

Marzena BARAŃSKA

Poznań

## Lobbing jako instrument partycypacji społeczeństwa w realizacji zasad państwa demokratycznego

**W**olność polityczna kojarzona jest przede wszystkim z prawem wyboru przedstawicieli do władz zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak również do organów samorządowych, możliwością wyrażenia stanowiska w sprawach istotnych dla społeczeństwa. Wolność tak pojmowana to również prawo wyrażania niezadowolenia dla prezentowanych stanowisk, propozycji przez organy władzy i w związku z jej wykonywaniem np. poprzez referendum. Dla obywatela wolność, tak pojmowana jest gwarantowana w konstytucyjnych zarówno w zakresie prawa wyborczego czy innych praw obywatelskich. Wyrazem takim jest również podnoszona w ostatnich latach kwestia wzrostu aktywności społeczeństwa w zakresie korzystania z demokratycznych reguł państwa, co szczególnie jest widoczne w odniesieniu do działań lobbystycznych. Powszechnie przyjmuje się, że lobbing jest integralnym elementem kultury politycznej. *Lobbing traktowany jest jako niezbędny element współczesnej demokracji, gdyż sam system zakłada konieczność aktywnego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy, które czynione są nie tylko za pośrednictwem partii politycznych, lecz także grup interesów. Zachowanie zasady współtworzenia i współodpowiedzialności za państwo jest możliwe jedynie dzięki istnieniu rozbudowanej sieci stowarzyszeń, a państwo przybiera, mówiąc językiem pluralistów, formę stowarzyszenia stowarzyszeń. Możliwość oddziaływania na procesy decyzyjne mobilizuje obywateli do aktywności i zmusza do wypracowania kompromisów*<sup>1</sup>. Wielość i różnorodność podmiotów aktywizujących działania w obszarze stanowienia i kontrolowania władz uprawnionych do stanowienia czy stosowania prawa jest odzwierciedleniem dbałości o realizację interesu, wartości szczególnie cenionych w danym środowisku, a także wyrazem polityki. Według S. Tansey'a *polityka obejmuje [...] szeroki wachlarz sytuacji, w których ludzie kierujący się odmiennymi interesami działają wspólnie dla osiągnięcia celów, które ich łączą i konkurują ze sobą, gdy cele są sprzeczne. Zarówno współpraca, jak i konkurencja mogą być przedmiotem rokowań, nakłaniania i przymusu. Sztuka uprawiania polityki polega często na dostrzeganiu porozumienia zamiast antagonizmów między różnymi grupami*<sup>2</sup>. W konserwatywno-liberalistycznej koncepcji polityki B. Cricka, wyraźnie zaznacza się *działanie, dzięki któremu dochodzi do uzgodnienia interesów różnych grup społecznych żyjących na obszarze podległym jednej władzy, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia dla przetrwania i dobrobytu całej wspólnoty*<sup>3</sup>. Społeczeństwo, to zbiór jednostek i tworzonych przez nie struktur organizacyjnych, w którym instrumentalny wymiar polityki może być *sposobem rządzenia podzielonymi społeczeństwami bez zbęd-*

<sup>1</sup> U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13.

<sup>2</sup> S. D. Tansey, *Nauki polityczne*, Poznań 1997, s. 18.

<sup>3</sup> B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2004, s. 28.

nej przemocy<sup>4</sup>. Wyraźnie widać, że definicje te pozostają w związku z funkcjonowaniem rządu czy szerzej władzy. W podobnym kierunku idzie m.in. A. Giddens, którego zdaniem polityka to *środki sprawowania bądź kontestacji władzy w celu wywierania wpływu na charakter i treść rządów*<sup>5</sup>. Nieustannie ścieranie się partykularnych interesów nie zawsze zawiera się w pojęciu interesu publicznego, choć w praktyce m.in. do takich argumentacji się odwołuje. Polityka jak twierdzi J. Q. Wilson<sup>6</sup>, może stanowić wyraz realizacji działań regulacyjnych wobec nieustannie ścierających się interesów poszczególnych grup, względem których społeczeństwo pełni rolę neutralną, ewentualnie taktowanie grup interesu jako potencjalnych „klientów” polityków i agencji regulacyjnych, naciskających na wprowadzenie korzystnych dla nich rozwiązań. Skoro regulacja może przynieść korzyść niewielkiej dobrze zorganizowanej grupie (client group), jest ona silnie zmotywowana do wywierania wpływu (za pośrednictwem lobbingu) na treść regulacji. Zależności zachodzące między grupami interesu mogą być różnie interpretowane teoretycznie oraz przybierać różnorodne formy, na co wpływ ma kultura polityczna dominująca w danym kraju. Często o ich prywatności przesądza źródła finansowania podejmowanych działań<sup>7</sup>. Najczęściej przedstawia się je w układzie pluralistycznym, korporacyjnym czy w działaniach sieci (wspólnot) decyzyjnych<sup>8</sup>. Tak pojmowanej polityce właściwe są rozważania dotyczące demokracji regulacyjnej, jako istotnego czynnika w procesie realizacji potrzeb instytucjonalnych rozwiązań jednostki, np. rodziny, związków zawodowych, organizacji pracodawców, różnorodnych grup interesów oraz partii politycznych. W konsekwencji dotychczasowe podejście w zakresie postrzegania obecności źródeł nacisku jako czynnika ograniczającego sprawowanie władzy uległo zmianie. Dostrzeżono, iż aktywność w procesie legislacyjnym grup nacisku stanowi *możliwość lepszego przystosowania się i utrwalenia autorytetu (władzy)*<sup>9</sup>.

Słusznie zauważa Ch. Tilly, że *pewna część polityki publicznej polega na konsultowaniu się z obywatelami w sprawie ich opinii, potrzeb i żądań. Konsultacja obejmuje wszelkie publiczne środki, za pośrednictwem których obywatele wyrażają swe zbiorowe preferencje co do kadry i polityki państwa*<sup>10</sup>. Zatem nie można analizować procesu tworzenia decyzji politycznych w oparciu o separację aktywności państwa i jego instytucji od aktywności tzw. aktorów

<sup>4</sup> Ibidem, s. 191.

<sup>5</sup> A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 129.

<sup>6</sup> J. Q. Wilson, *The Policy of Regulation*, w: *The Policy of Regulation*, red. J. Q. Wilson, New York 1980.

<sup>7</sup> A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 10.

<sup>8</sup> Zob.: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2007, s. 246–255; B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 116–125; R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. I, Wrocław 1996; tegoż, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, w: *Grupy interesu: teorie i działania*, red. Z. Machelskim, L. Rubisz, Toruń 2003; tegoż, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008; J. Sroka, *Administracja i polityka: ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2003. Szerzej na ten temat zob.: M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Good and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass 1971; Ph. C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, „Review of Politics” 1974, t. 36 (1); A. Cawson, *Pluralism Corporatism and the Role of the State*, „Government and Opposition” 1978, t. 13 (2); *Policy Communities and Public Policy in Canada*, red. W. D. Coleman, G. Skogstah, Toronto 1990; *Comparing Policy Networks*, red. W. Marsh, Budkingham 1992; *Policy Networks in British Government*, red. D. Martin, R. A. W. Rhodes, Oxford 1992; P. A. Sabatier, *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy – Oriental Learning Therein*, „Policy Sciences” 1988, nr 21; F. van Waardes, *Dimension and Types of Policy Networks*, „European Journal of Political Research” 1992, nr 21.

<sup>9</sup> M. Clamen, *Lobbying i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>10</sup> Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 24–25.

społecznych (np. grup interesów czy mediów)<sup>11</sup>. Realizacja celów wyznaczonych przez grupy interesu coraz częściej dokonuje za pośrednictwem podejmowanych działań lobbystycznych.

### Pojęcie lobbingu

Za ojczyznę współczesnego lobbingu uważane są Stany Zjednoczone Ameryki, choć konotacje sięgają starożytności (ówczesni adwokaci stosowali techniki właściwe współczesnemu lobbingowi)<sup>12</sup>. Już u schyłku XIX wieku podejmowane były pierwsze działania związane z rzecznictwem interesu. Społeczne niezadowolenie amerykańskich grange'ów<sup>13</sup> – farmerów wołowiny – zainauguowało proces adaptacji łacińskiego określenia „lobia” „lobbium” dla potrzeb politycznych przedsięwzięć, nadając terminowi mającemu heurystyczne uwarunkowania w języku architektonicznym, nowe oblicze. *Lobbia, lobbium*<sup>14</sup> łac. zwrot oznaczający galerie, krużganki, portale na stałe został włączony do terytorialnego pejzażu realizacji wyznaczonych przez zleceniodawców lobbystów działań<sup>15</sup>. We współczesnym świecie, pozostające poza obszarem, elementy przestrzenne gmachu parlamentu lub jego otoczenia: hole, specjalnie wyznaczone pomieszczenia, jak np. w we francuskim parlamencie<sup>16</sup>, poczekalnie, bufety, kawiarnie i inne, na stałe zostały wkomponowane w scenariusz planowanych lobbystycznych decyzji politycznych. Intensyfikacja podejmowanych form oddziaływania przez organizacje i instytucje reprezentujące interes poszczególnych grup wymagała stworzenia odpowiedniej regulacji prawnej. Jedne z pierwszych zostały opracowane w USA w roku 1946 – „The Federal Lobbying Act of 1946”<sup>17</sup>. W przyjętym stanowisku zaproponowano ujęcie podmiotowe, określając tym samym kto to jest lobbysta, by w dalszej konsekwencji określić

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat pisali m.in.: R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. I, Wrocław 1996; idem, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, w: *Grupy interesu: teorie i działania*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003; idem, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008; J. Sroka, *Administracja i polityka: ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wrocław 2003. Szerzej na ten temat zob.: M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Good and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass 1971; Ph. C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, „Review of Politics” 1974, t. 36 (1); A. Cawson, *Pluralism Corporatism and the Role of the State, „Government and Opposition”* 1978, t. 13 (2); *Policy Communities and Public Policy in Canada*, red. W. D. Coleman, G. Skogstah, Toronto 1990; *Comparing Policy Networks*, red. W. Marsh, Buckingham 1992; *Policy Networks in British Government*, red. D. Martin, R. A. W. Rhodes, Oxford 1992; P. A. Sabatier, *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy – Oriented Learning Therein*, „Policy Sciences” 1988, nr 21; F. van Waarden, *Dimension and Types of Policy Networks*, „European Journal of Political Research” 1992, nr 21.

<sup>12</sup> Działania takie przypisywane były m.in. Demostenesowi, Cyceronowi. Zob. K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, Kraków 2008, s. 66.

<sup>13</sup> Zob. J. Krawiec, *Lobby*, Chicago 1993, s. 13 i n.

<sup>14</sup> *Słownik łacińsko-polski*, red. według słownika H. Mengo i H. Kopii, oprac. K. Kumaniecki, Olsztyn 1982, s. 241. Por. *Dictionary of contemporary English*, London 1987, s. 615.

<sup>15</sup> We Francji termin „lobby” używany jest wymiennie z terminem grupa nacisku, spotkać można jednak również termin „marchands d'influence” – „handlarze wpływami” o wyraźnie pejoratywnym zabarwieniu. *Le lobby, cinquième pouvoir*, „Etudes du Centre d'Information Civique”, nr 103, II kwartał 1992, s. 1–8. Tłum. H. Królikowska, *Lobby nr 123*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-123.pdf.

<sup>16</sup> We Francji lobbysty z członkami Zgromadzenia Narodowego po uprzednim uzyskaniu zezwolenia, mogą się spotykać m.in. w: *Salon de la Paix, Salle des seances, Salle des konferencje i Galerie des Bustes*. Zob. Mallard, Trevor, *Lobbying and the government*, 2003; R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, 2000, nr 4; <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>.

<sup>17</sup> Zob. <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/.../FileDownload,2048,en.pdf>.

przedmiot wykonywanych czynności. Na kontynencie europejskim dominują przedmiotowe ujęcia, które określają na czym polega działalność lobbystyczna i jakie warunki musi spełnić podmiot ją prowadzący<sup>18</sup>. Także w literaturze przedmiotu wyraźnie widać wpływ tradycji, uwarunkowań społecznych na podejścia w zakresie definiowania pojęcia. *Zazwyczaj lobbying dzieli się na wykorzystujący tradycje i wzory rodem ze Stanów Zjednoczonych (czy szerzej, anglosaski) i Europy kontynentalnej. Przypatrując się Europie, widzimy, że i ona nie jest jednorodna, jeśli chodzi o styl uprawianego lobbyngu. Tradycja anglosaska, którą najlepiej widać w Wielkiej Brytanii, jest bardziej pragmatyczna i demokratyczna w porównaniu z pozostałymi krajami europejskimi*<sup>19</sup>. Według M. Clamena *lobbyng jest grą toczącą się pomiędzy decydentami (administracja publiczna, instytucje europejskie), a różnorodnymi grupami (zawodowymi, społecznymi, gospodarczymi), które działają samodzielnie bądź wynajmują do tego lobbyngistów*<sup>20</sup>. Lobbyng jest swoistego rodzaju procesem komunikacji mającym na celu *promowanie pomysłów i interesów w celu wywierania wpływu na określone działania lub decyzje*<sup>21</sup>. Przyjąć można, że jest sztuką przekonywania decydentów do tego co słuszne przez podmioty prowadzące działalność lobbystyczną na rzecz określonej grupy nacisku za pośrednictwem stosowanych metod i technik oddziaływania komunikacyjnego.

### Normatywne rozwiązania dotyczące lobbyngu

Nawet w krajach o wieloletnich tradycjach demokratycznych, nie istnieje idealny system regulacji określający zakres dozwolonych praktyk lobbyngowych w odniesieniu do stosowanych form i oddziaływań na organy decyzyjne w zakresie kształtowania porządku prawnego. Termin lobbyng nie ma jednoznacznie i bezwzględnie obowiązującego określenia.

Z tego też względu, często błędnie lobbyng utożsamiany jest z korupcją<sup>22</sup>. Osobliwości przypisywane omawianym formom działań pozwalają na ich odróżnienie pod względem legalności.

W Polsce zmiany społeczno-ustrojowe wpłynęły na zainteresowanie stosowanymi mechanizmami działania związanymi z aktywnością podmiotów uczestniczących w procedowaniu legislacyjnych rozwiązań. Wolność obywatelska wyrażająca się m.in. możliwością tworzenia zrzeszeń, stowarzyszeń czy innych form organizacji obywatelskich stworzyła płaszczyznę dla aktywnego włączania się zainteresowanych podmiotów w debatę społeczną dotyczącą kształtu proponowanych rozwiązań. Wprawdzie inicjatywę legislacyjną w zakresie opracowania normatywnych rozwiązań podjęto już w latach 90-tych minionego stulecia, ale ostateczny normatywny kształt zyskały one dopiero w roku 2005. Uchwalony 7 lipca 2005 roku akt prawny – Ustawa o działalności lobbyngowej w procesie stanowienia prawa, wszedł w życie

<sup>18</sup> Por. ustawa lobbyngowa przyjęta w roku 1972 przez niemiecki Bundestag. Zob. *Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter*, The German Bundestag, <http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/sachgeb/lobbyliste/index.ht>; Legislation on Lobbying in Europe, OECD (2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>.

<sup>19</sup> M. Mołęda-Zdziech, *Przedmowa*, w: M. Clamen, *Lobbyng i jego sekrety*, Warszawa 2005, s. 13.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Organizacje członkowskie biznesu, Development Alternatives i Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, Warszawa 1995, s. 10. Por. P. Kotler, *Marketing*, Warszawa 1994, s. 621; K. Zwierchowski, *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1993, s. 41 i n.; *Lobbyng na świecie. Podstawowe zagadnienia*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1993; L. W. Mlibrandth, *International Encyclopaedia of the Social Science*, red. D. L. Sills, 1968, nr 9, s. 441–445.

<sup>22</sup> Por. *Działalność lobbyngowa w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 1 i n.

w roku 2006. W ten sposób Polska dołączyła do tych demokratycznych państw, które jasno określiły reguły i zasady prowadzenia działalności lobbystycznej. Przyjęto, że *działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*<sup>23</sup>. Wzorem krajów europejskich za wiedzące uznano podejście przedmiotowe. Podjęta próba reglamentacji działalności lobbingsowej na przełomie XX i XXI wieku w Polsce miała m.in. na celu przeciwdziałanie linearności interpretacji pojęcia korupcja i lobbing. O ile lobbing traktowany jest jako zbiór prawnie gwarantowanych technik i form oddziaływania na poszczególne ogniwa decyzyjne w państwie czy strukturach organizacyjnych, zaś korupcja to przede wszystkim konsekwencja naganności działania podmiotów uprawnionych do wydawania decyzji czy zajmowania stanowiska w imieniu i na rzecz uprawnionych organów państwowych czy organizacji<sup>24</sup>. Konsekwencją obecności korupcji jest osłabienie instytucji państwowych w zakresie niezależności podejmowania decyzji, co może prowadzić do destabilizacji państwa, powodując, że uprawnione instytucje państwowe nie kierują się interesem publicznym, lecz za priorytetowe uznają interes partykularny, prywatny. W dłuższej perspektywie czasowej można mówić o „mafiokracji” czy tzw. „rządach jednorękiego bandyty”. Indyferentność stosowanych form i praktyk w zakresie wpływania na decyzje organów uprawnionych do stanowienia rozwiązań, podejmowania decyzji prowadzi często do konkurencyjności ofert i świadczeń oferowanych przez podmioty zainteresowane konkretnym rozstrzygnięciem sprawy<sup>25</sup>. Jednakże czasami techniki stosowane przez lobbystów mogą sprzyjać opiniom o korupcyjnym wymiarze stosowanych form oddziaływania. Z tego też względu wzrasta świadomość konieczności wyznaczania granic dozwolonych praktyk stosowanych w podejmowanych działaniach lobbystycznych, jak i precyzyjnego definiowania analizowanych pojęć i towarzyszących zjawisk. Ustawodawcy zatem przyświecał cel zasadniczy, tj. stworzenie transparentnych i spójnych rozwiązań, które nie będą powodować negatywnych emocji w zakresie stosowanych rozwiązań dotyczących rzecznictwa interesów i będą ugruntowywać wśród społeczeństwa przekonanie o racjonalnej możliwości włączania się obywateli w proces stanowienia prawa. Przyjęta definicja wyraźnie wskazuje cel działania, który można opisać, jako dążenie do wywierania wpływu na organy władzy w zakresie procedowania prawa.

Aby przeciwdziałać ewentualnym zarzutom niezgodności z prawem, ustawodawca stanowi, że podmioty mogą stosować metody działania prawnie dozwolone. Uprawnionymi do ich stosowania są podmioty:

- prowadzące działalność lobbingsową,
- prowadzące zawodową działalność lobbingsową<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414.

<sup>24</sup> Termin korupcja wywodzi się z języka łacińskiego „*corruptio*” i oznacza „zepsucie”. Współcześnie termin korupcja oznacza: *żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę*, Cywilnoprawna Konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. 2004, Nr 244, poz. 2443; por. *Prawnokarna Konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.*, Dz. U. 2005, Nr 29, poz. 249; ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., *Kodeks karny*, art. 228–231a, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, Dz. U. 2012.621 (tekst jednolity), art. 3a.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat m.in. w: K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej*, Warszawa 2000, s. 9 i n.

<sup>26</sup> Por. art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o działalności lobbystycznej...

Dokonany podział w praktyce budzi wiele kontrowersji, choć użyte określenie „zawodowa” kojarzone jest przede wszystkim z korzyścią materialną, jaką podmiot będący przedsiębiorcą albo osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą zobowiązana do działania na podstawie podpisanej umowy cywilnoprawnej, otrzymuje z tytułu wniesionego nakładu pracy – rodzaj wynagrodzenia za pracę lub wykonane świadczenie. Wymogi stawiane podmiotom zainteresowanym prowadzeniem działalności lobbingowej zawodowo to:

- zgłoszenie wpisu do rejestru informatycznego podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (należy podać firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingową, numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej, albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową<sup>27</sup>;
- dowód wniesienia opłaty za dokonanie wpisu do rejestru lub jego kopię (100 zł);
- kopie stron dokumentu potwierdzającego tożsamość – w przypadku osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami, wykonujących zawodową działalność lobbingową na podstawie umowy cywilnoprawnej,
- wpis do „rejestru” potwierdzany jest zaświadczeniem wydanym przez uprawniony organ<sup>28</sup>.

Transparentność działalności lobbingowej gwarantuje zasada jawności, realizowana m.in. poprzez upowszechnianie treści zawartych w rejestrze z wyjątkiem danych osobowych w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>29</sup>. Organ może odmówić dokonania wpisu wówczas, gdy mimo wezwania do usunięcia w terminie 7 dni od doręczenia wezwania nie zostały uzupełnione braki formalne zgłoszenia lub z tytułu oczywistej bezzasadności zgłoszenia. Wykreślenie zaś jest następstwem:

- pozytywnego rozpatrzenia wniosku o skreślenie z rejestru w związku z zaprzestaniem wykonywania zawodowej działalności lobbingowej;
- przekazania przez sąd prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej<sup>30</sup>.

Polskie rozwiązania, podobnie jak i formy przyjęte w krajach Europy Zachodniej, uprawniają podmioty prowadzące działalność lobbingową do *pozyskiwania informacji dotyczących prac legislacyjnych w zakresie: projektów założeń projektów ustaw; projektów ustaw, projektów rozporządzeń Rady Ministrów, zwłaszcza w zakresie dotyczącym: informacji o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie oraz wskazanie ich istoty; wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu; imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu; wskazanie organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu Radzie Ministrów; informacji o rezygnacji z prac nad projektem, z uwzględnieniem przyczyny tej rezygnacji – w przypadku rezygnacji z prac nad projektem*<sup>31</sup>; uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym, dostępu do

<sup>27</sup> Por. art. 10 ustawy o działalności...

<sup>28</sup> Szczegółowe zasady dotyczące warunków wpisu do rejestru określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, Dz. U. 2011, Nr 136, poz. 803. Lista lobbystów opublikowana jest na stronie Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/lob?OpenAgent&wykazl>. Na dzień 15 grudnia 2012 roku zarejestrowanych było 50 osób.

<sup>29</sup> Por. art. 10 ustawy o działalności...

<sup>30</sup> Por. par. 6 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie...

<sup>31</sup> Art. 3 ustawy o działalności...

siedziby urzędu obsługującego organ władzy publicznej *w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność*<sup>32</sup>. Podobne mechanizmy są praktykowane w wielkiej Brytanii, Francji, Stanach Zjednoczonych (por. tabela 1).

Tabela 1

## Tło systemu dla lobbingu w wybranych krajach

Kryteria/Państwo	Wielka Brytania	Francja	Stany Zjednoczone
Proces legislacyjny	Przejrzystość procesu legislacyjnego; I, II czytanie – komisja Izby Gmin; etap sprawozdawczy (debata); III czytanie – Izba Lordów, „sankcja królewska”	Silna pozycja rządu i jego dominacja na każdym z etapów procesu legislacyjnego	Trzy czytania: I czytanie – Izba Reprezentantów, II czytanie – komisje i podkomisje (biuletyny, przesłuchania), III czytanie – komisja plenarna; w Senacie procedura podobna; Komisja Uzgodnień; prezydent
Dostęp do informacji	— prawo dostępu do informacji — otwartość posiedzeń plenarnych i prac komisji – służby informacyjne w parlamencie — publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw (raport Hansard, Tygodniowy publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw (Biuletyn Informacyjny)	— gwarancje konstytucyjne — otwartość sesji plenarnych (do 1990 r. komisja obradowała przy drzwiach zamkniętych) — służby informacyjne w parlamencie — publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw (Dziennik Urzędowy, Biuletyn, Raport Analityczny)	— I Poprawka do Konstytucji (wolność zgromadzeń, petycji i zrzeszania się) — ustawy — konstytucyjny nakaz publikacji sprawozdań z prac obu izb
Konsultacje projektów ustaw i bezpośrednie kontakty z decydentami	— „zielona księga” (powszechna konsultacja) — „biała księga” – (polityka rządu, propozycje regulacji)	— Sekretariat Generalny Rządu — międzyministerialne komisje — ciała doradcze (rady stanu i rady ekonomiczno-społeczne) — związki z pracodawcami (MEDEF des Entreprises de France)	— otwartość prac komisji — służby informacyjne w Kongresie — publikacje dokumentów kongresowych i projektów — Krajowa Federacja Niezależnych Przedsiębiorców NFIB) — Krajowe Stowarzyszenie Drobnej Przedsiębiorczości (NSUB) — Konfederacja Ustawodawcza Drobnej Przedsiębiorczości (SBLC) — Izba Gospodarcza
Dodatkowe uwagi	Pierwszeństwo ustaw wnoszonych przez rząd — dyscyplina partyjna posłów — brak skodyfikowanej konstytucji	— ograniczenie władzy ustawodawczej na rzecz wykonawczej — niezależność poglądów parlamentarnych	— grupy lobbystyczne – „trzecia izba parlamentu”

Źródło: K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying*, Kraków 2008, s. 66–67.

Wyróżnienie działalności lobbingowej „niezawodowej” z punktu widzenia zasad, jakimi kierować się winien lobbysta, to m.in.: należyta staranność, profesjonalizm deprecjonują zasadność dokonanego podziału. Każdy kto przyjmuje zobowiązanie do podejmowania działań

<sup>32</sup> Art. 14 ustawy o działalności...

w tej dziedzinie musi gwarantować wysoką jakość świadczonej usługi. Być może zasadności przyjętego rozwiązania upatrywać należy w podejmowaniu działań tak ocenianych przez [...] *wiele typów działalności osób fizycznych i prawnych, na ogół nie mających genetycznie i faktycznie z lobbieniem nic wspólnego*<sup>33</sup>. Za takie w polskich rozwiązaniach uznaje się działania prowadzone w ramach korporatywizmu, w którym wiodącą rolę pełnią instytucje i organizacje branżowe, związki zawodowe, komisje trójstronne, czy organizacje reprezentujące interesy określonych branż, a nierzadko również działalność samorządową. Do podmiotów uprawnionych do wywierania wpływu na procedury legislacyjne zakwalifikować należy m.in.:

- podmioty uczestniczące w procesie konsultacji i opiniowania prowadzonych na podstawie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP (zwłaszcza w kontekście rozwiązań nakazujących obligatoryjne ich przeprowadzenie)<sup>34</sup>;
- konsultacje prowadzone ze związkami zawodowymi – art. 19 ustawy o związkach zawodowych<sup>35</sup>;
- konsultacje prowadzone z organizacjami pracodawców<sup>36</sup>;
- działalność Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>37</sup>.

Fakt, iż aktywność ta wynika z podejmowania działań przez podmioty należące do określonej grupy, czy środowiska, powoduje, iż priorytetowe znaczenie w procesie podejmowanych działań przyskuje interes partykularny względem interesu publicznego.

Skutkuje to uznaniem, że w pierwszej fazie procesu podejmowania decyzji politycznych, a więc w *fazie inicjowania projektu decyzji, czyli wprowadzania jej w ramy agendy programowej*<sup>38</sup> ważną rolę odgrywają grupy interesów, w tym także grupy interesu publicznego (public interest group)<sup>39</sup> czy też różnego rodzaju ośrodki opiniotwórcze (media, zespoły eksperckie itp.). Inicjatywa podjęcia określonej kwestii może bowiem pochodzić „od wewnątrz” (a więc z organów wykonawczych) lub „z zewnątrz” (partii politycznych, grup interesu, mediów społecznych czy mass mediów)<sup>40</sup>. Administracja, prowadzi z reguły konsultacje z grupami in-

<sup>33</sup> *Działalność lobbująca w procesie stanowienia prawa*, s. 96.

<sup>34</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.html>.

<sup>35</sup> Art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych stanowi: „Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Dz. U. 1992, Nr 55, poz. 234 ze zm.

<sup>36</sup> Art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców, stanowi: *Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, na równych prawach ze związkami zawodowymi*. Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 235 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

<sup>38</sup> R. Herbut, *Proces decyzyjny...*, s. 35. *Agenda programowa to raczej symboliczne określenie listy konkretnych kwestii problemowych, które decydent wybrał spośród wielu zgłaszanych, przypisując im szczególne znaczenie czy też czując się zobowiązany do zwrócenia na nie szczególnej uwagi. W ten sposób następuje zjawisko strukturyzacji debaty politycznej, w ramach systemu politycznego jako całości czy też poszczególnych instytucji państwa, a podmioty mające wpływ na dobór kwestii problemowych mogą w ten sposób kontrolować sposób ich polityzacji, wskazując na określone priorytety w tym względzie* (ibidem, s. 36).

<sup>39</sup> Zob.: K. van Beyme, *Współczesne...*, s. 244–245.

<sup>40</sup> Zob. m.in.: T. A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Armonk NY 2005; M. Hill, *The Policy Process in the Modern State*, wyd. 3, London 1977; tegoż, *The Public Policy Process*, wyd. 5, Harlow 2009; Ch. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont 1984;



teresu, których zresztą zadaniem jest przygotowanie propozycji dotyczących konkretnych rozstrzygnięć i podejmowania działań na rzecz ich przyjęcia przez decydentów. *W zachowaniu aktorów społecznych (podmiotów zewnętrznych) na etapie inicjowania projektu decyzji, określone są ich postawy wobec instytucji państwowych oraz formy zachowań (konsensualnych lub konfliktowych) wobec siebie, co przyjmuje określoną postać stylu politykowania*<sup>41</sup>.

Aktywność współregulacyjna na stałe wkomponowała się w pejzaż współczesnych procesów uczestnictwa w stanowieniu prawa. Grupy interesu działające w celu zagwarantowania jak najlepszych warunków ich funkcjonowania w strukturze organizacyjnej społeczności coraz częściej korzystają z tej formy uczestniczenia w judykacyjnych procedurach. Zmieniają się formy, zasady preferencje, ale cel określony przez twórców jest nadal i wciąż taki sam: uzyskania jak najkorzystniejszych prawnych gwarancji dla danej społeczności w stanowionym prawie na określonym etapie społecznego rozwoju.

Niezależnie od miejsca prowadzonej działalności oraz reprezentowanej grupy nacisku, zakres praw i obowiązków lobbystów jest bardzo zbliżony. Za podstawową uznać należy znajomość procedur postępowania, bowiem to właśnie tutaj koncentrują się ich działania. Rozwiązania polskie w tym zakresie obrazuje tabela 2.

Tabela 2

#### Schemat procedury postępowania legislacyjnego w polskim parlamencie

1	2	Atak lobbystów
Inicjatywa ustawodawcza	Posłowie Senat Rząd Prezydent Społeczeństwo 100 000 obywateli	Dobry moment na atak lobbystów
Wstępne opracowanie prawne	Autorskie projekty aktów prawnych	Atak lobbystów
Projekt ustawy	Badanie, konsultacje, test na zgodność z prawem UE	Atak lobbystów
Prezydium Sejmu	Konsultacje, wysłuchanie publiczne zorganizowane przez podmiot odpowiedzialny za projekt aktu; Biuro Studiów Legislacyjnych Sejmu; Komisja Ustawodawcza	Ograniczone formy działań lobbystycznych
Pierwsze czytanie projektu aktu	Przekazanie komisji, ewentualnie powołanych podkomisji, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (BSE) <sup>42</sup> przekształcone w Biuro Analiz Sejmowych, Biuro Studiów Legislacyjnych Sejmu eksperci zewnętrzni	Idealny moment na atak lobbystów
Kancelaria Marszałka Sejmu	Druk projektu	Ograniczone formy działania lobbystów

M. Potucek, L. Vass, *Dimension in Public Policy: Values, Processes, Implementation and Results*, w: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, red. M. Potucek, L. Leloup, G. Jenei, L. Varadi, Bratysława 2003; S. Z. Theodoulou, Ch. Kofiris, *The Art of the Game. Understanding American Public Policy Making*, Belmont 2004; P. J. Suwaj, M. Wendlik, *Etapy polityki publicznej, „cykl” polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, Warszawa 2009.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Biuro Analiz Sejmowych kontynuuje prace prowadzone uprzednio przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, zaś do jego zadań należy: *wsparcie doradztwem naukowym procesu legislacyjnego, pomoc ekspercka w sprawowaniu mandatu poselskiego, prace badawcze (prawo, gospodarka, społeczeństwo) związane z procesem legislacyjnym, działalność doradcza i opiniodawcza w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, współpraca ze służbami prawnymi Unii Europejskiej*, <http://www.bas.sejm.gov.pl/onas.php>.

1	2	3
Sejm – ponowne czytanie poprawionego tekstu	Sugerowane poprawki, wnioski	Atak lobbystów
Ewentualne konsultacje społeczne	Ponowna analiza rozwiązań zawartych w projekcie aktu prawnego: Biuro Analiz Sejmowych, komisje legislacyjne	Kolejny atak lobbystów
Trzecie czytanie projektu	Głosowanie nad projektem, przekazanie do senatu	Ewentualny atak lobbystów przed głosowaniem
Senat	Analiza rozwiązań przez komisje senackie, Biuro Studiów Legislacyjnych Sejmu, ekspertów	Silny atak lobbystów
Głosowanie poprawek	Ewentualny przekazanie do Sejmu	Ograniczony atak lobbystów
Sejm	Ponowne rozpoznanie projektu aktu prawnego przez komisje sejmowe, głosowanie dotyczące poprawek lub w kwestii odrzucenia ustawy w całości	Atak lobbystów
Prezydent	Podpisanie aktu prawnego	Atak trudny, ale niewykluczony
Prezydent	Przekazanie do Trybunału Konstytucyjnego (TK)	Ewentualny atak lobbystów przed przekazaniem do TK
Prezydent	Przekazanie opinii TK do Sejmu	Ograniczony atak lobbystów
Sejm	Ponowne rozpoznanie projektu aktu prawnego przez komisje sejmowe, w celu usunięcia niezgodności wskazanych przez TK. Głosowanie poszczególnych poprawek do zmian, głosowanie tekstu zmian w całości, z uwzględnieniem przyjętych poprawek	Silny atak lobbystów
Prezydent	Podpisanie aktu prawnego	Atak trudny, ale niewykluczony

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych.

Aktywność lobbystów relatywizowana jest proporcjonalnie do etapu podejmowanych działań legislacyjnych. Zamknięty katalog podmiotów wyposażonych w inicjatywę legislacyjną nie wyklucza podejmowania czynności przez wąskie grono osób często w początkowej fazie o niesformalizowanej strukturze, pasjonatów, którzy pragną podzielić się wiedzą, spostrzeżeniami z potencjalnymi adresatami proponowanych zmian normatywnych rozwiązań. Inspirujący wymiar inicjatyw podejmowanych np. przez osoby działające w stowarzyszeniach, zrzeszeniach, klubach, może powodować, że zainteresują swoim stanowiskiem, nie tylko większe grono podmiotów o podobnych poglądach, ale przede wszystkim staną się przedmiotem debaty politycznej. Przykładem może być uchwalona w roku 2006 ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych<sup>43</sup>. W początkowej fazie inspirowana doświadczeniami wynikającymi ze stosowania takiego paliwa przez użytkowników aut w krajach Europy Zachodniej została zaadaptowana jako element działań podejmowanych przez PSL<sup>44</sup>, który od początku bardzo mocno zaangażował się w poszukiwanie argumentów przemawiających za racjonalnością ustanowienia tego typu rozwiązań.

Współcześnie oddolna inicjatywa związana jest z wdrożeniem zmian dotyczących prawa prasowego. Za takie można uznać działania podejmowane m.in. przez osoby reprezentujące kancelarie prawnicze, które podczas spotkań ze środowiskiem akademickim w trakcie organi-

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. 2006, Nr 169, poz. 1199.

<sup>44</sup> Zob. *Biopaliwowy balagan*, RMF 24, *Ekonomia*, 18 lipca 2003 (18:15).

zowanych seminariów naukowych, konferencji przedstawiają argumenty podważające aktualność obowiązujących rozwiązań. Prowadzona dysputa angażuje także inne środowiska, np. Polskie Towarzystwo Naukowe Prawa Prasowego, które poddaje weryfikacji projekt proponowanych zmian, a także ekspertów i praktyków, jak również środowisko dziennikarzy. Nie tylko wieloletnie doświadczenia w zakresie stosowania obowiązującego stanu prawnego stanowią podstawę dla inicjatywy dotyczących wdrażania zmian, ale również konsekwencje zachodzących przeobrażeń technologicznych.

Interes grupowy branżowy, środowiskowy nawet przy stosunkowo dużej konsolidacji danego środowiska wymaga jednak zainteresowania opinii publicznej, by podkreślić okoliczności przemawiające za racjonalizacją zmian. W przygotowanych projektach aktów prawnych, nawet stanowiących konsekwencję inicjatywy obywatelskiej wyraźnie sygnalizowane są potrzeby wdrożenia zamian względem aktualnego stanu rozwiązań. Już na tym etapie postępowania realizowane są działania właściwe dla marketingu. Korzystając z doświadczeń właściwych środowisku gospodarczemu w zakresie przekonywania potencjalnych nabywców co do właściwości produktu, tak również i tutaj stosowana argumentacja winna być nastawiona na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, a co za tym idzie eksponowanie informacji podkreślającej, iż działanie podejmowane jest na rzecz dobra publicznego, powszechnego, a nie indywidualnie opisanego interesu. W powszechnie propagowanej informacji równorzędnie zwolennicy zmian podkreślają pozytywne następstwa wynikające z ewentualnego ich wdrożenia jednocześnie konfrontując z kontrargumentacją zwolenników starego porządku lub alternatywnych rozwiązań. Wielość prezentowanych stanowisk pozwala społeczeństwu nie tylko na pozyskanie wiedzy, ale przede wszystkim zrozumienie sprawy i wyrobienie własnego poglądu. Przeprowadzone badania socjologiczne opinii publicznej stanowią istotny element w fazie realizacji dalszej koncepcji i założeń popularyzatorskich działań lobbystycznych.

W fazie konstruowania zapisów w projekcie aktu prawnego – nie bez znaczenia pozostaje dla praktycznego ewentualnie ich zastosowania – techniczna forma zapisów. W tym zakresie, nawet użyte spójniki, alternatywy mogą powodować konsekwencje w zakresie ich interpretacji. Przywołać tu można chociażby zmiany wprowadzane do ustawy o radiofonii i telewizji i słynne zapisy *i/lub czasopism*, które jakże istotnie mogłyby zmienić strukturę własnościową w polskim rynku medialnym<sup>45</sup>. Techniczna forma zapisu nie jest dowolnym rozwiązaniem przyjętym przez autorów projektu aktu, ale winna odpowiadać obowiązującym standardom, bowiem dezawuuje to w przyszłości wielość interpretacji przyjmowanych dla niejasno i nieprecyzyjnie skonstruowanego zapisu, co może wpływać istotnie na brak jednorodności interpretacji stanowionej normy czy konieczności ustanowienia wykładni prawa<sup>46</sup>.

Wskazane determinanty towarzyszyć będą całej procedurze legislacyjnej. Ich odmienności wynikać będą ze środowiska, które stosuje zróżnicowane metody przekonywania, etap realizacji podejmowanej procedury, uwarunkowań społecznych szczególnie w zakresie znajomości problemu. Znajduje to wyraz w zaangażowaniu ekspertów, autorytetów, publikowaniu stanowisk opinii publicznych, aktywnym udziale mediów, ale również we wprowadzeniu dyscypliny partyjnej podczas głosowania w parlamencie, poszukiwaniu zwolenników wśród członków komisji senackich czy sejmowych, czy zaproszonych do współpracy ekspertów, a nadto odwoływaniu się do doświadczeń innych krajów. Na szczególne podkreślenie zasługuje wprowadzenie dyscypliny partyjnej podczas głosowania. Taka procedura jest wdrażana

<sup>45</sup> *Sąd: wyrok dla Jakubowskiej prawomocny*, Press, 26czerwca 2012 r.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908.

w sprawach ważnych dla danej opcji politycznej, stanowić może egzemplifikację indywidualnych inicjatyw określonej opcji politycznej lub koalicyjnych rozwiązań. Forma taka dla środowiska lobbystycznego to ważny czynnik w ogólnych rozważaniach gwarantujących sukces przyjętej strategii działania.

Różnorodność stosowanych metod oddziaływania, zasięg, oraz uwzględniając strukturę organizacyjną podmiotów oddziaływujących na proces legislacyjny wyróżnić można działania:

- indywidualnie zaangażowanych podmiotów;
- grupowe i zbiorowe;
- o wymiarze ogólnospołecznym krajowym czy międzynarodowym;
- samoistne, koalicyjne.

Spotkania indywidualne to m.in. bezpośredni kontakt lobbystów z posłem, senatorem, w celu zaprezentowania racji przemawiających za stanowiskiem prezentowanym przez rzeczownika grupy interesu. Tu również zakwalifikować można spotkania przedstawicieli poszczególnych struktur organizacyjnych reprezentujących poszczególne branże z przedstawicielami organizacji związkowych, np. pracodawców, pracowników.

Za zbiorowe działania uznać można m.in. publiczne manifestacje, wystąpienia nie zawsze spełniające ustalone standardy w zakresie ich przebiegu czy swoistego rodzaju „pospolite ruszenie”, jak w przypadku protestu przeciwko wprowadzaniu rozwiązań zawartych w umowie oznaczonej jako „ACTA”<sup>47</sup>, gdzie przede wszystkim młodzież poprzez zgromadzenia w miejscach publicznych sprzeciwiła się ich podpisaniu przez polski rząd. Stosowana technika oddziaływania skutecznie oddaliła procedurę wdrażania rozwiązań. W zakresie tego typu działań mieszczą się również: marsze, „białe miasteczka”<sup>48</sup>, wysypywanie zboża przez rolników<sup>49</sup>, oflagowanie obiektów, tzw. „włoski strajk”<sup>50</sup>, stosowany często jako forma protestu m.in. przez celników, podobnie postrzegać można odstępowanie od wykonywania wokandy (protest sędziów)<sup>51</sup>. Czasami wystąpienia te przyjmują niekontrolowany przebieg, np. palenie opon, blokowanie ulic, co sprawia, że zyskuje większy wymiar emocjonalny, ale niepozbawiony czasami braku respektowania zasad porządku publicznego.

Jak wskazano w wyżej zamieszczonej tabeli, działalność lobbystyczna nie może być prowadzona przez osoby zatrudnione w Biurze Analiz Sejmowych, Komisji Ustawodawczej<sup>52</sup>,

<sup>47</sup> Zob. asl, PSL, *Europa, mimo mrozu, protestuje przeciw ACTA*, TVP, 11.02.2012, <http://tvp.info/informacje/swiat/europa-mimo-mrozu-protestuje-przeciw-acta/6497891>; A. Wiśniewski, E. Nnoanna, *Europejska mapa protestów przeciw ACTA*, <http://www.mediarp.pl/acta/mapa-protestow>.

<sup>48</sup> Zob. *Pielegniarki protestują. „Białe miasteczko” tylko symboliczne*, Dziennik.pl, 5 października 2012 r., <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artyku-ly/406542,manifestacja-pielegniarek-w-warszawie-biale-miasteczko-pod-kancelaria-premiera.html>.

<sup>49</sup> Zob. P. Bojarski, *Rolnicy: Andrzej Lepper już o nas nie dba*, Gazeta.pl, 22 stycznia 2007 r.

<sup>50</sup> Zob. *Celnicy zapowiadają protest na Euro 2012*, Wprost.pl, 26 marca 2012, <http://www.wprost.pl/ar/313044/Celnicy-zapowiadaja-protest-na-Euro-2012/>.

<sup>51</sup> Zob. *W poniedziałek protest sędziów i prokuratorów przeciwko zamrożeniu waloryzacji płac*, Dziennik Gazeta Prawna.pl, 10 lipca 2011, [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/529923,w\\_poniedzialek\\_protest\\_sedziow\\_i\\_prokuratorow\\_przeciwko\\_zamrozeniu\\_valoryzacji\\_plac.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/529923,w_poniedzialek_protest_sedziow_i_prokuratorow_przeciwko_zamrozeniu_valoryzacji_plac.html).

<sup>52</sup> *Do zakresu działania Komisji należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współdziałanie w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań.* Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu RP* (t.j. MP 1998, Nr 44, poz. 618 z późn. zm).

Biurze Studiów Legislacyjnych czy Trybunale Konstytucyjnym, który analizuje projekt aktu prawnego w związku z podniesionym zarzutem przez Prezydenta – w fazie odmowy podpisania ustawy – dotyczącym niezgodności przyjętych przez Parlament rozwiązań z powszechnie obowiązującym prawem, bowiem gwarancja ich niezależności stanowi ważny element w procesie stanowienia prawa.

Praktyki podejmowane przez lobbystów nie ograniczają się jedynie do aktów wyższego rzędu. Słusznie zauważa K. Żukowska, że w *dzisiejszym zglobalizowanym świecie, funkcjonującym na zasadzie „naczyń połączonych”, rozmaitych zależności i powiązań, decyzje interesujące lobbystów zapadają nie tylko w organach władzy publicznej, rządzie, parlamencie lub administracji państwowej. Coraz częściej są one podejmowane także przez innych wpływowych inicjatorów zmian – organizacje międzynarodowe, korporacje ponadnarodowe, banki, media lub organizacje pozarządowe. Powstają nowe konfiguracje interesów, koalicje rozmaitych podmiotów gospodarczych, administracji i organizacji społecznych, które posługują się lobbiniem*<sup>53</sup>. Zawodowy lobbysta dba również by preferowane przez niego rozwiązania znalazły zastosowanie w aktach wykonawczych stanowionych przez uprawnione organy, np. wydawanych przez premiera, właściwych resortowo ministrów, organy centralne.

Działania lobbystów skierowane są na osoby pełniące wymienione funkcje jak również pracowników struktur administracyjnych, np. kancelarii, urzędów, biur, ale także zaproszonych do współpracy przez ww. instytucje ekspertów, dziennikarzy. Mechanizmy prowadzonych działań są zbliżone do wcześniej stosowanych technik. Procedurę opracowywania projektów aktów normatywnych w resortach określają akty prawa wewnętrznego, np. Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji. Jedną z gwarantowanych prawnie form jest możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego zorganizowanego przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia o czym powinien poinformować w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego<sup>54</sup>.

Coraz silniej ugruntowująca swoją pozycję aktywność obywateli w zakresie zarządzania tzw. „małymi ojczyznami” w Polsce, nie jest pozbawiona gry interesów. Zarówno na obszarze funkcjonowania gmin, powiatów czy województwa stanowione rozwiązania są konsekwencją zarówno realizacji interesu publicznego, jak i interesów partykularnych. W ostatnich latach nie opracowano jednego systemu określającego reguły stanowienia prawa miejscowego w kwestii dotyczącej proceduralnych rozwiązań, pozostawiając w tym względzie kompetencje samorządowym strukturom. Najczęściej praktykowanym sposobem jest określenie reguł postępowania w regulaminach rad poszczególnych szczebli samorządu. Przypomnieć należy, iż samorządność postrzegana jest m.in. jako kompetencja stanowienia rozwiązań prawnych w granicach terytorialnego zasięgu działania powołanych do tego struktur organizacyjnych. Tworzone prawo miejscowe wynika z uprawnień przypisanych poszczególnym strukturom samorządowym: gminie, powiatowi, województwu. Procedowanie na etapie tworzenia aktów prawnych wymaga od zainteresowanych podmiotów znajomości stosowanych praktyk przez dany organ, przy czym miarą ich zgodności jest spójność z prawem powszechnie obowiązującym tak pod względem merytorycznym, jak i powszechnie stosowanej techniki prawodawczej.

<sup>53</sup> K. Żukowska, *Doświadczenia polskie w lobbingu członkostwa w strukturach euroatlantyckich, materiały konferencyjne „Rola lobbingu w procesie integracji Polski z Unią Europejską”*, <http://www.decudent.pl>, Archiwum, nr 13, wrzesień 2000.

<sup>54</sup> Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 z późn. zm.

Działania lobbystyczne dotyczą planów zagospodarowania przestrzennego i co za tym idzie przeznaczania gruntów dla realizacji konkretnych inwestycji, ich lokalizacji, współpracy z ościennymi gminami, np. w zakresie realizacji oczyszczalni ścieków, ale również utrzymania poziomu opłat i podatków lokalnych. Tutaj również nie zawsze społeczne oczekiwania są konsekwencją interesu publicznego, bowiem często stanowią sumę interesów partykularnych, ukazywanych jako działania podejmowane w imię dobra publicznego. Poza względami społeczno-ekonomicznymi zyskują one wymiar gry politycznej.

We współczesnym świecie wzrasta rola działań lobbystycznych na poszczególnych etapach realizacji postępowania legislacyjnego. Przyjęte w Polsce rozwiązania regulujące lobbings spełniają standardy europejskie. Nie oznacza to jednak, że na różnych poziomach podejmowania decyzji (poczynając od gmin, a kończąc na parlamencie i rządzie), działalność lobbingsowa jest zgodna z przyjętym prawem. Wszelkiego rodzaju działania sprzeczne z przyjętą reglamentacją, mogą być uznane za korupcyjne<sup>55</sup>, co powoduje, że zarówno rozwiązania środowiskowe, jak również system instytucjonalnej kontroli przyczyniać się mają do wzrostu znaczenia lobbystów w procesie stanowienia prawa.

#### Bibliografia

- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2007.  
Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.  
Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing*, Kraków 2008.  
Makowski G., *Lobbing w samorządzie wojewódzkim*, Warszawa 2010.  
Tarchalski K., *Korupcja i przywilej*, Warszawa 2000.  
Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414.

---

### Lobbying as an Instrument of Society's Participation in the Implementation of the Principles of the Democratic State

#### Summary

The purpose of this paper is to indicate the role and importance of lobbying as a form of active participation in the decision-making process of entities interested in a given outcome of this process. Lobbying involves business circles, political deputies and potential addressees of the solutions to be enacted, therefore this form of civic activity has attracted increasing interest. Parties involved frequently establish certain organizational structures in order to initiate the activity of authorized entities and involve them in the decision-making process by expressing their approval or disapproval for legislative initiatives. The methods and instruments applied to exert influence are supposed to persuade the decision makers of the necessity to maintain the current solutions, or to inspire changes, but they primarily increase civic consciousness as regards the opportunity for active protection of one's particular interests.

---

<sup>55</sup> Zob. Raport Amnesty International z roku 2012, w którym Polska została sklasyfikowana na 41 miejscu pod względem występowania korupcji, co można uznać jako konsekwencje coraz bardziej skutecznego działania uprawnionych organów do zwalczania korupcji. <http://www.amnesty.org.pl>.