WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

*Lobbing w polskim prawie i praktyce*
Autor: Anna Kubiak
Artykuł opublikowany w „Annales. Etyka w życiu gospodarczym" 2013, vol. 16, s. 131-144
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Stable URL: http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kubiak_131_144.pdf

*Lobbying in Polish Law and in Practice*
Author: Anna Kubiak
Source: 'Annales. Ethics in Economic Life' 2013, vol. 16, pp. 131-144
Published by Lodz University Press
Stable URL: http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2013/2013_kubiak_131_144.pdf

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Used under authorization. All rights reserved.

Anna Kubiak
Uniwersytet Łódzki
e-mail: anna1.kubiak@neostrada.pl

# Lobbing w polskim prawie i praktyce

## 1. Lobbing – charakterystyka pojęcia

Lobbing to pojęcie nieostre, a zjawisko złożone, zróżnicowane i różnie wartościowane. Samo słowo *lobbing* oznacza czynności podejmowane w miejscu określanym jako *lobby*. W brytyjskiej Izbie Gmin i innych parlamentach to hall wejściowy czy też pomieszczenie dostępne dla publiczności, które może służyć kontaktom między deputowanymi a osobami niebędącymi członkami parlamentu. Pierwszy przykład użycia słowa „lobby" w tym sensie Słownik Oxfordzki odnotowuje w 1640 roku[1]. W tradycji amerykańskiej *lobby* utożsamia się z budynkiem Kongresu. W Ameryce lobbing pojawił się dwieście lat później niż w Anglii, ale to właśnie USA uznaje się za kraj, w którym zjawisko lobbingu rozwinęło się najsilniej i wytworzyło bardzo zróżnicowane formy i odmiany[2]. Tam lobby oznacza nie tylko korytarz w budynku parlamentu, ale każdy „hall wejściowy" gdzie mogą się odbywać niezobowiązujące spotkania polityków z biznesmenami, dziennikarzami czy rzecznikami reprezentującymi grupowe interesy przede wszystkim przemysłowców. Tak angielskie pojmowanie lobbingu jako praktyki ściśle związanej z działaniami w parlamencie w Stanach Zjednoczonych uległo rozwinięciu i zaczęło obejmować również działania kierowane do władzy wykonawczej. W tradycji anglosaskiej tego rodzaju praktyki zyskały określenie „dyplomacji kuluarowej".

Historycznie zjawisko zabiegania o interesy różnych grup i środowisk jest oczywiście jeszcze wcześniejsze – pojawia się wraz z organizacją stosunków społecznych przez państwo. Już od czasów starożytnej Grecji obywatele i ich różnorodne organizacje, później dworskie kamaryle, grupy nieformalne mające charakter relacji typu klient-patron, poszukiwały możliwości wywierania wpływu na decyzje polityczne i legislacyjne[3]. Współcześnie znaczenie tego pojęcia uległo

[1] *The Oxford English Dictionary*, t. 8, Oxford University Press, Oxford 1989, s. 1074.

[2] M.M Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu samorządowego na świecie*, [w:] *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 148.

[3] K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna ekonomiczna, Kraków 2006, s. 13.

rozszerzeniu zyskując nowe znaczenia i treści. Określa się nim wszelką działalność oddziaływującą na decyzje różnych ośrodków władzy. Tym samym rozszerzył się zarówno krąg osób i instytucji uprawiających lobbing, jak i zestaw problemów, w których lobbing występuje na różnych poziomach: poczynając od ponadnarodowych, poprzez państwowe, samorządowe, korporacyjne, pozarządowe czy medialne.

Nie istnieje jednak jedna, przyjęta powszechnie definicja lobbingu. W klasycznej już definicji Philipa Kotlera lobbing określa się jako kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych[4]. Lobbing traktuje się również jako pewne narzędzie formułowania i przekazywania argumentów, z którymi dociera się do osób podejmujących decyzje – istotne staje się więc nawiązywanie bezpośrednich, osobistych kontaktów z osobami czy grupami lobbystycznymi, a przedstawicielami aparatu władzy. Na znaczeniu zyskuje więc wzajemna komunikacyjna relacja na poziomie politycznym, ekonomicznym czy społecznym. Relacje te mogą pojawiać się w różnych kontekstach interpersonalnych: pomiędzy jednostkami, grupami czy organizacjami. Za jeden z najważniejszych aspektów lobbingu uznaje się „przekonywanie oraz dostarczanie i pozyskiwanie informacji mające na celu promowanie określonych decyzji”[5]. Lobbing porównywany jest niekiedy także z innymi formami nacisku, takimi jak *public relations* czy marketing (funkcjonuje określenie lobbingu jako marketingu idei), jednak jego specyfika polega na tym, że adresatem działań są przede wszystkim decydenci reprezentujący sferę i interesy publiczne na różnych poziomach. Charakterystyczna dla lobbingu jest również obecność pośrednika – lobbysty – ogniwa w procesie komunikacji między obywatelami czy grupami interesu a różnego rodzaju instytucjami podejmującymi decyzje w ich sprawach. W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka płaszczyzn prowadzenia działalności lobbystycznej[6]:

1) lobbysta podejmuje starania, aby wywrzeć wpływ na różne decyzje rządowe, np.: przyznawanie dotacji, zawieranie umów, mianowanie na stanowiska, opracowywanie strategii;
2) jest pracownikiem etatowym w przedsiębiorstwach prywatnych, w wydziałach odpowiedzialnych za kontakty z rządem;
3) pracuje dla grup powołanych w celu załatwienia, popierania jednej, określonej sprawy;
4) jest zatrudniony w organizacjach trzeciego sektora;
5) jest zatrudniony w firmach prowadzących kampanie reklamowe w różnych środkach masowego przekazu;
6) jest zatrudniony w firmach prowadzących działalność lobbingową wobec rządu i parlamentu.

Lobbysta reprezentuje na ogół różne grupy interesu, czyli różnego rodzaju zorganizowane stowarzyszenia o określonych celach. Ich powstawanie jest

[4] Ph. Kotler, *Marketing*, Gebethner& Ska, Warszawa, 1994, s. 621.
[5] K. Jasiecki, M.Molenda-Zdziech, U. Kurczewska, *op. cit.*, s. 18.
[6] Ibidem, s. 58.

efektem i wyrazem zdolności, a także gotowości obywateli do samodzielnego organizowania się i wpływania na ustawodawstwo, instytucje władzy i opinię publiczną[7]. Niekiedy zamiast określenia „grupa interesu" używa się terminu „zorganizowane interesy", aby podkreślić, iż członkostwo nie zawsze jest wyraźnie sformalizowane. Zamiennie używa się też określeń grupa nacisku, grupa wpływu, zorganizowane interesy, interesariusze (*stakeholders*)[8].

We współczesnych systemach demokracji przedstawicielskiej zwykle wyróżnia się dwa modele lobbingu: „pluralistyczny", odnoszący się głównie do krajów anglosaskich, a przede wszystkim do Stanów Zjednoczonych, i „korporatywistyczny" charakterystyczny między innymi dla krajów Europy Zachodniej. W modelu amerykańskim lobbing i grupy nacisku traktowane są jako normalny, naturalny przejaw życia demokratycznego, a zorganizowana obrona interesów jest elementem demokracji partycypacyjnej. W tym modelu uznaje się, że instytucje polityczne takie jak parlament czy partie polityczne nie wystarczają by zaspokoić potrzeby suwerena-narodu i niezbędne jest istnienie różnych pośredników pomiędzy obywatelami a instytucjami władzy pochodzącymi z wyborów. W modelu „korporatywistycznym" podstawowe decyzje, zarówno w sferze ekonomii, jak i polityki czy kultury podejmowane są w wyniku ustaleń między państwem a różnymi organizacjami, stowarzyszeniami czy związkami, a więc polityka opiera się na negocjacjach między poszczególnymi grupami, często zrzeszonymi w korporacjach nie tylko biznesowych, lecz także zawodowych czy środowiskowych a rządem.

W „pluralistycznym" modelu postulowana i częściowo wdrażana jest zmiana praktyk lobbystycznych. O ile do początku XX wieku w działaniach lobbystycznych dominowały praktyki korupcyjne takie, jak łapówki czy szantaże, o tyle obecnie, w efekcie uchwalenia szeregu aktów prawnych, dąży się – oczywiście z różną skutecznością – do ich ograniczenia. Wprowadzane są bardziej „cywilizowane" formy lobbingu, w których przeważa dostarczanie informacji oraz różnego rodzaju zabiegi perswazyjne. Współcześnie w modelu „pluralistycznym", amerykańskim, można wyróżnić trzy modele lobbingu:

1) parlamentarny – lobbyści docierają do senatorów i reprezentantów Kongresu próbując przekonać ich do swoich racji;
2) techniczny – lobbysta jest postrzegany jako ekspert w danej dziedzinie, mający za zadanie dostarczenie specjalistycznej wiedzy, która jest potrzebna do zrozumienia konsekwencji przyjęcia określonych rozwiązań prawnych;
3) proceduralny – dotyczący działalności administracji, gdy każdy nowy projekt musi być poddany ocenie opinii publicznej.

Lobbyści zajmujący się lobbingiem proceduralnym przygotowują opnie i informacje w imieniu grup osób czy grup interesów, których te projekty mogą dotyczyć. Uważa się, że to właśnie za pośrednictwem lobbystów następuje

[7] *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 108.

[8] U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 19.

włączanie się zorganizowanych grup obywateli w życie publiczne, a to z kolei ułatwia uzyskiwanie poparcia dla polityki prowadzonej przez państwo. Uznaje się zatem, że przynajmniej niektóre działania lobbystyczne przyczyniają się do demokratyzacji życia społecznego.

W tradycji europejskiej trudno mówić o jednym modelu lobbingu. Przede wszystkim w odniesieniu do działalności lobbingowej panuje większy sceptycyzm, gdyż kojarzy się ją głównie z realizowaniem partykularnych interesów kosztem niekiedy interesu publicznego, w sposób często budzący zastrzeżenia zarówno prawne, jak i etyczne. Decyzje w państwach stosujących elementy systemu korporacyjnego są efektem negocjacji i przetargów, w których uczestniczą instytucje zarówno polityczne czy lobbystyczne, jak i różnego rodzaju korporacje zawodowe i przemysłowe, ale proces decyzyjny po obu stronach jest bardziej scentralizowany[9].

Niezależnie od tradycji w podejściu do lobbingu, w różnych krajach wskazuje się zarówno na jego pozytywne, jak i negatywne aspekty. Wśród pozytywnych można wymienić:

- wypełnienie przestrzeni pomiędzy jednostką a państwem, a tym samym stwarzanie przesłanek do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- zwracanie uwagi na istotne, pojawiające się problemy i nowe wyzwania;
- wymuszanie dostępu do informacji publicznej;
- danie szansy na wyrównanie pozycji różnych grup, w tym dowartościowywanie grup słabszych;
- stwarzanie płaszczyzny kontaktów między obywatelami a elitami;
- pragmatyzowanie dyskursu ponad podziałami politycznymi czy ideologicznymi.

Wśród negatywnych cech lobbingu można wskazać:

- przyczynianie się do osłabiania ładu demokratycznego – swoboda w prezentacji interesów może faworyzować najsilniejsze grupy wpływu kosztem innych, słabszych, gorzej zorganizowanych, biedniejszych. Oligarchizacja wynikająca z ich siły może w efekcie narzucać partykularne interesy, sprzeczne z dobrem wspólnym;
- niekontrolowana bądź kontrolowana w sposób nieskuteczny działalność lobbystyczna może prowadzić do patologizacji życia społecznego poprzez korumpowanie przedstawicieli władzy przez lobbystów;
- w słabszych, mniej sprawnych państwach istnieje niebezpieczeństwo uzależnienia interesów państwowych od silnych, międzynarodowych grup nacisku, działających w interesie silnych, globalnych korporacji czy zagranicznych inwestorów.

[9] A. Kubiak, A. Krzewińska, *Lobbing jako element infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Okolice socjologicznej tożsamości. Księga poświęcona pamięci Wojciecha Sitka*, red. Z. Kurcz, I. Taranowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Wrocław 2010, s. 420-421.

## 2. Lobbing – rozwiązania formalno-prawne

Działalność lobbingowa jest w różny sposób regulowana w poszczególnych krajach i na poziomie Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu znajdziemy szczegółowe omówienie tych zagadnień[10]. Uregulowanie te mają dwojaki charakter: prawny i etyczny. Wymiar prawny to wprowadzenie szczegółowych unormowań – niekiedy ustawowych. Takie rozwiązania wprowadzono w USA, Kanadzie, Australii, Niemczech, Unii Europejskiej, a także w Polsce. Wymiar etyczny lobbingu to koncentrowanie się na kwestii samoregulacji środowiskowych, a więc analiza na ile samo środowisko podejmuje różnego rodzaju przedsięwzięcia mające na celu regulację i unormowanie swoich działań. Dotyczy to zarówno środowisk i osób pełniących funkcje publiczne, jak i różnych korporacji i organizacji podejmujących w różnych formach działalność lobbingową. Etyczny wymiar działalności lobbingowej jest równie istotny jak rozwiązania ustawowe, gdyż nie wszystkie działania, szczególnie w sferze publicznej, daje się uregulować zgodnie z literą prawa. Etyczne postępowanie – przyzwoitość w działaniu jest walorem trudnym do przecenienia i zastąpienia.

W Polsce ustawa o działalności lobbingowej ograniczona do procesu stanowienia prawa została uchwalona w 2005 roku[11]. Wcześniej w polskim prawie istniały regulacje koncentrujące się na podmiotach oddziaływania lobbystów, a więc osobach zajmujących różne stanowiska publiczne. Istniały więc kodeksy etyczne dla różnych środowisk, komisje etyczne dla parlamentarzystów, regulaminy działania poszczególnych urzędów, instytucje kontrolne. Cząstkowo kwestie te regulowały ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 1996 r. Nr.73, po.350), o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne – tzw. ustawa antykorupcyjna (Dz. U. z 1997 r. Nr.106, poz. 679) czy ustawa o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr. 49, poz. 483). W latach 90-tych XX wieku wobec narastania negatywnych przykładów, niewłaściwych, a często patologicznych relacji pomiędzy sferą polityki i gospodarki, wysokiego poziomu korupcji[12] pojawiły się postulaty wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących bezpośrednio lobbingu. Po kilkuletnich dyskusjach w gronie polityków, ekspertów i przedstawicieli różnych środowisk, a także niezakończonych próbach legislacyjnych w ostatecznej wersji ustawy z 2005 roku zawężono jej zakres do legislacji na poziomie instytucji centralnych. Ustawa składająca się z 24. artykułów określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli tej działalności oraz zasady prowadzenia rejestru pomiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone

[10] K. Jasiecki, M. Molenda-Zdziech, U. Kurczewska, *op. cit*., s. 77-102.

[11] Ustawa z dnia 7 lipca 2005r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z dnia 6 września 2005).

[12] Por. A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości potocznej i doświadczeniu Polaków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia interesów tych osób. Ustawa nałożyła również na Radę Ministrów obowiązek ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej planów tworzenia przepisów i wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektami ustaw i rozporządzeń. Ustawa wprowadziła również do polskiego prawa nową instytucję wysłuchania publicznego, co pozwala różnym pomiotom na uczestnictwo w tworzeniu prawa. Na przewodniczących klubów i kół poselskich, a także na ministrów nałożono obowiązek przekazywania informacji dotyczących pracowników biur poselskich i senatorskich, a także pracowników zatrudnionych w gabinetach politycznych ministrów.

Jak w przypadku wielu polskich aktów prawnych również ustawa lobbingowa zaraz po jej uchwaleniu była traktowana jako „ustawa na próbę", pilotażowa, która po ocenieniu jej funkcjonowania może podlegać nowelizacji. Większość ekspertów oceniła ją bardzo krytycznie[13]. Uznana została wręcz za „bubel" prawny, „akt przygotowany w pośpiechu, bez koniecznych analiz i niedostosowany do rzeczywistych potrzeb polskiego życia publicznego"[14].

## 3. Postrzeganie lobbingu i działalności lobbingowej

Postrzeganie lobbingu i działalności lobbingowej również w świetle przepisów ustawy lobbingowej było przedmiotem badań zrealizowanych pod moim kierunkiem na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w roku 2008, a więc w czasie, gdy można już było ocenić funkcjonowanie ustawy w praktyce[15]. W badaniach koncentrowano się na lobbingu w procesie stanowienia prawa. Zjawisko to zostało więc zawężone do różnorodnych relacji i oddziaływań skierowanych na twórców prawa w parlamencie. W badaniach wzięła udział jedna czwarta wylosowanych uprzednio proporcjonalnie do ilości mandatów parlamentarzystów (115. posłów i 25. senatorów), do których skierowano anonimową ankietę. Przeprowadzono również rozmowy z dziennikarzami pracującymi jako sprawozdawcy parlamentarni, którzy wcześniej uczestniczyli w dyskusjach nad zjawiskiem lobbingu w Fundacji Batorego i wyrazili zgodę na udział w badaniach (zrealizowano z nimi 15. wywiadów swobodnych dotyczących ich biografii

[13] M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 5, s. 47-54.

[14] J. Zbieranek, *Wnioski i rekomendacje*, [w:] *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, *op. cit.*, s. 142.

[15] Szczegółowy opis badań i ich rezultatów prezentuję w tekście: *Ustawa o lobbingu, lobbing i proces stanowienia prawa w oczach parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy*, [w:] *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa"*, Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

zawodowej, kontaktów z lobbystami, oceny działalności lobbingowej w Polsce, definicji i sposobu postrzegania lobbingu oraz patologii w lobbingu, które mogli sami zaobserwować, albo o których słyszeli). Respondentami posiadającymi największą wiedzę na temat wpływu lobbingu na proces stanowienia prawa byli lobbyści zarejestrowani zgodnie z ustawą o działalności lobbingowej w Sejmie, Senacie i MSWiA, którzy prowadzą różnorodną działalność: doradztwo gospodarcze lub promocyjne, usługi prawnicze i eksperckie, kreowanie wizerunku. Przeprowadzono z nimi 12. pogłębionych wywiadów swobodnych na temat doświadczeń w pracy lobbysty, opinii o jawnym i ukrytym lobbingu w Polsce, ograniczeń i szans, jakie stwarza lobbystom ustawa o lobbingu, perspektyw rozwoju tego typu działalności w Polsce.

Lobbing w potocznym odczuciu postrzegany jest jako zjawisko negatywne, korupcjogenne, wręcz patologiczne. Interesujące więc było sprawdzenie w jaki sposób definiują je osoby na różne sposoby zainteresowane nim profesjonalnie.

Parlamentarzyści byli proszeni zarówno o podanie własnej definicji lobbingu (w odpowiedzi na pytanie otwarte: jak określiliby co to jest lobbing, z czym kojarzy się lobbing), jak i ocenę 18. stwierdzeń w różny sposób określających lobbing. Większość parlamentarzystów przedstawiła własne propozycje rozumienia lobbingu (79%), ale 21% nie napisało nic na ten temat. Dominowały określenia, które nazwałam pozytywno-neutralnymi (50% spośród wszystkich odpowiedzi), przedstawiające lobbing jako pewną formę oddziaływań jednych podmiotów (osób, grup, instytucji) na inne. Pisano na przykład, że lobbing to „profesjonalna, zawodowa działalność polegająca na wpływaniu na kształt prawa w interesie określonych grup, wywieranie nacisku na decyzje organów władzy publicznej w celu uzyskania przychylnej decyzji", „ działania grup interesów w stosunku do organów państwa w celu uzyskania oczekiwanych decyzji, realizowane poprzez rzetelną informację i edukowanie", „profesjonalna, jawna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej i politycznej", „działanie na rzecz uzyskania wsparcia określonego rozwiązania, adresowane do pomiotów władzy, polityków", „jeden ze sposobów przedstawiania swoich racji", „ wpływanie przez organizacje społeczne i gospodarcze oraz grupy obywateli na posłów oraz radnych w celu przyjęcia przez Sejm oraz rady gmin rozwiązań promowanych przez te grupy".

Podając własne propozycje definicji lobbingu blisko 1/5 (17%) parlamentarzystów, zwróciła uwagę zarówno na pozytywne, jak i negatywne jego cechy, wskazując na swoje ambiwalentne stanowisko w tej sprawie. Oto przykładowe odpowiedzi: „w sensie pozytywnym z działalnością wyspecjalizowanych grup lub osób, mającą na celu przedstawienie racji i stanowisk (reprezentowanych przez nie podmiotów) w procesie stanowienia prawa; w sensie negatywnym wywieranie wpływu na decydentów w celu uzyskania korzystnych dla danej grupy, podmiotu decyzji, odbywające się jednak w sposób nieformalny i często wspierane argumentami niemerytorycznymi"; „wpływanie na decyzje w sposób formalny i nieformalny w interesie grupy, którą osoba prowadząca lobbing reprezentuje"; „funkcjonują w życiu politycznym dwie definicje lobbingu: 1) jako profesjonalna, jawna działalność, prezentująca racje

różnych grup zawodowych i społecznych, promująca ich rozwiązania, 2) jako dysfunkcjonalne działania lobbujące polityków dla zaspokojenia własnych egoistycznych interesów"; „w Polsce lobbing kojarzy się z robieniem podejrzanych interesów, ale wcale nie musi tak być".

Poza wypowiedziami o charakterze pozytywno-neutralnym i ambiwalentnym 12% badanych parlamentarzystów określiło lobbing zdecydowanie negatywnie, na przykład: „Lobbing określam jako układ sitw (kolesiów) lub koligacji rodzinnej, których celem jest nieuczciwe osiąganie korzyści majątkowych i zaspokojenie własnych żądz, które z kolei prowadzą nieuchronnie do zakamuflowanej korupcji, a w konsekwencji do strat ekonomicznych i moralnych oraz przestępstw", „pośrednictwo w nie do końca jasnych interesach. Lobbing kojarzy mi się z osobą pośredniczącą w takich interesach pomiędzy dwoma podmiotami"; „w Polsce lobbing kojarzy się z formą nacisku, popartego często wsparciem finansowym, a więc ma on raczej znaczenie negatywne"; „nieuczciwe wpływanie biznesu na politykę".

Poza spontanicznie sformułowanymi definicjami badani parlamentarzyści przedstawiali również swoje stanowisko akceptując (odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam" i „raczej się zgadzam") lub odrzucając (odpowiedzi „raczej się nie zgadzam" i „zdecydowanie się nie zgadzam") 18. stwierdzeń w różny sposób określających lobbing. Najczęściej akceptowane stwierdzenia to stwierdzenia o charakterze neutralno-opisowym (w nawiasie odsetek odpowiedzi wyrażających akceptację danego stwierdzenia):

- Lobbing to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej (83%),
- Lobbing umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabiegać o swoje interesy (80%),
- Lobbing to działalność, która sprawia, że politycy są lepiej poinformowani o danej sprawie (75%),
- Lobbing ułatwia dostęp do polityków (71%),
- Lobbing cywilizuje „dziką walkę o własne interesy" (68%),
- Lobbing to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych (66%).

Najczęściej odrzucane stwierdzenia to stwierdzenia bezpośrednio dotyczące polityków:

- Lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom (79%),
- Lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka (70%),
- Lobbing jest „piątą władzą" (64%),
- Lobbing prowadzi do nadużyć władzy, uzyskiwania wyłącznie prywatnych korzyści (63%),
- Lobbing to inaczej handlowanie wpływami (62%).

W wypowiedziach dziennikarzy dominował raczej pozytywny wizerunek lobbingu, gdyż najczęściej określali go jako jawne wywieranie wpływu na osoby,

które podejmują decyzje w instytucjach władzy. Ich zdaniem lobbyści docierają do posłów z informacjami, przekonują ich do swoich racji, „walczą" o poparcie dla własnego rozwiązania. Osoby profesjonalnie zajmujące się lobbingiem na bieżąco monitorują prace legislacyjne, wychwytując rozwiązania niekiedy niewłaściwe. Dziennikarze wskazywali także na „drugie oblicze" lobbingu – działania nieformalne, niejawne owocujące głośnymi „aferami" (afera Rywina czy Dochnala) – co utrwala negatywny wizerunek lobbingu i utrudnia rozwój legalnego, profesjonalnego lobbingu. Mimo iż zawodowi lobbyści zarejestrowani w Sejmie (obecnie – w 2012 r. zarejestrowanych jest 32 zawodowych lobbystów) czy Ministerstwie Administracji (zarejestrowanych jest 227 osób bądź instytucji zawodowych lobbystów) zdecydowanie przeciwstawiali się utożsamianiu profesjonalnego lobbingu z potoczno-aferalnym jego definiowaniem, niemniej jednak również i oni mają świadomość istnienia złej atmosfery wokół lobbingu. Broniąc dobrego imienia zawodowych lobbystów podkreślali istotną rolę jaką pełni lobbing w procesie stanowienia prawa – to głównie przekazywanie informacji, dostarczanie wiedzy decydentom, analizowanie procesów decyzyjnych, nijako wymuszanie ich transparentności, a także dostępu do informacji publicznej. Biorąc pod uwagę materiały z wywiadów swobodnych można wyróżnić kilka typów lobbingu[16]. Na podstawie wypowiedzi dziennikarzy można zatem wyróżnić lobbing „polityczny" – gdy politycy poprzez swoje znajomości i kontakty indywidualne i partyjne starają się wpłynąć na decyzje legislacyjne (stąd wielu przedsiębiorców chce zatrudniać byłych polityków, bo wiedzą, że zapewnią oni „przełożenie" na obecnych polityków) oraz lobbing „dziennikarski" – gdy w charakterze niejawnych i nieformalnych lobbystów występują dziennikarze nijako pisząc na zamówienie czy „pod sponsora".

Niekiedy w charakterze lobbystów występują urzędnicy obsługujący podkomisje czy komisje sejmowe lub urzędnicy z różnych ministerstw – ten rodzaj lobbingu określono jako „legislacyjny". Lobbing „taktyczny" uprawiany jest w tych przypadkach, gdy lobbyści mają opracowaną strategię „rozprowadzania" jakiejś informacji przy użyciu jak najskromniejszych środków – wiedzą oni, do którego polityka należy się zwrócić, aby skutecznie „poniósł" on dalej wiadomości, które mu przekażą. Lobbować oficjalnie mogą nie tylko profesjonalne firmy, które wykonują powierzone im zlecenia – za konkretnymi zapisami w ustawach lobbują także stowarzyszenia, organizacje zawodowe i związkowe – ten typ lobbingu został określone jako „lobbing poprzez organizacje". Dziennikarze mówili także o lobbingu, który można określić jako „niezidentyfikowany" – kiedy nie wiadomo tak naprawdę, kto bierze udział w posiedzeniach komisji czy podkomisji, kto jest konsultantem, a kto doradza parlamentarzystom – jest to jaskrawy przykład lobbingu niejawnego. Dziennikarze podawali też przykłady lobbingu, który można by określić jako „poselski" – kiedy posłowie lansują jakieś rozwiązanie, ponieważ przyniesie ono korzyści konkretnym osobom, najczęściej komuś z rodziny, przyjaciół, bliskich

[16] Różne inne typy lobbingu np. lobbing profesjonalny, lobbing „ad hoc", „dziki", występujący również jako „partyzancki" lub „kowbojski", opisuje K. Jasiecki, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne" 2000, nr 4.

znajomych (wymieniano tu lobbowanie za konkretnymi rozwiązaniami dotyczącymi np. biopaliw, kamizelek odblaskowych, zestawów głośnomówiących do samochodów).

Zupełnie inne typy lobbingu wymieniali zawodowi lobbyści. Mówili oni między innymi o lobbingu:

- pasywnym (receptywnym) – gdy władza konsultuje się z jakąś grupą interesu, czyli inicjatywa wychodzi od twórców prawa;
- aktywnym – jest uprawiany wtedy, gdy jakaś grupa namawia do jakiegoś konkretnego rozwiązania; inicjatywa pozostaje wówczas po stronie tych, którzy będą czerpać korzyści z danego rozwiązania;
- „soft" – lobbysta tworzy odpowiedni klimat wokół danego problemu czy zjawiska, nie namawia jednak do przyjęcia konkretnego rozwiązania;
- merytoryczny – jest uprawiany poprzez przygotowanie argumentów i polega przede wszystkim na uświadomieniu legislatorom jakiegoś problemu i wykorzystaniu tejże argumentacji w działaniach perswazyjnych.

Wspólne w wypowiedziach zarówno dziennikarzy, jak i zawodowych lobbystów jest wyróżnienie lobbingu jawnego, określanego również jako dozwolony czy transparentny. Uprawiają go osoby, które jawnie występują w roli rzeczników czyichś interesów. Do ich głównych zadań należy monitorowanie przebiegu procedur legislacyjnych, a w odpowiedniej chwili wkraczanie z argumentami, które miałyby przekonywać do przyjęcia rozwiązań korzystnych dla ich zleceniodawców. Istnienie wielu takich podmiotów, które przedstawiają różne punkty widzenia w określonej sprawie, pozwala na wypracowanie konsensusu, a w efekcie napisanie dobrej ustawy. Lobbing niejawny jest jego przeciwieństwem – proces wpływania na stanowienie prawa jest niejawny w tym sensie, że osoba, która naciski wywiera, nie występuje jawnie w roli lobbysty. Często „ukrywa się", ponieważ formalnie, oficjalnie, występuje jako dziennikarz, ekspert, doradca, asystent poselski czy pracownik obsługujący prace parlamentu. Postępowanie takich „krypto-lobbystów" nie łamie przepisów prawa karnego, gdyż nie posuwają się oni do korupcji czy kłamstwa – działają tak, jak lobbyści jawni, tylko występują w innym charakterze.

Lobbing niedopuszczalny może być prowadzony zarówno przez jawnych, jak i ukrytych lobbystów – to kwestia rodzaju podejmowanych działań: zapraszanie na wycieczki, pożyczanie drogich przedmiotów (laptop dla posła), szukanie prywatnych kontaktów z posłem. I wreszcie lobbing niedozwolony – prowadzony niezgodnie z prawem, nacechowany działaniami korupcyjnymi.

Zarówno lobbing niejawny, jak i niedopuszczalny jest sprzeczny nie tylko z dobrymi obyczajami, lecz także z ustawą. Parlamentarzyści bardzo rzadko przyznają, że zetknęli się z niejawnym, nieoficjalnym lobbingiem. Jako często występujące takie formy lobbingu wskazano ze strony:

- związków zawodowych – 16%,
- władz lokalnych i samorządowych – 19%,
- organizacji społecznych i pozarządowych – 15%,
- środowisk branżowych, grup branżowych interesów – 13%.

Znakomita większość badanych parlamentarzystów deklarowała, że nigdy nie miała kontaktu z nieoficjalnym, niejawnym lobbingiem ze strony żadnej ze wskazanych instytucji. Rzadko też mieli do czynienia z lobbingiem ze strony „klasycznych" podmiotów lobbujących w dziedzinie gospodarczej, takich jak kancelarie prawnicze, firmy doradcze i konsultingowe czy stowarzyszenia przedsiębiorców. Parlamentarzyści są poddawani rozlicznym naciskom, zabiega się o ich przychylność, prosi o interwencje. Można wręcz uznać, że jest to przypisane do ich roli społecznej. Jak sami wskazywali, wielokrotnie byli proszeni np. o pomoc w znalezieniu pracy (tak zadeklarowało 42% badanych), o pomoc w załatwieniu konkretnych spraw mieszkańców okręgu czy spraw ważnych dla danej miejscowości (50%). Ale na takie same wielokrotne prośby o charakterze nieformalnego lobbingu wskazywali znacznie rzadziej – tylko 3% wskazało, że wielokrotnie proszono ich o poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakiś firm czy przedsiębiorców, a 16% o poparcie rozwiązań korzystnych dla jakiś konkretnych grup zawodowych.

Jeśli chodzi o formy wywierania wpływu czy nacisku na parlamentarzystów, to najczęściej spotykali się oni z dostarczaniem informacji, wysyłaniem petycji i pism czy z zaproszeniem do udziału w wysłuchaniu racji różnych pomiotów gospodarczych i społecznych. Są to więc jak najbardziej legalne czy wręcz wskazane formy kontaktów z parlamentarzystami. Natomiast tylko incydentalnie przyznawano się do form drastycznych, nielegalnych, takich jak korumpowanie (zetknęło się z taką formą nacisku 6% badanych) czy próba szantażu (zetknęło się z nią tylko 4% badanych). Już w trakcie procedur legislacyjnych, w czasie prac komisji i podkomisji parlamentarnych, najczęściej z wywieraniem wpływu na treść stanowionych ustaw badani zetknęli się ze strony: osób występujących w roli ekspertów (często – 21%, rzadko – 44%), parlamentarzystów z innych partii (często – 19%, rzadko – 40%), parlamentarzystów z własnej partii (często – 15%, rzadko – 47%), zapraszanych na posiedzenia w charakterze gości (często – 15%, rzadko – 35%), oficjalnie zarejestrowanych lobbystów (często – 4%, rzadko – 31%), osób współpracujących z posłami w charakterze asystentów, doradców (często – 3%, rzadko – 16%). Ponadto 10% badanych wskazało na inne, wcześniej niewymienione osoby i byli to na przykład urzędnicy, prezesi firm, ministrowie, przedstawiciele korporacji zawodowych, Kościoła, pracownicy biura legislacyjnego Sejmu, parlamentarzyści z zagranicy, dyplomaci z innych krajów. Wybierając ze wskazanej listy czynniki sprzyjające niedopuszczalnemu lobbingowi parlamentarzyści jako najważniejsze wskazywali:

- brak weryfikacji list ekspertów sejmowych – 70% wskazań,
- konflikt interesów dotykający urzędników państwowych – 70% wskazań,
- zbyt wąska lista ekspertów sejmowych – 69% wskazań,
- konflikt interesów w działalności ekspertów – 57% wskazań,
- zlecanie ekspertyz osobom spoza listy oficjalnych ekspertów – 55% wskazań,
- brak wiedzy o zawodach, interesach asystentów, doradców, współpracowników parlamentarzystów – 54% wskazań.

Jako środki zaradcze, polepszające procedury tworzenia prawa i zabezpieczenia przed niedopuszczalnym lobbingiem najczęściej wskazywano: zmianę/doprecyzowanie ustawy o lobbingu (46%) oraz uchwalenie ustawy o tworzeniu prawa (29%). Na całkowity zakaz lobbingu wskazało tylko 6% badanych parlamentarzystów.

W opiniach parlamentarzystów, wśród organizacji za najskuteczniejsze w działalności lobbingowej uznano w kolejności wskazań: związki zawodowe – 62% wskazań, władze lokalne i samorządowe – 38%, środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy – 34%, korporacje międzynarodowe – 32%, stowarzyszenia przedsiębiorców – 28%, duże przedsiębiorstwa krajowe – 22%, kancelarie prawnicze – 17%, organizacje społeczne i pozarządowe – 17%, firmy doradcze i konsultingowe – 15%, korporacje zawodowe – 14%, Kościół – 12%, zarządzający spółkami skarbu państwa – 8% wskazań (procenty nie sumują się do 100, gdyż można było wybrać trzy odpowiedzi). Natomiast wśród grup osób najskuteczniej, zdaniem badanych, lobbują: osoby występujące w roli ekspertów – 57% wskazań, goście zapraszani do udziału w pracach komisji i podkomisji – 32%, dziennikarze – 29%, oficjalnie zarejestrowani lobbyści – 27%, inni parlamentarzyści z własnej partii – 21%, parlamentarzyści z innych partii – 9%, osoby współpracujące z parlamentarzystami, np. ich asystenci, doradcy – 8% (procenty nie sumują się do 100, gdyż można było wskazać dwie odpowiedzi). Parlamentarzyści, w odróżnieniu od dziennikarzy i zawodowych lobbystów dość pozytywnie oceniają ustawę o działalności lobbingowej (warto jednak zauważyć, że znaczna część z nich ją uchwaliła). Większość z nich uważa, że ustawa: stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami (60%), stworzyła szanse na prezentację własnych interesów różnym grupom i instytucjom (77%), uczyniła proces stanowienia prawa bardziej przejrzystym na poziomie sejmowym (59%) i rządowym (53%). Ale już mniejszość uważa (48%), że ograniczyła niedopuszczalny, nielegalny lobbing, a także, że ograniczyła (45%) możliwość wywierania wpływu przez grupy czy instytucje gorzej zorganizowane, niedysponujące odpowiednimi środkami finansowymi.

Ta ustawa „na próbę”, pilotażowa, jest znacznie gorzej oceniana przez uczestniczących w badaniu zawodowych lobbystów i dziennikarzy. Zwracają oni uwagę na kilka jej istotnych wad. Przepisy ustawy można łatwo omijać. Dzieje się tak między innymi za sprawą wąskiej definicji zapisanej w ustawie – legalną działalność lobbingową można prowadzić tylko na rzecz osób trzecich.

W praktyce oznacza to, że osoby działające na rzecz własnej organizacji lub stowarzyszenia nie są lobbystami w rozumieniu ustawy, a faktyczną działalność lobbingową mogą prowadzić nie wpisując się do rejestru lobbystów. Również zewnętrzni eksperci zapraszani przez różne organizacje – firmy czy związki przedsiębiorców mogą swobodnie lobbować na ich rzecz. Potwierdzają to również dziennikarze – część działalności lobbingowej mogła zejść „do podziemia". Wąskie zdefiniowanie lobbingu w ustawie to również jego ograniczenie do procesu stanowienia prawa, a więc działań i procedur prowadzonych w parlamencie. Tymczasem bardzo wiele działań lobbingowych ma miejsce w innych instytucjach, między innymi w ministerstwach, których procedur i działań ustawa nie obejmuje, i które nie są ujednolicone, choć poszczególne ministerstwa wprowadzają własne rozwiązania dotyczące na przykład monitorowania spotkań z lobbystami i rejestracji tych spotkań, w tym także z interesariuszami, którzy formalnie nie mają statusu lobbystów. Są to działania wprowadzane w ramach strategii antykorupcyjnej. W efekcie większość firm i osób prowadzących działalność lobbingową nie dokonuje rejestracji, tym bardziej, że zawodowi lobbyści muszą nosić w parlamencie specjalne plakietki, co wobec złego wizerunku lobbingu tym właśnie oficjalnym, zarejestrowanym lobbystom utrudnia pracę – można uznać, że są oni wręcz naznaczeni. Jak zauważono w trakcie monitoringu procesu stanowienia prawa, liczba osób uczestniczących w tych procedurach w żadnej mierze nie odpowiada liczbie osób, które zgodnie z zapisami ustawy złożyły zgłoszenia, że chcą uczestniczyć w pracach komisji. Również bardzo ważna procedura wprowadzona na mocy przepisów ustawy lobbingowej, jaką jest wysłuchanie publiczne, dające szanse na przedstawienie swoich racji wszystkim zainteresowanym stronom, w tym – co bardzo istotne – organizacjom i grupom obywateli często słabszych (także finansowo), jest bardzo rzadko i z dużymi trudnościami stosowana[17].

Na plus ustawy należy zapisać, że nieco uporządkowała „lobbingowy żywioł", utrudniła lobbing *ad hoc*, wymusiła profesjonalizację firm lobbingowych w Polsce, a także wprowadziła do świadomości wielu decydentów wagę problemu lobbingu w procesie stanowienia prawa.

Zrealizowane i skrótowo omówione tutaj badania miały na celu przybliżenie problematyki lobbingu, ważnego instrumentu społecznej komunikacji, wymiany informacji i tworzenia prawa, a także jego funkcjonowania w polskich warunkach. Jak widać mamy również w tej dziedzinie wiele do zrobienia, a ustawa o działalności lobbingowej z 2005 roku rzeczywiście okazała się ustawą „pilotażową" choć do tej pory nie została poprawiona.

[17] Por. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, *op. cit.*, s. 46.

# Lobbying in Polish Law and in Practice


## Summary

This article presents both the legal regulations concerning lobbying in Poland and an evaluation of lobbying practices. It makes reference to the results of sociological research conducted among Polish members of Parliament, professional lobbyists and journalists who cover parliamentary issues. The research was conducted in cooperation with the S. Batory Foundation's Anti-Corruption Program from May to July 2008.



**Keywords**: *formal lobbying, informal lobbying, the lobbying regulations Act, establishing of the law*

**JEL Classification:** D72, D73, K41