

# Uwagi do projektu ustawy o jawności życia publicznego

## w zakresie regulacji lobbingu

### Spis treści

Podsumowanie.....	2
Uwagi do definicji.....	4
Definicja lobbingu.....	4
Definicja lobbingu zawodowego .....	5
Definicja organu władzy publicznej i pominięcie roli Prezydenta RP .....	5
Zgłoszenia lobbystów .....	6
Rejestr lobbystów.....	8
Obowiązki organów władzy publicznej .....	9
Publikacja informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów .....	9
Informacja roczna .....	9
Niezgodność projektu z rekomendacjami GRECO.....	10
Senat.....	11
Sejm .....	11
Ślad legislacyjny.....	12
Drzwi obrotowe.....	12
Przepisy przejściowe .....	13
Inne błędy legislacyjne .....	13
Uwagi do przebiegu konsultacji publicznych dotyczących projektu ustawy.....	13
O Fundacji Frank Bold .....	14
Załączniki.....	15

## Podsumowanie

25 października 2017 r. zaprezentowano na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego projekt ustawy o jawności życia publicznego<sup>1</sup>, w którym proponuje się m.in. regulację zasad i trybu prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych, zasad wykonywania i kontroli lobbingu zawodowego, a także środków unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jak wskazują autorzy uzasadnienia projektu ustawy „analiza obecnego stanu prawnego dotyczącego procesu legislacyjnego wskazała na szereg wątpliwości i brak przejrzystości w regulacjach dotyczących lobbingu przy tworzeniu aktów normatywnych i dokumentów rządowych”. Z tezą tą nie sposób się nie zgodzić. Jednocześnie jednak nie można przyznać autorom uzasadnienia racji, gdy twierdzą że „przedmiotowy projekt reguluje [lepiej – przyp. BK] te kwestie”, gdyż z jego lektury wynika, że wspomniana analiza była analizą powierzchowną i w wielu obszarach nie uwzględniała dorobku polskiej nauki<sup>2</sup>, opracowań organizacji pozarządowych<sup>3</sup>, rekomendacji organizacji międzynarodowych<sup>4</sup>, ani stanu dyskusji dotyczącej regulacji lobbingu, która od kilku lat trwa na poziomie Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego nie rozwiązuje istniejących problemów z transparentnością działalności lobbingowej, tworząc jednocześnie nowe, co może doprowadzić do jeszcze mniejszej przejrzystości procesu legislacyjnego i wzrostu wpływu niekontrolowanego lobbingu na jego kształt. Wśród największych wad projektu należy wymienić:

1. nieprecyzyjną definicję lobbingu i lobbingu zawodowego;
2. ograniczenie kontroli nad działalnością lobbingową wyłącznie do sytuacji, w której trwają już prace legislacyjne;
3. wyłączenie spod zastosowania ustawy jednego z najważniejszych organów uczestniczących w procesie legislacyjnym, jakim jest Prezydent RP, a także innych organów władzy publicznej wpływających lub potencjalnie mogących wpływać na przebieg procesu legislacyjnego;
4. nieuwzględnienie w treści projektu rekomendacji GRECO i całkowite pominięcie problemu lobbowania parlamentarzystów;

---

<sup>1</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407>

<sup>2</sup> Warto tu wymienić choćby komentarze do obowiązującej ustawy lobbingowej: M. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2010, P. Kuczma (red.), *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń: TNOiK, 2013, S. Spurek, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, LEX/el., 2015

<sup>3</sup> Organizacje pozarządowe podejmowały temat regulacji lobbingu na długo przed wejściem w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W ostatnich latach tematem ponownie zajęła się Fundacja Batorego (G. Makowski, *Czy możliwy jest przejrzysty lobbing? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej*) oraz Fundacja Frank Bold (B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*).

<sup>4</sup> *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2012 oraz *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2015

<sup>5</sup> B. Kwiatkowski, *Lobbying w Europie. Stan dyskusji nad przejrzystością procesów decyzyjnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, 2017

5. brak równości w traktowaniu lobbystów zawodowych i podmiotów zaangażowanych;
6. brak równości w traktowaniu różnych kategorii podmiotów zaangażowanych, w szczególności organizacji pozarządowych i podmiotów biznesowych;
7. brak zachowania proporcjonalności przy obowiązkach i sankcjach dla osób fizycznych, występujących jako podmioty zaangażowane;
8. brak obowiązku przygotowywania – w przeciwieństwie do osób fizycznych, występujących jako podmioty zaangażowane – przez osoby pracujące nad projektem aktu prawnego (lub innym dokumentem wymienionym w art. 29 ust. 1 projektu ustawy) jawnego zestawienia źródeł dochodów za okres dwóch lat poprzedzających rozpoczęcie prac na projektem;
9. umiejscowienie wysłuchania publicznego w rozdziale dot. regulacji lobbingu, chociaż w oczywisty sposób udział w wysłuchaniu publicznym nie spełnia definicji lobbingu;
10. brak wprowadzenia elektronicznej formy zgłaszania działalności lobbingowej;
11. brak określenia technicznych warunków, choćby w formie rozporządzenia do ustawy, jakim powinna odpowiadać baza danych, stanowiąca rejestr lobbystów zawodowych;
12. brak przepisów przejściowych dot. sytuacji obecnie zarejestrowanych podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową i brak analizy tej sytuacji w Ocenie Skutków Regulacji;
13. brak nałożenia na lobbystów lub organy lobbowane obowiązku publikowania wszelkich dokumentów przekazywanych przez lobbystów w ramach ich działalności odpowiednim organom;
14. wprowadzenie zaświadczenia o wpisie do rejestru lobbystów zawodowych, które może być zastąpione oświadczeniem;
15. brak obowiązku informowania przez organy lobbowane o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty zaangażowane;
16. brak regulacji śladu legislacyjnego, czyli wskazania nazwisk osób odpowiedzialnych za treść zapisów w danym projekcie aktu prawnego (lub innym dokumencie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 projektu ustawy);
17. brak wprowadzenia obowiązku publikowania przez najważniejszych urzędników, w tym parlamentarzystów, kalendarzy, zawierających informacje o spotkaniach z lobbystami.

Z uwagi na bardzo krótki czas na analizę projektu ustawy jaki został przeznaczony dla uczestników konsultacji publicznych powyższa lista, jak również jej poniższe uzasadnienie, nie są kompletne i wymagałyby uzupełnienia o dodatkowe elementy. Dlatego też integralną częścią niniejszych uwag są załączniki w postaci raportu i krótkich analiz, które dopełniają zaprezentowaną w uwagach argumentację:

1. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*;
2. B. Kwiatkowski, *Lobbing w Europie. Stan dyskusji nad przejrzystością procesów decyzyjnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej*;

3. B. Kwiatkowski, *Pozorna regulacja lobbingu. Stosowanie ustawy lobbingowej przez wybrane organy władzy publicznej*.

Jednocześnie podkreślić należy, że analizowany projekt sprawia wrażenie przygotowywanego w wielkim pośpiechu, bez dochowania należytej staranności, co przejawia się przede wszystkim w niechlujności legislacyjnej (błędy językowe, brakujące przepisy, liczne luki prawne). Z tych względów projektodawca powinien rozważyć zahamowanie procesu legislacyjnego i dogłębne przebudowanie projektu, z udziałem ekspertów z poszczególnych obszarów regulowanych przez projekt ustawy, po którym nastąpiłyby odpowiednio długie konsultacje publiczne.

## Uwagi do definicji

### Definicja lobbingu

Zgodnie z projektem ustawy o jawności życia publicznego za lobbینگ uznawane jest „każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej, zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku”.

Konstrukcja tej definicji jest niezwykle nieprecyzyjna i może obejmować swoim zakresem choćby takie działania jak branie udziału w demonstracji lub innym zgromadzeniu, którego celem będzie wyrażenie sprzeciwu wobec planowanych zmian legislacyjnych, napisanie, poparcie bądź opublikowanie listu otwartego dotyczącego procesu legislacyjnego czy w końcu choćby udzielenie wywiadu mediom na temat projektu aktu normatywnego. Oczywistym jest, że takie zachowania nie mogą być uznane za lobbینگ i poddane wymogom, o których mowa choćby w art. 29 projektu ustawy. W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do naruszenia prawa do wolności wypowiedzi, a także prawa petycji. Z tego względu definicja ta wymaga znacznego doprecyzowania.

Dodatkowo definicja lobbingu posługuje się krytykowanym do tej pory<sup>6</sup> pojęciem organu władzy publicznej, które tak jak w dotychczas obowiązującej ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, nie zostało w projekcie ustawy o jawności życia publicznego zdefiniowane. Próżno szukać też jego definicji w innych aktach prawnych. Co prawda zakres tego pojęcia częściowo zostaje dopełniony przez wyliczenie zawarte w art. 29 ust. 3 projektu ustawy, co doprowadzi jednak do skrajnego zawężenia stosowania przedmiotowej ustawy i jeszcze większego spadku przejrzystości działalności lobbingowej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że z uwagi na taką konstrukcję definicji lobbingu, gdzie podkreśla się, że lobbینگ to „prowadzone metodami prawnie dozwolonymi nieuregulowanymi w ramach ustawowych procedur postępowania przed organami władzy publicznej”, całkowicie zbędne

---

<sup>6</sup> Por. choćby M. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2010, s. 99 – 103.

stają się zapisy art. 30<sup>7</sup> i 31<sup>8</sup> projektu ustawy, które opisując uregulowane w ramach ustawowych procedur postępowanie przed organami władzy publicznej *ex definitione* nie mogą stanowić lobbingu. O ile w takim wypadku art. 30 projektu należy uznać za *superfluum* ustawowe, o tyle art. 31 dot. wysłuchania publicznego w ogóle nie powinien znaleźć się w rozdziale dot. regulacji i kontroli lobbingu, gdyż w żaden sposób – przedmiotowy czy też podmiotowy – nie odpowiada swoją treścią pozostałym przepisom z tego rozdziału.

Co więcej czytając powyższą definicję łącznie z art. 29 ust. 1 projektu ustawy należy dojść do wniosku, że projektodawca chce poddać kontroli wyłącznie lobbing prowadzony wobec trwającego już procesu legislacyjnego (lub procesów tworzenia innych wymienionych w tym przepisie aktów czy dokumentów). Oznacza to, że poza wszelką kontrolą pozostają działania lobbystów, którzy sami wychodzą z inicjatywą i proponują odpowiednim organom rozwiązania prawne, w sytuacji gdy organy te nie prowadzą w danym kierunku jeszcze żadnych prac. Takie wyłącznie nie znajduje żadnego uzasadnienia i prowadzi do znaczącego zmniejszenia przejrzystości działalności lobbystów, jak i całego procesu legislacyjnego.

### Definicja lobbingu zawodowego

Analizując definicję lobbingu i lobbysty zawodowego można pozornie odnieść wrażenie, że projekt ustawy poszerza – względem obowiązującej dzisiaj ustawy lobbingowej – katalog podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową o tzw. lobbystów wewnętrznych (*in-house lobbyists*), a zatem o osoby świadczące usługi lobbingowe dla podmiotów, w których są zatrudnione. Jednakże jeżeli zestawić treść tych definicji z art. 2 projektu ustawy z jego art. 32 należy dojść do wniosku, że zdecydowana większość takich lobbystów pozostanie poza zakresem regulacji i będzie ewentualnie traktowana jedynie jako podmioty zaangażowane, co wynika bezpośrednio z wymogów jakie stawia się umowie jaka ma łączyć klienta z lobbystą. Art. 32 projektu ustawy wyłącza bowiem z zakresu swojego zastosowania wszystkie osoby, które łączy z klientem inna umowa niż umowa cywilnoprawna, czyli nie obejmuje np. lobbystów zatrudnionych na częściowe etaty; wątpliwości mogą pojawiać się również w sytuacji świadczenia usług lobbingowych przez kancelarie prawne w ramach umów obsługi prawnej. Dlatego też rozwiązanie to należy ocenić negatywnie.

### Definicja organu władzy publicznej i pominięcie roli Prezydenta RP

O ile za aktualną należy uznać tezę o braku jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „organu władzy publicznej” w projekcie ustawy, o tyle z wykładni art. 29 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy wynika, że projektodawca nie uznaje za organ władzy publicznej, którego kontakty z lobbystami powinny być poddane kontroli, jednego z najważniejszych uczestników procesu legislacyjnego jakim jest Prezydent RP.

Prezydent RP jest organem, który bierze udział w każdym procesie legislacyjnym i może występować w jego ramach w różnych rolach. Od momentu wejścia w życie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa w 2006 r. do połowy lipca 2016 r. Prezydent RP:

---

<sup>7</sup> „Zgłoszenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 nie składa się, jeżeli właściwy organ prowadzący uzgodnienia projektu przedstawił projekt do konsultacji publicznych, o których mowa w art. 27”.

<sup>8</sup> „Podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”.

1. podpisał 2144 ustaw;
2. zawetował 26 ustaw;
3. skierował 38 ustaw do Trybunału Konstytucyjnego;
4. wystąpił 75 razy z inicjatywą ustawodawczą<sup>9</sup>.

Pominięcie roli Prezydenta RP, a także ewentualnego wpływu wywieranego za jego pośrednictwem przez lobbystów, w ustawie o jawności życia publicznego nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Podkreślić należy, że poza Prezydentem RP pominięto także inne organy, które odgrywają – jak choćby Trybunał Konstytucyjny – lub potencjalnie mogą odgrywać, z uwagi na posiadane prawo inicjatywy ustawodawczej, jak choćby Narodowy Bank Polski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, czy też prawo opiniowania projektów aktów normatywnych, jak ma to miejsce w wypadku choćby wielu organów centralnych, które do tej pory były objęte zakresem ustawy lobbingowej, ważną rolę w procesie legislacyjnym. Przecoczenie to powinno zostać wyeliminowane.

## Zgłoszenia lobbystów

Zgodnie z art. 29 ust. 6 projektu ustawy prowadzenie działalności lobbingowej wymaga odpowiedniego zgłoszenia<sup>10</sup>. Z uwagi na to, że zgłoszenia te następnie będą podlegać przetwarzaniu przez organy władzy publicznej, m.in. na potrzeby przygotowania rocznej informacji o działalności lobbystów zawodowych, a także udostępnieniu w BIP, za racjonalne należy uznać wprowadzenie możliwości przesyłania zgłoszeń za pośrednictwem – ujednoliconego dla każdego organu – formularza elektronicznego, co jednocześnie umożliwi obywatelom i organizacjom pozarządowym skuteczniejsze monitorowanie zawodowej działalności lobbingowej. Projekt ustawy nie zawiera jednak odpowiednich w tym zakresie zapisów. Uznać zatem należy, że projektodawca winien rozważyć dodanie ich do projektu ustawy, a także uwzględnić w treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 29 ust. 11 projektu, które powinno określać techniczne szczegóły proponowanego rozwiązania.

Jednocześnie art. 29 ust. 4 projektu ustawy należy uzupełnić o stwierdzenie, że udostępnieniu podlegają nie tylko zgłoszenia lobbystów, ale również wszelkie dokumenty (w szczególności opinie, projekty, uwagi itp.) przekazywane przez lobbystów lobbowanym organom. Udostępnieniu w BIP powinny podlegać również wszelkie protokoły lub notatki ze spotkań lobbystów z przedstawicielami lobbowanych organów władzy publicznej. W przeciwnym wypadku proponowane w obecnym brzmieniu projektu zapisy gwarantują jedynie pozór jawności działalności lobbingowej.

Art. 29 ust. 6 projektu ustawy zawierający obowiązek załączenia do zgłoszenia zestawienia podmiotów finansujących działalność statutową podmiotu zaangażowanego nakazuje podanie nazwy podmiotu i jego numeru NIP. Pojawia się zatem pytanie czy wyłączone spod zakresu zastosowania ustawy są zagraniczne podmioty finansujące działalność podmiotów zaangażowanych. Niezależnie

---

<sup>9</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z Kancelarii Prezydenta RP; <https://jawnylobbing.org/prezydent-ponad-ustawa-lobbingowa/>.

<sup>10</sup> Na marginesie należy odnotować, że sformułowanie tego przepisu w sposób: „lobbing, w tym lobbing zawodowy”, jest błędne, gdyż w pojęciu lobbing już zawiera się lobbing zawodowy.

od powyższego za celowe należy uznać ograniczenie ww. zestawienia jedynie do podmiotów, które finansowały lub finansują działalność danego podmiotu zaangażowanego w obszarze zgłoszenia.

W art. 29 ust. 9 projektu brakuje informacji, do którego momentu dane ze zgłoszenia mają być aktualizowane.

Szczegółnej analizy – w kontekście choćby konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz prawa do petycji, wolności wypowiedzi i prywatności – wymaga treść art. 29 ust. 6 pkt 2 projektu, zgodnie z którym „osoba fizyczna działająca w imieniu własnym i nie jest [niebędąca – przyp. BK] lobbystą zawodowym lub pełnomocnikiem lobbysty zawodowego załącza zestawienie źródeł dochodów z określeniem podmiotów finansujących za okres dwóch lat poprzedzających zgłoszenie”. Przepis ten jest tym bardziej nieproporcjonalny, gdy wziąć pod uwagę, że podobnych obowiązków nie mają ani lobbysci zawodowi, którzy zobligowani są jedynie do załączenia oświadczenia wskazującego oznaczenie podmiotów, których interes reprezentują oraz zaświadczenie o wpisie do rejestru lobbystów zawodowych, ani nawet urzędnicy pracujący nad projektem danego aktu prawnego czy innego dokumentu<sup>11</sup>.

Abstrahując od potrzeby zmiany w treści art. 29 ust. 8 projektu zwrotu „fałszywych zeznań” na „fałszywych oświadczeń”, należy postawić pytanie czy wprowadzana tym przepisem niezwykle surowa (górne zagrożenia karą za czyn zabroniony z art. 233 § 1 k.k. to 8 lat pozbawienia wolności) sankcja karna jest w opisywanym przypadku niezbędna. O wiele właściwszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie rygoru niewzięcia pod uwagę opinii podmiotu zaangażowanego podającego nieprawdziwe informacje. W ostateczności proponowana odpowiedzialność karna może być zastąpiona znacznie łagodniejszą odpowiedzialnością administracyjną. Należy bowiem pamiętać, że prawo karne pełni w systemie prawa funkcję subsydiarną i powinno być wykorzystywane jako środek *ultima ratio* dopiero w sytuacji, gdy inne narzędzia prawne zawodzą.

Niezależnie od powyższego – co pozostaje aktualne również w stosunku do art. 29 ust. 10 projektu ustawy – należy wskazać, że przed zastosowaniem jakichkolwiek konsekwencji i sankcji wobec lobbystów, tak zawodowych, jak i podmiotów zaangażowanych, odpowiedni organ powinien wezwać dany podmiot do uzupełnienia określonych braków czy też poprawienia zgłoszenia, a dopiero po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu podejmować dalej idące kroki.

W związku z tym, że rejestr lobbystów zawodowych ma stanowić jawną i publicznie dostępną bazę danych brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia w art. 34 ust. 8 zaświadczenia o wpisie do rejestru, które zawodowy lobbysta będzie zobowiązany każdorazowo dołączyć do swojego zgłoszenia. Za zupełnie wystarczające należy bowiem uznać złożenie przez takiego lobbystę oświadczenia, które może zostać przez każdy organ z łatwością zweryfikowane w rejestrze lobbystów zawodowych.

---

<sup>11</sup> Jeżeli nawet osoba taka jest zobowiązana do składania oświadczenia majątkowego, to zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 16 projektu ustawy, musi ona podać źródła swojego dochodu wyłącznie w roku poprzedzającym złożenie oświadczenia.

## Rejestr lobbystów

Zgodnie z art. 33 projektu ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi w formie elektronicznej w postaci bazy danych rejestr lobbystów zawodowych. Niestety projekt nie określa w żaden sposób technicznych wymagań dla rejestru, nie odsyła też w tym zakresie do odpowiedniego rozporządzenia. W związku z tym istnieje ryzyko, że rejestr ten będzie równie bezużyteczny jak ma to miejsce z obecnie istniejącym rejestrem podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową<sup>12</sup> i będzie on publikowany w formie nieprawidłowo sformatowanej tabeli w formacie uniemożliwiającym maszynowe przetwarzanie. Z tego względu warto rozważyć wydanie w tym zakresie odpowiedniego rozporządzenia, we współpracy z ministrem właściwym do spraw cyfryzacji, które umożliwi stworzenie nowoczesnego rejestru lobbystów zawodowych. Z tych samych powodów rozporządzenie, o którym mowa w art. 34 ust. 9 projektu powinno przewidywać składanie wniosków o wpis do rejestru w formie elektronicznej, co dodatkowo usprawni proces wprowadzania danych do rejestru.

Podstawowymi danymi, które powinny być zintegrowane z takim rejestrem to nazwy ich klientów, przedmiot lobbingu, wpływ (lub jego brak) na ostateczny kształt danego aktu prawnego, lista osób działających w imieniu zarejestrowanego lobbysty, daty i miejsca spotkań lobbystów z przedstawicielami organów władzy publicznej czy w końcu treść przekazywanych tym przedstawicielom dokumentów (np. ekspertyz, opinii, wniosków). Rejestr powinien agregować wszystkie dostępne dane na temat lobbingu zawodowego w Polsce i zawierać przynajmniej:

1. wyszukiwarke, dzięki której będzie możliwe wyszukiwanie po wszystkich danych dot. danego podmiotu (tak lobbysty, jak i organu lobbowanego);
2. kartę lobbysty, która będzie zawierała wszelkie dostępne obecnie organom władzy publicznej dane dot. poszczególnych zawodowych lobbystów, wraz z dokumentami przekazanymi organom przez tego lobbystę, co można osiągnąć np. poprzez połączenie z Rejestrem lobbystów zawodowych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach organów władzy publicznej oraz zgłoszeniach lobbystów, w taki sposób, żeby możliwym było w ramach jednej bazy danych ustalenie:
  - a. jacy lobbyści działali w danym organie władzy publicznej;
  - b. w jakich organach władzy publicznej działał dany lobbysta;
  - c. w imieniu kogo lobbysta podejmował wszystkie swoje działania;
  - d. w jakim przedmiocie działali poszczególni lobbyści;
  - e. kto reprezentował każdego lobbystę;
  - f. jacy lobbyści podejmowali działania w danym obszarze;

---

<sup>12</sup> Por. B. Kwiatkowski, *Pozorna regulacja lobbingu. Stosowanie ustawy lobbingsowej przez wybrane organy władzy publicznej*.



3. w przyszłości warto rozważyć dodanie do niego dodatkowych funkcjonalności dot. choćby regulacji zjawiska drzwi obrotowych czy śladu legislacyjnego<sup>13</sup>.

Niezależnie od powyższego należy jednak zauważyć, że art. 33 ust. 5 projektu ustawy poza wyjątkiem niepublikowania w BIP adresów zamieszkania osób fizycznych, powinien zawierać taki sam wyjątek dla numerów PESEL. Brak jest bowiem racjonalnego uzasadnienia dla tak głębokiej ingerencji w sferę prywatności osoby fizycznej, żeby upubliczniać jedną z najistotniejszych danych osobowych jaką jest numer PESEL.

Dodatkowo należy zauważyć, że w art. 35 projektu zabrakło możliwości wykreślenia z rejestru z urzędu w przypadku śmierci lobbysty zawodowego, będącego osobą fizyczną, bądź też w przypadku likwidacji lobbysty zawodowego, będącego osobą prawną. Brak ten powinien zostać uzupełniony.

Jednocześnie należy rozważyć skrócenie terminu, o którym mowa w art. 36 ust. 4 projektu ustawy z 30 do 14 dni. Czas ten powinien być w zupełności wystarczający do wypełnienia wskazanego w tym przepisie obowiązku. Dodatkowo obowiązek ten, z uwagi na zapewnienie większej przejrzystości działalności lobbingsowej, powinien być rozszerzony na przekazywanie wszelkich dokumentów, które lobbysta wykorzystuje w swoich kontaktach z organami władzy publicznej, np. opinie, projekty regulacji prawnych, uwagi itd.

## Obowiązki organów władzy publicznej

### Publikacja informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów

Zgodnie z art. 37 ust. 1 projektu ustawy „organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępniać w BIP informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową”. W związku z tym, że podmioty zaangażowane mają – na mocy art. 29 projektu – takie same obowiązki dokonywania zgłoszeń, jak lobbysci zawodowi, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby obowiązkiem publikacji informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów wobec organów władzy publicznej objąć też działania podmiotów zaangażowanych, co pozwoli na zbudowanie szerszego obrazu lobbingu. Obowiązek ten, w sytuacji wprowadzenia odpowiednich elektronicznych formularzy, nie powinien stanowić dla organów żadnego obciążenia.

### Informacja roczna

Również informacja roczna publikowane przez organy władzy publicznej na temat działań lobbystów powinna swoim zakresem obejmować podmioty zaangażowane. Dodatkowo projekt powinien zakładać stworzenie jednolitego formatu sprawozdania rocznego dla wszystkich organów władzy publicznej – dotyczy to zarówno samej struktury dokumentu, jak i formatu pliku, w którym jest on publikowany, który powinien umożliwiać przeszukiwanie jego treści i jej kopiowanie. Obecna

---

<sup>13</sup> Por. np. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Frank Bold, 2016, s. 39 – 42.

praktyka, w ramach której każdy organ publikuje informację według własnego pomysłu znacząco utrudnia analizowanie wpływu lobbystów na proces legislacyjny<sup>14</sup>.

Ponadto projekt powinien powierzać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzór nad wykonywaniem powyższych obowiązków przez poszczególne organy władzy publicznej. Obecnie bowiem organy te bardzo często nie wywiązują się ze swoich obowiązków, co dotyczy zarówno informacji rocznych, jak i bieżących publikacji w BIP<sup>15</sup>

Wszystkie publikowane przez organy władzy publicznej informacje powinny zostać zintegrowane w jednej nowoczesnej bazie danych<sup>16</sup>, która powinna stać się integralną częścią rejestru zawodowych lobbystów.

## Niezgodność projektu z rekomendacjami GRECO

Działająca od 1999 r. przy Radzie Europy Grupa Państw Przeciwko Korupcji bada czy państwa członkowskie realizują antykorupcyjne standardy Rady. W związku z tym monitoruje – w ramach tematycznych rund ewaluacyjnych – szeroko rozumiane regulacje antykorupcyjne w poszczególnych krajach, sprawdzając ich zgodność ze standardami Rady Europy oraz wydając odpowiednie zalecenia, których wdrożenie ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości i ryzyk korupcyjnych.

W *Raporcie oceny*<sup>17</sup> z 2012 r. z czwartej rundy ewaluacyjnej GRECO oceniała polskie regulacje w zakresie zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów. Wśród 16 rekomendacji zawartych w raporcie znalazło się kilka dotyczących szeroko rozumianych kontaktów parlamentarzystów z lobbystami zawodowymi:

- zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych;
- uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje i/lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim;
- opracowanie, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z

---

<sup>14</sup> Por. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*

<sup>15</sup> Zob. <https://jawnylobbying.org/co-wiemy-o-lobbingu-w-polsce-1/>

<sup>16</sup> Zob. Rejestr organów dostępny na portalu [jawnylobbying.org](https://jawnylobbying.org/category/rejestr-organow/): <https://jawnylobbying.org/category/rejestr-organow/>

<sup>17</sup> *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2012

uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami).

Zarówno w Sejmie VII kadencji, jak i Senacie VIII kadencji trwały prace związane z wdrożeniem wspomnianych zaleceń, które jednak nie wpłynęły na stanowisko GRECO, wyrażone w *Raporcie zgodności*, zgodnie z którym zalecenie te nie zostały przez Polskę w żadnym stopniu wdrożone<sup>18</sup>.

## Senat

W 2014 r. w senackim projekcie *o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa*<sup>19</sup> zaproponowano m.in.:

- zmianę brzmienia art. 14 ust. 3 ustawy lobbingskiej poprzez wskazanie, że zasady wykonywania działalności lobbingskiej na terenie Sejmu i Senatu – także w odniesieniu do posłów i senatorów – regulują odpowiednie regulaminy;
- zmianę regulaminu Senatu poprzez dodanie do niego obowiązku powiadamiania Marszałka o działaniach podejmowanych wobec senatorów przez lobbystów zawodowych.

Projekt ten jednak został wycofany przez wnioskodawców w dniu 13 marca 2015 r., czyli zaledwie 17 dni po opublikowaniu przez GRECO *Raportu zgodności*.

## Sejm

Od 26 maja 2015 r. działała w Sejmie – powołana na wspólnym posiedzeniu Komisji: Administracji i Cyfryzacji, Etyki Poselskiej, Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka – *Podkomisja nadzwyczajna ds. wdrożenia rekomendacji GRECO przyjętych w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państwa przeciwko Korupcji*. Fundacja Frank Bold ustaliła jednak, że podkomisja ta odbyła zaledwie 3 posiedzenia, w trakcie których: dokonano wyboru przewodniczącego i ustalono harmonogram prac (pierwsze posiedzenie), podkomisja zapoznała się z przedłożonym przez Ministra Sprawiedliwości *Raportem Zgodności* (drugie posiedzenie), podkomisja przedyskutowała możliwe kierunki prac (trzecie posiedzenie). Niestety z posiedzeń podkomisji nie sporządzono protokołów, więc nieznanne są jakiegokolwiek bliższe szczegóły jej obrad<sup>20</sup>.

W obecnej kadencji Sejmu i Senatu temat zaleceń GRECO dot. kontaktów parlamentarzystów z zawodowymi lobbystami nie jest przedmiotem prac, nie przygotowano w tym zakresie żadnych projektów ustaw ani uchwał, nie powołano również odpowiednich podkomisji<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup>*Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. Poland, Fourth evaluation round*, GRECO, 2015, s. 16

<sup>19</sup>Projekt dostępny na stronach Senatu: <http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5697/druk/629.pdf>

<sup>20</sup>Pismo Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu z dnia 9 października 2015 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BKSP-141-26926/15

<sup>21</sup>Pismo Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu z dnia 23 lutego 2017 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BKSP-144-9100/17; Pismo z Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu z dnia 22 lutego 2017 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BADK/DPK-135-5/17, DPK/32490

Należy podkreślić, że omawiany projekt ustawy o jawności życia publicznego również w żadnym zakresie nie wdraża rekomendacji GRECO. Jest to tym bardziej niepokojące, że od wielu lat obserwuje się w Polsce nadużywanie poselskiej ścieżki legislacyjnej, w ramach której składa się projekty ustaw jako projekty poselskie co umożliwia m.in. obchodzenie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych. Z tego względu za niezwykle ważne należy uznać kontrolowanie kontaktów lobbystów z parlamentarzystami, co mogłoby zostać wprowadzone m.in. poprzez wdrożenie obowiązku (który powinien dotyczyć także innych urzędników wysokiego szczebla) publikowania kalendarzy spotkań, które obejmowałyby również spotkania z lobbystami. Przedmiotowy projekt ustawy nie zawiera jednak żadnych zapisów w tym kierunku.

## Ślad legislacyjny

Projektowana ustawa nie zawiera niemal żadnych regulacji dot. tzw. śladu legislacyjnego, czyli informacji o tym jak powstawała dana regulacja prawna i kto – w tym politycy i urzędnicy – miał wpływ na jej kształt<sup>22</sup>. W analizowanej ustawie brak jest obowiązku ujawnienia danych autorów projektów aktów prawnych czy też ich poszczególnych zapisów. Co więcej, jak wskazano wyżej, autorzy projektów aktów prawnych – w przeciwieństwie do osób fizycznych działających jako podmioty zaangażowane – nie muszą przedstawiać źródeł swoich dochodów za okres dwóch lat poprzedzający prace nad danym projektem. Bez wprowadzenia takich regulacji nie sposób mówić o jawności procesu legislacyjnego.

## Drzwi obrotowe

Pozytywnie należy ocenić przedłużenie okresu karencji, o którym mowa w art. 42 projektu ustawy. Okres ten w ramach regulacji zapobiegającej zjawisku drzwi obrotowych (zakazu wykonywania działalności lobbingsowej przez funkcjonariuszy publicznych po ustąpieniu ze stanowiska<sup>23</sup>) powinien być wystarczająco długi, aby osłabić ich kontakty, które mogłyby być wykorzystane w działalności lobbingsowej. Dlatego też w wypadku stanowisk kadencyjnych warto rozważyć przedłużenie zakazu do okresu odpowiadającego długości kadencji.

Na wzór rozwiązań przyjętych choćby w Kanadzie należy również wprowadzić jawność orzeczeń Komisji, o której mowa w art. 44 projektu ustawy, co umożliwi społeczną kontrolę nad zjawiskiem drzwi obrotowych.

---

<sup>22</sup> W informacji takiej powinny znaleźć się m.in. nazwiska autorów poszczególnych przepisów, dokumenty przygotowane przez lobbystów, informacje o ich spotkaniach z urzędnikami i politykami, dane na które konkretnie zapisy prawne mieli wpływ czy też w czym imieniu działali. Ślad legislacyjny powinien stanowić załącznik np. do projektu ustawy, a jednocześnie być integralną częścią rejestru lobbingsowego.

<sup>23</sup> O drzwiach obrotowych zob. <https://jawnylobbying.org/drzwi-obrotowe/> oraz <https://jawnylobbying.org/lobbysci-politycy/>

## Przepisy przejściowe

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów przejściowych dot. osób zarejestrowanych obecnie jako zawodowi lobbyści. Odpowiednie informacje odnośnie tej grupy podmiotów nie zostały również uwzględnione w Ocenie Skutków Regulacji. W związku z uchyleniem ustawy o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa należy stwierdzić, że osoby te będą musiały ponownie się zarejestrować w rejestrze, ponosząc jeszcze raz odpowiednią opłatę. Kwestia ta wymaga doprecyzowania i odpowiedniego uzasadnienia, również w OSR.

W związku z uchyleniem obowiązującej ustawy lobbینگowej i brakiem odpowiednich przepisów przejściowych rodzi się również pytanie co stanie się z danymi dot. działalności lobbystów zawodowych wobec organów władzy publicznej od roku 2006. Dane te powinny zostać zachowane w BIP poszczególnych organów i w miarę możliwości zintegrowane z nowym rejestrem lobbystów zawodowych. Kwestia ta wymaga odpowiedniego uregulowania w projekcie ustawy.

## Inne błędy legislacyjne

Omawiany projekt ustawy zawiera szereg błędów natury technicznej, które należy jak najszybciej wyeliminować. Poza tak błahymi kwestiami jak błędy językowe w art. 29 czy 37, pojawiają się takie kwestie jak art. 42a i 42b w pierwszej wersji projektu, czy też brakujący art. 43.

## Uwagi do przebiegu konsultacji publicznych dotyczących projektu ustawy

Negatywnie należy odnieść się do pośpiechu towarzyszącemu przeprowadzaniem konsultacjom publicznym, który uniemożliwia uczestnikom konsultacji odpowiednią analizę projektu ustawy i obniża jakość całego procesu legislacyjnego. Zawarte w Regulaminie pracy Rady Ministrów i w wytycznych dotyczących przeprowadzania konsultacji społecznych terminy przy niniejszym projekcie ustawy nie zostały dotrzymane. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zalecenie stosowania 7 dniowego terminu podjęcia działań informacyjnych przed rozpoczęciem samego etapu zasięgnięcia opinii, bądź w przypadku gdy informowanie o konsultacjach zaczyna się równolegle z samym zgłaszaniem opinii o ich szczególnej intensywności, a także na termin wyznaczony w par. 40 ust. 3 Regulaminu, tj. nie krótszy niż 14 (a zalecany 21) dniowy termin przeprowadzania konsultacji publicznych, który w wypadku przedmiotowego projektu wynosił 9 dni, w tym zaledwie 5 dni roboczych (w okresie wspomnianych 9 dni, poza weekendem, wypadł dzień 1 listopada, będący dniem wolnym od pracy, a także dzień 31 października, w którym wiele osób obchodzi Święto Reformacji i dla których dzień ten, na mocy odpowiednich przepisów, jest również dniem wolnym od pracy).

Naruszono również "Siedem Zasad Konsultacji", w szczególności w zakresie dobrej wiary, poprzez niedanie zainteresowanym obywatelom odpowiedniego czasu na zebranie argumentów oraz przewidywalności, gdyż "nie można nazwać konsultacjami zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni".

Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy projekt ustawy reguluje zagadnienie, znajdujące się do tej pory w wielu aktach prawnych i zakłada utratę mocy przez trzy ustawy.

Za nieprzekonującą należy także uznać lakoniczną argumentację zawartą w piśmie informującym o przekazaniu projektu ustawy do konsultacji, gdzie jako przyczynę skrócenia przebiegu konsultacji publicznych podaje się "przyjęty harmonogram prac legislacyjnych i konieczność jak najszybszego wdrożenia projektowanych przepisów". Należy bowiem podkreślić, że skrócenie terminu może się odbyć jedynie po podaniu szczegółowego uzasadnienia, którego w tym piśmie brak. Okolicznością uzasadniającą takie skrócenie mogłyby być choćby obowiązki związane z umowami międzynarodowymi, których jednak omawiany projekt nie wypełnia, a nawet – jak wykazano wyżej – stoi w sprzeczności z zaleceniami organizacji międzynarodowych.

Jednocześnie wyznaczenie na dzień 6 listopada konferencji podsumowującej proces konsultacji publicznych wyklucza jakąkolwiek szansę rzetelnego zapoznania się przez osoby prowadzące konsultacje ze stanowiskami wyrażonymi na piśmie przez ich uczestników. Uniemożliwia to również zapoznanie się przez uczestników konsultacji z uwagami innych podmiotów. Okoliczność ta dodatkowo negatywnie wpływa na jakość procesu legislacyjnego i prowadzi do powstania wątpliwości co do fasadowego charakteru konsultacji.

## O Fundacji Frank Bold

Fundacja Frank Bold to ekspercka organizacja prawnicza analizująca m.in. transparentność lobbingu oraz jego regulację w Polsce i Europie. W ramach tego obszaru swojej działalności Fundacja opublikowała w 2016 r. raport *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*<sup>24</sup>, stanowiący podsumowanie projektu *Inviting stakeholders to the process of monitoring anti-corruption legislation and policies in Poland, Czech Republic and Slovakia* realizowanego przez Fundację, dzięki wsparciu Komisji Europejskiej. W tym samym roku Fundacja uruchomiła portal [jawnylobbying.org](http://jawnylobbying.org), będący największą w Polsce bazą danych o lobbingu<sup>25</sup>. Fundacja Frank Bold jest członkiem Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, promującej przystąpienia Polski do

---

<sup>24</sup>Raport w pierwszym rozdziale próbuje odpowiedzieć na pytanie czym jest lobbing, w drugim przedstawia historię regulacji lobbingu w Polsce, Czechach i na Słowacji, w trzecim porównuje polską ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z projektami ustaw czeskich i słowackich oraz regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej, zaś w czwartym prezentuje szereg rekomendacji, które mogą posłużyć do wprowadzenia regulacji zwiększającej transparentność lobbingu. Raport koncentruje się przede wszystkim na takich zagadnieniach jak definicja lobbingu i lobbysty, rejestr lobbingowy, prawa i obowiązki lobbysty oraz lobbowanego podmiotu, regulacja zapobiegająca zjawisku drzwi obrotowych, regulacja śladu legislacyjnego (ang. *legislative footprint*) oraz sankcje. Raport do pobrania na portalu [jawnylobbying.org](http://jawnylobbying.org): <https://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

<sup>25</sup>Celem portalu [jawnylobbying.org](http://jawnylobbying.org) jest maksymalne rzucenie światła na działalność lobbingową w Polsce, co odbywa się przede wszystkim poprzez stworzenie nowego rejestru lobbingowego, który jest udoskonaloną wersją rejestrów prowadzonych przez polskie organy władzy publicznej. Można się z niego dowiedzieć kto jest w Polsce lobbystą zawodowym, kogo reprezentuje i w jakim obszarze działa, jakie osoby zatrudnia, żeby wykonywały w jego imieniu czynności lobbingowe, czy działa także na arenie Unii Europejskiej i ile przeznaczają na to pieniędzy. Na stronie [jawnylobbying.org](http://jawnylobbying.org) można przeczytać również artykuły na temat bieżących wydarzeń dot. transparentności lobbingu w Polsce i Europie, zapoznać się z polskimi i zagranicznymi regulacjami lobbingu, znaleźć raporty i rekomendacje dot. skutecznego normowania działalności lobbingowej, przygotowane przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe, a w przyszłości także zapoznać się z dobrymi praktykami jakie stosowane są w Polsce i na świecie.

Partnerstwa na Rzecz Otwartego Rządu, jak również koalicji ALTER-EU, zrzeszającej przeszło 200 organizacji promujących przejrzystość lobbingu w Europie. Więcej informacji na temat działalności Fundacji Frank Bold można znaleźć na stronach: [frankbold.pl](http://frankbold.pl), [blog.frankbold.pl](http://blog.frankbold.pl) oraz [jawnylobbing.org](http://jawnylobbing.org).

## Załączniki

1. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*;
2. B. Kwiatkowski, *Lobbying w Europie. Stan dyskusji nad przejrzystością procesów decyzyjnych w Radzie Europy i Unii Europejskiej*;
3. B. Kwiatkowski, *Pozorna regulacja lobbingu. Stosowanie ustawy lobbingowej przez wybrane organy władzy publicznej*.