

Warszawa, 3 listopada 2017 r.

**Klub Jagielloński**  
**adres do korespondencji**  
**ul. Andersa 35**  
**00-159 Warszawa**

Osoba do kontaktu

Piotr Trudnowski  
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego  
tel. 505 022 515  
piotr.trudnowski@gmail.com

**Szanowny Pan Minister**  
**Mariusz Kamiński**  
**Minister członek Rady Ministrów**  
**Koordynator Służb Specjalnych**

**Stanowisko stowarzyszenia Klub Jagielloński ws. projektu Ustawy o jawności życia publicznego**

**1. Ogólna ocena projektu, ocena potrzeby regulacji oraz ocena sposobu prowadzenia konsultacji publicznych**

**Pozytywnie oceniamy inicjatywę stworzenia kompleksowej regulacji dotyczącej jawności życia publicznego, która obejmowała będzie większość kwestii przedstawionych w projekcie: zasady dostępu do informacji publicznej; standardy przejrzystości w procesie stanowienia prawa i udziału w nim obywateli, organizacji, przedsiębiorców et al.; zasady prowadzenia lobbingu i innych form wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa; zasady składania i kontroli oświadczeń majątkowych oraz środki ochrony sygnalistów. **Jawność życia publicznego i poprawa standardów procesu stanowienia prawa to w naszej ocenie jeden z kluczowych obszarów wymagających fundamentalnej, kompleksowej, prowadzonej bez pośpiechu i z zachowaniem najwyższych standardów konsultacji publicznych reformy.****

Przedstawione w projekcie, uzasadnieniu projektu i Ocenie Skutków Regulacji intencje i kierunki zaproponowanych zmian w większości oceniamy pozytywnie (ocena poszczególnych obszarów regulacji znajduje się w dalszej części niniejszego stanowiska).



**Niestety, poszczególne zaproponowane rozwiązania przeczą deklarowanym intencjom Projektodawcy. Co więcej, liczne błędy legislacyjne (omyłki pisarskie, niekonsekwencja w używaniu pojęć, błędy redakcyjne, błędy gramatyczne i inne) budzą poważne wątpliwości co do jakości zaproponowanej regulacji.**

Wobec powyższego wydaje się konieczne zauważyć, że **negatywnie należy ocenić sposób przygotowania konsultacji publicznych niniejszego projektu.** Jest niepokojącym paradoksem, że **ustawa wprowadzająca do polskiego systemu prawnego na poziomie ustawowym pojęcie „konsultacji publicznych” konsultowana jest poniżej przewidzianego w Regulaminie pracy Rady Ministrów standardu konsultacji publicznych,** w których czas na zgłoszenie stanowisk nie powinien być krótszy niż 21 dni. Tymczasem czas na zajęcie stanowiska wobec niniejszego projektu to zaledwie 6 dni roboczych. Tak istotna regulacja dotycząca fundamentalnego z punktu widzenia przejrzystości życia publicznego, jakości stanowionego prawa oraz wpływu obywateli na działania władzy publicznych ustawa powinna być konsultowana zgodnie z zachowaniem najwyższych standardów.

Krótki czas na przygotowanie stanowiska sprawia również, że niezwykle trudne jest opracowanie kompleksowego stanowiska dotyczącego wszystkich obszarów proponowanej regulacji. **W niniejszym stanowisku zwrócono zatem uwagę zaledwie na część najbardziej problematycznych propozycji.** Jednocześnie do stanowiska dołączono jedno stanowisko szczegółowe: opracowane dla Klubu Jagiellońskiego przez dra hab. Marcina Wiszowatego stanowisko dotyczące przepisów dotyczących lobbingu.

### **Rozdziały 2 i 3: Zasady dostępu do informacji publicznej oraz środki i tryb dostępu do informacji publicznej**

**Jednoznacznie negatywnie ocenić należy art. 21 ust. 2, który w praktyce oznaczać będzie w naszym przekonaniu faktyczne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej.** Zaproponowana podstawa prawna dla odmowy udostępnienia informacji – „uporczywe” składanie wniosków – jest pojęciem nieostrym i stwarzającym przestrzeń do nadużyć. Nie wykazano dotąd w przekonujący sposób w literaturze przedmiotu ani orzecznictwie, zwłaszcza zaś w uzasadnieniu do niniejszego projektu, że faktycznie istnieje w Polsce problem z nadużywaniem prawa dostępu do informacji publicznej. W naszym przekonaniu wskazane jest zaniechanie wprowadzenia zaproponowanego przepisu do polskiego porządku prawnego.

Należy zwrócić uwagę, że **przepis w zaproponowanym kształcie nie doprowadzi do osiągnięcia założonego przez Projektodawcę celu, jakim miałoby być niedopuszczenie do sytuacji, gdy składane są wnioski, których realizacja „utrudniłaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej”.** Należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem (np. II SAB/Kr 85/15 - Wyrok WSA w Krakowie) wnioski o udostępnienie



informacji publicznej można składać anonimowo. Również proponowane w Projekcie brzmienie przepisów potwierdza tę zasadę (*Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 8, prawo dostępu do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo dostępu do informacji publicznej nie żąda się wykazania interesu prawnego lub faktycznego.*). Wobec tego, gdy założyć hipotetyczną sytuację, **gdy faktyczną intencją składających wniosek jest utrudnienie działalności podmiotu lub jego paraliż, to nadal możliwe będzie dokonanie takiego paraliżu poprzez złożenie szeregu zanonimizowanych, również w sposób automatyczny, wniosków. Wówczas niemożliwa będzie do zastosowania przesłanka „uporczywości”**: nie sposób bowiem udowodnić, że wnioski zostały skierowane przez tę samą osobę. W praktyce zatem **proponowany przepis stworzy jedynie podstawę do arbitralnej odmowy udostępnienia informacji publicznej**, w tym również odmowę udzielenia informacji osobom (w tym również: dziennikarzom, organizacjom strażniczym) ubiegającym się o jej ujawnienie w interesie publicznym.

Uzasadnione wątpliwości budzi również propozycja zmiany zasad regulujących nakładanie opłat zawarte w art. 20 projektu. Wydaje się, że w praktyce również może ono prowadzić do ograniczenia prawa dostępu do informacji.

Analogicznie krytyczne ocenić należy wprowadzenie nowej przesłanki do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na „podstawowe interesu spółki zobowiązanej”. Uznając za dyskusyjne, choć częściowo zrozumiałe intencje Projektodawcy wydaje się, że zaproponowane brzmienie przepisu wskazujące na tę nową przesłankę ograniczenia prawa do informacji jest wyjątkowo nieostre. **W wersji minimum powinno zostać szczegółowo doprecyzowane. Rozważyć należy jednak również rezygnację z tego rodzaju ograniczenia.**

Pozytywnie ocenić należy propozycję wprowadzenia jako zasady obowiązku prowadzenia rejestru umów. **Katalog podmiotów objętych obowiązkiem powinien zostać jednak rozszerzony o szereg innych niż wskazane w art. 9 instytucji publicznych, w tym m.in. o fundacje Skarbu Państwa czy partie polityczne.**

Pozytywnie należy również ocenić propozycję wyłączenia obowiązku wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w przypadku wnioskowania o przetworzoną informację publiczną, a także skrócenie okresu, na jaki podmiot zobowiązany może przedłużyć postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

#### **Rozdział 4: Zasady jawności w procesie stanowienia prawa**

**Za wskazane uznajemy upowszechnienie i podniesienie rangi zasad stanowienia prawa zawartych dziś (w formie uchwały) w Regulaminie pracy Rady Ministrów oraz w przyjętych przez Radę Ministrów „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”.** Pozytywnie należy zatem ocenić



ideę zawarcia w projekcie Ustawy niniejszego rozdziału, jak również objęcie zasadami organów innych niż tylko Rada Ministrów.

**Jednocześnie zmiana rangi legislacyjnej tych zasad wymaga ich uszczegółowienia oraz dostosowania do realiów procesu stanowienia prawa. Tymczasem zaproponowana w niniejszym artykule regulacja ma charakter ogólny, nieprecyzyjny i niepozbawiony błędów** (np. nieistniejące, a w praktyce chyba niemożliwie do ustanowienia bez szczegółowej propozycji wykazy prac legislacyjnych Marszałków Sejmu oraz Marszałków Senatu).

**Kluczowe wydaje się również zawarcie w projekcie ustawy definicji stosowanych pojęć „uzgodnienia” oraz „konsultacje publiczne”.** Konieczne wydaje się również wprowadzenie w definicji lub art. 27 szczegółowych terminów na przedstawienie pisemnych stanowisk, przy czym termin ten nie powinien być krótszy niż 21 dni roboczych.

Mimo domniemania dobrych intencji zwiększenia rangi konsultacji publicznych nie można wykluczyć, że **wprowadzenie tak nieostrej regulacji w praktyce oznaczać będzie pogorszenie i tak budzącego powszechne niezadowolenie standardów konsultacji publicznych.**

#### **Rozdział 5 i 6: Zasady i tryb prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych oraz zasady wykonywania i kontroli lobbingu zawodowego**

Pozytywnie należy ocenić inicjatywę zmiany powszechnie krytykowanych regulacji dotyczących lobbingu w Polsce. Za wskazane i celowe uznać można również ideę uwzględnienia tego aspektu procesu tworzenia prawa w szerszym kontekście procesu legislacyjnego i przejrzystości życia publicznego.

Jednocześnie zarówno zaproponowana w projekcie definicja lobbingu, jak i większość zaproponowanych przepisów niniejszego rozdziału **budzi poważne wątpliwości pod kątem skuteczności zaproponowanej regulacji. Wydaje się, że brak precyzji i liczne błędy sprawią, że, podobnie jak dzisiejsze prawo w tym zakresie, nowe przepisy w praktyce będą miały charakter fasadowy.**

Szczegółowe uwagi do obszaru regulowanego niniejszym rozdziałem zawarte zostały w opinii przygotowanej dla Klubu Jagiellońskiego przez dra hab. Marcina Wiszowatego, która została w dalszej części załączona do niniejszego stanowiska.

Dodatkowo należy jednak zwrócić uwagę na kluczowe, z perspektywy organizacji obywatelskiej działającej dla dobra wspólne oraz regularnie uczestniczącą w procesie stanowienia prawa, regulacje dotyczące „podmiotów zaangażowanych”. Jak wskazuje w



części szczegółowej dr hab. Marcin Wiszowaty, wątpliwości budzić może sama definicja podmiotu zaangażowane.

**Zrozumiała wydaje się intencja zawarta w art. 29. ust. 6, która przewiduje przedstawianie informacji dotyczących źródeł finansowania organizacji działających w roli „podmiotów zaangażowanych”, a także źródeł dochodów osób fizycznych działających w imieniu własnym.** Jednocześnie wydaje się, że wobec zawartej w projekcie propozycji sankcji celowe jest zaproponowanie rozwiązania, które zagwarantuje, że propozycja ta nie będzie stanowić bariery biurokratycznej, która w praktyce ograniczy udział obywateli i organizacji w procesie stanowienia prawa, a w konsekwencji wpłynie na pogorszenie się jakości stanowionego w Polsce prawa. **W tym celu rozważyć należy m.in. zwiększenie progu wpłat zaproponowanych w art. 29 ust. 7.**

**W przypadku osób fizycznych celowe wydaje się też wprowadzenie analogicznego progu rocznego dochodu z jednego źródła, który ulega ujawnieniu.** Absurdalną byłaby sytuacja, gdyby powodem pociągnięcia do odpowiedzialności zgodnie z art. 29 ust. 8 z powodu niewykazania dochodu rzędu kilkuset złotych.

Również przewidziany w art. 29 ust. 9 termin 7 dni na zgłoszenie zmiany informacji na ten temat wydaje się w praktyce niewykonalny dla wielu osób i organizacji, w konsekwencji zaś – stanowił będzie istotną barierę w ich udziale w procesie stanowienia prawa.

## **Rozdział 8: Oświadczenia majątkowe**

Pozytywnie oceniamy zaproponowane regulacje dotyczące oświadczeń majątkowych z satysfakcją wskazując, że konieczność uporządkowania przepisów w tym zakresie była wielokrotnie podnoszona również przez nasze Stowarzyszenie.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że **wskazane byłoby wprowadzenie obowiązku wypełniania i składania oświadczeń majątkowych drogą elektroniczną:** tak, by były one realnie dostępne, a także w łatwy sposób agregowane i analizowane.



**Stanowisko szczegółowe stowarzyszenia Klub Jagielloński ws. propozycji regulacji dotyczących lobbingu zawartych w projekcie Ustawy o jawności życia publicznego. Dla Klubu Jagiellońskiego opracował dr hab. Marcin Wiszowaty**

**I Wprowadzenie: aktualny stan prawny i ramy dobrej regulacji dot. lobbingu**

Obecne przepisy dotyczące lobbingu budzą powszechną krytykę. Listę zalet obowiązującej ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248) można sprowadzić do zaledwie dwóch.

Po pierwsze cieszy, że w Polsce udało się w ogóle uchwalić ustawę dotyczącą działalności lobbingowej i to już za drugim podejściem. W 2005 r. polska ustawa lobbingowa była chronologicznie trzecim tego typu aktem w Europie (po Gruzji i Litwie). W wielu krajach naszego kontynentu, w tym jego zachodniej części, od wielu lat bezskutecznie próbuje się sfinalizować proces legislacyjny dotyczący regulacji lobbingowej. Rekordzistą pod tym względem są Włochy, gdzie w ciągu minionych 37 lat zgłoszono blisko 50 projektów ustaw lobbingowych. Żaden z nich nie stał się ustawą. Wszystkie przypadły na różnym etapie postępowania ustawodawczego.

Drugą zaletą polskiej ustawy jest fakt oficjalnego uznania przez państwo lobbingu za działalność legalną: wbrew powszechnemu na całym świecie, w tym w Polsce, utożsamianiu lobbingu z korupcją i uznaniu za działalność zasługującą na potępienie i wyeliminowanie. Na tym jednak kończą się zalety polskiej ustawy z 2005 r. a zaczynają jej wady.

Obowiązująca ustawa to ustawa fasadowa, nie mająca prawie żadnego znaczenia praktycznego, w dużej części po prostu martwa. Do najistotniejszych wad polskiej regulacji należy jej nieprzystawalność do standardów wyznaczonych w tej dziedzinie przez regulacje amerykańskie i kanadyjskie.

**Optymalna ustawa lobbingowa istnieje nie tylko w celu poddania lobbingu kontroli, ale także umożliwienia jego wykonywania. Tylko lobbing regulowany pozwala na wykorzystanie przez organy władzy państwowej jego niewątpliwych zalet.** Poprawna regulacja lobbingowa przede wszystkim: ułatwia dostęp decydentów do darmowej, specjalistycznej wiedzy dostarczanej przez lobbystów, promuje proces decyzyjny oparty na wiedzy i argumentach merytorycznych, zapewnia szeroki i sprawiedliwy dostęp podmiotów bezpośrednio zainteresowanych przedmiotem regulacji prawnej do procesu decyzyjnego na dany temat, podwyższa zaufanie do władz poprzez nadanie procesowi decyzyjnemu przejrzystości, pozwala kontrolować nieuniknione w demokratycznym procesie decyzyjnym zjawisko wywierania wpływu przez grupy interesów, umożliwia dostosowywanie regulacji prawnej do zmieniającego się zestawu środków i metod lobbingowych.



Zestaw koniecznych elementów optymalnej regulacji lobbingowej tworzą:

- 1) poprawna, szeroka definicja działalności lobbingowej (lub lobbysty), która obejmuje zarówno różne formy prowadzenia działalności lobbingowej (tzw. lobbystów *in-house*, czyli stale współpracujących ze zleceniodawcą, np. w formie umowy o pracę oraz tzw. *contract-lobbyists*), jak i adresatów (lobbing adresowany do władzy ustawodawczej, wykonawczej, samorządowej, ale także - sądowniczej),
- 2) obowiązkowy, jawny i wymagający regularnego odnawiania rejestr lobbystów,
- 3) skuteczny system egzekwowania przestrzegania przepisów ustawy w postaci nie tylko sankcji za jej naruszenie, ale także obowiązku regularnej, niezależnej sprawozdawczości lobbystów, ich zleceniodawców i adresatów lobbingu,
- 4) zestaw wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych, które z jednej strony wyłączą podmioty, których działalności nie powinno się obejmować reżimem ustawy, ale nie będą też zbyt szerokie (również dzięki poprawnej definicji), aby lobbysci nie mogli łatwo ukryć się w przebraniu np. rzecznika interesu publicznego, eksperta czy prawnika reprezentującego klienta w ramach obsługi prawnej.

## **II Zalety zaproponowanych rozwiązań**

Wskazane zalety mają w większości charakter kierunkowy: w dalszej części wskazano również na błędy i problemy związane z realizacją poniższych, słusznych kierunków legislacyjnych.

- 1) Wprowadzenie pojęcia „lobbysty” i „lobbingu” zamiast „podmiotu prowadzącego działalność lobbingową” i „działalności lobbingowej”. Zmiana jest drobna, ale słuszna. Wyraz lobbing zadomowił się w polskim języku naukowym, literackim i potocznym i nie ma powodu, aby stosować sformułowania zastępcze.
- 2) Poszerzenie grupy adresatów lobbingu o organy samorządu terytorialnego. W ten sposób w przyszłej ustawie dojdzie do potwierdzenia jednoznacznie faktu – dotąd dla wielu osób dyskusyjnego – że zakres polskiej regulacji lobbingowej obejmuje proces stanowienia prawa w samorządzie terytorialnym.
- 3) Próba poszerzenia (na razie tylko nominalnie) zakresu normowania ustawy lobbingowej poza dotychczas określoną granicę „procesu stanowienia prawa”.



4) Ustanowienie obowiązkowej i regularnej sprawozdawczości lobbysty zawodowego, który będzie miał obowiązek informowania o adresatach, miejscu i formach wykonywanego lobbingu, a także o swoich zleceniodawcach.

5) Wylczenie zestawu uprawnień lobbysty zawodowego zamiast nakładania na kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej obowiązku umożliwiania lobbystom prowadzenia efektywnej działalności.

6) Wprowadzenie rozwiązań mających na celu ujawnienie zleceniodawców lobbingu zawodowego oraz niezawodowego.

7) Poddanie obowiązkowi rejestracji również aktywności tzw. podmiotów zaangażowanych, a więc wykonujących tzw. „lobbing niezawodowy”.

### III Wady zaproponowanych rozwiązań

#### 1) Definicja

Najważniejsza w każdej ustawie lobbingowej jest definicja lobbingu. Sposób jej sformułowania (poprawny lub wadliwy) decyduje o powodzeniu lub klęsce prób regulacji lobbingu na całym świecie.

Porównanie definicji lobbingu i lobbingu zawodowego zawartych w projekcie oraz ich odpowiedników w ustawie („działalność lobbingowa” i „zawodowa działalność lobbingowa”) prowadzi do wniosku, że **tylko nieznacznie przeformułowano ustawowe definicje**. Abstrahując od mankamentów stylistycznych czy gramatycznych nowej definicji, doszło do ograniczenia zakresu pojęciowego lobbingu poprzez wyłączenie organów władzy publicznej i ich przedstawicieli z grona lobbystów. Warto pamiętać, że lobbystów mogą wynająć także np. władze samorządowe zabiegające o określone zmiany w prawie. Te działania nadal pozostają wyłączone spod reżimu ustawy.

**Bez względu na dokonane drobne zmiany formalne definicje zawarte w projekcie zachowały wszystkie wady swoich poprzednich wersji. Ponadto doszły do nich nowe wady.** Zabrakło doprecyzowania adresatów lobbingu. Użyte w definicji określenie „organ władzy publicznej” jest zbyt ogólne i przez to różnie definiowane w różnych aktach prawnych oraz w literaturze przedmiotu.

Definicja lobbingu i lobbingu zawodowego wymaga odpowiedniej redakcji językowej. Pozwoli to skrócić i uprościć definicje, w których pojawia się np. niejasne rozróżnienie na „osoby” i „podmioty” czy niejasne sformułowanie o „określonym kierunku” rozstrzygnięć. Najpoważniejszym mankamentem obecnie obowiązującej ustawy lobbingowej jest bowiem posłużenie się w niej wadliwą pod względem zakresowym definicją lobbingu. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest zredukowanie grona podmiotów uznawanych przez





ustawę za lobbystów do tych, które prowadzą działalność lobbingsową na podstawie umowy cywilnej.

W efekcie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę nie są według polskiego prawa lobbystami. **Usuwa to w lobbingsową szarą strefę wszystkich tzw. lobbystów *in-house* (zatrudnionych przez duże firmy, stowarzyszenia czy związki zawodowe), ale także np. prawników reprezentujących klienta przed organami władzy publicznej.** W tym drugim przypadku powodem może być zarówno forma ich zatrudnienia w firmie prawniczej, z którą klient zawiera umowę o świadczenie obsługi prawnej, jak również uznanie, że umowa cywilna łącząca prawnika z klientem nie jest kontraktem lobbingsowym, ale ogólną umową świadczenia usług prawniczych. Praktyka stosowania polskiej ustawy lobbingsowej zna przykłady obu opisanych zjawisk. **Już ten fakt sprawia, że większość zalet nowego projektu opisanych w punkcie poprzednim traci jakiegokolwiek znaczenie. Podobnie jak dzieje się w obowiązującym stanie prawnym większość osób prowadzących działalność polegającą na wywieraniu wpływu na polityczny proces decyzyjny... nie spełnia przesłanek polskiej definicji lobbysty.**

## 2) Lobbying niezawodowy

Wśród zarzutów kierowanych pod adresem polskiej ustawy wskazuje się np. fakt niczym nieuzasadnionego wyróżnienia „zawodowej działalności lobbingsowej” jako części szerszego pojęcia „działalności lobbingsowej”. Zakreślono bardzo szeroko zakresowi pojęciowemu definicji działalności lobbingsowej towarzyszy poddanie szczegółowej regulacji tylko zawodowej odmiany tej działalności. W zgodnej opinii badaczy, lobbying jest działalnością wyłącznie profesjonalną, wykonywaną w interesie osób trzecich i za wynagrodzeniem lub zwrotem poniesionych kosztów, bez względu na formę stosunku prawnego łączącego lobbystę ze zleceniodawcą. Wprowadzenie kategorii lobbyngu innego niż zawodowy jest mylące i służy jedynie podtrzymaniu przekonania o istnieniu różnych lobbyngów. Poddanie szczegółowej regulacji prawnej tylko tzw. „lobbyngu zawodowego” wzmacnia przekonanie, że nadal istnieje lobbying nieuregulowany, czyli ta część lobbyngu, która nie jest „zawodowa”. Sprawia to wrażenie, że cel ustawodawcy polegający na poddaniu lobbyngu kontroli nie został osiągnięty już na etapie projektowania regulacji, nie mówiąc o jej obowiązywaniu.

Chociaż na szczęście nie posłużono się w ustawie pojęciem „lobbysta niezawodowy”, to stworzono określenie „podmiot zaangażowany”, który zgodnie z definicją prowadzi „lobbyng nie będący lobbyngiem zawodowym”. Dla ukazania jak negatywne są konsekwencje wadliwych definicji posłużę się przykładem.

Podmiotem zaangażowanym, a więc nie podlegającym reżimowi ustawy dotyczącemu lobbystów zawodowych będzie... **osoba uprawiająca klasyczny lobbying, ale zatrudniona na podstawie umowy o pracę na część etatu. Do tej samej grupy „podmiotów**



**zaangażowanych” wejdą obywatele, czy członkowie organizacji obywatelskich działających bez wynagrodzenia lub za zwrotem kosztów, ale także członkowie stowarzyszeń branżowych utworzonych wyłącznie po to, aby ominąć przepisy ustawy lobbingowej i swobodnie uprawiać... lobbying.**

Zastosowane w projekcie określenie „podmiot zaangażowany” ma zastąpić ustawowe pojęcie „podmiotu który zgłosił zainteresowanie”. Jest to określenie krótsze, co jest zaletą. Pomijam dyskusyjne zastąpienie neutralnego „zainteresowania”, określeniem „zaangażowanie” sugerującym, że każdy, kto zmierza do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, czyli np. zwykły obywatel, jest w coś lub przez kogoś zaangażowany. Wskazany w punkcie poprzednim **fakt objęcia „zaangażowanych” w projekcie regulacją szerszą niż dotychczas uznałbym za dużą zaletę, gdyby mankamenty sposobu sformułowania stosownych przepisów projektu, w tym ich fragmentaryczność, nie przesądzały o znikomym efekcie tej części regulacji.** Podobnie jak obecnie w przypadku „podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingową” zyskamy jedynie spis „podmiotów zaangażowanych” i wykaz ich zamiarów zgłoszonych w momencie zgłoszenia.

Uwagę zwraca także niezrozumiałe różnicowanie podmiotów zaangażowanych i lobbystów zawodowych pod względem wymogów transparentności finansowej. O ile zaangażowani mają zgłaszać odpowiednim organom zestawienie źródeł dochodów oraz tzw. podmiotów finansujących, o tyle lobbysci zawodowi nie zostali w ogóle objęci tym obowiązkiem. Muszą jedynie wskazać podmioty, których interes reprezentują, ale bez danych dotyczących finansowania (vide art. 29 ust. 6 i art. 36 ust. 4). **W najlepszej sytuacji spośród czterech typów podmiotów, na który nałożono niejasny obowiązek „zgłaszania lobbingu” lub/i „zgłaszaniu zainteresowania projektem” znajdują się „przedstawiciele niebędącego podmiotem zaangażowanym reprezentującym przedsiębiorcę zainteresowanego pracami nad projektem, który nie jest lobbystą”, którzy mają obowiązek jedynie załączenia do zgłoszenia pełnomocnictwa.** Podmiot zaangażowany działający w jednej z form grupowych, wskazanych w projekcie, ma obowiązek wskazania podmiotów go finansujących. Osoba fizyczna, która nie jest lobbystą zawodowym, musi natomiast ujawnić swoje źródła dochodów, a ponadto tzw. podmioty finansujące (to określenie również nie zostało w projekcie zdefiniowane).

Biorąc pod uwagę negatywne konsekwencje nieprawidłowego zgłoszenia w postaci niedopuszczenia do możliwości prowadzenia lobbingu, przynajmniej w formie przedstawiania organom opinii i stanowisk – projekt jest bardzo nieprecyzyjny w kwestii nakładanych wymogów. **Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, że skłoni to faktycznych lobbystów do prowadzenia swojej działalności w formach nie objętych regulacją ustawową lub przejście do lobbingowej szarej strefy rozwijającej się zarówno**



w warunkach braku regulacji lobbingowej, jak również gdy regulacja taka jest wadliwie skonstruowana, a przez to fasadowa.

Warto dodać na marginesie, że przepis projektu, który wyłącza stosowanie jego rygorów dotyczących zgłaszania lobbingu w przypadku skierowania projektu ustawy czy innego dokumentu podlegającego lobbingowi do konsultacji, ma o tyle mniejsze znaczenie, że lobbing często rozpoczyna się jeszcze zanim zostanie podjęta decyzja o przystąpieniu do prac nad danym projektem lub na bardzo wczesnym etapie tych prac. Wówczas podejmuje się istotne decyzje, które później będą mieć wpływ na treść projektu, tymczasem jest za wcześnie, aby podejmować decyzję o skierowaniu projektu do konsultacji.

### 3) Zgłoszenie lobbingu

**Sposób sformułowania przepisów zawartych w rozdziale 5 jest niestety przykładem wyjątkowej niestaranności.** W art. 29 ust. 1 mówi się o „zgłoszeniu lobbingu, w tym lobbingu zawodowego”. Projektodawca nie ujawnia jednak jak się zgłasza lobbing, a więc jaki fakt skutkuje powstaniem obowiązku zgłoszenia, a przede wszystkim kiedy to zgłoszenie ma nastąpić? Amerykańskie regulacje nakazują zazwyczaj zgłoszenie przed przystąpieniem do pierwszej czynności o charakterze lobbingowym, których szeroki zestaw jest w przepisach szczegółowo i jednoznacznie scharakteryzowany.

Jeżeli sformułowanie „lobbing” rozumieć tak jak nakazuje ustawa, a więc jako „każde działanie [...] zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku”, obowiązek „zgłoszenia lobbingu” obejmuje ogromną liczbę różnych zachowań i działań.

W tym miejscu należy wspomnieć o kolejnej wadzie projektu – stosowaniu zbyt szerokich lub zbyt wąskich określeń lobbingu. Wyraz lobbing definiowany jako „każda działalność zmierzająca do wywarcia wpływu na podjęcie rozstrzygnięcia przez organ władzy publicznej” **bez wyliczenia możliwie szerokiego zestawu aktywności, które stanowią przejawy lobbingu, grozi uznaniem za lobbing niezliczonych aktywności. W ten sposób dojdzie do sprowadzenia definicji lobbingu do absurdu, kiedy nieomal każdy rodzaj działalności człowieka zostanie uznany za lobbing.** Z kolei zbyt oszczędne wyliczenie form aktywności lobbingowej, nawet z zastrzeżeniem, że jest to wyliczenie przykładowe może doprowadzić do sytuacji, w której tylko takie, wskazane formy będą uznane za lobbing i zgłaszane. **Cała szeroka gama działań lobbingowych znajdzie się poza ustawą, a więc także sprawozdawczością i w efekcie – poza kontrolą.**

Projektodawca wybrał drugie z rozwiązań wyliczając w art. 36 ust. 1 pkt. 2 konkretne formy lobbingu. Niestety, zestaw składa się tylko z „przedstawiania stanowisk, opinii i propozycji rozwiązań” (za lobbing trudno jest uznać „uzyskiwanie informacji” wymienione w tym samym artykule). Treść art. 29 ust. 10 projektu sugeruje, że wymienione przedstawianie



stanowisk i opinii ma następować wobec organu w trakcie prac nad projektem, co wyklucza innych adresatów i inne sytuacje, które w dojrzałych regulacjach lobbingowych są zaliczane do lobbingu (np. kontakty poza oficjalnym trybem urzędowym, kontakty z członkami organu kolegialnego, posłami, urzędnikami itp.).

W art. 29 ust. 2 i 10 projektu wspomina się już nie o „zgłoszeniu lobbingu”, ale o „zgłoszeniu zainteresowania pracami nad projektem” oraz ustanawia się sankcje za niezgodne z wymogami formalnymi zgłoszenie (w postaci utraty możliwości podjęcia czynności lobbingowych, czyli przedstawienia stanowisk i opinii). **Nie sposób jednoznacznie ustalić intencji Projektodawcy.** Jeżeli popełniono błąd pisarski i skopiowano sformułowanie z obecnie obowiązującej ustawy („zainteresowanie projektem”) zamiast „zaangażowania” – to być może ustęp 10 jest doprecyzowaniem ustępu 1 art. 29, który mówi o „zgłaszaniu lobbingu”. **Ale wówczas należałoby uznać, że lobbing został zredukowany tylko do „zainteresowania projektem” i tylko taki „lobbing” należałoby zgłaszać realizując dyspozycję art. 29 ust. 1.** Równie uprawniony wydaje się być wniosek przeciwny – że zgłoszenie zainteresowania wskazane w ustępie 10 nie jest równoznaczne z uprawianiem lobbingu wymienionym w ustępie 1 art. 29, a więc należy zgłaszać zarówno „lobbing”, jak i „zainteresowanie”. **Wówczas jednak brakuje odpowiednich sankcji za niezgłoszenie innych form lobbingu niż zainteresowanie. To doskonała wiadomość dla lobbystów i „podmiotów zaangażowanych”, ale zła dla Projektodawców, ponieważ ich projekt staje się w tej części martwy.**

Cały omawiany fragment projektu odznacza się niskim poziomem techniki legislacyjnej. Przywołajmy jako przykład art. 29 ust. 11 pkt 1. Zgodnie z jego brzmieniem, Rada Ministrów ma określić wzór formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, „o którym mowa w ustępie 1”. Pytanie brzmi czy chodzi o projekt, o którym mowa, czy o zgłoszenie, o którym mowa, a jeżeli to drugie – to niestety w ustępie 1 nie mówi się o zgłoszeniu zainteresowania, ale o zgłoszeniu lobbingu. W zależności od interpretacji tego przepisu może powstać ogólny formularz zgłoszenia lub tylko formularz zgłoszenia zainteresowania, powodując konieczność „zgłaszania lobbingu” w innej, nieokreślonej formie.

Sankcją za niedopełnienie niejasnego obowiązku zgłoszenia jest niemożność przedstawienia opinii i stanowisk „organowi w trakcie prac nad projektem”. Można stwierdzić, że nie jest to dotkliwa sankcja zważywszy, że wobec braku definicji „organu” łatwo będzie uznać, że organem nie jest pojedynczy poseł, klub poselski a nawet minister (w przypadku, kiedy projekt pochodzi od całej Rady Ministrów). **W ten sposób dostęp lobbystów do decydentów nie zostanie ograniczony w sposób istotny. Mówiąc prościej – odpowiednia informacja dotrze do odpowiednich osób.**

Z drugiej strony, przy założeniu złej woli przedstawicieli władz państwowych, **istnienie ogólnie sformułowanego przepisu niesie ze sobą poważne ryzyko jego wykorzystania w**



**celu bardzo łatwego ograniczenia dostępu do procesu decyzyjnego np. przedstawicielom określonych grup zawodowych, środowisk czy organizacji społecznych, krytycznych wobec osób sprawujących władzę w danym momencie (np. dziennikarzy czy organizacji typu watchdog).**

Kolejny przykład dotyczy niejasnego określenia podmiotu, któremu należy „zgłosić lobbying” (vide art. 29 ust. 3 pkt 1). „Organ odpowiedzialny za przedłożenie Radzie Ministrów projektu dokumentu rządowego” będzie możliwy do ustalenia w przypadku projektów ujawnionych w wykazie prac legislacyjnych, ale sam obowiązek ujawnienia nie został ustanowiony, będą więc istniały projekty aktów i dokumentów nie zgłoszone w wykazie. W odniesieniu do Sejmu i Senatu projekt wspomina o nieistniejącej instytucji „prac legislacyjnych Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu” (vide art. 25 ust. 1 pkt 2 projektu), których wykaz mają prowadzić marszałkowie. Można podjąć życzliwą dla projektodawców próbę zrozumienia tego sformułowania jako „wykazu Marszałka Sejmu” (dotyczącego prac legislacyjnych), a nie „wykazu prac”. Przy takim założeniu nadal pozostaje problem określenia „organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu” poselskiego lub senackiego (art. 25 ust. 3 pkt 1). O ile w przypadku Rady Ministrów wskazanie takiego organu jest możliwe ze względu na szczególnie, określony w Regulaminie prac Rady Ministrów tryb procedowania, a w przypadku projektów zgłaszanych przez komisję sejmową można ewentualnie założyć, że organem tym będzie komisja, o tyle w przypadku projektów zgłaszanych przez grupę min. 15 posłów nie istnieje pojęcie organu odpowiedzialnego.

Domyślam się, że intencją projektodawcy było poszerzenie istniejącej na mocy obecnie obowiązującej ustawy instytucji „wykazu prac legislacyjnych” dotyczącego projektów rządowych o projekty poselskie i senackie. Realizacja tego zamierzenia przybrała jednak błędną formę.

#### **4) Prezydent i inni nieobecni**

W całej części projektu ustawy poświęconej lobbyingowi oraz jawności w procesie stanowienia prawa pomija się milczeniem Prezydenta RP, który jest ważnym uczestnikiem procesu decyzyjnego w państwie, a więc istotnym adresatem działalności lobbyingowej. Na dowód wagi i zakresu wpływu Prezydenta tylko na proces ustawodawczy wystarczy podać instytucje prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej, uprawnienie prezydenta do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym czy tzw. weto prezydenckie. To jedynie wybrane z wielu aspektów działalności prezydenta podlegającej wpływom lobbystów. Fakt nieobjęcia zakresem ustawy lobbyingu kierowanego do prezydenta jest kolejnym dowodem fragmentaryczności ustawy i niemożności osiągnięcia przez projektodawców deklarowanego przez nich celu w postaci nadania lobbyingowi cechy jawności.



Lobbing kierowany do Prezydenta to zresztą nie jedyny mankament dotyczący zakresu przedmiotowego ustawy. Podobnie jak w obecnie obowiązującej ustawie lobbingowej, w ogóle pominięto lobbing adresowany do innych organów decyzyjnych w państwie, w tym szczególnie mających uprawnienia prawotwórcze, jak np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Przepis obecnie obowiązującej ustawy lobbingowej, który nakłada na „kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej określenie szczegółowego sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową” (art. 16 ust. 2 ustawy) umożliwia w praktyce rozszerzenie zakresu obowiązywania ustawy na organy administracji rządowej, a także organy samorządu terytorialnego, czy wreszcie (tym razem tylko w teorii) na Prezydenta RP. W proponowanej w projekcie wersji tego przepisu wspomniany obowiązek utrzymano, ale nałożono go tylko na Radę Ministrów, **co może jeszcze bardziej zawęzić zakres obowiązywania przyszłej ustawy.**

**Do zupełnie pominiętych w projekcie obszarów lobbingu należy lobbing adresowany do organów władzy sądowniczej, sądów i trybunałów, m.in. w postaci opinii *amicus curiae* czy decyzji kreacyjnych (tę kwestię również opisałem szerzej na łamach literatury przedmiotu).**

## **5) Opłata rejestracyjna**

Znaczącemu podwyższeniu ma ulec opłata rejestracyjna dla lobbystów zawodowych. Dotychczasową kwotę 100 zł postanowiono podwyższyć aż 10-krotnie. Projekt wspomina jedynie, że „opłata nie może przekroczyć 1000 zł”, ale w uzasadnieniu odnajdujemy opis intencji projektodawcy, który pozwala spodziewać się maksymalnej podwyżki: „Należy wskazać, że przemiany ekonomiczne w Polsce widoczne w ostatnich 12 latach powodują, że dotychczasowe wysokości opłaty za wpis do rejestru lobbysty zawodowego nie przystają do obecnych uwarunkowań gospodarczych. Konieczność podwyższenia opłaty wynika również z konieczności zagwarantowania parlamentowi możliwości skutecznej i efektywnej pracy. Wobec powyższego lobbystą zawodowym powinni być jedynie ci przedsiębiorcy, którzy rzeczywiście zajmują się zawodowo wpływaniem na prace legislacyjne w procesie stanowienia prawa. Zbyt duża łatwość wpisania się na listę lobbystów zawodowych może grozić paraliżem prac legislacyjnych”. **Projektodawca nie kryje więc, że zamierza *de facto* ograniczyć dostęp lobbystów do procesu decyzyjnego kierując się wyłącznie kryterium finansowym. Takie kryterium i taka zasada nie znajduje żadnego uzasadnienia merytorycznego.** Ponadto, na pewno nie można uznać, że podwyższenie opłaty zostaje wprowadzone ze względu na ważny interes publiczny, a to jedyny powód, który Konstytucja uznaje za dopuszczalny w przypadku ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Jak wspomniano we wstępie, przepisy regulujące działalność lobbingową powinny z jednej



strony zapewniać jej jawność, ale nie poprzez redukcję liczby podmiotów prowadzących tę działalność. Celem powinno być także umożliwienie prowadzenia takiej działalności jako wzbogacającej krąg uczestników procesu decyzyjnego, o reprezentantów interesów branżowych i grupowych. **W warunkach niskiego poziomu merytorycznego polskiej debaty publicznej i niskiej jakości procesu decyzyjnego, a także wobec odczuwalnego deficytu zasobów intelektualnych w polskiej polityce oraz wysokich kosztów merytorycznej obsługi procesu decyzyjnego w Polsce należałoby raczej oczekiwać możliwie szerokiego udostępnienia procesu decyzyjnego lobbystom, przy jednoczesnym ustanowieniu wysokich kryteriów merytorycznych** (legitymowanie się odpowiednimi kwalifikacjami i należyтым poziomem prezentowanych stanowisk i opinii; rzetelność w spełnianiu obowiązków ustawowych dotyczących rejestracji i sprawozdawczości lobbingsowej).

## 6) Wysłuchanie publiczne

O kształcie instytucji wysłuchania publicznego można powiedzieć tylko jedno: projekt zachowuje jej fasadowy charakter poprzez utrzymanie szerokiej możliwości odwołania wysłuchania brak ich obligatoryjnej formy nawet w ściśle określonych przypadkach, a także niemożność ich zorganizowania z inicjatywy podmiotów zainteresowanych (np. grupy obywateli).

## 7) Sankcje

Poprawne zaprojektowanie systemu sankcji wspiera efektywność regulacji prawnej. **Niestety, również w tej dziedzinie projekt powiela wady obecnej ustawy, a do tego wykazuje nowe.** Sankcją opatrzone wyłącznie dwa działania: prowadzenie lobbingu bez rejestracji (sankcja administracyjna) oraz złożenie niekompletnych zestawień i oświadczeń załączonych do „zgłoszenia lobbingu” lub „zainteresowania projektem”. W drugim przypadku projekt przewiduje odpowiedzialność karną. Jest to pomysł zasługujący na krytykę z kilku powodów.

**Na pierwszy plan wybija się kwestia natury konstytucyjnej.** Po pierwsze – obowiązek, którego niespełnienie skutkuje odpowiedzialnością karną, może być uznany za nie dość jednoznacznie i szczegółowo scharakteryzowany w przepisach, czego wymaga się w przypadku zagrożenia odpowiedzialnością karną. Po drugie – istnieje uzasadnione podejrzenie, że surowość kary jest niewspółmierna do pożądanego rezultatu jej ustanowienia oraz skutków społecznych jej zastosowania. Wydaje się, że wystarczająco dotkliwą sankcją byłaby w tym wypadku kara finansowa lub kara czasowego zakazu wykonywania lobbingu.

Odpowiedzialność karna może zarówno zniechęcać do ujawniania się przez lobbystów z obawy przed odpowiedzialnością karną, która może się wiązać nawet z utratą uprawnień do



wykonywania zawodu (np. w przypadku radców prawnych, czy adwokatów). **Prosty zabieg polegający na zmianie formy wykonywania lobbingu z regulowanej na nieregulowaną (np. wykonywanej na podstawie umowy o pracę) spowoduje, że lobbysci będą wykonywać swoją działalność legalnie, ale nie będą objęci reżimem ustawy. Ich działalność nie poddana żadnej kontroli państwa będzie miała zakulisowy, utajniony charakter, wbrew intencjom projektodawcy.**

Poważnym mankamentem systemu sankcji jest fakt, że **nie przewidziano żadnych dolegliwości za niedopełnienie dwóch kluczowych, nowych obowiązków określonych w ustawie: składania sprawozdań lobbingowych przez lobbystów zawodowych (art. 36 ust. 4) oraz uzupełniania danych zgłaszanych do rejestru lobbystów (art. 29 ust. 9). Można oczekiwać, że zdecyduje to o powszechnym lekceważeniu tych obowiązków.**

## **8) Ocena wpływu lobbystów**

W projekcie utrzymano wielokrotnie krytykowany przepis nakładający na kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej ustalenie form podjętej działalności lobbingowej, a także realnego wpływu jaki wywarł lobbysta, a szczególnie: wskazania podmiotów, które wykonują zawodową działalność lobbingową bez rejestracji (*nota bene*: w art. 37 ust. 1 użyto przez nieuwagę ustawowego pojęcia „podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową”, chociaż postanowiono z niego zrezygnować na rzecz pojęcia „lobbysta” – co dowodzi, że **nieuważnie przepisywano fragmenty obecnej ustawy**).

Szczególnie to ostatnie zadanie wymaga nie lada przenikliwości w stopniu niedostępnym dla większości ludzi. Sprostanie pozostałym wymogom ma zostać ułatwione dzięki wydaniu przepisów określających sposób postępowania z lobbystami. Praktyka realizacji tego przepisu, również powielonego z obecnej ustawy, dowodzi, że w aktach tego typu kierownicy odpowiednich urzędów wskazali jedynie nieliczne, przykładowe formy prowadzenia działalności lobbingowej. Spowodowało to, że sprawozdania kierowników urzędów obejmowały wyłącznie te, wyliczone przykładowo formy. **Cel regulacji lobbingowej nie został więc osiągnięty, ponieważ sprawozdania objęły jedynie typowe przejawy lobbingu. Pozostałe formy pozostają poza wiedzą i świadomością państwa.** Warto dodać, że jedną z podstawowych cech nowoczesnego lobbingu jest wyjątkowa pomysłowość lobbystów w zakresie tworzenia i używania nowych technik i metod prowadzenia swojej działalności.

Na domiar złego, opisany przepis nakładający obowiązek określenia „szczegółowego sposobu postępowania pracowników urzędu obsługującego organ władzy publicznej z podmiotem zaangażowanym lub lobbystą zawodowym” nałożono wyłącznie na Radę Ministrów. Zakres kompetencji Rady nie pozwala na wiążące ustalenie takich zasad w odniesieniu np. do Prezydenta RP, Sejmu, czy organów samorządu terytorialnego. Fakt odesłania ustawowego





do regulaminów Sejmu i Senatu jedynie częściowo wypełnia tę lukę nieobecną w tak szerokim zakresie nawet w obecnej ustawie.

Z tego samego powodu lobbysta pragnący wypełnić nałożony na niego obowiązek sprawozdawania „form lobbingu”, którymi się posłużył (art. 36 ust. 4 pkt 3) ograniczy się do tych, które wylicza sam ustawodawca. Nie należy oczekiwać, że ktoś uczyni więcej niż się od niego wyraźnie wymaga. **Słuszna i od dawna zgłaszana w doktrynie idea Projektodawców, aby nałożyć na lobbystów obowiązek składania regularnych, częstych sprawozdań lobbingowych nie przyniesie w praktyce oczekiwanego rezultatu.**

### 9) Lobbying sejmowy i senacki

Projekt, podobnie jak ustawa lobbingsowa, w sprawie zasad wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na terenie Sejmu i Senatu odsyła do regulaminów obu izb. Ten zabieg ma zapewne na celu uszanowanie zasady autonomii Sejmu i Senatu wyrażonej w art. 112 i art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP.

Zasada autonomii nie wyklucza jednak uregulowania w ustawie ogólnych obowiązków lobbysty dotyczących sprawozdawczości, również w odniesieniu do jego działalności na terenie Sejmu czy Senatu. Udało się to fragmentarycznie dzięki instytucji regularnych sprawozdań lobbystów przewidzianej w art. 36 ust. 4 (o jej poważnych mankamentach wspominałem wyżej). Ustawa nakłada także na lobbystów i podmioty zaangażowane obowiązek „zgłoszenia lobbingu” przewodniczącym komisji sejmowych i senackich, które rozpatrują projekt ustawy. Obecna regulacja działalności lobbingsowej zawarta w regulaminach Sejmu i Senatu pozostawia jednak wiele do życzenia i dlatego warto, aby projektowi ustawy towarzyszyła także odpowiednia inicjatywa dotycząca zmiany regulaminów Sejmu i Senatu wniesiona odrębnie i w trybie przewidzianym przez oba regulaminy. Regulacja regulaminowa była wielokrotnie przedmiotem krytyki ze względu na nieuwzględnienie w nich istotnych przejawów działalności lobbingsowej (np. prac podkomisji), co w połączeniu z brakiem odpowiedniej reglamentacji w dostępie do posłów i senatorów czy uczestniczenia w pracach komisji, a także braku obowiązku sprawozdawczości lobbingsowej nałożonego na posłów i senatorów, przesądza o fasadowym charakterze tej części regulacji lobbingsowej.

### 10) Inne przykładowe błędy gramatyczne i legislacyjne

W omawianej części projektu ustawy o jawności życia publicznego odnajdziemy błędy językowe, które utrudniają lekturę, a w przyszłości utrudnią wykładnię przepisów. Błędy dotyczą także stosowania techniki prawodawczej. Tytułem przykładu można wskazać zarówno błąd gramatyczny w art. 29 ust. 6 pkt 2 („osoba fizyczna działająca w imieniu własnym i nie jest lobbystą zawodowym”), jak i błędy, o których już wspomniano polegające



na wprowadzaniu do ustawy pojęć niezdefiniowanych w sposób wzbudzający uzasadnione podejrzenie nieuważnego przepisywania fragmentów obecnie obowiązującej ustawy.

Inną grupę mankamentów o charakterze formalnym tworzą niezręczności językowe. Zgodnie z art. 36 ust. 4 lobbysta zawodowy ma obowiązek wskazać podmioty, w których interesie wykonuje lobbying, ale także „podmioty, w których wykonuje lobbying” (lobbying w organie?).

Wśród elementów zgłoszeniu opisanego w art. 29 projektu, w pkt 3 ust. 5 wspomina się o „interesie, który lobbysta przedstawia w odniesieniu do danej regulacji” (jak się przedstawia interes?). Sformułowania obu przepisów zasługują na krytykę z innego jeszcze powodu. Stosowane w ustawie ogólne sformułowania bez ich precyzyjnego objaśnienia będą rozumiane w sposób, jaki ustali sam adresat. Ponieważ pojawiają się głównie w przepisach określających obowiązki lobbystów oraz organów władzy – można domniemywać, że będą interpretowane zawężająco i w sposób uproszczony.

Tytułem przykładu: lobbysta ma wedle projektu określić „formy lobbingu”, które stosował, a także „interes, który przedstawia”. Kierownicy urzędu obsługującego organy władzy publicznej są obowiązani do raportowania „form podjętej zawodowej działalności lobbingowej”. Mają niemal pełną swobodę w ich określaniu i prawie żadnych wskazówek ustawodawcy (poza wspomnianym przepisem art. 36 ust 1 pkt 2, którego nie sposób uznać za wyczerpującą informację). Wymienione określenia wymagają odpowiedniego zdefiniowania w ustawie, a następnie w miarę rozwoju technik lobbingowych – odpowiedniej aktualizacji. Pośpiech i brak staranności widać także w uzasadnieniu.

#### IV Podsumowanie

W uzasadnieniu do projektu ustawy oraz w Ocenie Skutków Regulacji możemy przeczytać m.in., że „zaproponowano nową definicję działalności lobbingowej i definicję lobbingu zawodowego”. W rzeczywistości doszło jedynie do przeredagowania i nieznacznego poszerzenia starych definicji z zachowaniem ich wszystkich dotychczas występujących i zgłaszanych wad. Jednocześnie nie sformułowano pilnie potrzebnych definicji szczegółowo precyzujących pojęcie interesu lobbingowego czy form lobbingu. Również inne twierdzenia projektodawców, jak np. to, że „dla sprecyzowania zasad i trybu prowadzenia lobbingu [...] niezbędnym było [...] wprowadzenie w [...] projekcie definicji podmiotu zaangażowanego” nie znajdują potwierdzenia w faktach. Nie znajduje go jednak przede wszystkim najważniejszy wniosek zawarty w Ocenie Skutków Regulacji, że „projektowane przepisy pozytywnie wpłyną na przebieg procesu stanowienia prawa oraz działalność lobbingową i zawodową działalność lobbingową. Zaproponowane regulacje wpłyną pozytywnie na transparentność życia publicznego”. **W zaproponowanym kształcie ustawa nie osiągnie żadnego z założonych przez projektodawców celów dotyczących kontroli działalności lobbingowej pozostawiając ogromną część tego obszaru stosunków społeczno-politycznych**



**poza reżimem regulacji prawnej, tak jak dzieje się pod rządami obecnie obowiązującej, w większości fasadowej, ustawy lobbingowej.**

Projektodawcom należy oddać sprawiedliwość i dostrzec kilka przejawów ich dążeń do twórczej modyfikacji obowiązującej ustawy poprzez dodanie elementów od dawna postulowane w literaturze przedmiotu. Wśród nich wymienić należy obowiązkową i regularną sprawozdawczość lobbystów, ujawnienie zleceniodawców lobbingu zawodowego i niezawodowego, czy rozszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy o lobbing adresowany do organów samorządu terytorialnego. **Fragmentaryczność tych zabiegów, ich nieumiejętne skonstruowanie, a przede wszystkim wadliwie sformułowana definicja lobbingu sprawiają, że wartość tych zabiegów jest znikoma.**

Nowy projekt ustawy jest w części dotyczącej lobbingu przereklamowaną wersją obecnie obowiązującej ustawy. Sprawilo to, że autorzy nie tylko, lepiej bądź gorzej, powielili obowiązującą, krytykowaną regulację dotyczącą lobbingu w Polsce, ale także przyjęli te same cele, które przyświecały autorom ustawy z 2005 r., na czele z jawnością życia publicznego. Tymczasem lobbing w Polsce, a więc działalność legalną, opartą na argumentach merytorycznych i rzetelnej, specjalistycznej wiedzy, należy raczej wspierać, a nie tylko kontrolować. Wspieranie nie wyklucza reglamentacji poprzez promowanie określonych form prowadzenia lobbingu i inspirowanie tworzenia się w tej dziedzinie dobrych praktyk.

Prace projektowe oparte na fasadowej i fragmentarycznej ustawie lobbingowej z 2005 r. musiały doprowadzić do powielenia jej wad i błędów. **Lobbing w Polsce wymaga zupełnie nowej regulacji prawnej, stworzonej od początku, z poprawnie określonymi celami regulacji i należycie zakreślonym zakresem podmiotowym i przedmiotowym, skutecznej dzięki poprawnemu systemowi egzekwowania jej postanowień. Ustawa o jawności życia publicznej w części dotyczącej lobbingu i w formie przedstawionej do konsultacji nie będzie posiadała żadnej z tych cech.**



**Opracowali:**

**Część ogólna:**

Piotr Trudnowski, członek zarządu stowarzyszenia Klub Jagielloński  
tel. 505 022 515, piotr.trudnowski@gmail.com

**Część szczegółowa:**

dr hab. Marcin Wiszowaty, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, współpracownik Klubu  
Jagiellońskiego

Redakcja: Piotr Trudnowski

