to prawie to samo co historia amerykańskiego ustawodawstwa”¹².

Model lobbingu anglosaskiego, tzw. pluralistyczny, charakteryzuje się mnogością grup interesu występujących na arenie przetargów decyzyjnych, które prezentują rozmaite programy, wyznaczają odmienne ideologie i reprezentują różne grupy społeczne. Warto tu dodać, że w zasadzie żadna z grup nie dysponuje monopolem na wywieranie wpływu politycznego, choć silniejsze zawłaszczają niekiedy wybrane rejony rynku politycznego¹³. Bardzo często interesy pewnej grupy społecznej są reprezentowane przez więcej niż jedną organizację, co powoduje rozproszenie i często osłabienie skuteczności działań. Brak stałej reprezentacji wywołuje konieczność desygnowania na scenę polityczną niezliczonej rzeszy lobbystów, spośród których każdy reprezentuje interesy swoich zleceniodawców. Zdarza się też, że grupy presji zawierają ze sobą – z reguły nietrwałe – koalicje, wskutek czego możliwość uzyskania pozycji partnera dla rządu jest ograniczona. Model pluralistyczny cechuje bowiem zjawisko rywalizacji, a nie budowania porozumienia. Nie można zapomnieć o specyficznej roli partii politycznych w amerykańskim systemie sprawowania władzy. Mimo funkcjonowania systemu dwupartyjnego programy partii w zasadzie nie różnią się od siebie. Organizmy partyjne nie są zbiorem ludzi, którzy wyznają jedną ideologię, ale składają się z reprezentantów i przedstawicieli różnorodnych interesów. Koalicje bywają budowane ponad podziałami partyjnymi i z tego powodu odpowiedzialność rządzących

¹¹ R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, Warszawa 2004, s. 358.

¹² E. Lane, *Lobbing and the Law*, Berkeley 1964, s. 18. Cyt. za: R.H. Davidson, W.J. Oleszek, *Kongres...*, s. 358.

¹³ Jest to spostrzeżenie neopluralistów negujących tezę o równowadze wpływów, według których „grupy reprezentujące interesy biznesu w systemie kapitalistycznym mają zasadniczo łatwiejszy dostęp do ośrodków władzy państwowej niż interesy pozostałych grup społecznych”. A.J. Jabłoński, *Teorie państwa i grup interesów w teoriach polityki*, [w:] Z. Machelski i L. Rubisz *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 40.

ulega niejednokrotnie rozmyciu, bo w wielu sprawach trudno jest jednoznacznie wskazać ugrupowanie będące autorem podjętych rozstrzygnięć. Żadna z grup nacisku nie dysponuje monopolem na reprezentowanie określonych grup społecznych, dlatego też decydenci powstrzymują się od tworzenia trwałych sojuszy, gdyż te mogą okazać się politycznie niewygodne¹⁴.

W modelu pluralistycznym przynależność do różnego typu ugrupowań, mam tu na myśli głównie podmioty gospodarcze, nie jest przymusowa. Związki zawodowe czy organizacje pracodawców „nie są podzielone według struktury branżowej, dlatego podejmują nierzadko działania konkurencyjne i nie zajmują pozycji monopolistycznych w swoich dziedzinach”¹⁵. Poza tym rywalizujące podmioty traktuje się w sposób równorzędny, bez stosowania wobec niektórych preferencji czy jakiś przywilejów¹⁶.

Uprzywilejowaną pozycję amerykańskich grup interesu w procesie decyzyjnym A. Holtzman uzasadniał pięcioma czynnikami: 1) brakiem ideologii świadomości obywateli; 2) przywiązaniem Amerykanów do tradycji demokratycznych oraz do życia w lokalnych społecznościach; 3) federalną strukturą państwa; 4) trójpodziałem władzy z funkcjonującym systemem *checks and balance* (hamulców i równowagi); 5) niedyscyplinowaniem stronnictw politycznych¹⁷.

Tymczasem w rozwoju i zaakceptowaniu **modelu lobbingu europejskiego**, zwanego korporacyjnym (korporatywistycznym), poważną rolę odegrała tradycja. Jego geneza sięga bowiem korzeniami średniowiecznych korporacji zawodowych i handlowych. Gildie zrzeszały kupców jednego lub kilku miast w celu zapewnienia jej członkom bezpieczeństwa oraz opanowania poszczególnych dziedzin handlu w mieście czy okolicy. Gildie spełniały także funkcje towarzyskie, religijne, zbrojne oraz samo-

¹⁴ R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. W.A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997, s. 190.

¹⁵ U. Kurczewska, *Lobbing jako forma reprezentacji interesów*, [w:] *Nauka o państwie*, red. P. Kaczorowski, Warszawa 2005, s. 116.

¹⁶ Tamże, s. 115.

¹⁷ M. Mołęda-Zdziech, *Między pluralizmem a korporatywizmem – próba rekonstrukcji modeli lobbingu*, [w:] *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, red. J. Gładysz-Jakóbiak, Warszawa 2002, s. 124.

pomocowe, poza tym usiłowały wyjednać u panujących szczególne przywileje handlowe w postaci prawa składu i przymusu drogowego. Podobne funkcje pełniły organizacje rzemieślników, tzw. cechy. Przynależność do nich była przymusowa. Specjalne ustawy cechowe, których przestrzeganie poddane było nadzorowi władz miasta, normowały warunki pracy i produkcji, co wykluczało konkurencję między mistrzami w tej samej branży¹⁸.

Model korporacyjny oznacza, że interesy pewnych grup odgrywają istotną rolę i organizacje te są włączane w sformalizowane procesy decyzyjne struktur państwowych. To jednak nie grupy, ale państwo decyduje, z którymi organizacjami należy prowadzić negocjacje na temat kształtowania polityki państwa. Zalicza się do nich najczęściej scentralizowane stowarzyszenia gospodarcze, związki zawodowe czy organizacje pracodawców, które charakteryzuje przymusowe członkostwo. Natomiast interesy pozostałych grup społecznych, które nie zostały włączone w procedury podejmowania rozstrzygnięć czy nawet konsultacji, mają znaczenie marginalne. Najlepiej jest to widoczne na etapie powstawania aktów legislacyjnych, kiedy to państwo konsultuje treść norm zawartych w projektach z organizacjami pozarządowymi. Ich twórcy stoją na stanowisku, że aby ustawa była należycie rozumiana, ale i w konsekwencji respektowana, w jej tworzeniu powinny uczestniczyć te podmioty, których regulacja będzie bezpośrednio dotyczyć¹⁹.

Obecnie korporacjonizm występuje zwłaszcza w tych państwach, w których władza publiczna mocno ingeruje w sferę gospodarki. Skutkiem tego jest występowanie instytucjonalnych powiązań między państwem a grupami interesu w procesie kształtowania szeroko rozumianej polityki państwa. Działalność grup przybiera postać systematycznej, długofalowej współpracy z organami państwa, co wymusza istnienie silnych, zhierarchizowanych korporacji, gdzie zasadnicze decyzje zapadają na poziomie elit. W ramach tych grup istnieją węższe interesy, które jednak w trakcie wypracowywania końcowego stanowiska są porzucane w imię enigmatycznego interesu grupowego²⁰. W modelu korporacyjnym „zo-

¹⁸ E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004, s. 294-298.

¹⁹ U. Kurczewska, *Lobbing jako forma...*, s. 113-114.

²⁰ R. Herbut, *Polityka przetargów...*, s. 191 i nast.

staje zatarta granica pomiędzy sferą kwestii publicznych a prywatnych. Grupy interesu zajmują określone formalne miejsce w ramach administracji publicznej, a państwo »deleguje« im wiele uprawnień, i to zarówno w zakresie podejmowania decyzji, jak i wprowadzania ich w życie»²¹.

Oczywiście korporacjonizm w Europie „ma wiele twarzy”. Są kraje, gdzie jest on silny (Austria, Niemcy), umiarkowany (Holandia), a są takie, gdzie jest słaby (np. Wielka Brytania czy Francja, co zbliża te kraje do modelu pluralistycznego). Model ten szczególnie wyraźnie rysuje się w państwach o tradycji protestanckiej etyki pracy, czyli krajach Europy Północnej. W Europie Południowej jest słabiej rozwinięty i opiera się na nieco innych założeniach. Na przykład Włosi uprawiają lobbing przy wykorzystaniu sieci nieformalnych powiązań i kontaktów towarzyskich, w Hiszpanii spore znaczenie odgrywają działania na szczeblu regionów i poziomie lokalnym, zaś we Francji intensywny jest lobbing polegający na występowaniu powiązań między absolwentami kilku szkół (mówi się tam z tego powodu o „enarchii”, czyli rządach „enarków”)²². Także obowiązujące przepisy prawne odmiennie regulują możliwość i sposób wpływu poszczególnych organizacji na proces decyzyjny. W wielu państwach opiera się on na istnieniu trójstronnych ciał negocjacyjnych składających się z przedstawicieli rządu, organizacji pracodawców i związków zawodowych, w ramach których ustala się kwestie płacowe, cenowe czy podatkowe²³. Istnieją także procedury, które angażują pozostałe podmioty życia społeczno-gospodarczego reprezentujące interesy swojej branży, niekiedy pojawiają się nawet przepisy dopuszczające działalność zawodowych lobbystów.

W krajach Europy Środkowowschodniej możemy mówić o rozwiązaniach pośrednich, ponieważ występują tam elementy zarówno pluralizmu, jak i korporacjonizmu. Państwa te charakteryzuje wielość organizacji związkowych i słaba pozycja organizacji reprezentujących sferę przedsiębiorców²⁴. Dlatego jednoznaczne stwierdzenie, z jakim modelem

²¹ Tamże, s. 197.

²² J. K n a s t, *Lobbing w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wspólnoty Europejskie 2006, nr 5(174), s. 4.

²³ J. B a r t y z e l, *Korporacjonizm*, <http://haggard.w.interia.pl/corpo.html>.

²⁴ J. W o j n i c k i, *Grupy interesu w Europie Środkowowschodniej*, Przegląd Europejski 2002, nr 2, s. 116.

polityki grup interesu mamy do czynienia, jest utrudnione i budzi wątpliwości.

Polski model regulacji lobbingu wpisuje się w schemat korporacjonizmu. Już na płaszczyźnie konstytucyjnej odnaleźć można unormowania, które preferują dialog z organizacjami społecznymi w ramach sformalizowanych procedur. Preambuła zawiera stwierdzenie, że Konstytucja została uchwalona m.in. w oparciu o „dialog społeczny”. Klauzula ta stanowi swoistą wytyczną dla organów państwa, aby wszelkie akty podkonstytucyjne były przyjmowane wspólnie z czynnikiem społecznym – z obywatelami i organizacjami, których materia prawna będzie dotyczyć. Winny być zatem tworzone kanały komunikacyjne zapewniające przepływ informacji i konsultacje nie tylko w parlamencie, ale podczas całego, szeroko rozumianego procesu decyzyjnego. Do tego postulatu nawiązuje art. 20 Konstytucji, który reguluje jedynie sferę dialogu w gospodarce, ale w kontekście brzmienia preambuły może stanowić wskazówkę dla kreacji mechanizmów dialogu i współpracy także w innych dziedzinach życia. Zgodnie z jego treścią społeczna gospodarka rynkowa, będąca podstawą ustroju gospodarczego RP, jest oparta (obok wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej) na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Tymi partnerami będą podmioty pełniące podstawową rolę w procesach społeczno-gospodarczych, a zatem z jednej strony związki zawodowe i wszelkie organizacje reprezentujące interesy pracownicze, w tym rolnicze, z drugiej zaś organizacje pracodawców, samorządy gospodarcze i zawodowe. Wszystkie te podmioty można zatem nazwać swego rodzaju grupami interesu, a zatem organizmami, które są władne do powzięcia działań o charakterze lobbingowym.

Tezy o korporacyjnym modelu lobbingu nie podważa nawet obowiązująca ustawa lobbingowa, mająca z założenia stymulować rozwój modelu pluralistycznego. Regulacja wprowadza bowiem dualizm wśród samych lobbystów, dzieląc ich na takich, którzy wykonują usługi lobbingowe w formie zajęcia zarobkowego, prowadzonego bądź na zasadach określonych w przepisach ustawy o działalności gospodarczej, bądź też na ogólnych, kodeksowych zasadach właściwych dla stosunków obligacyjnych (nawiązanie do modelu pluralistycznego) oraz na lobbystów, których działalność polega na promowaniu lub obronie interesów środowiska, z którego się wywodzą (korporacjonizm).

W Polsce obowiązują również inne regulacje – o randze ustawowej – za pomocą których wiele grup interesu zostało włączonych bezpośrednio w proces konsultacyjny poprzedzający działalność ustawodawczą parlamentu. Jedną z nich jest ustawa – Prawo o notariacie, w oparciu o którą notariusze zostali formalnie włączeni w proces legislacyjny aktów prawnych bezpośrednio dotyczących ich zawodowych interesu (art. 40 § 1 pkt 2 lit. b). Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii konsultacji społecznych, uznał, że pod pojęciem trybu ustawodawczego „rozumieć należy nie tylko czynności składające się na rozpatrzenie projektu ustawy w parlamencie i jego przyjęcie w drodze głosowania przez obydwie izby, w sposób określony w Konstytucji oraz regulaminach izb, lecz także przygotowanie projektu ustawy z udziałem zorganizowanych grup (organizacji) społecznych, jeżeli taki udział jest ustawowo przewidziany”²⁵. Tym samym pominięcie etapu konsultacji projektu może nawet doprowadzić do postawienia regulacji zarzutu niekonstytucyjności i jej uchylecia.

Na konieczność wyrażenia opinii o projektach ustaw zawierających zmiany przepisów dotyczących funkcjonowania notariatu zwraca także uwagę Regulamin Sejmu. Wnioskodawca, wnosząc projekt na ręce Marszałka Sejmu, ma obowiązek załączyć do niego uzasadnienie, które powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Należy jednak pamiętać, że wyrażona w tym trybie opinia nie ma mocy wiążącej dla zajmujących się projektem posłów.

Materialnym wyrazem umożliwienia notariatowi sformułowania opinii musi być przynajmniej przesłanie mu projektu ustawy. Przepisy jednak nie precyzują, jaki czas jest potrzebny na skonsultowanie projektu i dlatego każdorazowo zależy on wyłącznie od „widzimisię” twórców ustawy.

4. W ostatnich latach środowisku notarialnemu zostało przesłanych do konsultacji kilka projektów aktów prawnych: projekt ustawy o zawodach zaufania publicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, projekt rozporządzenia Ministra Finansów dotyczącego obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej notariuszy, projekt rozporządzenia

²⁵ OTK w 1992 roku – cz. I, Warszawa 1992, s. 123.

Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów, projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie obowiązku składania zeznań podatkowych przez podatników podatku od spadków i darowizn, czy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw.

Organem, który w imieniu notariuszy konsultuje projekty ustaw, jest Krajowa Rada Notarialna. „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 organowi notariatu dogodną pozycję do występowania w imieniu samorządu, czyniąc go, niejako z mocy prawa, instytucją predysponowaną do wykonywania czynności o charakterze lobbingsowym”²⁶.

Tytułem przykładu warto wskazać, że na podstawie art. 40 § 1 pkt 2 lit. b i pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie Krajowa Rada Notarialna zaopiniowała m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz o zmianie innych ustaw²⁷. W swojej uchwale, stanowiącej opinię projektu²⁸, KRN wyraziła duże zadowolenie w związku z podjętą inicjatywą nowelizacji tej ustawy, aprobując zmiany art. 1 ust. 1 i art. 40 ust. 3. Godny zauważenia i zasługujący na uznanie był fakt, że KRN zgłosiła nawet własne propozycje legislacyjne gotowych i sformułowanych zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej artykułów do przedmiotowego projektu. Wnioskowano mianowicie nowelizację kilku przepisów tej ustawy w taki sposób, „(...) aby wykluczyć jakąkolwiek możliwość niezgodności stanu prawnego ujawnionego w rejestrze zastawów (rejestrze publicznym) z rzeczywistym stanem prawnym”²⁹, co miało być osiągnięte poprzez urzędowe poświadczanie w pew-

²⁶ P. K u c z m a, *Zjawisko lobbingu w polskim porządku prawnym*, Rejent 2008, nr 5, s. 74.

²⁷ Nadesłany przy piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 16 października 2006 r. DLP.III.4291-11/06.

²⁸ Uchwała nr VI/85/2006 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz o zmianie innych ustaw.

²⁹ § 5 uchwały nr VI/85/2006.

nych sytuacjach podpisów zastawnika czy administratora zastawu. Niestety, zasugerowane w treści opinii szczegółowe poprawki legislacyjne nie znalazły uznania ustawodawcy i nie weszły w życie w brzmieniu proponowanym przez KRN.

KRN wniosła także własne propozycje zmian w przepisach obowiązujących ustaw przy okazji opiniowania autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie³⁰. Organ samorządu notariuszy opowiedział się przeciwko zmianie statusu prawnego notariusza, a ewentualną korektę tego artykułu uzależnił od wprowadzenia do przedmiotowej ustawy kilku zmian³¹. W tej sprawie dla odmiany ustawodawca uwzględnił jednak stanowisko notariatu i nie dokonał korekty art. 2 przedmiotowej ustawy określającego status prawny notariusza, w związku z czym alternatywne propozycje notariatu sformułowane na wypadek zmiany wspomnianego przepisu nie znalazły zastosowania.

Odnosząc się do wyżej podanych przykładów, należy wskazać, że sytuacje, w których samorząd notarialny zgłasza autorskie poprawki do treści obowiązujących ustaw należą, niestety, do rzadkości. KRN w swojej działalności zajmuje się raczej obroną istniejących przepisów prawnych i poddaniem surowej krytyce prób zmian obowiązujących regulacji, nie proponując w zamian nowych rozwiązań legislacyjnych. Taka pasywna

³⁰ Uchwała nr VI/95/2006 Krajowej Rady Notarialnej z 16 grudnia 2006 r. w sprawie opinii o autopoprawce do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie nadesłanej przy piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2006 r. DL-P-IV-452-5/06.

³¹ KRN wyraziła opinię, że „bez jednoczesnego zaproponowania zmian w zakresie (tylko tytułem wstępu): 1) wprowadzenia do prawa o notariacie przepisów analogicznych do art. 23 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 28 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji, 2) przesądzenia, iż Skarb Państwa odpowiada (na zasadach określonych w art. 417 kodeksu cywilnego), za szkody wyrządzone przez notariusza za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej (zwłaszcza w sferze poboru danin publicznych), 3) wprowadzenia limitu istniejących i mogących powstać w przyszłości kancelarii notarialnych, 4) wprowadzenia takich przesłanek umożliwiających powoływanie kandydatów na stanowisko notariusza, które spowodują, że notariuszem będzie mogła zostać wyłącznie osoba wyróżniająca się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, 5) ustalenia takich zasad wynagradzania notariuszy, które zapewniłyby dostęp do czynności notarialnych, ale jednocześnie zapewniłyby notariuszom godne warunki prowadzenia kancelarii i zwalniałyby notariuszy od obowiązku prowadzenia niegodnej walki konkurencyjnej (...) nie jest możliwe dokonanie zmian art. 2 Prawa o notariacie”.

rola krytycznego recenzenta jest oczywiście wygodniejsza, ale chyba należałoby oczekiwać znacznie większej aktywności ze strony KRN.

Oceniając działalność lobbingową notariatu daje się zauważyć przede wszystkim brak inwencji, gdy idzie o formułowanie nowych inicjatyw legislacyjnych. Oczywiście KRN nie posiada, zgodnie z art. 118 Konstytucji, prawa inicjatywy ustawodawczej, z którym to prawem wiąże się obowiązek nadania projektowi odpowiedniej drogi legislacyjnej. Prawo o notariacie przyznaje jednak notariuszom formalnoprawną możliwość zadbania o interesy korporacyjne, ponieważ KRN może przedstawiać własne propozycje zmian przepisów związanych z działalnością notariatu³². Możliwość tę należy rozumieć nie tylko jako redagowanie treści poszczególnych przepisów, ale także jako przedstawianie kompletnych projektów aktów normatywnych. Z punktu widzenia skuteczności prowadzonego lobbingu jest to uprawnienie nawet bardziej korzystne od opiniowania projektów, daje bowiem notariatowi sposobność przygotowywania własnych projektów regulacji prawnych. Ta metoda lobbingowa, nazywana metodą „wnieś wkład”, stanowi najlepszą drogę do odejścia od polityki zachowawczej i daje sposobność działania, nie czekając, aż do sprawy wmszają się organy władzy publicznej i skonstruują własne, niekoniecznie korzystne dla notariatu, regulacje prawne. Warto pamiętać, że decydenci są zainteresowani tego rodzaju pomocą z zewnątrz i chętnie korzystają z gotowych materiałów, dzięki czemu mogą zaoszczędzić swój cenny czas³³.

Zaproponowanie gotowego projektu ustawy ma jeszcze tę istotną zaletę, że w projekcie znajdują się unormowania zredagowane w takim brzmieniu, które jest najbardziej korzystne dla danej grupy interesu. Jest to o tyle ważne, że znacznie łatwiej jest w toku procesu ustawodawczego bronić

³² Wydaje się, że treść ustawy – Prawo o notariacie nie wyklucza możliwości korzystania z inicjatywy legislacyjnej środowiska notarialnego także w zakresie regulacji niewiążących się *sensu stricto* z działalnością notariatu. Świadczy o tym konstrukcja art. 40 pr. o not., w którym ustawodawca, wskazując uprawnienia Krajowej Rady Notarialnej, użył zwrotu „w szczególności”. Świadczy to o tym, że katalog kompetencji KRN ma charakter jedynie przykładowy.

³³ W amerykańskim Kongresie znaczny odsetek projektów został opracowany nie przez organy państwowe, ale właśnie przez specjalistyczny aparat najbardziej zainteresowanej grupy interesu.

się przed ewentualnymi zmianami w projekcie niż lobbować za wprowadzeniem do niego poprawek.

W naszym kraju jest już znana praktyka pisania ustaw przez podmioty zewnętrzne. Na przykład w pracach sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”, która postawiła sobie za cel uporanie się z biurokratycznymi przepisami i dokonanie nowelizacji ponad 100 ustaw, uczestniczyły firmy konsultingowe i kancelarie prawne, zobowiązując się do stworzenia nieodpłatnie projektów aktów prawnych. Z pomocy „z zewnątrz” korzystały również niektóre ministerstwa, np. Ministerstwo Finansów³⁴. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ notariatu w postaci KRN przygotowywał gotowe projekty legislacyjne zawierające korzystne propozycje zmian.

Krajowa Rada Notarialna wyraża także stanowiska w sprawach przedstawianych przez Ministra Sprawiedliwości (art. 40 pkt 4 pr. o not.), choć czyni to niekiedy w sposób nader ograniczony. Przykładem może być podjęcie uchwały KRN z 12 maja 2007 r. w sprawie opinii o projekcie ustawy o licencjach prawniczych (nr VI/20/2007)³⁵, w której wezwano do zaniechania dalszych prac legislacyjnych dotyczących tego projektu. W uzasadnieniu do uchwały podniesiono, że „(...) tak rażące naruszenie zasad opisanych w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego (chodzi o wyrok z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06 – przyp. P.K.) zwalnia Krajową Radę Notarialną od obowiązku przeprowadzenia pogłębionej analizy poszczególnych przepisów projektowanej ustawy, gdyż bez uprzedniej zmiany koncepcji całej ustawy dyskusja nad jej poszczególnymi przepisami jest bezcelowa”.

Wypada wyrazić żal, że przedstawiciele KRN nie dość, że zaniechali podjęcia pogłębionej polemiki z nowymi propozycjami rozwiązań prawnych zawartymi w projekcie, to jeszcze nie zdecydowali się na udział w posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej zajmującej się poselskim projektem ustawy o licencjach usług prawniczych i świadczeniu usług prawniczych (druk nr 680/VI) i nie wsparli w ten sposób obecnych tam kolegów z Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Praw-

³⁴ K. Pałak, *Kancelarie piszą ustawy*, Rzeczpospolita z 8 maja 2008 r.

³⁵ Nadesłany przy piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2007 r. DLP-IV-459-16/07.

nych argumentami przeciwko tej regulacji. Treść przedmiotowej ustawy wpływa co prawda głównie na pozycję i funkcjonowanie pozostałych wolnych zawodów prawniczych i nie dotyczy notariatu wprost. Należy jednak pamiętać, że w pewnych okolicznościach działanie w grupie podmiotów mających co do zasady tożsame interesy w istotny sposób zwiększa skuteczność podejmowanych działań lobbingowych. Wydaje się, że taka sytuacja ma miejsce w omawianym przypadku. Stworzenie silnego, jednolitego frontu, będącego w opozycji do tej regulacji i jej zwolenników, może ułatwić działania mające na celu odrzucenie projektu tej ustawy. Wypada także zauważyć, że ewentualna solidarność notariatu okazana wobec spraw interesujących żywotnie adwokatów i radców prawnych nie zostałaby zapomniana i w przyszłości notariusze mogliby liczyć na ich aktywną pomoc w zmianie niekorzystnych, tym razem dla samorządu notarialnego, rozwiązań prawnych³⁶.

5. Kolejną metodą lobbingową, która stwarza notariuszom dogodne warunki do aktywnego włączenia się w proces stanowienia prawa i lobbowania w interesie środowiskowym, jest korzystanie z wysłuchań publicznych. Instytucja ta została powołana do życia na mocy art. 8 ustawy lobbingowej³⁷. Wysłuchania publiczne umożliwiają każdemu podmiotowi, który wniesie odpowiednie zgłoszenie, wzięcia aktywnego udziału – z czym wiąże się nawet możliwość zabrania głosu – w posiedzeniu organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy lub rozporządzenia. Ta formalnoprawna metoda nacisku na parlamentarzystów jest prowadzona według sformalizowanej procedury, dane o uczestnikach są jawne i powszechnie dostępne, co powoduje, że w przypadku skorzystania z tej formy wywierania wpływu ryzyko posądzenia samorządu notariuszy o prowadzenie „nielegalnego lobbingu” jest znikome.

Dzięki wysłuchaniom każdy podmiot, który zgłosi do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu zainteresowanie pracami nad projektem usta-

³⁶ M. Clamen, opisując metody lobbingu, pisał o tym, aby pomagać innym grupom interesów. Można „(...) w ten sposób zyskać sojusznika albo może to być inwestycja na przyszłość, kiedy nadarzy się okazja do rewanżu”. M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 132.

³⁷ Pomysł na stworzenie takiej instytucji został prawdopodobnie zaczerpnięty z amerykańskiego systemu prawa, wysłuchania znane są także obecnie prawu niemieckiemu.

wy, może, w oparciu o reguły określone w Regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy. Może, ponieważ dokonanie zgłoszenia³⁸ nie gwarantuje, że wysłuchanie się odbędzie. Formalna inicjatywa należy bowiem tylko i wyłącznie do posłów. Dlatego też dopiero pisemne wystąpienie z takim wnioskiem przez kogoś z deputowanych rodzi po stronie komisji, która zajmuje się przygotowaniem danego projektu, obowiązek jego rozpatrzenia. Komisja, w drodze uchwały, wyraża zgodę (lub nie) na przeprowadzenie wysłuchania. Podejmowana przez komisję decyzja ma charakter autonomiczny i jej członkowie nie są związani obowiązkiem uwzględnienia wniosku złożonego przez zainteresowanego posła. *De lege ferenda* warto zastanowić się nad poszerzeniem katalogu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania publicznego i uwzględnić w nim np. podmioty, które mają prawo opiniować projekty ustaw³⁹.

Fakultatywność wysłuchań publicznych ma jednak i swoje dobre strony. Z instytucji tej powinno się bowiem korzystać przy rozpatrywaniu szczególnie intrygujących opinii publiczną i media projektów aktów prawnych⁴⁰. „Siłą wysłuchania publicznego jest możliwość skoncentrowania uwagi obywateli i polityków na najważniejszych ustawach. Przekształcenie wysłuchania w obowiązkową procedurę odbywającą się przy każdej lub prawie każdej ustawie stworzy z wysłuchań biurokratyczny rytuał, który szybko zostanie zapomniany”⁴¹.

³⁸ W zgłoszeniu należy podać następujące informacje: 1) imiona i nazwiska oraz adresy osób uprawnionych do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy lub rozporządzenia, 2) jeżeli występują na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby, 3) jeżeli występują na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, 4) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierzają chronić oraz rozwiązania prawne, o których uwzględnienie będą zabiegać (art. 7 ust. 4 i 5 ustawy lobbingowej oraz art. 70c ust. 3 i ust. 4 Regulaminu Sejmu).

³⁹ Według wycień w lipcu 2002 r. lista uprawnionych do opiniowania projektów ustaw obejmowała 70 podmiotów. Zob. M. Z u b i k, *Wykaz podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji*, Informacja Nr 896, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

⁴⁰ P. K u c z m a, *Niemoc wysłuchań publicznych*, Rzeczpospolita z 18-19 kwietnia 2009 r.

⁴¹ P. D o b r o w o l s k i, *Jak wprowadziłem wysłuchanie publiczne do polskiego prawa i co z tego wynika*, <http://www.sobieski.org.pl/news.php?id=68>.

Uchwała o dacie i miejscu przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podlega udostępnieniu na stronach Systemu Informacji Sejmu co najmniej 14 dni przed dniem wysłuchania. Niestety podmioty, które zaanonsowały wolę wzięcia udziału w wysłuchaniu, nie są o tym indywidualnie zawiadamiane. W związku z tym zostały „zmuszone do regularnego śledzenia procesu legislacyjnego dotyczącego interesujących ich projektów i ciągłego monitorowania publikatorów elektronicznych. Zaniedbanie wspomnianych obowiązków może doprowadzić do niedostatecznego przygotowania prezentacji i materiałów stanowiących rudymet wystąpienia podczas wysłuchania publicznego, a nawet do przeoczenia terminu i absencji”⁴².

Wysłuchania publiczne przeprowadza się po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu), odbywają się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny posiedzenia nie może obejmować innych jego punktów (art. 70f Regulaminu Sejmu). Kolejność oraz czas wystąpień jest określana przez przewodniczącą komisji. Przepisy nie wymagają, aby czas wystąpienia poszczególnych uczestników był taki sam. Ponadto przewodniczący komisji dysponuje możliwością przedłużenia wypowiedzi podmiotu uczestniczącego w wysłuchaniu. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z Regulaminem Sejmu uczestnik podczas posiedzenia komisji może zabrać głos tylko jeden raz. Natomiast sam przebieg wysłuchania publicznego jest dokumentowany w formie protokołu publikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej.

Informacje dotyczące projektu, które zostają uzyskane od uczestników wysłuchania publicznego korzystają z takiego samego statusu co wiadomości zebrane w trakcie zwykłych posiedzeń komisji sejmowych. Co za tym idzie, posłowie nie mają obowiązku uwzględniania propozycji prerעדagowania przepisów ustawy w trakcie dalszych prac legislacyjnych nad projektem zgodnie z sugestiami zainteresowanych.

Wysłuchania publiczne można zainicjować także w sprawach dotyczących projektów rozporządzeń⁴³. Przygotowuje je i prowadzi przedsta-

⁴² P. K u c z m a, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] J. B l i c h a r z, J. B o ć, *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2009, s. 617.

⁴³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. Nr 30, poz. 207).

wiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia. Cechą charakterystyczną wysłuchań poświęconych projektom rozporządzeń jest okoliczność, że biorą w nim udział osoby uczestniczące w opracowaniu projektu pod względem merytorycznym i prawnym, które ustosunkowują się na bieżąco do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego. Działalność lobbingowa wobec projektów rozporządzeń dotyczy dwóch obszarów: po pierwsze, kontroli zgodności takiego projektu z treścią upoważnienia zawartego w ustawie i po drugie, zgłaszania pomysłów racjonalizujących wykonanie ustawy, oczywiście w granicach ustawowego upoważnienia⁴⁴.

Institucja wysłuchań publicznych (*public hearings*) została stworzona w Stanach Zjednoczonych przede wszystkim dla „zwykłych” obywateli, którzy mogli wystąpić na forum komisji i wygłosić swoje stanowisko. W praktyce wysłuchania zostały zawłaszczone przez profesjonalnych lobbystów, którzy podczas wysłuchań „grają pierwsze skrzypce”⁴⁵. Ma to jednak i swoje dobre strony. Dzięki temu bowiem w wysłuchania zaangażowane są głównie podmioty zajmujące się profesjonalnie lobbieniem albo przedstawiciele różnych organizacji. W ten sposób instytucja ta zyskała ekspercki charakter. Istnieje zatem spore prawdopodobieństwo, że przy obowiązującej w naszym kraju konstrukcji przepisów związanych z wysłuchaniem, sytuacja będzie wyglądać analogicznie jak w USA.

Wydaje się, że samorząd notarialny, jako silna grupa interesu, nie powinien mieć żadnych problemów, aby przekonać posłów do inicjowania wysłuchań publicznych w sprawach, które mają istotne znaczenie dla rejentów. W związku z tym KRN powinna korzystać z tej możliwości w każdym możliwym wypadku, kiedy chciałaby zaakcentować swoje poglądy na jakąś sprawę. Praktyka pokazuje bowiem, że decydenci niezbyt często uwzględniają stanowisko notariatu wyrażane w opiniach do projektów aktów prawnych. Dlatego też warto korzystać z dobrodziejstw, jakie niosą ze sobą wysłuchania publiczne, i próbować wpływać na posłów oraz treść projektów ustaw jeszcze na etapie prac parlamentarnych. Znacznie

⁴⁴ W.J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, Studia Prawnicze 2006, nr 3, s. 157.

⁴⁵ M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Warszawa 2008, s. 150.

łatwiej jest bowiem przeforsować poprawkę w parlamencie w czasie wysłuchania publicznego niż podczas dalszych faz procesu ustawodawczego, o zawetowaniu ustawy czy doprowadzeniu do jej późniejszej nowelizacji nie wspominając. Poza tym wszelkie działania o charakterze nieformalnym, mające za cel wywarcie wpływu na treść stanowionego prawa, choć są skuteczne, to rodzą pewne niebezpieczeństwo ich napiętnowania przez media. Dziennikarze uparcie nie chcą zrozumieć mechanizmów lobbingowych, które kojarzą się im wyłącznie z korupcją i są w konsekwencji postrzegane w podobny sposób przez część społeczeństwa.

Nie oznacza to jednak wcale, że notariat powinien ograniczyć się wyłącznie do opiniowania projektów aktów prawnych i uczestnictwa w wysłuchaniach publicznych. Warto pamiętać, że instytucja wysłuchań publicznych posiada pewne słabości. Odbywają się one dopiero na etapie prac parlamentarnych, gdy projekt ustawy jest w znacznym stopniu zaawansowany i na wprowadzenie przełomowych poprawek może być już po prostu zbyt późno. Dla lobbysty najlepszą możliwością wpływania na treść obowiązującego prawa jest oddziaływanie w fazie tworzenia projektu. W Polsce większość ustaw powstaje z inspiracji rządu i przede wszystkim tam należy kierować swoją uwagę. Należy także przypomnieć, że wysłuchania publiczne mogą zostać odwołane mocą uchwały komisji z bliżej niesprecyzowanych w Regulaminie Sejmu przyczyn lokalowych lub technicznych. Z tych samych powodów może zostać ograniczona liczba podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie uczestniczeniem w wysłuchaniu. Przykładowym kryterium, o którym wspomina Regulamin Sejmu, jest kolejność dokonania zgłoszenia. Zainteresowany podmiot może zostać pozbawiony zabrania głosu podczas wysłuchania i wypowiedzenia się w sprawie projektu ustawy.

6. Nie należy zapominać także o korzystaniu z innych dostępnych instrumentów wywierania wpływu. Jednym z nich jest gwarantowane konstytucyjnie prawo do składania petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej (art. 63). Prawo petycji pełni w demokratycznym państwie prawnym ważną funkcję gwarancyjną. Istotą tego prawa jest możliwość wystąpienia do organów państwa i samorządu terytorialnego przede wszystkim w tych wszystkich sytuacjach, w których prawo nie formułuje wprost czy pośrednio odpowiednich procedur dla dochodzenia

swoich uprawnień. Skargi i wnioski można też kierować do redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych lub organizacji społecznych z prośbą o sprawowanie patronatu nad właściwym tokiem załatwienia takiego wystąpienia. Przy odpowiednio przedstawionej sprawie można liczyć, że przyciągnie ona uwagę opinii publicznej, a ta z kolei będzie wywierać tak silną presję na polityków, że nie będą oni mogli się jej przeciwstawić. Opinia publiczna mobilizuje się jednak tylko wokół takich spraw, które ją interesują lub wokół osób, które cieszą się powszechnym uznaniem⁴⁶. Dlatego też, formułując propozycję tematu, należy skupić się na uwypuklaniu zagadnień istotnych społecznie, ważnych z uwagi na interes ogółu obywateli, w taki sposób, aby rzeczywiste interesy organizatora akcji petycyjnej nie były zbyt mocno wyeksponowane⁴⁷. Ten postulat można zresztą odnieść do wszystkich działań o charakterze lobbingowym podejmowanych przez KRN. W ten sposób samorząd będzie postrzegany nie jako reprezentant partykularnych interesów, ale jako obrońca dobra ogółu i interesu społecznego. Dobrym rozwiązaniem jest zawieranie sojuszy z osobami zainteresowanymi daną kwestią w celu stworzenia szerszej platformy poparcia, wskutek czego interesy częściowe nie zostaną zbyt- nio zaakcentowane.

Zbliżony charakter do prawa petycji mają akcje polegające na zasypywaniu polityków lawiną listów czy e-maili, choć skuteczność tego typu praktyk jest mocno ograniczona. Dlatego też takie działania powinny być prowadzone pomocniczo, obok stosowania głównych metod lobbingowych.

W celu wpływania na decydentów oraz na opinię publiczną KRN powinna również inspirować powstawanie różnych materiałów prasowych poświęconych problemom nurtującym środowisko notarialne. Publikowanie w periodykach naukowych jest cenne zwłaszcza dla nauki i praktyki zawodu. Jednakże artykuły w prasie codziennej czy tygodnikach mają znacznie większy nakład, a przez to istnieje możliwość zaakcentowania własnego stanowiska szerszemu gremium odbiorców. W ten sposób można budować pozytywny klimat wokół określonej sprawy i przygotować pole działania pod właściwe i bardziej skuteczne metody

⁴⁶ M. Clamen, *Lobbing...*, s. 143.

⁴⁷ K. Jasiecki, M. Mołgda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, wyd. II, Kraków 2006, s. 143.

lobbingowe. Warto także pamiętać o istotnej roli, jaką podczas kampanii lobbingowej pełnią eksperci, najlepiej z niezależnych ośrodków naukowych. W Polsce autorytet, którym cieszą się ludzie nauki, jest ciągle duży i w związku z tym należy przekonywać polityków do pewnych rozwiązań prawnych „ustami naukowców”, a nawet zabiegać o to, aby takie osoby były ekspertami komisji procedującej nad danym projektem ustawy, ażeby notariat miał „swojego człowieka” doradzającego decydentom.

Wszelkie rankingi skuteczności metod lobbingowych stwierdzają zgodnie, że najlepsze rezultaty kampanii lobbingowych osiąga się, stosując metody bezpośrednie. Polegają one na nawiązaniu kontaktu z decydentem i rozmowy z nim twarzą w twarz. Jest to strategia, która nie wymaga zaangażowania wielkich środków finansowych, a przy tym jest niesamowicie skuteczna. Z tego względu warto ją polecić środowisku notarialnemu. Należy jednak zadbać o to, aby takie spotkania miały sformalizowany charakter i najlepiej odbywały się w biurze poselskim lub senatorskim albo w samym parlamencie⁴⁸. Regulacja związana z kontaktowaniem się wyborców z deputowanymi znajduje się w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jej art. 21 ust. 1 stanowi, że posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej. Deputowany może zatem promować pomysły godne realizacji na forum parlamentu. Poza wspieraniem pewnych inicjatyw w pracach komisji czy głosowaniach, posłom przysługują istotne instrumenty kontrolne wobec władzy wykonawczej. Są to: 1) prawo do składania interpelacji, które wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu do właściwego organu w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa, 2) zapytania poselskie dotyczące prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, 3) pytania w sprawach bieżących, które służą zasięgnięciu informacji od członków rządu⁴⁹.

⁴⁸ Doświadczenie związane z aferą hazardową uczy, że odbywanie spotkań w innych, mniej sformalizowanych miejscach, takich jak np. okolice cmentarzy czy stacji benzynowych, nie należy do najlepszych pomysłów.

⁴⁹ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 140-142.

W związku z powyższym KRN może podejmować szereg działań zmierzających do uzyskania informacji o sprawach istotnych dla środowiska notarialnego. Posiadanie pełnej informacji we właściwym czasie jest bardzo ważne, gdyż umożliwia przedsięwzięcie odpowiednich czynności, które mogą następnie zapewnić sukces kampanii lobbingowej. Z tego względu konieczne jest nie tylko bieżące monitorowanie stron Biuletynu Informacji Publicznej czy programów prac legislacyjnych rządu i poszczególnych ministerstw, ale również dążenie do zdobycia wiedzy na temat spraw, które dopiero staną się informacją publiczną. Tego rodzaju działalność wymaga sporego zaangażowania i poświęcenia jej sporo uwagi. Z tego względu warto zastanowić się, czy nie byłoby celowe stworzenie przez samorząd notarialny zespołu, do którego zadań należałoby nie tylko stałe czuwanie nad interesami notariatu, ale także i dbałość o wysoką jakość stanowionego prawa⁵⁰. Pomysł ten wydaje się godny rozważenia zwłaszcza wobec faktu, że obecnie KRN nie wykazuje się szczególną aktywnością, gdy idzie o lobbing, a podejmowane przez ten organ nieliczne działania charakteryzują się raczej niską skutecznością. W skład takiego podmiotu powinni wchodzić nie tylko notariusze, ale także przedstawiciele nauki, a także osoby posiadające wiedzę na temat lobbingu. Można byłoby także skorzystać z usług byłych polityków i wykorzystać ich kontakty w celu promocji pewnych pomysłów wśród kolegów z parlamentarnych kuluarów. Tak ukształtowany osobowo podmiot mógłby nawet stać się w przyszłości konkurencyjnym ośrodkiem opiniotwórczym wobec zinstytucjonalizowanych gremiów eksperckich, tj. dla Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów czy komisji kodyfikacyjnych działających przy Ministrze Sprawiedliwości itp. Przyniosłoby to szereg wymiernych korzyści nie tylko notariatowi, ale i ogółowi obywateli.

⁵⁰ Na Zachodzie profesjonalną działalność wchodzącą w zakres lobbingu prowadzą w dużych firmach „osoby lub wyodrębnione komórki organizacyjne angażujące się w następujące typy czynności: komunikowanie się z rządem (*government relations*), komunikowanie się z władzami i społecznością lokalną (*community relations*), relacje z mediami (*public relations*), reklama (*publicity, advertisement*), zarządzanie problemowe (*issue management*), w tym relacje z grupami interesu, rozstrzyganie spraw spornych, stosunki z inwestorami (*investor relations*), komunikowanie się z załogą i personelem, publikacje wewnątrzorganizacyjne, konferencje i seminaria”. K. J a s i e c k i, *Lobbing jako narzędzie biznesu*, http://www.cebi.pl/sem_publicacje.php, s. 3.

Obowiązujące w naszym państwie przepisy nie zabraniają także notariatowi korzystania przy prowadzeniu działalności lobbingowej z pomocy osób zajmujących się profesjonalnie świadczeniem usług lobbingowych. Jak pisał John F. Kennedy na łamach *New York Times Magazine* z 19 lutego 1956 r., „(...) lobbyści w wielu przypadkach są technicznymi ekspertami umiejącymi w prosty i zrozumiały sposób przedstawić złożone i trudne kwestie. Angażują się oni w osobiste dyskusje z członkami Kongresu, w czasie których szczegółowo wyjaśniają dlaczego bronią prezentowanych przez nich poglądów.

Lobbyści przygotowują notatki, memoranda, analizy legislacyjne i projekty aktów prawnych dla komitetów i członków Kongresu; są niewątpliwie mistrzami w swych dziedzinach i rzeczywiście bardzo często dostarczają użytecznych danych statystycznych i informacji nieosiągalnej w inny sposób”⁵¹.

7. Funkcjonujący w naszym państwie korporatystyczny model prowadzenia lobbingu, rozumiany jako „włączenie grup interesu w proces podejmowania i wdrażania decyzji politycznych”⁵², umożliwia notariatowi odgrywanie aktywnej roli w tworzeniu regulacji prawnych. Korporacjonizm nie oznacza jednak, że notariat nie może, w celu forsowania korzystnych dla niego regulacji prawnych, stosować narzędzi typowych dla lobbingu w modelu pluralistycznym. Skuteczny lobbing wymaga wielu inicjatyw prowadzonych równolegle na kilku płaszczyznach – jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym⁵³. Przez niektórych autorów lobbing traktowany jest nawet w kategoriach sztuki, a sztuka – jak wiemy – nie znosi kiczu. „Lobbing stanowi współcześnie odmianę konsultingu, do-

⁵¹ Podaję za: W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Warszawa 2003, s. 27.

⁵² A. Lijphart, M.M.L. Crepaż, *Corporatism and Consensus Democracy In Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, British Journal of Political Science 1999, nr 21. Podaję za: M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna...*, s. 87.

⁵³ B. le Grelle zdefiniował skuteczny lobbing jako pięcioelementową mieszankę zawierającą 20% prawa, 20% polityki, 20% ekonomii, 20% dyplomacji i 20% komunikacji. B. le Grille, *Profession lobbyman: le pouvoir des coulisses*, Hachette, Paris 1988. Podaję za: K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, wyd. II, Kraków 2006, s. 159.

radztwa prawnego lub politycznego, które w zależności od swojej specyfiki jest również znane pod bliskoznacznymi określeniami *public affairs*, *government relations* lub *parliamentary relations*. (...) Lobbing jest jednym z pięciu narzędzi promocji biznesowej – podobnie jak relacje z prasą i innymi mediami, nadawanie rozgłosu produktom, komunikacja przedsiębiorstwa (wewnętrzna i zewnętrzna) oraz doradztwo”⁵⁴. Dlatego warto poważnie pomyśleć nad profesjonalnym podejściem do problemu i poświęcić lobbingowi znacznie więcej uwagi niż dotychczas.

⁵⁴ K.Jasiecki, *Lobbing...*, s. 2.