



NIESKUTECZNOŚĆ REGULACJI LOBBINGU W POLSCE NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW I WYTYCZNYCH – PERSPEKTYWA ZMIAN

1. Wstęp

We współczesnych, demokratycznych państwach treść przyjmowanego prawa jest najczęściej efektem kompromisu, który zostaje zawarty nie tylko pomiędzy różnorodnymi siłami politycznymi reprezentowanymi przez partie polityczne, ale również z udziałem grup interesu¹. Dzięki lobbingsowi grupy te próbują doprowadzić do tego, by wprowadzane prawo było dla nich korzystne i sprzyjało celom, które chcą osiągać. Lobbyista – rzecznik interesu – pośredniczy pomiędzy grupami interesu i organami władzy państwowej w celu wywarcia pożądanego przez grupy interesu wpływu na decyzje polityczne. Mimo że artykułowanie władzom swoich interesów przez poszczególne grupy nie jest zjawiskiem negatywnym, to bez prawnego uregulowania lobbingu może dochodzić do potajemnego i nierównego dostępu we wpływaniu na prawo, ze szkodą dla interesu publicznego oraz do korupcji. Przyjmowanie prawnych regulacji lobbingu ma za zadanie odróżniać legalne wpływanie na decydentów od przekupstwa lub innego rodzaju nieetycznego nacisku².

W polskiej debacie publicznej zjawisko lobbingu pojawiło się ponownie po 1989 r. i powszechnie kojarzone było z korupcją, zakulisowym załatwianiem spraw oraz łamaniem prawa³. Z tego względu podjęto próbę legitymizacji działalności lobbingsowej, koncentrując się na ustanowieniu

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: emilia_jankiewicz@wp.pl.

¹ L. Dubel [i in.], *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2022, s. 124.

² P. Burczaniuk, *Znaczenie lobbingu w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12(7), s. 161-164.

³ J. Smarż, *Prawne aspekty lobbingu w procesach decyzyjnych administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 68.

mechanizmów zapewniających jej jawność oraz kontrolę⁴. Po latach prac nad kształtem regulacji, 7 marca 2006 r., weszła w życie Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa [dalej: Ustawa lobbinglejowa]⁵. Jak wskazuje już sam tytuł Ustawy lobbinglejowej, regulację działalności lobbinglejowej ograniczono jedynie do procesów stanowienia prawa, nie uwzględniając działań polegających na wywieraniu wpływu na organy władzy wykonawczej. Następstwem przyjęcia ustawowej regulacji lobbingu stało się nadanie rzecznictwu interesów statusu działalności legitymizowanej prawnie, oficjalnie włączonej do systemu instytucjonalnego w Polsce⁶.

Skuteczność polskich regulacji lobbingu właściwie od początku była krytykowana w literaturze przedmiotu. Pomimo pojawiających się w polskiej debacie publicznej licznych postulatów *de lege ferenda*, ustawodawca nie zdecydował się na realne zmiany. Ponadto od lat znane są polskim władzom wytyczne dotyczącego tego, jakie powinny być standardy w regulacji lobbingu, pochodzące z organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Wskazówki co do tego, jak reformować przepisy lobbinglejowe, mogą być również czerpane z doświadczeń innych państw, mających skuteczniejsze i dojrzsze regulacje. Z tego względu dziwnym wydaje się, że wciąż nie usprawniono polskich przepisów dotyczących lobbingu.

To, że polski ustawodawca nie zdecydował się na gruntowną reformę przepisów dotyczących lobbingu, mimo licznych i konkretnych pomysłów do wdrożenia, można by postrzegać w jakimś stopniu jako uzasadnione, gdyby postulaty zmian były sprzeczne, niespójne czy też nie dawały perspektywy poprawy. Tak jednak nie jest. W niniejszym artykule dokonano zestawienia krytycznego dyskursu na temat Ustawy lobbinglejowej oraz istniejących postulatów zmian – znanych w polskiej przestrzeni publicznej – z wytycznymi organizacji międzynarodowych oraz

⁴ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o działalności lobbinglejowej, Druk nr 2188 (Sejm IV kadencji), s. 14.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglejowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414).

⁶ K. Jasiecki, *Legitymizacja lobbingu*, [w:] *Grupy interesu i lobbining: Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiecki, Warszawa 2011, s. 53.

przykładami regulacji lobbingu w Unii Europejskiej oraz w wybranych państwach. To zestawienie umożliwia szersze spojrzenie na problem braku zmian nieskutecznej regulacji lobbingu w Polsce i uzmysławia, że potrzeba nowelizacji Ustawy lobbingowej jest widoczna nie tylko z perspektywy polskiej, ale także międzynarodowej.

Co więcej, kierunek zmian, jaki rysuje się dzięki przedstawionemu w artykule zestawieniu, jest spójny. Wskazane standardy i tendencje regulacji lobbingu na świecie uzmysławiają, jakie są kluczowe elementy skutecznego regulowania lobbingu oraz że w dużej mierze pokrywają się one z postulatami zmian kierowanymi do polskich władz od lat. Z tego względu przedmiotem krytyki jest niezrozumiała bierność w dążeniu do poprawienia prawa w tym zakresie, zwłaszcza że w przypadku innych ustaw polskie władze nie mają oporów by wprowadzać liczne, czasem zbyt liczne, nowelizacje.

2. Krytyka regulacji lobbingu w polskim dyskursie

Przedstawienie istniejącej w Polsce dyskusji na temat skuteczności regulacji lobbingu można rozpocząć od wskazania za M. Zubikiem, że Ustawa lobbingowa nie uregulowała zjawiska lobbingu w odniesieniu do wszystkich procesów stanowienia prawa, co sugeruje jej tytuł. Obecna regulacja jest jedynie częściowa, co sprawia, że bywa nazywana pozorną regulacją lobbingu w procesie stanowienia⁷. W kwestii tworzenia prawa Ustawa lobbingowa odnosi się przede wszystkim do zasady jawności. Jawność została w niej jednak ograniczona tylko do jawności projektów ustaw i rozporządzeń przygotowywanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Jeśli chodzi o jawność prac na poziomie parlamentarnym, została ona uzależniona – w drodze odesłania – od regulaminów obu izb. Natomiast całkowicie pominięto kwestię jawności tworzenia projektów ustaw przez Prezydenta⁸. Ustawa lobbingowa nie

⁷ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6, s. 12.

⁸ A. Grochocińska, *Jawność działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 80(3127), s. 38.

odnosi się także do jawności tworzenia prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego⁹.

Przechodząc dalej, w rozumieniu Ustawy lobbingowej działalność lobbingowa to każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Zakres tak pojmowanej działalności lobbingowej jest niezwykle szeroki, gdyż obejmuje wszelkie działania zmierzające do wywarcia wpływu (bez konieczności rzeczywistego wywarcia tego wpływu). W tym ujęciu zbiór desygnatów omawianego pojęcia jawi się jako nieomal nieograniczony i obejmuje dosłownie każdą formę działalności, która może prowadzić do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa¹⁰. Nie wskazano nawet przykładowego katalogu metod, którymi mogą posługiwać się lobbyści, co tym bardziej utrudnia kwalifikację danego działania jako lobbing¹¹. Tak wieloznaczna definicja rozmywa pojęcie lobbingu, a przez to utrudnia uszczelnienie jego kontroli. Nie sposób bowiem objąć skuteczną kontrolą zjawisko, które nie zostało jednoznacznie zdefiniowane.

Omawiana Ustawa lobbingowa wprowadza rozróżnienie działalności lobbingowej na zawodową i niezawodową. Zawodowa działalność lobbingowa jest działalnością zarobkową, prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zawodowym lobbyistą może być przedsiębiorca lub osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, działająca na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ustawa lobbingowa nie wskazuje jednak, jak należy rozumieć pojęcie „przedsiębiorcy” oraz nie uznaje za lobbyistów osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę¹². W katalogu podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową nie mieszczą się również: osoby prawne, które nie są przedsiębiorcami (np. partie polityczne, organizacje pracodawców, związki zawodowe itd.), przedsiębiorcy lobbingujący

⁹ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, s. 5.

¹⁰ M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5(76), s. 56-57.

¹¹ P. Kuczma, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa: komentarz*, Toruń 2013, s. 177.

¹² Tamże, s. 59.

wylącznie we własnym interesie czy też osoby fizyczne, podejmujące działalność lobbingową bez zlecenia lub nieodpłatnie¹³. Jedynie zawodowa działalność lobbingowa podlega rejestracji – w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową [dalej: Rejestr]¹⁴.

Z kolei działalnością lobbingową niezawodową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, które nie jest przy tym ustawowym lobbingiem zawodowym. Oznacza to, że, w świetle Ustawy lobbingowej, istnieją lobbyści niezawodowi, ale ich działalność nie jest szerzej regulowana przez Ustawę lobbingową¹⁵. Lobbing inny niż zawodowy podlega tylko zasadom jawności, bez określenia form czy kontroli jego prowadzenia¹⁶. Takie rozwiązanie powoduje, że kontrola nad lobbingiem jest tylko częściowa.

Na nieskuteczność regulacji lobbingu wpływają również przyjęte w Ustawie lobbingowej mechanizmy jego kontroli. Jest nim przede wszystkim wprowadzony Rejestr, który tylko teoretycznie informuje o tym, kto jest w Polsce lobbystą. Z jednej strony na liście zarejestrowanych lobbystów znajdują się podmioty w rzeczywistości nieuprawiające zawodowej działalności lobbingowej, które wpisały się tam z ostrożności, gdyż z racji niejasnej definicji mogłyby zostać o niego posądzone. Z drugiej strony brakuje w nim lobbystów, którzy powinni się zarejestrować, ale uchylają się od tego, korzystając z nieskutecznego egzekwowania tego obowiązku¹⁷. Wskazuje się również, że Rejestr jest нефunkcjonalny i nieprzejrzysty, prezentowane w nim dane są ujęte formie nieczytelnej tabeli publikowanej w formacie pdf, co znacznie utrudnia korzystanie

¹³ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, s. 6–7.

¹⁴ Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>, 15.06.2023 r.

¹⁵ L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja w Polsce*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2019, nr 13, s. 2.

¹⁶ M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 94.

¹⁷ A. Kubiak, A. Krzewińska, *Działania pozorne w procesie stanowienia prawa na przykładzie ustawy o lobbingu*, „Przegląd Socjologiczny” 2009, nr 58(1), s. 42–43.

z niego i wyszukiwanie informacji¹⁸. Z tych względów ta forma kontroli nie przynosi realnych korzyści w monitorowaniu liczby i działań lobbystów zawodowych.

Kolejny problem jest związany z wynikającym z art. 16 Ustawy lobbingowej obowiązkiem organów władzy publicznej do niezwłocznego udostępniania informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Organy te mają problem z oceną, które z działań podejmowanych względem nich są zawodową działalnością lobbingową. W rezultacie trudno organom odróżnić zwykłe postulaty i wnioski płynące od obywateli od zawodowych działań lobbystycznych¹⁹. Co więcej, nie ma jednego wzoru, według którego organy postępują wobec zawodowych lobbystów – zgodnie z Ustawą lobbingową każdy organ ma możliwość wydania w tym zakresie własnych regulacji. Prowadzi to do sytuacji zróżnicowania procedur pomiędzy poszczególnymi organami²⁰.

Skuteczność kontroli osłabiona jest również przez rodzaj sankcji za wykonywanie niezarejestrowanej zawodowej działalności lobbingowej, która polega na karze pieniężnej w wysokości od 3 tys. do 50 tys. złotych. Kara ta nie wydaje się być wystarczająco odstrasżająca w przypadku prowadzenia lobbingu w sprawach o istotnym znaczeniu dla życia gospodarczego²¹. Problemem jest też brak realnej możliwości wymierzenia kary w świetle trudności z dokonaniem wykładni pojęcia „zawodowej działalności lobbingowej” i zakwalifikowaniem poszczególnych działań do jej zakresu²². W takiej sytuacji zagrożenie karą staje się jedynie iluzoryczne.

Możliwość obchodzenia regulacji lobbingu wzmacnia fakt pominięcia w nich tzw. lobbystów *in-house*, czyli lobbystów wewnętrznych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę np. w organizacjach pracodawców

¹⁸ *Pozorna regulacja lobbingu. Stosowanie ustawy lobbingowej przez wybrane organy władzy publicznej*, Fundacja Frank Bold, 2017, https://blog.frankbold.pl/wp-content/uploads/2020/10/B.-Kwiatkowski_Pozorna-regulacja-lobbingu.-Stosowanie-ustawy-lobbingowej-przez-wybrane-organy-w%C5%82adzy-publicznej.pdf, [dostęp: 08.07.2023r.], s. 5.

¹⁹ M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, s. 11.

²⁰ *Pozorna regulacja lobbingu...*, s. 15.

²¹ J. Smarż, *Prawne aspekty lobbingu...*, s. 76.

²² M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, s. 12.

czy stowarzyszeniach. Działalność takiego lobbysty – pracownika, którego zadaniem jest stałe reprezentowanie interesów tego pracodawcy, nie wypełnia znamion zawodowej działalności lobbingsowej, gdyż działa on w interesie własnym – pracodawcy, a nie osób trzecich²³. Dzięki temu może on prowadzić działalność lobbingsową bez niekorzystnych obowiązków i ograniczeń, które dotyczą lobbysty zawodowego²⁴. Jak słusznie zauważył A. Zawisza: „lobbing w Polsce (...) polega (...) nie na wynajmowaniu agencji, ale na powoływaniu osób prawnych, np. stowarzyszeń, fundacji, organizacji pracodawców, które zatrudniają etatowych pracowników, lobbujących w imieniu członków organizacji na rzecz określonej regulacji”²⁵.

Biorąc pod uwagę, że Ustawa lobbingsowa nie wprowadziła realnych korzyści dla zarejestrowanych zawodowych lobbystów, a dodatkowo Regulamin Sejmu ogranicza ich udział w posiedzeniach podkomisji, to w praktyce pozycja lobbysty zawodowego jest gorsza od podmiotów niezarejestrowanych. Co więcej, lobbing wciąż jest nieprzychylnie traktowany przez media i społeczeństwo, a obowiązek noszenia w Sejmie plakietki z napisem „lobbysta” jest powodem do wstydu i utrudnia nawiązywanie kontaktów z politykami²⁶. Zatem nie dziwi szczególnie, że działania lobbingsowe chętniej podejmowane są w ukryciu, z ominięciem przepisów Ustawy lobbingsowej. Konsekwencją wskazanego nieskutecznego uregulowania lobbingu w Polsce jest jedynie iluzoryczne przeświadczenie o kontroli państwa nad tym zjawiskiem²⁷.

Przedstawiony skrót krytycznego dyskursu na temat regulacji lobbingu w Polsce ukazuje, że Ustawa lobbingsowa nie spełnia swojej roli. Konkludując, Ustawa lobbingsowa nie reguluje lobbingu w odniesieniu do całego procesu stanowienia prawa, wprowadza nieskuteczny mechanizm kontroli oraz nie przyznaje zarejestrowanym lobbystom przywilejów, zachęcających do jawnego działania.

²³ P. Kuczma, *Ustawa o działalności lobbingsowej...*, s. 27.

²⁴ L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja...*, s. 3.

²⁵ A. Zawisza, *Ustawa dla nikogo*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6, s. 69-70.

²⁶ M.M. Wiszowaty, *Artykulacja interesów w politycznym procesie decyzyjnym – grupy interesu, lobbing, wystąpienia publiczne, petycje, think tanki, fundacje polityczne*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, nr XII, s. 255.

²⁷ M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej...*, s. 71.

3. Postulaty *de lege ferenda* przedstawiane w polskiej debacie dotyczącej lobbingu

Krytyce regulacji lobbingu w Polsce od lat towarzyszą postulaty ich zmiany, które mogłyby choć częściowo usprawnić kontrolę lobbingu, zapewnić większą transparentność we wpływaniu na stanowienie prawa oraz poprawić zaufanie społeczne do zjawiska lobbingu. Takim postulatem jest dokładne zdefiniowanie działalności lobbingowej. Jak wskazuje M.M. Wiszowaty, powinna zostać przyjęta dokładna przedmiotowa metoda definiowania lobbingu, precyzyjnie określająca, jakie działania wchodzą w zakres działalności lobbingowej²⁸.

Dodatkowo postulowane jest wprowadzenie negatywnej definicji lobbysty, tak, by wyłączyć z kręgu możliwych lobbystów pewne osoby, choćby skazanych za niektóre przestępstwa (np. przestępstwa przeciwko państwu albo za korupcję). Istotna jest również uwaga o czasowym wyłączeniu byłych urzędników państwowych, polityków czy dziennikarzy, którzy z racji wykonywanego zawodu mają ułatwiony dostęp do decydentów oraz pozyskiwania informacji. Takie wyłączenie zapobiegałoby tzw. problemowi „obrotowych drzwi”²⁹.

Kolejnym przedstawianym postulatem jest odejście od zróżnicowania działalności lobbingowej na zawodową i niezawodową. Taki podział sprzyja działaniu ukrytych lobbystów (np. organizacji pozarządowych czy ekspertów), co nie podlega kontroli wynikającej z Ustawy lobbingowej. Warta uwagi jest przy tym ogólna propozycja uregulowania udziału ekspertów i zaproszonych gości w procesie stanowienia prawa tak, by był on transparentny i nie dawał możliwości na nadużycia³⁰.

Podnoszona jest również potrzeba wprowadzenia faktycznie funkcjonujących regulacji środowiskowych wobec lobbystów, które mogą stanowić krok ku profesjonalizacji lobbingu i przyczynić się do zmiany

²⁸ M.M. Wiszowaty, *Think tanki a lobbing. Rozważania na tle problemu regulacji prawnej lobbingu w USA, Unii Europejskiej i Polsce* [w:] *Zagadnienie think tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, red. T. Bąkowski, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2012, s. 50-51.

²⁹ J. Smarż, *Prawne aspekty lobbingu...*, s. 74.

³⁰ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *10 years of the Polish Act on Lobbying Activity – 10 Years of Disappointments*, „*Studia Iuridica*” 2016, nr 68, s. 118-119.

negatywnego wizerunku lobbingu i lobbysty³¹. Aktualnie w Polsce brakuje standardów prowadzenia działalności lobbingowej wynikających z samoregulacji tego środowiska³². Dodatkowo polskie przepisy nie wymagają obowiązkowych sprawozdań od samych lobbystów, przerzucając ten obowiązek jedynie na organy władzy publicznej. Z kolei badacze problematyki lobbingu wskazują, że to właśnie regularne sprawozdania lobbystów powodują ujawnienie skali lobbingu i tożsamości jego mocodawców oraz zapewniają pełną transparentność tego zjawiska³³.

Wśród istniejących pomysłów reform, wspomnieć należy o poprawieniu nieczytelnego i niefunkcjonalnego Rejestru, na przykład poprzez umożliwienie przeszukiwania i filtrowania zawartych w nim danych, a więc zastąpienie pliku pdf nowoczesną bazą danych z wyszukiwarką. Innym zidentyfikowanym elementem do poprawy jest zwiększenie uprawnień kontrolnych urzędników prowadzących Rejestr tak, by mogli oni weryfikować spełnianie ustawowych przesłanek do zarejestrowania się przez dany podmiot jako zawodowy lobbysta oraz prawidłowość podawanych danych³⁴.

Mimo że Ustawa lobbingowa była nowelizowana czterokrotnie, ostatni raz w 2015 roku³⁵, to dotychczasowe nowelizacje miały charakter „kosmetyczny” i nie wpłynęły znacząco na sposób uregulowania lobbingu w Polsce, a także na ocenę tych regulacji³⁶. Zatem długoletnia krytyka Ustawy lobbingowej i istniejące liczne postulaty zmian nie poskutkowały realnymi reformami, które choć częściowo usprawniałyby kontrolę lobbingu, zapewniały większą transparentność we wpływaniu na stanowienie prawa oraz poprawiały zaufanie społeczne.

³¹ W. Gasparski, *Decyzje i etyka w lobbingu i biznesie*, Warszawa 2003, s. 31.

³² G. Makowski, *Czy możliwy jest przejrzysty lobbing?: raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2015, s. 32–33.

³³ L. Graniszewski, *Lobbing i jego instytucjonalizacja...*, s. 4.

³⁴ *Pozorna regulacja lobbingu...*, s. 2 i 9–10.

³⁵ Ustawa o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1893).

³⁶ M. Jabłoński, K. Koźmiński, *10 years of the Polish Act...*, s. 114.

4. Wytyczne organizacji międzynarodowych w kwestii regulacji lobbingu

Negatywna ocena polskich regulacji lobbingu ujawnia się również w zestawieniu ich ze standardami pochodzącymi z organizacji międzynarodowych. Wytyczne co do tego, jak skutecznie regulować lobbing, przedstawiła Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju [ang. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, dalej: OECD] oraz Rada Europy. Co więcej, polskie regulacje lobbingowe zostały bezpośrednio skrytykowane w raportach przygotowanych przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji [ang. *Group of States against Corruption*, dalej: GRECO].

Pierwszym międzynarodowym zestawem wytycznych, związanych z praktykami lobbingowymi, było Zalecenie w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu [dalej: Zalecenie OECD] przyjęte przez Radę OECD 18 lutego 2010 r. na wniosek Komitetu ds. Zarządzania Publicznego³⁷. Według definicji lobbingu zawartej w Zaleceniu OECD, lobbing to nie tylko wywieranie wpływu na stanowienie prawa (jak ujęto to w polskich regulacjach), ale również wywieranie wpływu na władzę wykonawczą. W Zaleceniu OECD zawarto Zasady Przejrzystości i Uczciwości w Lobbingu, które państwa członkowskie powinny brać pod uwagę w ustanawianiu i zmienianiu swoich regulacji lobbingowych. Wśród zasad wskazano na to, że terminy „lobbing” i „lobbysta” powinny być jasno zdefiniowane, aby uniknąć błędnej interpretacji i zapobiec lukom w regulacji. Wskazano, że definicje te powinny uwzględniać różnorodność podmiotów lobbingowych, w tym – pominiętych w Polsce – lobbystów wewnętrznych (*in-house*).

Co warto również wskazać, według OECD definicję działalności lobbingowej trzeba określić szeroko, również z uwzględnieniem wpływania na decyzje publiczne przez organizacje *non-profit*. Poza tym trzeba jasno wskazać rodzaj komunikacji z urzędnikami publicznymi, który nie będzie uznawany za lobbing. W Zaleceniach OECD zaproponowano również rekomendowany sposób ułatwienia kontroli lobbingu poprzez

³⁷ *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379, OECD, 18 February 2010, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>, 10.07.2023.

tw. „ślad legislacyjny”, który wskazuje lobbystów, z którymi konsultowano się przy opracowywaniu danej inicjatywy legislacyjnej. Zwrócono również uwagę na potrzebę ustanawiania standardów i procedur, które dałyby urzędnikom publicznym wskazówki, w jaki sposób mogą oni uczciwie współpracować z lobbystami. Podniesiono także kwestię ograniczenia możliwości zajmowania się lobbingiem odchodzącym urzędnikom publicznym, aby zapobiegać konfliktowi interesów oraz wykorzystywaniu uzyskanych wcześniej poufnych informacji. Z tego względu zaproponowano wprowadzenie okresu karencji (rozwiązanie problemu „obrotowych drzwi”).

Według Zaleceń OECD restrykcje wynikające z regulacji lobbingu powinny być równoważone zachętami zarówno dla urzędników publicznych, jak i lobbystów, tak aby przestrzegali wprowadzonego prawa. Wzmocnieniem dla przestrzegania zasad powinny być widoczne i proporcjonalne sankcje. Co istotne, podkreślono, że powinno się dokonywać okresowych przeglądów funkcjonowania wprowadzonych zasad i wytycznych dotyczących lobbingu oraz dokonywać niezbędnych nowelizacji w świetle zdobytych doświadczeń.

Inną organizacją międzynarodową, która zajęła się stworzeniem standardów regulacji lobbingu jest Rada Europy. Wytyczne dotyczące opracowywania regulacji lobbingu – skierowane do państw członkowskich – przedstawił w 2017 r. Komitet Ministrów Rady Europy [dalej: Rekomendacje Rady Europy]³⁸.

W Rekomendacjach Rady Europy również opisano lobbing szerzej niż w polskiej Ustawie lobbingowej, gdyż według nich może on mieć miejsce w każdym obszarze polityki, w którym podejmowane są decyzje publiczne w ramach władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz na każdym szczeblu – krajowym, regionalnym lub lokalnym. Także krąg lobbystów został zakreślony szerzej, gdyż regulacje powinny objąć co najmniej: lobbystów – „konsultantów” (działających w imieniu osoby trzeciej), lobbystów *in-house* oraz różnego rodzaju organizacje (te reprezentujące

³⁸ *Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, Recommendation CM/Rec(2017)2 and explanatory memorandum*, Committee of Ministers of the Council of Europe, 22 March 2017, <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbyingactivities/168073ed69>, 08.07.2023.

interesy zawodowe, sektorowe, ale też organizacje pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego czy ośrodki badawcze)³⁹.

Według Rekomendacji Rady Europy celem regulacji lobbingu powinno być promowanie przejrzystości działań lobbingowych. Wśród postulatów znalazło się:

1. prowadzenie rejestru lobbystów, który powinien być dostępny online i mieć funkcję wyszukiwania, tak by umożliwiał łatwe znalezienie informacji o tym, kto lobbuje i jakich urzędników lobbuje, a także w jakiej sprawie i w czym imieniu⁴⁰,
2. stworzenie wytycznych dla urzędników publicznych dotyczące ich stosunków z lobbystami⁴¹,
3. ujawnianie działalności lobbingowej, m.in. poprzez ustanowienie „śladów legislacyjnych” (pozwalających śledzić wszystkie zewnętrzne interwencje przy opracowywaniu i przyjmowaniu nowych aktów prawnych) czy też publiczne publikowanie regularnych raportów lobbystów⁴²,
4. ustanowienie okresu, w którym były urzędnik publiczny nie może prowadzić działalności lobbingowej (*cooling-off period*)⁴³,
5. poddawanie regulacji lobbingowych regularnym przeglądom, przede wszystkim pod kątem ich skuteczności, a w miarę potrzeb dokonywanie zmian⁴⁴.

Rekomendacje Rady Europy są zbieżne z Zaleceniami OECD i wyznaczają spójny kierunek zmian, jakie powinno się wprowadzić w polskich przepisach. Mimo tego nie wprowadzono w Polsce zmian, które odpowiadałyby tym międzynarodowym standardom. Poza istniejącymi uniwersalnymi zaleceniami organizacji międzynarodowych, polskie regulacje zostały również skrytykowane bezpośrednio przez działającą przy Radzie Europy GRECO, która w 2012 r., w ramach czwartej tury ewaluacyjnej, dokonała

³⁹ Tamże, s. 17-21.

⁴⁰ Tamże, s. 26-27.

⁴¹ Tamże, s. 7-10.

⁴² Tamże, s. 23.

⁴³ Tamże, s. 30.

⁴⁴ Tamże, s. 33.

oceny polskich regulacji w zakresie zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Wyniki tego przeglądu wraz z zaleceniami zmian zostały zawarte w Raporcie Oceny⁴⁵.

GRECO, dokonując przeglądu polskich przepisów, stwierdziła m.in., że skuteczność regulacji lobbingu w parlamencie jest bardzo niska, gdyż według oficjalnych danych bardzo mało zarejestrowanych lobbystów prowadzi działalność w parlamencie, co zdaniem GRECO oznacza prowadzenie działalności lobbingowej poza strefą regulowaną. Z tego względu skierowano do Polski postulaty reform mających na celu zwiększenie przejrzystości działań lobbingowych, na przykład poprzez doprecyzowanie definicji działalności lobbingowej oraz objęcie ściślejszymi regulacjami niezawodowej działalności lobbingowej. Zdaniem GRECO reformy powinny uwzględniać m.in. lobbystów wewnętrznych, przedstawicieli związków zawodowych czy reprezentantów organizacji społecznych. Zarekomendowano również, by obowiązek udostępniania informacji o działaniach lobbingowych dotyczył nie tylko organów władzy publicznej, ale również parlamentarzystów. Ponadto skrytykowano wykluczenie zarejestrowanych lobbystów z udziału w posiedzeniach podkomisji, a niekonsekwentne umożliwienie udziału w tych posiedzeniach zaproszonym gościom, którzy mogą w takiej sytuacji wywierać wpływ na proces legislacyjny⁴⁶.

Nie dość, że polskie władze nie wdrożyły zaleceń wynikających z przeprowadzonej przez GRECO czwartej tury ewaluacyjnej, to w 2018 r. odbyła się kolejna, piąta tura ewaluacyjna, pod hasłem zapobiegania korupcji i promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym oraz w organach ścigania. W ramach piątej tury został przygotowany kolejny Raport Oceny skierowany do Polski⁴⁷. Wśród zawartych

⁴⁵ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Poland, Fourth Evaluation Round, GRECO, 2012, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b1d>, 11.07.2023.

⁴⁶ Tamże, s. 12-13.

⁴⁷ Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report Poland, Fifth Evaluation Round, GRECO, 2018, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168092005c>, 11.07.2023.

w nim zaleceń ponownie znalazły się kwestie dotyczące kontaktów z lobbystami, w tym przypadku skierowane do władzy wykonawczej na szczeblu centralnym. Zalecono w nim opracowanie planu przestrzegania uczciwości przez osoby na najwyższych stanowiskach kierowniczych w celu zapobiegania ryzyku korupcji, opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących wchodzenia w interakcje z lobbystami oraz rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia, w celu zapobiegania niewłaściwym przeniesieniom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji państwowej⁴⁸. Podobnie jak w przypadku czwartej tury ewaluacyjnej, Raport Zgodności z piątej tury ewaluacyjnej, opracowany w 2021 r., wykazał brak wdrożenia przedstawionych powyżej zaleceń⁴⁹.

Od czasu wydania przez GRECO Raportu Oceny z 2012 r. najważniejszą próbą reformy regulacji lobbingsowych, która miała odpowiadać m.in. tym zaleceniom, był przedstawiony w 2017 r. projekt ustawy o jawności życia publicznego⁵⁰. Fundacja Frank Bold w przygotowanych uwagach do projektu wykazała jednak, że w rzeczywistości projekt nie był zgodny z zaleceniami GRECO⁵¹. Mimo szerokich konsultacji projektu, prace nad nim zatrzymały się w 2018 roku. Zatem, mimo bezpośrednio skierowanych do Polski zaleceń opartych na analizie polskich regulacji, nie dokonano skutecznych działań w zakresie zmiany.

⁴⁸ Tamże, s. 52-53.

⁴⁹ Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Compliance Report Poland, Fifth Evaluation Round, GRECO, 2021, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a-3eef>, 11.07.2023.

⁵⁰ Projekt ustawy o jawności życia publicznego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407>, 13.07.2023.

⁵¹ Uwagi do projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie regulacji lobbingu, Fundacja Frank Bold, 2017, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/10/Fundacja-Frank-Bold-uwagi-do-projektu-ustawy-o-jawno%C5%9Bci-%C5%BCycia-publicznego.pdf>, 13.07.2023, s. 10.

5. Regulacje lobbingu w Unii Europejskiej

Poszerzeniem kontekstu dla problemu braku realnych zmian polskiej Ustawy lobbingowej – mimo istniejących wzorców i postulatów – jest przedstawienie innego podejścia do regulacji lobbingu, jakie ma miejsce w Unii Europejskiej [dalej: UE lub Unia], której Polska jest członkiem, a zatem polskie władze realnie stykają się z tymi regulacjami. Lobbing w Unii jest rozwinięty na dużą skalę, a jego postrzeganie jest dość pozytywne. Współpraca z grupami interesu wpisuje się w otwarty, pluralistyczny dialog obywatelski z instytucjami UE oraz zwiększa demokratyzację procesu podejmowania decyzji na poziomie UE⁵². W kontaktach instytucji UE z grupami interesów ważna jest zasada przejrzystości, wynikająca z samych traktatów⁵³.

Instytucjami UE, które leżą w kręgu największego zainteresowania lobbystów, są Komisja Europejska i Parlament Europejski⁵⁴. Komisja Europejska [dalej: KE lub Komisja] podjęła próbę formalizacji kontaktów z lobbystami w 2002 r. tworząc bazę CONECCS, będącą dobrowolnym rejestrem dla interesariuszy. Przełomowe na drodze do formalizacji relacji z grupami interesu okazało się przyjęcie przez KE w 2005 r. europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, której jednym z celów było stworzenie norm dla funkcjonowania grup lobbystycznych. W wyniku tego, w 2008 r. wprowadzono dobrowolny rejestr grup interesu, który miał stanowić główny instrument przejrzystości działań lobbingowych wobec KE. Przyjęto wówczas szeroką definicję lobbingu mówiącą, że są nim wszystkie działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje UE⁵⁵.

Rejestr grup interesu prowadził również osobno Parlament Europejski [dalej: PE lub Parlament], który zdecydował się na to jeszcze wcześniej

⁵² *Lobby groups and transparency*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups>, 14.07.2023.

⁵³ M. Fryźlewicz, D. Olejniczak, *Procedury antykorupcyjne i lobbingowe w PE*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2023, nr 4(306), s. 1-3.

⁵⁴ E. Ciechaniewicz, *Lobbying parlamentarny – zakres i znaczenie zjawiska*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2002, nr 5(8), s. 61-63.

⁵⁵ U. Kuczevska, *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 408-415.

niż Komisja, bo w 1996 roku. Skuteczność obu rejestrów była jednak krytykowana, postulowano o zmiany i wprowadzenie wspólnego rejestru dla Parlamentu i Komisji⁵⁶. Wobec postulatów połączenia rejestrów KE i PE w 2011 r. doszło do porozumienia (znowelizowanego w 2014 r.), na mocy którego powstał rejestr służący przejrzystości, będący wspólnym rejestrem dla Komisji oraz Parlamentu. Podmioty podlegające rejestracji ujęto w szeroki katalog, tworząc jednocześnie katalog wyłączeń. Wśród podmiotów podlegających rejestracji znalazły się firmy konsultingowe, kancelarie prawne oraz samozatrudnieni konsultanci, a także lobbyści wewnętrzni, różne stowarzyszenia (w tym zawodowe) oraz organizacje pozarządowe⁵⁷.

W celu dalszego doskonalenia i uskuteczniania rejestracji lobbystów w UE, doszło do kolejnego porozumienia zawartego w 2021 r., w ramach którego do instytucji rejestrujących grupy interesu dołączyła Rada Unii Europejskiej [dalej: Rada UE]. Porozumienie z 2021 r. ustanawia ramy i zasady skoordynowanego podejścia Parlamentu, Rady UE i Komisji do przejrzystej i etycznej współpracy z grupami interesu. W celu wzmocnienia przestrzegania praktyki rejestracji przez grupy interesu, porozumienie wprowadziło zasadę warunkowości, zgodnie z którą przedstawiciel grupy interesu może wykonywać działania objęte zakresem porozumienia pod warunkiem wpisu do rejestru służącego przejrzystości. Dodatkowo wprowadzony został kodeks postępowania, który powinien być przestrzegany przez zarejestrowane podmioty⁵⁸.

Aktualnie Parlament, Komisja oraz Rada UE prowadzą wspólny rejestr służący przejrzystości. Rejestr ten dostępny jest na stronie internetowej UE, na której podane są też statystyczne dane dotyczące zarejestrowanych podmiotów oraz dostępna jest wyszukiwarka ułatwiająca znalezienie potrzebnych informacji⁵⁹. Przedstawiciele grup interesu powinni się zarejestrować, jeżeli prowadzą działania wpływające na kształtowanie

⁵⁶ A. Vetulani-Cęgiel, *Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Warszawa 2020, s. 53.

⁵⁷ Tamże, s. 53-54.

⁵⁸ M. Fryźlewicz, D. Olejniczak, *Procedury antykorupcyjne...*, s. 1-3.

⁵⁹ The Transparency Register, The European Union, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=pl#pl>, 18.07.2023.

polityki, wdrażanie strategii politycznych i podejmowanie decyzji w instytucjach Unii. Co do zasady rejestracja jest dobrowolna, jednak w przypadku niektórych działań, grupy interesu muszą się zarejestrować, jeśli chcą wziąć w nich udział⁶⁰. Przewidziane zostały również dodatkowe zachęty do rejestracji, w szczególności ułatwienia w dostępie do posłów oraz do urzędników PE, zezwolenie na współorganizowanie wydarzeń odbywających się w budynkach Parlamentu czy możliwość otrzymywania powiadomień w zakresie bieżących działań komisji parlamentarnych⁶¹.

Podmioty zarejestrowane w rejestrze służącym przejrzystości są zobowiązane do przestrzegania kodeksu postępowania rejestrujących się podmiotów⁶². Poza omówionymi kwestiami dotyczącymi rejestracji grup interesu, zarówno Komisja, jak i Parlament mają przyjęte zasady postępowania swoich członków względem lobbystów. Obowiązki w zakresie wzorów postępowania nałożone na przedstawicieli KE są zawarte w Kodeksie dobrego postępowania administracyjnego personelu KE⁶³ oraz w Kodeksie postępowania komisarzy⁶⁴. Z kolei w odniesieniu do członków Parlamentu procedury antykorupcyjne i lobbingsowe zawarte są w Kodeksie postępowania posłów do Parlamentu Europejskiego, który stanowi załącznik do regulaminu PE⁶⁵.

Jak można zauważyć, regulacje unijne dotyczące lobbingu stale się rozwijają, dzięki czemu przybliżają się do standardów uważanych za najbardziej sprzyjające przejrzystej działalności lobbingsowej. Wiele z postulowanych zmian w Polsce (jak choćby zachęty dla zarejestrowanych lobbystów, przejrzysta wyszukiwarka w rejestrze czy szeroki krąg podmiotów

⁶⁰ *Lobby groups and transparency...*

⁶¹ A. Vetulani-Cęgiel, *Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego...*, s. 54-55.

⁶² Code of conduct, The European Union, https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=CODE_OF_CONDUCT&locale=en#en, 13.07.2023.

⁶³ Code of good administrative behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>, 17.07.2023.

⁶⁴ Code of Conduct for the Members of the European Commission, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018D0221(02)), 20.07.2023.

⁶⁵ Code of Conduct for Members of the European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_EN.pdf, 20.07.2023.

objętych rejestracją), sprawdziło się na poziomie Unii Europejskiej, co powinno dać asumpt do wprowadzenia ich również w Polsce.

6. Lobbying w innych państwach - wybrane przykłady regulacji

Wnioski co do tego, jak skutecznie regulować lobbying, są również możliwe do wyciągnięcia na podstawie obserwacji rozwiązań przyjętych w innych państwach. Wśród państw z długą historią regulacji lobbyingowych dominują państwa anglosaskie. Ostatnie kilkanaście lat przyniosło również stopniowy przyrost regulacji lobbyingu w Europie⁶⁶. Jeśli chodzi o regulacje w państwach europejskich, to krytykowane są one za niską skuteczność. Zwraca się uwagę, że zasada przejrzystości w regulacji lobbyingu w Europie (np. w takich państwach jak Niemcy, Gruzja i Litwa) jest traktowana drugorzędnie. Mimo tego, że zazwyczaj kontrola lobbyingu opierana jest na rejestracji lobbystów, to pojawia się taki problem, że w tworzonych rejestrach znajduje się niewielu działających lobbystów. Dzieje się tak głównie dlatego, że rejestracja jest dobrowolna lub obowiązek zarejestrowania obejmuje tylko niewielką część środowiska lobbystów. Dodatkowo, we wprowadzanych w Europie rejestrach zwykle ograniczony jest wymagany zakres informacji, a rejestry nie są łatwo dostępne dla opinii publicznej⁶⁷.

Co jednak istotne, dostrzegalna jest w Europie wyraźna tendencja do wzrostu liczby prawnych regulacji lobbyingu, które pojawiają się w kolejnych państwach. Dla przykładu, do państw o uregulowanym lobbyingu dołączyły w 2021 r. Niemcy, uchwalając ustawę wprowadzającą rejestr działalności lobbyingowej⁶⁸. Regulacja lobbyingu w Niemczech, tak jak w Polsce, również była odpowiedzią na jego negatywny odbiór społeczny oraz wieloletnie postulaty zinstytucjonalizowania lobbyingu i zapewnienia jego przejrzystości⁶⁹. Regulacje

⁶⁶ OECD, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, 15.07.2023, s. 131-160.

⁶⁷ C. Holman, W. Luneburg, *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, „Interest Groups & Advocacy” 2012, nr 1, s. 86.

⁶⁸ C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany enacts new federal lobbying law and mandatory register*, Allen & Overy, 2021, <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/germany-enacts-new-federal-lobbying-law-and-mandatory-register>, 17.07.2023.

⁶⁹ W.D. Zumpfort, *Lobbying and democracy in Germany*, „Comunicação Pública” 2007, nr 3(5), s. 109-122.

niemieckie wpisują się w początkową fazę regulacji lobbingu, która jest oparta głównie na rejestracji lobbystów, a z obowiązku rejestracji wykluczony jest szeroki katalog wyjątków⁷⁰. Lobbying w Niemczech został zdefiniowany w sposób szeroki i obejmuje każdą formę komunikacji, podejmowaną w celu pośredniego wpływu na proces decyzyjny członków niemieckiego Bundestagu oraz na rząd federalny. Lobbystów również zdefiniowano szeroko jako osoby fizyczne lub prawne, spółki lub inne organizacje, które reprezentują lub zlecają reprezentowanie interesów⁷¹.

Znacznie dłużej i skuteczniej lobbying regulowany jest w krajach anglosaskich. Wśród tych państw wybijają się przede wszystkim Stany Zjednoczone. Rynek lobbingu w Stanach Zjednoczonych jest bardzo aktywny, a na rzecznictwo interesów wydawane są tam ogromne środki finansowe⁷². To w Stanach Zjednoczonych pojawiły się pierwsze regulacje lobbingu – *Federal Regulation of Lobbying Act* z 1946 roku. Jednak na podstawie tej ustawy jedynym wymogiem w prowadzeniu działalności lobbingowej było jej ujawnianie. Dodatkowo miała ona dużo luk prawnych i nie była przez to skuteczna. W związku z tym w 1995 r. wprowadzono nową ustawę – *Lobbying Disclosure Act*. Najważniejszą reformą była zmiana definicji lobbysty, powodująca, że rejestracji podlegały już nie tylko podmioty działające w imieniu osoby trzeciej, ale również organizacje, których pracownicy działają jako lobbyści w imieniu tej organizacji⁷³.

Pomimo tego, że nowa ustawa uchodziła za dość kompleksową i skuteczną, to wciąż obserwowane były pewne luki, dlatego zdecydowano się wprowadzić dodatkową ustawę. W 2007 r. uchwalono *Honest Leadership and Open Government Act*, dzięki której zajęto się problemem „obrotowych drzwi”, wydłużając okres karencji z jednego do dwóch lat i dodatkowo obejmując nim szerszy krąg podmiotów, włączając znaczną część personelu kongresowego. Dodatkowo wprowadzono bardziej restrykcyjne przepisy

⁷⁰ C. Rajan, M. Hanna, U. Olgemoeller, *Germany enacts new federal lobbying law...*

⁷¹ M. Rau, *Prawnoporównawcze ujęcie lobbingu w wybranych państwach*, IWS, Warszawa 2021, s. 13-15.

⁷² D. Weiser, *Why Lobbying is Legal and Important in the U.S.*, Investopedia, 2021, <https://www.investopedia.com/articles/investing/043015/why-lobbying-legal-and-important-us.asp>, 16.07.2023.

⁷³ K. Oświecimski, *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012, s. 279-281.

w kwestii raportowania⁷⁴. Wspomnieć też należy, że w Stanach Zjednoczonych dostrzeżono, jak dużą rolę w lobbowaniu pełnią prawnicy, dlatego prawnicy nie zostali wyłączeni z katalogu lobbystów, a kancelarie oferujące usługi lobbingowe muszą się rejestrować jak inne firmy lobbingowe⁷⁵.

Kolejnym krajem, w którym lobbing stanowi zjawisko dość skutecznie uregulowane, jest Kanada. Lobbing był częścią kanadyjskiej polityki od najwcześniejszego okresu kolonialnego, kiedy to uzyskiwano korzystne rozwiązania lobbując na brytyjskim dworze oraz w brytyjskim rządzie i parlamencie⁷⁶. Na szczeblu federalnym został on uregulowany w 1989 roku poprzez ustawę o rejestracji lobbystów – *Lobbyists Registration Act*. Jednak obserwując praktykę stosowania ustawy i wyciągając z niej wnioski, zdecydowano się poszerzyć zakres regulacji tak, by nie opierała się ona tylko na rejestracji. Z tego względu w 2008 r. wprowadzono nową ustawę – *Lobbying Act*. W ramach tej ustawy wprowadzono dość restrykcyjne rozwiązania, wyróżniające się na tle innych państw⁷⁷.

Wśród wprowadzonych w ramach *Lobbying Act* rozwiązań warto wskazać na urząd Komisarza ds. lobbingu, który jest niezależnym przedstawicielem Parlamentu, odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów ustawy. Dodatkowo w Kanadzie obowiązuje długi – bo aż pięcioletni – zakaz zajmowania się lobbingiem po zakończeniu pracy na najwyższych stanowiskach państwowych. Warto również odnotować, że do kategorii lobbystów zalicza się tam nie tylko lobbystów działających na rzecz klientów – osób trzecich, ale również lobbystów wewnętrznych⁷⁸.

Trzeba również podkreślić, że w Kanadzie wprowadzono obowiązkowy kodeks postępowania dla lobbystów, który jest ustawowym elementem systemu regulacji lobbingu. Jest to wyjątkowe rozwiązanie na tle regulacji

⁷⁴ Tamże, s. 290-291.

⁷⁵ E. Korkea-aho, *Are lawyer-lobbyists answerable to 'a higher authority'? Bar association rules as lobbying regulation in the EU and the USA*, „Interest Groups & Advocacy” 2022, nr 11, s. 585.

⁷⁶ A.P. Pross, *Lobbying in Canada*, The Canadian Encyclopedia, 2021, www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/lobbying, 17.07.2023.

⁷⁷ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, „Library of Parliament. Background paper” 2011, 73(E), s. 1-2.

⁷⁸ Tamże, s. 4-5.

światowych⁷⁹. W kwestii sankcji za naruszenie ustawowych obowiązków przez lobbystów na wyróżnienie zasługuje, że Komisarz może zakazać lobbingu (na maksymalnie dwa lata) osobie skazanej za przestępstwo z ustawy, a do tego Komisarz ma prawo do upubliczniania wszelkich informacji dotyczących osoby skazanej oraz charakteru popełnionego przez nią przestępstwa⁸⁰. Regulacje zastosowane w Kanadzie uchodzą za bardzo skuteczne, podejście do lobbingu jest bardzo restrykcyjne, a system kontroli został wyposażony w odpowiednie środki do egzekwowania ustawowych przepisów.

Przytoczone przykłady regulacji lobbingu w innych państwach prowadzą do wniosków, że nawet w państwach uznawanych za wzory w regulacji lobbingu, takich jak Stany Zjednoczone czy Kanada, nie od razu pierwsze wprowadzone rozwiązania okazywały się sukcesem. Aby doprowadzić do satysfakcjonującego poziomu sprawności regulacji, potrzebne były nawet kilkukrotne zmiany, poprzedzone latami dyskusji nad wadami dotychczasowych rozwiązań. Zauważalna jest w nich ewolucja w tworzeniu zasad prowadzenia lobbingu, polegająca na tym, że każdy kolejny akt bądź nowelizacja wprowadza bardziej rygorystyczne rozwiązania⁸¹.

Wydaje się, że państwa, które są w fazie doskonalenia lub wprowadzania własnych regulacji lobbingowych, powinny czerpać z dotychczas zdobytego światowego doświadczenia i uczyć się na błędach już popełnionych w regulacji zjawiska lobbingu, wprowadzać od razu skuteczne regulacje⁸². Jednak jak pokazuje przykład niemiecki, nie dzieje się to od razu, a wprowadzane regulacje na początku są dość ograniczone.

7. Zakończenie

Brak zmian sposobu uregulowania lobbingu w Polsce powoduje, że przedstawiona krytyka Ustawy lobbingowej jest wciąż aktualna. W rzeczywistości lobbing nadal odbywa się z ominięciem przepisów poprzez

⁷⁹ M. Rau, *Prawoporównawcze ujęcie lobbingu...*, s. 21.

⁸⁰ N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System...*, s. 8.

⁸¹ Y.F. Ng, *Regulating the influencers: The evolution of lobbying regulation in Australia*, „Adelaide Law Review” 2020, nr 41(2), s. 533-534.

⁸² M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu w państwach europejskich – najnowsze przykłady i pierwsze podsumowania na tle tendencji światowych*, „Przegląd sejmowy” 2012, nr 5, s. 64.

działania, które pozornie nie są lobbingiem. Mimo wyrażonych licznych postulatów zmian w regulacji lobbingu, nie zostały one uwzględnione przez ustawodawcę. Brak aktywności ustawodawcy na tym polu dziwi, zwłaszcza w świetle znanych standardów w regulacji lobbingu, wyznaczonych przez organizacje międzynarodowe, których Polska jest członkiem, a także sprawdzonych rozwiązań istniejących w UE oraz w takich państwach, jak Kanada czy USA.

Postulowane przez organizacje międzynarodowe standardy w regulacji lobbingu wyznaczają spójny kierunek zmian, w którym powinny podążać państwa, gdzie regulacje lobbingu nie są skuteczne. Zestawienie polskich regulacji z wyznaczonymi standardami przez OECD, Radę Europy czy GRECO pozwala zauważyć, że polskie przepisy odbiegają od wytycznych wyznaczonych przez te organizacje. Wytyczne te są za to co do zasady spójne z postulatami *de lege ferenda* pochodzącymi z polskiego środowiska naukowego oraz z rozwiązaniami funkcjonującymi w państwach o skuteczniejszej i dojrzalszej regulacji lobbingu. Oczywiście zmianami, które powinny zostać wprowadzone, biorąc pod uwagę to zestawienie, są m.in.: poszerzenie katalogu osób kwalifikujących się jako lobbysta, usprawnienie Rejestru czy też wprowadzenie realnych zachęt do ujawniania działalności lobbingowej.

W przedstawionym kontekście potrzeba zmiany Ustawy lobbingowej jest ewidentna i konieczna, dlatego trudno znaleźć usprawiedliwienie dla braku realnej inicjatywy po stronie władz państwowych. Takim usprawiedliwieniem na pewno nie jest brak jednego kierunku zmian i potrzeba wyboru z alternatywnych rozwiązań. Zestaw rozwiązań jakie powinny zostać wdrożone wydaje się na tyle oczywisty, iż brak realnych działań w celu nowelizacji szokuje.

Z przedstawionych w artykule przykładów tendencji w regulowaniu zjawiska lobbingu na świecie wynika dodatkowo, że ewolucja regulacji w innych systemach prawnych przebiegała zwykle w podobny sposób, od mniej restrykcyjnych regulacji do coraz szerszego i dokładniejszego regulowania lobbingu. Problem z początkowym, skutecznym regulowaniem zjawiska lobbingu nie jest typowy tylko dla Polski. Wskazane przykłady pokazują, że szukanie właściwego modelu regulacji dla danego systemu

opiera się na metodzie prób i błędów. Kluczem do sukcesu jest analizowanie dotychczasowych słabości regulacji i poprawianie ich, czego brakuje w Polsce. Na potrzebę przeglądu regulacji lobbingowych i ich udoskonalania wskazują również wytyczne organizacji międzynarodowych. Zatem to właśnie brak działania w zakresie zmian, a nie kształt aktualnych regulacji – które już wielokrotnie zostały poddane krytyce – zasługuje na szczególnie negatywną ocenę.

Choć krytycznie należy ocenić długie zwleknięcie z podjęciem zmian w polskiej Ustawie lobbingowej, trzeba mieć na uwadze, że również w innych państwach od wprowadzenia jednej ustawy i zastąpienia ją kolejną (lepszą), mijало wiele lat, czego dobrym przykładem są Stany Zjednoczone. Należy jednak zauważyć, że skuteczne regulacje opierają się na podobnych, znanych już standardach. Nie ma zatem powodu, by polski ustawodawca musiał wymyślać nowe rozwiązania. Potrzebne jest jedynie dostosowanie istniejących standardów do polskich realiów. Z tego względu proces zmian w Polsce powinien być prostszy i szybszy, niż w przypadku państw, które jako pierwsze zajęły się regulacją lobbingu. Nic nie wskazuje jednak na to, by tak się stało, gdyż aktualnie w Polsce brak jest prac nad wprowadzeniem zmian i dostosowaniem polskich regulacji do sprawdzonych standardów.

Streszczenie

Ustawowa regulacja lobbingu w Polsce od lat krytykowana jest za swoją niską skuteczność. Pomimo pojawiających się w debacie publicznej licznych postulatów *de lege ferenda*, które mogłyby poprawić efektywność regulacji lobbingu, polski ustawodawca nie zdecydował się na realne zmiany. W niniejszym artykule krytyka regulacji lobbingu w polskiej debacie publicznej oraz postulaty zmian zestawione zostały z wytycznymi organizacji międzynarodowych w kwestii właściwego regulowania lobbingu, a także z regulacjami lobbingu w Unii Europejskiej oraz w wybranych państwach. Wskazanie na wypracowane standardy i tendencje w podejściu do lobbingu na świecie, w połączeniu z przytoczoną negatywną oceną polskich regulacji, uwidacznia to, jak potrzeba zmian polskich

przepisów jest konieczna. W świetle tego zestawienia wyostrozony został problem niezrozumiałej bierności polskich władz w zakresie wprowadzenia potrzebnych zmian.

Słowa kluczowe: lobbying, legislacja, grupy interesu, lobbysta, nieskuteczność prawa

The ineffectiveness of Poland's lobbying regulations in the light of global standards and guidelines – prospects for reform

S u m m a r y

Despite the numerous *de lege ferenda* postulates appearing in the public debate that could improve the effectiveness of lobbying regulation, the Polish legislator has not decided on real changes. In this article, criticism of the regulation of lobbying in the Polish public debate and proposals for changes are confronted with the recommendations of international organizations on the issue of proper regulation of lobbying, as well as with the regulation of lobbying in the European Union and in chosen countries. The indication of developed standards and tendencies in the approach to lobbying in the world, in combination with the referred negative assessment of Polish regulations, exposes how the necessity to change Polish regulations is evident. In view of this juxtaposition, the problem of the incomprehensible passivity of the Polish authorities in implementing the needed changes is sharpened.

Keywords: lobbying, legislation, interest groups, lobbyist, ineffectiveness of law

mgr Emilia Jankiewicz
Uniwersytet Warszawski
emilia_jankiewicz@wp.pl