

Agnieszka Vetulani-Cęgiel

# Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego



DOM  
WYDAWNICZY

ELIPSA

Polski lobbying  
w obszarze prawa autorskiego  
na tle systemu unijnego

**Agnieszka Vetulani-Cęgiel**

**Polski lobbying  
w obszarze prawa autorskiego  
na tle systemu unijnego**



Warszawa 2020

Recenzenci:

*prof. dr hab. Krzysztof Jasiński*

*prof. UAM dr hab. Jędrzej Skrzypczak*

Opracowanie redakcyjne i korekta:

*Hanna Januszewska*

Projekt okładki:

*Agnieszka Miłaszewicz*

© Copyright by Agnieszka Vetulani-Cęgiel and Dom Wydawniczy ELIPSA,  
Warszawa 2020

Badania oraz wydanie publikacji zostały sfinansowane ze środków  
Narodowego Centrum Nauki (nr DEC-2014/12/S/HS5/00006)

ISBN 978-83-8017-326-2



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

# Spis treści

<b>Skróty</b> .....	8
<b>Przedmowa</b> .....	9
<b>Rozdział 1. Założenia teoretyczno-metodologiczne</b> .....	13
1.1 Założenia badawcze i metodologiczne .....	13
1.1.1 Perspektywa teoretyczna badań nad lobbingiem .....	13
1.1.2 Specyfika obszaru badawczego i zakres badań .....	15
1.1.3 Cele i hipotezy badawcze .....	18
1.1.4 Metodologia badań .....	19
1.2 Ujęcia badawcze lobbingu .....	21
1.2.1 Zakres zagadnień .....	21
1.2.1.1 Badania na temat podmiotów i stosowanych strategii lobbingowych .....	21
1.2.1.2 Badania nad skutecznością wpływu .....	21
1.2.1.3 Badania uwzględniające otoczenie instytucjonalne ...	22
1.2.1.4 Badania nad lobbingiem w środowisku cyfrowym ....	22
1.2.2 Polskie badania nad lobbingiem .....	23
1.2.3 Badania nad lobbingiem w obszarze prawa autorskiego .....	25
1.3 Definicje i klasyfikacje lobbingu .....	25
1.3.1 Lobbing .....	25
1.3.2 Interesariusze .....	29
1.3.3 Rodzaje i formy lobbingu .....	30
<b>Rozdział 2. Zarządzanie regulacyjne w zakresie lobbingu</b> .....	35
2.1 Systemowe uwarunkowania lobbingu .....	35
2.1.1 Uwarunkowania ustrojowe – kwestie ogólne .....	35
2.1.2 Konsultacje jako platforma dostępu do ustawodawcy .....	37
2.2 Zarządzanie regulacyjne w Polsce .....	39
2.2.1 Uwarunkowania systemowe .....	39
2.2.2 Regulacja lobbingu w Polsce .....	40
2.2.3 Procedury w zakresie konsultacji publicznych .....	43
2.2.3.1 Procedury konsultacji na etapie prac rządowych ....	43
2.2.3.2 Konsultacje w Sejmie i w Senacie .....	45
2.3 Zarządzanie regulacyjne w UE .....	47
2.3.1 Uwarunkowania systemowe .....	47
2.3.1.1 Problem deficytu demokratycznego instytucji UE ....	47
2.3.1.2 Dostęp do instytucji UE .....	51
2.3.2 Regulacje dotyczące lobbingu .....	53

2.3.2.1	Rejestr służący przejrzystości i kodeks postępowania	53
2.3.2.2	Kodeksy dla przedstawicieli Komisji Europejskiej ...	56
2.3.3	Procedury konsultacji .....	57
2.3.3.1	Procedury konsultacji Komisji Europejskiej .....	57
2.3.3.2	Konsultacje w Parlamencie Europejskim .....	61
<b>Rozdział 3.</b>	<b>Prawo autorskie: specyfika obszaru i legislacji .....</b>	<b>62</b>
3.1	Uwarunkowania ogólne obszaru prawa autorskiego .....	62
3.1.1	Zakres przedmiotowy objęty prawem autorskim .....	62
3.1.2	Lobbing w ramach polskich i unijnych kompetencji prawodawczych w zakresie prawa autorskiego .....	66
3.2	Reprezentacja interesów i lobbing w prawie autorskim .....	68
3.2.1	Interesariusze .....	68
3.2.2	Układ reprezentacji interesów .....	72
3.2.3	Spory o granice lobbingu .....	74
3.3	Legislacja w obszarze prawa autorskiego w Polsce i w UE w latach 2013–2019 .....	77
3.3.1	Działania legislacyjne w Polsce .....	77
3.3.2	Działania legislacyjno-konsultacyjne na szczeblu UE .....	82
<b>Rozdział 4.</b>	<b>Instytucjonalne mechanizmy lobbingowe w Polsce na tle rozwiązań unijnych .....</b>	<b>86</b>
4.1	Czynniki instytucjonalne a lobbing w prawie autorskim .....	86
4.2	Rządowe procesy legislacyjne w zakresie regulacji prawno-autorskich .....	87
4.3	Mechanizmy rejestrowe a lobbing w prawie autorskim .....	91
4.4	Mechanizmy konsultacyjne w Polsce .....	94
4.4.1	Konsultacje na etapie rządowym .....	95
4.4.1.1	Forum Prawa Autorskiego .....	95
4.4.1.2	Otwarte konsultacje publiczne .....	99
4.4.2	Konsultacje na etapie parlamentarnym .....	104
4.5	Zmiany w unijnym modelu konsultacji a lobbing na przykładzie prawa autorskiego .....	108
4.6	Ocena polskich instytucjonalnych mechanizmów lobbingowych .....	118
4.6.1	Ocena systemu zgłoszeń lobbingowych i rejestracji .....	118
4.6.2	Ocena przejrzystości procesów stanowienia prawa .....	119
4.6.3	Ocena konsultacji pod kątem zarządzania reprezentacją interesów .....	119
4.6.4	Ocena sposobu kształtowania przepisów prawa autorskiego ..	121
4.6.5	Ocena jakości standardów konsultacyjnych .....	122
4.6.6	Wpływ zarządzania regulacyjnego na lobbing .....	124
<b>Rozdział 5.</b>	<b>Strategie polskich interesariuszy .....</b>	<b>126</b>
5.1	Strategie lobbingowe – uwagi ogólne .....	126
5.2	Strategie bezpośrednie i pośrednie .....	128
5.2.1	Działania bezpośrednie .....	128
5.2.1.1	Lobbing nieformalny i formalny .....	128

5.2.1.2	Lobbing poprzez udział w konsultacjach .....	128
5.2.1.3	Partycypacja w konsultacjach a lobbing .....	130
5.2.1.4	Działania kolektywne .....	131
5.2.1.5	Aktywność polskich interesariuszy w UE .....	133
5.2.2	Działania pośrednie .....	134
5.2.2.1	Lobbing pośredni w dobie Internetu .....	134
5.2.2.2	Kampanie wokół prawa autorskiego w Polsce .....	135
5.2.2.3	Działania pośrednie wokół Dyrektywy DSM – kwestie ogólne .....	136
5.2.2.4	Stanowiska polskich interesariuszy w sprawie Dyrektywy DSM .....	138
5.2.2.5	Przykłady akcji lobbingowych .....	141
5.2.2.6	Wykorzystywanie własnych mediów do prowadzenia kampanii .....	142
5.2.2.7	Aspekty polityczne .....	143
5.3	Strategie a reprezentacja interesów .....	145
5.3.1	Członkostwo w organizacjach .....	145
5.3.1.1	Zwiększanie reprezentatywności .....	147
5.3.1.2	Aktywność zrzeszeniowa .....	148
5.3.2	Powiązania personalne i usieciwienie .....	151
5.3.3	Aktywność w konsultacjach .....	153
5.4	Strategie lobbingowe w prawie autorskim w latach 2013–2019 – ocena .....	155
5.4.1	Zasoby ludzkie i finansowe .....	155
5.4.2	Etap legislacyjny .....	156
5.4.3	Dostęp do mediów .....	157
5.4.4	Pozycja negocjacyjna wobec ustawodawcy .....	158
	<b>Podsumowanie .....</b>	<b>161</b>
	<b>Załącznik 1. Wykaz polskich interesariuszy aktywnych w obszarze prawa autorskiego .....</b>	<b>167</b>
	<b>Załącznik 2. Pytania zadawane w trybie wywiadów .....</b>	<b>170</b>
	<b>Załącznik 3. Pytania zawarte w formularzu ankietowym <i>online</i> .....</b>	<b>171</b>
	<b>Załącznik 4. Wykaz konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską w latach 2004–2019 .....</b>	<b>172</b>
	Pisemne konsultacje publiczne .....	172
	Publiczne wysłuchania .....	173
	Grupy doradcze .....	173
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>175</b>
	<b>Spis tabel .....</b>	<b>185</b>
	<b>Spis rysunków .....</b>	<b>186</b>
	<b>Indeks nazwisk .....</b>	<b>187</b>
	<b>Indeks rzeczowy .....</b>	<b>189</b>

## Skróty

ACTA	Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ang. <i>Anti-Counterfeiting Trade Agreement</i> )
DSM	<i>Digital Single Market</i>
Dz. U.	Dziennik Ustaw
FPA	Forum Prawa Autorskiego
FZI	Forum Zarządzania Internetem
ICT	<i>Information and Communication Technologies</i>
KE	Komisja Europejska
KKiŚP	Komisja Kultury i Środków Przekazu
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MC	Ministerstwo Cyfryzacji
MF	Ministerstwo Finansów
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MSkP	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
OFL	Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie
o.z.z.	Organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i/lub pokrewnymi
PE	Parlament Europejski
RCL	Rządowe Centrum Legislacji
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
RPL	Rządowy Proces Legislacji
RUE	Rada Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
W1, W2, ...	Wywiady i ankiety przeprowadzone z interesariuszami w toku badań
WPL	Wykaz Prac Legislacyjnych

## Przedmowa

Niniejsza książka zawiera syntezę badań nad lobbingsiem prowadzonym przez interesariuszy w toku formułowania polityki i przepisów w obszarze prawa autorskiego. Zawarty w niej stan wiedzy wynika z analizy działań prowadzonych przez polskie podmioty wobec ustawodawcy krajowego oraz unijnego. Badania pozwoliły wyodrębnić wiele różnorodnych form i mechanizmów nacisku, które w ostateczności dają się sprowadzić do dwóch kategorii, mianowicie do mechanizmów o charakterze instytucjonalnym, determinujących formy prowadzenia lobbingu oraz do strategii stosowanych przez strony.

Lobbing, tj. legalna działalność, mająca na celu ochronę interesów poszczególnych grup społecznych, jest zjawiskiem złożonym oraz wielowymiarowym i dlatego wymyka się różnym próbom kategoryzacji. Choć działania lobbingsowe są typowe dla ustrojów demokratycznych, a w szczególności dla Unii Europejskiej, to ze względu na fakt, iż przyjmują różne postaci, są trudno uchwytnie. Biorąc pod uwagę obecną praktykę ustanawiania prawa, a w grę wchodzi bardzo duża liczba przepisów i regulacji, należy uznać, iż lobbing jest zjawiskiem pożądanym, ponieważ stwarza możliwość pozyskania przez ustawodawcę wiedzy na temat problemów dotyczących poszczególne grupy społeczne bezpośrednio od podmiotów zainteresowanych. Z reguły rozmaite próby regulacji prawnych lobbingu wynikają z chęci zapobieżenia występowaniu zjawisk nielegalnych o charakterze korupcyjnym (mylnie utożsamianych z lobbingsiem) i mają na celu zwiększenie przejrzystości procesów legislacyjnych. W Polsce termin *lobbying* nadal wywołuje wiele kontrowersji i jest najczęściej rozumiany jako zjawisko negatywne, tj. jako próba nacisku w imię interesów prywatnych lub jako forma przekupstwa/korupcji. Fakt ten wynika z niskiej kultury politycznej oraz słabej świadomości prawnej społeczeństwa, a także z braku tradycji prawnych w tym zakresie.

Rewolucja cyfrowa pociągnęła za sobą wiele zmian w zakresie eksploatacji treści oraz dostępu do dóbr niematerialnych. W szczególności pozwoliła na digitalizację dzieł zapisanych oryginalnie w formie niecyfrowej (np. dzieł należących do dziedzictwa kulturowego), na łatwe kopiowanie treści, a także na nakładanie na nośniki zabezpieczeń technologicznych przez podmioty uprawnione, które

uniemożliwiają bezpłatne i dozwolone prawem korzystanie z chronionych treści. Internet zmienił całkowicie filozofię eksploatacji dóbr niematerialnych, zarówno w zakresie dystrybucji, jak i dalszego udostępniania utworów. W dobie dzisiejszej traci na znaczeniu posiadanie egzemplarza jakiegoś dzieła, a bardziej liczy się dostęp do niego. Zmiany w użytkowaniu dzieł dotyczą przede wszystkim rzeczywistości cyfrowej i obejmują takie sposoby korzystania z dóbr, jak *streaming*, udostępnianie treści na żądanie, linkowanie lub też przechowywanie plików w chmurach.

Dla prawodawstwa duże wyzwanie stanowią działania platform internetowych, będących agregatorami treści (jak YouTube, Netflix, GoogleNews, Wykop.pl, czy Chomikuj.pl) i opierających swoje modele biznesowe na udostępnianiu dóbr (w tym tych objętych ochroną), a także rozwój nowych mediów (w tym mediów społecznościowych), które z uwagi na ich interaktywny charakter są bardziej atrakcyjne niż tradycyjne prasa, radio i telewizja. Łatwość komunikacji internetowej umożliwia nie tylko szeroką wymianę poglądów, ale otwiera również dostęp do wszelkich treści oraz sprzyja ich rozprzestrzenianiu. Jednak konsekwencją popularności nowych form komunikacyjnych są straty dla podmiotów pragnących kontynuować dystrybucję chronionych treści w sposób tradycyjny, gdyż odnotowują one malejące przychody ze sprzedaży egzemplarzy dzieł (muzyki, filmów, gier komputerowych, kolportażu prasy drukowanej itd.).

Zmiany w sposobach korzystania z chronionych treści rodzą różnego rodzaju pytania prawne, jak np. o odpowiedzialność pośredników internetowych w przypadku naruszeń praw autorskich i pokrewnych lub o system wynagradzania z tytułu wykorzystywania cudzych treści (np. w przypadku linkowania artykułów prasowych). Ponieważ zmiany te pociągają za sobą konieczność dostosowania przepisów prawa autorskiego do nowych form eksploatacji, pojawiają się naciski wobec ustawodawcy ze strony podmiotów dążących do zapewnienia sobie odpowiednich praw.

Rewolucja technologiczna spowodowała przybliżenie obywatelom tematu prawa autorskiego, ponieważ w wielu kwestiach dotyka ich bezpośrednio. Wystarczy przywołać tutaj kontrowersje, jakie w roku 2012 wywołała Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi ACTA (ang. *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), kiedy tematyka związana z prawami autorskimi weszła do bieżącej debaty publicznej. Obszar zawył i techniczny stał się nośny politycznie, a nawet wywołał partyjne podziały, co było szczególnie widoczne w głosowaniach Parlamentu Europejskiego nad kolejnymi wersjami projektowanej Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM, z ang. *Digital Single Market*). O upolitycznieniu tego obszaru może świadczyć także próba blokowania przez Polskę przyjęcia ww. dyrektywy w Radzie UE, a następnie zaskarżenie jej do Trybunału Sprawiedliwości UE. Przypadek ACTA

pokazał też, jak ważnym aspektem jest przejrzystość w toku procesów legislacyjnych.

Zarówno w Polsce, jak i na szczeblu Unii Europejskiej, ze względu na dynamikę zarządzania publicznego oraz na charakter działań interesariuszy w procesach kształtowania polityki i prawa, możliwości lobbingowe ulegają zmianom. Tak też było w przyjętym okresie badawczym (2013–2019), który został wyznaczony do obserwacji lobbingu w obszarze prawa autorskiego. Spostrzeżenia na ten temat zostały zawarte w pięciu rozdziałach niniejszej książki.

Rozdział 1. zawiera założenia teoretyczno-metodologiczne i ma na celu przedstawienie zakresu badań (w tym celów, hipotez i metod badawczych, a także definicji pojęć oraz występujących klasyfikacji rodzajów i form lobbingu). W rozdziale 2. zostały przedstawione ogólne uwarunkowania ustrojowe, które dotyczą lobbingu i partycypacji politycznej obywateli. Rozdział 3. poświęcony jest z kolei uwarunkowaniom wynikającym ze specyfiki prawa autorskiego jako obszaru badawczego. W kolejnych częściach koncentrujemy się na identyfikacji oraz analizie mechanizmów lobbingowych wynikających z zarządzania regulacyjnego w odniesieniu do relacji z interesariuszami (rozdział 4.) oraz na problemach wynikających bezpośrednio z działań interesariuszy (rozdział 5.). Końcowa część pracy zawiera wyniki badań oraz konkluzje.

Opisane w pracy badania oraz niniejsza książka zostały zrealizowane dzięki środkom przyznanych autorce przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora (Konkurs FUGA, decyzja NCN nr DEC-2014/12/S/HS5/00006).

*Agnieszka Vetulani-Cegiel*



## ROZDZIAŁ 1

# Założenia teoretyczno-metodologiczne

### 1.1 Założenia badawcze i metodologiczne

#### 1.1.1 Perspektywa teoretyczna badań nad lobbingsiem

Badania nad lobbingsiem ujmowane są w świetle różnych perspektyw teoretycznych<sup>1</sup>. Z uwagi na fakt, iż lobbings odbywa się zawsze w ramach danego ustroju politycznego (otoczenia instytucjonalno-prawnego), szczególnie przydatną do analizy perspektywą badawczą jest teoria nowego instytucjonalizmu (lub neoinstytucjonalizmu). Nie tylko podkreśla ona istotę relacji pomiędzy aktorami państwowymi (instytucjami władzy) i niepaństwowymi (interesariuszami), chcącymi wpływać na podejmowane decyzje lub je współkształtować, ale pozwala także naświetlić znaczenie funkcjonujących norm i procedur (Greenwood 2005, s. 27). W ramach tej teorii można zarówno wyjaśnić wpływ grup interesu na przebieg prac w organach instytucji oraz agregację ich interesów, jak i ująć zależności odwrotne, tzn. zwrócić uwagę na sposób, w jaki dany tryb organizacji i funkcjonowania poszczególnych instytucji oddziałuje na model reprezentacji interesów (Kurczewska 2011a, s. 35). Mówi się, iż relacje te cechuje dwukierunkowość, ponieważ, z jednej strony, chodzi o wpływ interesariuszy na procesy decyzyjne w ramach danego systemu politycznego (a konkretnie na decyzje podejmowane przez urzędników państwowych i polityków, procesy legislacyjne itd.), a z drugiej, o wpływ otoczenia instytucjonalno-prawnego na formy partycypacji w tych procesach, ponieważ to otoczenie tworzy zasady, ścieżki i procedury, które strukturyzują dostęp społeczeństwa obywatelskiego do przedstawicieli władzy.

Różne odmiany neoinstytucjonalizmu w odmienny sposób definiują instytucje oraz wyjaśniają relacje między instytucjami a jednostkami. Na przykład neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru (inaczej: racjonalizm) zakłada, że instytucje składają się z restrykcji formalnych (system prawa) i nieformalnych

---

<sup>1</sup> Przegląd teorii i perspektyw badawczych w odniesieniu do lobbingu i grup interesu przedstawia U. Kurczewska (2011a).

(kody obyczajowe) oraz sposobów ich egzekwowania, które razem tworzą system zachęt, bodźców i uwarunkowań rządzących życiem społecznym (ibid. s. 32). Ponadto podstawą relacji w tym ujęciu jest podejście kalkulatoryczne do zysków i strat, bazujące na subiektywnych strategiach opłacalności oraz prawdopodobieństwa osiągnięcia najlepszego wyniku (Jasiecki 2013, s. 44). Sytuacja wygląda podobnie, gdy chodzi o nurt nowej ekonomii instytucjonalnej, który w badaniu zagadnień systemowych opiera się na założeniu racjonalności podmiotów gospodarczych oraz świadomości i intencji jednostek (ibid. s. 45). Zgoła inne podejście przedstawia bazujący na konstruktywizmie neoinstytucjonalizm socjologiczny (lub normatywny), który ujmuje definicję instytucji szeroko, obejmując nią systemy symboli, skrypty poznawcze i moralne szablony. W tym nurcie instytucje wpływają na zachowania aktorów społecznych, kształtując ich wartości, normy, interesy, tożsamości i przekonania, a wybór sposobu postępowania zależy od interpretacji konkretnej sytuacji (a nie kalkulacji zysków i strat) (ibid. s. 48). Z kolei neoinstytucjonalizm historyczny definiuje instytucje w kategoriach procedur formalnych i nieformalnych, norm oraz konwencji zakorzenionych w danym ustroju politycznym (i gospodarczym). Podejście to wywodzi się ze strukturalnego funkcjonalizmu oraz teorii grup i głosi, iż wybory dokonane w zakresie instytucjonalnego kształtu systemów władzy wpływają na późniejsze podejmowanie decyzji przez jednostki. Neoinstytucjonalizm historyczny zawiera elementy obu nurtów neoinstytucjonalizmu opisanych wcześniej (racjonalnego wyboru i socjologicznego), ponieważ, z jednej strony, przyjmuje typowe dla racjonalizmu podejście kalkulatoryczne w relacjach między instytucjami a zachowaniami, a z drugiej, – zgodnie z odsłoną socjologiczną – zwraca uwagę na kontekst społeczny i kulturowy, w którym działają instytucje oraz na znaczenie władzy i asymetryczne relacje między jednostkami i grupami społecznymi, mającymi odmienne możliwości wpływu (ibid. s. 46–47).

W pracy przyjmujemy perspektywę badawczą neoinstytucjonalizmu historycznego, ponieważ uznajemy, iż model lobbingu kształtuje się w wyniku uwarunkowań ustrojowych oraz otoczenia instytucjonalno-prawnego, które poprzez procedury i normy określają wzory zachowań podmiotów zainteresowanych partycypacją w procesach legislacyjnych. Ujęcie bardziej dynamiczne pozwala pokazać znaczenie zarządzania regulacyjnego w kształtowaniu relacji z interesariuszami oraz możliwości lobbingu w ogóle (w danym systemie). Chodzi więc nie tylko o ustanawianie przepisów ustawowych, o model rządzenia i normy oraz o procedury konsultacji, ale także o stosunek ustawodawcy do roli interesariuszy w tworzeniu rozwiązań prawnych, w tym o otwieranie różnych możliwości konsultacyjnych. Wydaje się, iż dzięki takiemu podejściu można łatwiej określić zarządzanie regulacyjne dotyczące udziału interesariuszy w procesach politycznych. Mamy tu na myśli instytucjonalne mechanizmy lobbingowe, które

kreują ścieżki dostępu oraz wzory zachowań interesariuszy. Ma to ścisły związek z obieranymi przez interesariuszy strategiami działania, a ujmując rzecz ogólniej, z partycypacją polityczną obywateli.

### 1.1.2 Specyfika obszaru badawczego i zakres badań

Prawo autorskie stanowi ciekawe studium przypadku w analizie lobbingu. Ten, wydawać by się mogło, wąski obszar prawa w rzeczywistości dotyka wielu grup społecznych, zresztą mających często rozbieżne interesy, reguluje bowiem sytuację prawną (a tym samym ekonomiczną) dysponentów praw autorskich i praw pokrewnych w stosunku do praw autorskich, a także innych podmiotów, zajmujących się eksploatacją chronionych przedmiotów i ich użytkowników. Na przykład, gdy idzie o gospodarkę, dotyczy on tzw. sektorów kreatywnych w obrębie kultury, a konkretnie tych, które związane są z takimi branżami, jak: wydawnicza, muzyczna i słowno-muzyczna, audiowizualna (film, teatr), wizualna (sztuki plastyczne, fotografia), nadawcza oraz internetowa (w tym przypadku chodzi o podmioty umożliwiające eksploatację treści, jak np. o pośredników internetowych/usługodawców). Jeśli chodzi o użytkowników chronionych treści, są nimi konsumenci dóbr niematerialnych oraz podmioty instytucjonalne sektora kultury (biblioteki, archiwa itd.), ale także coraz częściej użytkownicy Internetu, którzy eksploatują wszelkie treści, w tym te objęte ochroną. Specyfika prawa autorskiego, a zwłaszcza niesymetryczny układ interesów między głównymi interesariuszami (co wynika z historycznie ukształtowanej konstrukcji tego obszaru prawa) pozwala na wychwycenie nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem lobbingu oraz z praktyką legislacyjną. Wydaje się, że zaobserwowane mechanizmy lobbingowe są generyczne, tzn. na tyle ogólne, że występują również w innych obszarach prawa.

W niniejszej pracy, jak wskazuje na to tytuł (*Polski lobbing w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*), analiza ma charakter porównawczy. Mimo że większość aspektów prawno-autorskich należy obecnie do kompetencji unijnych, to jednak przepisy ogólne (unijne) muszą być implementowane do krajowego porządku prawnego, co oznacza, że lobbing występuje na obu szczeblach legislacji. Ponadto różne rozwiązania instytucjonalno-prawne obu systemów implikują formy i możliwości lobbingowe oraz ich praktyczny wymiar. W związku z tym możliwe jest wychwycenie różnic w zachowaniach lobbingowych interesariuszy względem polskiego i unijnego ustawodawcy.

Ponieważ celem podjętych badań było zbadanie różnych mechanizmów lobbingowych w odniesieniu do działań polskich interesariuszy, analiza wymagała uwzględnienia nie tylko oceny umiejętności skutecznego działania podmiotów w ramach krajowego i unijnego systemu politycznego, ale także zbadania

uwarunkowań płynących z otoczenia instytucjonalnego. Funkcjonujące formy i rodzaje zachowań pozwalają nie tylko wyrobić sobie opinię na temat aktualnie podejmowanych strategii lobbingsowych i ich skuteczności, ale także na ukazanie szeregu aspektów związanych z kondycją systemu politycznego, z jakością procesów stanowienia prawa i, szerzej, z jakością demokracji w ogóle. Ogląd stanu rzeczy w tym obszarze daje możliwość odpowiedzi na pytanie, jak kształtuje się partycypacja polityczna obywateli, tj. zaangażowanie społeczeństwa w debatę publiczną, a także zrozumienia praktycznych problemów i wyzwań, przed którymi stoi ustawodawca, jak np. tych, które dotyczą przejrzystości i otwartości systemu politycznego. Od stopnia otwartości systemu politycznego zależy to, na ile tworzy się interaktywne środowisko, w którym wymiana myśli między różnymi aktorami wpływa na uczestników reprezentujących instytucje władzy. O ile system instytucjonalny UE cechuje otwartość w tym zakresie (Greenwood 2005, s. 27), o tyle system polityczny w Polsce ma charakter raczej zamknięty (Dudzińska 2015). Zmiany polityczne po 2015 r. poskutkowały dalszym zamykaniem się polskiego systemu politycznego. Świadczy o tym choćby sukcesywne obniżanie standardów w zakresie konsultacji publicznych w toku bieżącej praktyki legislacyjnej (Obywatelskie Forum Legislacji 2019a) lub spadek liczby zarejestrowanych lobbystów (szerzej w punkcie 2.2.2). Brak utrwalonych wzorców lobbingu krajowego rzutuje na ogólną aktywność lobbingsową polskich podmiotów na forum Unii Europejskiej. I chociaż można obecnie zaobserwować tendencję w zakresie europeizacji polskich grup interesu, to przeprowadzone badania wykazały ogólnie niską reprezentację polskich interesów w UE w porównaniu do podmiotów pochodzących z innych krajów członkowskich UE (Błaszczuk-Zawiła i in. 2019; Think Tank Europa 2019).

W porównaniu do rozwiązań polskich system unijny jest dużo bardziej rozwinięty, gdy idzie o zarządzanie regulacyjne dotyczące relacji z interesariuszami (szerzej na ten temat w Rozdziale 2). Kwestie związane z rolą interesariuszy w unijnych procesach legislacyjnych oraz zakresem regulacji lobbingu stanowią od lat przedmiot szerszych debat. Ma to związek z podejmowanymi przez Komisję Europejską działaniami w zakresie systemu rządzenia (standardów legislacyjnych i partycypacji w tych procesach), w tym również z chęcią niwelowania deficytu demokracji w UE (Kohler-Koch & Finke 2007; Kurczewska 2008; Saurugger 2008, 2010; Kohler-Koch & Quittkat 2013; Bunea & Ibenskas 2017; Greenwood 2017, s. 193–226). Rozważania szczegółowe dotyczą m.in. kwestii reprezentatywności grup interesu (Kohler-Koch & Quittkat 2009; Kohler-Koch 2010), sposobu regulacji lobbingu (Greenwood & Dreger 2013; Bunea 2019), reżimu konsultacji z interesariuszami (Quittkat 2011; Quittkat & Kotzian 2011; Bunea 2017) oraz zarządzania sprawami publicznymi (van Schendelen 2006). Przy tej okazji pojawiają się głosy krytyczne również ze strony interesariuszy

śledzących poczynania unijne w zakresie ww. kwestii (np. działania organizacji ALTER-EU). Mimo trwających debat co do słuszności zmian oraz kierunku rozwoju unijnych regulacji, na potrzeby niniejszej pracy przyjmujemy jednak rozwiązania unijne za wzorcowe, które będą stanowiły istotny punkt odniesienia w stosunku do regulacji krajowych.

Ważną kwestią w badaniu lobbingu jest uchwycenie zmian, jakie zachodzą w sposobie prowadzenia procesów legislacyjnych oraz w relacjach decydentów z interesariuszami. W Polsce, w wyznaczonym okresie, obszar prawno-autorski był uważany za newralgiczny z uwagi na kontrowersje, jakie zostały wywołane zamiarem przystąpienia Polski w 2012 r. do Umowy międzynarodowej ACTA. Zamieszanie społeczne związane z ACTA w postaci masowych manifestacji i protestów spowodowało animozje wśród interesariuszy oraz podziały społeczne, co skutkowało upolitycznieniem omawianego obszaru. Z drugiej jednak strony można było dostrzec pewne skutki pozytywne zaistniałej sytuacji, jak np. podjęcie starań w zakresie zwiększenia przejrzystości procesów legislacyjnych, a także szersze prowadzenie konsultacji z interesariuszami. *De facto* już od 2013 r. następowało upublicznienie procesów legislacyjnych na platformie internetowej poświęconej podejmowanym działaniom legislacyjnym (Rządowy Proces Legislacji, RPL), która była prowadzona przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL). W tym okresie, również na szczeblu unijnym, następowały zmiany w procedurach konsultacyjnych z interesariuszami. Na przykład od 2015 r. Komisję Europejską zaczęły obowiązywać nowe Wytyczne w tym zakresie, co skutkowało poważnymi konsekwencjami, ponieważ nie tylko wpłynęło na praktykę lobbingu, ale także na ogólną partycypację polityczną obywateli w życiu publicznym.

Badania nad lobbikiem w obszarze prawa autorskiego, o których jest mowa w tej książce, objęły lata 2013–2019. W Polsce okres ten przypadł na VII (2011–2015) i VIII (2015–2019) kadencję Sejmu, natomiast w UE objął 2-gą kadencję Komisji Europejskiej (KE) pod przewodnictwem J.M. Barroso (2010–2014) oraz kadencję Komisji pod przewodnictwem J.C. Junckera (2014–2019). Przyjęta perspektywa czasowa wynikała z kilku przesłanek. Po pierwsze, był to okres szeroko zakrojonych działań legislacyjnych dotyczących prawa autorskiego, i to zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. W Polsce był to czas wzmoczonej legislacji podyktowanej koniecznością implementacji szeregu dyrektyw unijnych (toczyło się aż sześć procesów legislacyjnych). Z kolei w UE prace koncentrowały się wokół przygotowywanej reformy, która miała na celu dostosowanie przepisów prawno-autorskich do wymogów jednolitego rynku cyfrowego. Prace konsultacyjne Komisji Europejskiej trwały od 2013 r. do 2016 r., kiedy projekt Dyrektywy trafił do Parlamentu Europejskiego (PE) i do Rady UE (RUE). Prace legislacyjne w PE i RUE zostały ostatecznie zakończone w kwietniu 2019 r. wraz z przyjęciem nowej dyrektywy (Dyrektywy DSM).

### 1.1.3 Cele i hipotezy badawcze

Celem naukowym badań zaprojektowanych na potrzeby niniejszej pracy jest wyczerpująca identyfikacja mechanizmów lobbingowych oddziałujących na procesy stanowienia i wdrażania prawa w obszarze regulacji prawno-autorskich w Polsce i w Unii Europejskiej oraz usystematyzowanie wiedzy w tym zakresie. Do przeprowadzenia analiz całościowych wyznaczonych zjawisk konieczne było uwzględnienie uwarunkowań płynących z otoczenia instytucjonalnego dla działalności lobbingowej oraz specyfiki badanego obszaru, a także rodzajów i form lobbingu oraz stosowanych metod.

Punktem wyjścia do rozpoczęcia badań, o których mowa, były wyniki analiz uzyskane wcześniej w związku z pracą na temat lobbingu europejskich federacji (organizacji parasolowych) w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej (Vetulani-Cęgiel 2014). Chodziło wówczas o analizę lobbingu oraz procesów legislacyjnych, które doprowadziły do uchwalenia dyrektywy unijnej o czasie trwania praw do nagrań muzycznych oraz dyrektywy o dziełach osieroconych. Wspomniane badania pozwoliły nie tylko na wyłonienie czynników wpływających na skuteczność działań niektórych grup, ale ujawniły również szereg problemów dotyczących modelu rządzenia w kontekście relacji z interesariuszami, dotyczyły partycypacji politycznej obywateli, reprezentacji interesów itd. Widoczna okazała się współzależność pomiędzy modelem konsultacji a skutecznością lobbingową stron. Ówczesne badania wykazały także nieobecność polskich interesariuszy w unijnych procesach legislacyjnych na etapie prac koncepcyjnych, tj. w toku formowania przepisów (ibid. s. 272).

Kolejnym przyczynkiem do podjęcia badań był wstępny ogląd problemów związanych z lobbingiem w obszarze prawa autorskiego w Polsce, który uwidocznił:

- brak wykształconych i ugruntowanych wzorców działalności lobbingowej wśród polskich interesariuszy,
- podejmowanie przez określone grupy interesów (przez analogię do procesów stanowienia prawa autorskiego i lobbingu na szczeblu UE) działań zmierzających do wprowadzania własnych, korzystnych dla siebie rozwiązań prawno-autorskich oraz przyjmowanie przez ustawodawcę jednostronnych rozwiązań prawnych (z powodu silnego lobbingu niektórych środowisk),
- brak odpowiedniego wyważenia interesów stron z powodu nieproporcjonalnej ochrony interesów niektórych grup,
- mankamenty w zakresie bieżącej praktyki legislacyjnej i ich wpływ na działalność lobbingową.

Wymienione wyżej problemy skłoniły nas do postawienia następujących hipotez:

1. *Bieżąca praktyka legislacyjna w Polsce posiada szereg mankamentów w zakresie angażowania interesariuszy w ustanawianie prawa autorskiego, prowadzących do pogłębiania nierówności tj. asymetrii istniejącego układu interesów, stwarzając ryzyko zawłaszczenia regulacji przez wpływowych aktorów.*
2. *Problemy w zakresie zarządzania regulacyjnego w Polsce osłabiają skuteczność lobbingu instytucjonalnego, a w szczególności konsultacyjno-ekspercką i kontrolną rolę organizacji grup interesu w demokracji i przy okazji wzmacniają skuteczność lobbingu ukrytego oraz oddolnego.*

W związku z przyjętymi założeniami będziemy dążyć do znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakiego typu rozwiązania instytucjonalne stosuje się w relacjach z interesariuszami w Polsce i UE?
- Jakie implikacje dla lobbingu grup interesu oraz partycypacji politycznej obywateli wynikają z charakteru instytucjonalnych mechanizmów lobbingowych w Polsce i w UE?
- Jakiego typu strategię wpływu stosuje się najczęściej w obszarze prawa autorskiego w Polsce i w UE, i dlaczego?
- Czy, i w jakim zakresie, grupy interesu różnicują strategię lobbingowe na różnych etapach procesu legislacyjnego?

#### 1.1.4 Metodologia badań

Analiza została przeprowadzona w oparciu o pozyskane dane źródłowe oraz aktualne wyniki badań dostępne w literaturze przedmiotu, a także przy wykorzystaniu szeregu metod stosowanych w naukach politycznych, jak: analiza treści dokumentów pisanych, wnioskowanie przyczynowo-skutkowe, analiza porównawcza, analiza dyskursu prowadzonego przez strony oraz analiza sieci społecznych (ang. *social network analysis*). Zostały przebadane różnego rodzaju dokumenty urzędowe, normy prawne i procedury, stenogramy, dokumenty lobbingowe (np. pisemne postulaty, opinie, petycje, ekspertyzy, listy) oraz informacje pozyskane z publicznie dostępnych źródeł (np. oficjalne strony internetowe instytucji publicznych, interesariuszy, portale informacyjne, publikacje prasowe, telewizja, media społecznościowe) i w toku badań empirycznych. Jeśli chodzi o źródła oficjalne, analiza opierała się na badaniach prowadzonych w ramach monitoringu legislacyjnego w odniesieniu do szeregu projektów ustaw dotyczących zmian w zakresie polskich przepisów prawno-autorskich (m.in. w ramach

działalności w Obywatelskim Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie).

Z kolei badania empiryczne polegały na przeprowadzeniu szeregu wywiadów pół-ustrukturyzowanych w okresie 2015–2018 oraz na badaniach ustrukturyzowanych (w 2019 r.) z wykorzystaniem formularza *online* (ankiety). Badania ankietowe zostały przeprowadzone we współpracy z dr Trishą Meyer (Vrije Universiteit Brussel) i zawierały sześć otwartych pytań (zob. Załącznik 3). Formularze z pytaniami rozsyłano w dwóch turach, z których pierwsza miała miejsce w okresie od 19.04.2019 r. do 6.05.2019 r., a druga od 29.05.2019 r. do 11.08.2019 r. W pierwszej turze prośba o kontrybucję została przesłana indywidualnie do 19 wybranych podmiotów; odpowiedzi udzieliło 11 respondentów. W drugiej turze prośby o kontrybucje były rozesłane zarówno indywidualnie, jak i poprzez organizacje: EURACTIV, 1709 Copyright Blog, The European Consumer Organisation BEUC, DigitalEurope<sup>2</sup>.

Badania w trybie wywiadów i ankiet przeprowadzono z podmiotami aktywnymi w obszarze prawno-autorskim, tj. z obecnymi i byłymi przedstawicielami polskich i unijnych organizacji grup interesu, reprezentujących zarówno podmioty uprawnione jak i użytkowników, a także z przedstawicielami koncernów technologicznych oraz instytucji publicznych. Łącznie zebrano 35 kontrybucji<sup>3</sup>, z których 12 w ramach wywiadów i 23 w ramach ankiety. Pośród wszystkich respondentów 20 reprezentowało branże kreatywne, 8 – przemysł technologiczny, 4 – środowiska broniące interesów użytkowników oraz 3 – administrację publiczną. Warto nadmienić przy okazji, iż wielu respondentów podchodziło nieufnie do wzięcia udziału w wywiadach oraz w ankiecie, głównie z powodu upolitycznienia obszaru prawa autorskiego, zarówno w Polsce (tu czynnikiem problematycznym było również niechętnie nastawienie stron do badań nad lobbieniem w ogóle), jak i na szczeblu UE (co było zauważalne szczególnie pod koniec prac legislacyjnych nad propozycją nowej dyrektywy). Kilka osób odmówiło wzięcia udziału w ankiecie (między innymi przedstawiciele Komisji Europejskiej). Niektóre osoby ankietowane uważały obszar prawno-autorski za newralgiczny i wołały nie udzielać pisemnych odpowiedzi na zadane pytania, inne zastrzegły sobie anonimowość.

---

<sup>2</sup> Organizacje EURACTIVE oraz 1709 Copyright Blog zamieściły na swoich stronach internetowych informacje o ankiecie: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/digital-brief-she-hates-the-united-states/>, <http://the1709blog.blogspot.com/2019/06/share-your-views-on-stakeholder.html>, natomiast BEUC oraz DigitalEurope rozprzestrzeniły informacje o ankiecie kanałami wewnętrznymi.

<sup>3</sup> W pracy odwołujemy się do wywiadów oraz ankiet stosując notację od W1 do W35.

## 1.2 Ujęcia badawcze lobbingu

Poniżej prezentujemy główne trendy badawcze dotyczące lobbingu na podstawie literatury anglojęzycznej, która w znaczącej części plasuje problematykę grup interesu w kontekście unijnego systemu politycznego. Przedstawiamy następnie aktualną literaturę polską w omawianym obszarze, a także badania prowadzone w obszarze prawno-autorskim.

### 1.2.1 Zakres zagadnień

Złożoność lobbingu, a właściwie jego „nieuchwytność”, skutkuje prowadzeniem analiz wokół różnych aspektów tego zjawiska. Główne ujęcia badawcze koncentrują się zarówno na podmiotach i strategiach wpływu, jak również na otoczeniu, w którym ta działalność się odbywa.

#### 1.2.1.1 Badania na temat podmiotów i stosowanych strategii lobbingowych

Do klasycznych zagadnień omawianych w literaturze należy problematyka związana z podmiotami podejmującymi działania lobbingowe. Badania w tym zakresie koncentrują się w zasadzie na formalnej reprezentacji interesów, czyli głównie na organizacjach grup interesu (z uwzględnieniem jednakże innych podmiotów, np. firm lobbingowych). Podmioty klasyfikuje się ze względu na rodzaj interesów (grupy ekonomiczne, zawodowe, społeczne, regionalne itd.) oraz ze względu ich formalną strukturę (z uwzględnieniem kwestii członkostwa i reprezentatywności lub też zakresu działania: grupy sektorowe i horyzontalne) (Greenwood 2005; Kurczewska & Mołęda-Zdziech 2002). Ponadto warto zwrócić uwagę na nowatorskie ujęcie, łączące tematykę grup interesu z opinią publiczną (Rasmussen, Mäder & Reher 2018; Rasmussen & Reher 2019).

Innym, klasycznym, przedmiotem opisu są stosowane przez interesariuszy strategie i techniki działań (zob. np. Clamen 2005; Jasiocki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006; van Schendelen 2006; Binderkrantz 2008; Dür & Mateo 2013). Badania w tym obszarze dotyczą również działań kolektywnych (Greenwood & Aspinwall 1998; Mahoney 2007; Klüver 2011; Szalacha 2011; De Bruycker, Berkhout & Hanegraaff 2019; Junk 2019). Pojawiły się już także interesujące sieciowe ujęcia omawianej problematyki (Haunss & Kohlmorgen 2010; Heaney 2014).

#### 1.2.1.2 Badania nad skutecznością wpływu

Ważnym elementem analizowanym w literaturze w odniesieniu do lobbingu jest jego skuteczność. Badania na ten temat zostały podjęte przez H. Klüver

(2012, 2013). Obecnie istnieją trzy podejścia w wykazywaniu skuteczności lobbingu (ibid. s. 16). Pierwsze z nich, określane mianem „śledzenia procesu” (ang. *process-tracing*) (Beach & Pedersen 2019), polega na śledzeniu mechanizmów przyczynowych w odniesieniu do pojedynczego przypadku i ma na celu znalezienie odpowiedzi na pytania, dlaczego oraz w jaki sposób zachodzą pewne zjawiska społeczne (Ławniczak 2018, s. 51).

Drugie podejście, polegające na „ocenie przypisanego wpływu”, opiera się na ewaluacji wpływu przez poszczególne grupy interesu lub ekspertów. Wadą tej metody jest subiektywność, ponieważ jest ona miarą wpływu postrzeganego przez strony, a nie faktycznego.

Trzecie podejście, które można określić jako „osiąganie preferencji”, polega na analizie porównawczej preferencji grup interesu z wynikiem procesu politycznego, np. w postaci aktów prawnych (Vetulani-Cęgiel 2014), które umożliwia wykazanie stopnia zbieżności preferencji danych środowisk z przyjmowanymi przepisami. Warto podkreślić, iż badania nad lobbieniem są prowadzone zarówno w oparciu o dane jakościowe, jak i mieszane (jakościowe i ilościowe) (np. Klüver 2013; Kohler-Koch & Quittkat 2013).

### 1.2.1.3 Badania uwzględniające otoczenie instytucjonalne

Kolejny, często omawiany aspekt dotyczy dostępu do decydentów. Według P. Bouwena (2002) dostęp powinien być wskaźnikiem wywierania wpływu na instytucje unijne. Zgodnie z tą koncepcją lobbyści/grupy interesu uzyskują dostęp do decydentów w zamian za dostarczanie tzw. „dóbr dostępu”, jakimi są: wiedza ekspercka, informacje o potrzebach i interesach danego sektora w skali europejskiej oraz informacje o potrzebach i interesach danego sektora w skali kraju. W tej perspektywie kontynuują się badania na temat różnego typu interesariuszy i różnych instytucji (zob. np. Eising 2007; Löblová 2018).

W niektórych ujęciach plasuje się lobbuing w kontekście „zarządzania publicznego” (ang. *governance*), które dotyczy formalnych mechanizmów wytyczania polityki oraz partycypacji politycznej społeczeństwa obywatelskiego (Kohler-Koch & Quittkat 2013; Witkowska 2015). W tym przypadku przedmiotem badań są mechanizmy udziału interesariuszy w różnego rodzaju strukturach oraz konsultacjach, jak np. w komitetach i grupach eksperckich (van Schendelen 1998; Gornitzka, A. & Sverdrup 2008; Metz 2015) oraz w konsultacjach publicznych (Quittkat 2011, Quittkat & Kotzian 2011, Bunea 2017).

### 1.2.1.4 Badania nad lobbieniem w środowisku cyfrowym

Badania nad lobbieniem i grupami interesu sytuują się również (choć niekiedy nie wprost) w kontekście zmian społeczno-ekonomicznych, wywołanych

szybkim rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *information and communication technologies, ICT*). W szczególności chodzi o rozwój nowych mediów oraz mediów społecznościowych, które nie tylko wprowadzają interaktywne formy komunikacji, ale również stymulują tworzenie sieci powiązań między podmiotami. Badania w tym obszarze skupiają się na zjawiskach społecznych, spowodowanych przeniesieniem aktywności obywateli ze świata realnego do środowiska cyfrowego (które mają dalsze implikacje w rzeczywistości realnej) i dotyczą wpływu nowych mediów na aktywność polityczną. Stąd mowa o e-partycypacji, e-mobilizacji, e-lobbingu, a nawet szerzej, o e-demokracji. Stawia się pytania, czy – lub w jakim stopniu i wymiarze – technologie komunikacyjne wpływają na demokrację, a w tym na sferę publiczną, na sposoby rządzenia (ang. *governance*), na relacje między podmiotami oraz na dostęp do informacji, czy też na partycypację polityczną obywateli (Lindner, Aichholzer & Hennen 2016; Vilella 2019; Nowak 2011; Lakomy 2013; Molęda-Zdziech 2011). W szczególności podkreśla się, iż rewolucja internetowa prowadzi do powstania „społeczeństwa sieci” (Castells 2013, s. 36). „Usieciowienie” obywateli oznacza nie tylko coraz szersze wykorzystywanie narzędzi *online*, ale także przenoszenie działalności do rzeczywistości wirtualnej. Dlatego uzasadnione jest mówienie o e-partycypacji, tzn. o aktywnym uczestnictwie obywateli, chcących wpływać na politykę przy wykorzystaniu Internetu/technologii ICT (Lakomy 2013, s. 168), a także o e-lobbingu, rozumianym jako jedna z pośrednich form partycypacji politycznej obywateli (Witkowska 2015, s. 75).

Wyniki badań wskazują na wzmocnienie aktywności obywateli w życiu publicznym w zakresie działalności politycznej, a to implikuje szereg zmian w zakresie mechanizmów demokratycznych. Obserwuje się np. wzmocnienie mechanizmów demokracji partycypacyjnej (możliwy wpływ obywateli i ich organizacji na wczesnym etapie procesu konsultacyjnego, np. poprzez udział w konsultacjach *online* lub wykorzystanie potencjału mediów społecznościowych) lub osłabienie mechanizmów demokracji reprezentacyjnej (znaczenia partii politycznych) (Vilella 2019, s. 85 i n.). Szerzej na temat e-lobbingu w punkcie 1.3.3.

### 1.2.2 Polskie badania nad lobbingsiem

W literaturze polskiej dotyczącej lobbingu i grup interesu, oprócz tłumaczeń pozycji zagranicznych (jak: Clamen 2005; Greenwood 2005; van Schendelen 2006), dominują te, które przedstawiają problematykę grup interesu i lobbingu na szczeblu Unii Europejskiej (w sposób ogólny i całościowy), i które ujmują ją w kontekście politologicznym (Kurczewska & Molęda-Zdziech 2002; Jasiołki, Molęda-Zdziech & Kurczewska 2006; Kurczewska 2011a; Czub 2018; Czub

& Vetulani-Cęgiel 2018)<sup>4</sup>. Znanе są opracowania ujmujące wybrane zagadnienia teoretyczne dotyczące grup interesu i lobbingu (jak np. te, które dotyczą problemu legitymizacji, przeglądu różnych teorii czy demokracji deliberatywnej) oraz metody lobbingowe (e-lobbing, powiązania sieciowe) (Jasiecki 2011).

Badania dotyczące polskich interesariuszy prowadzi się głównie w kontekście zabiegania o ochronę polskich interesów na szczeblu UE (zob. Cianciara 2012, 2013; lub opracowania w: Kurczewska & Jasiecki 2017; Kurczewska 2018). Pojawiają się ponadto sektorowe ujęcia lobbingu i grup interesu w UE (zob. opracowania w: *ibid.*), choć stosunkowo mało jest analiz, które przedstawiałyby pogłębione wyniki badań na temat mechanizmów wpływu (tu przykładem mogą być prace: Stępa 2010; Vetulani-Cęgiel 2014). Niektóre analizy mają charakter porównawczy, jak np. te prowadzone przez ekspertów z Polskiego Instytutu Ekonomicznego (Błaszczuk-Zawiła i in. 2019), którzy badają polski lobbing na szczeblu UE na tle podmiotów z pozostałych państw członkowskich.

Istnieją także, choć ciągle w małej liczbie, publikacje odnoszące się do lobbingu krajowego, kierowanego do polskiego ustawodawcy. Mamy tu na myśli prace, które można znaleźć w opracowaniach zbiorowych pod redakcją K. Jasieckiego (2011), U. Kurczewskiej i K. Jasieckiego (2017) lub U. Kurczewskiej (2018). Inne badania dotyczą funkcjonowania i kondycji polskich grup interesu (Pospieszna & Vetulani-Cęgiel 2019). Poza ujęciami politologicznymi znaleźć można także opracowania prawnicze dotyczące krajowych regulacji w zakresie lobbingu (Kuczma 2010; Wiszowaty 2010), a także prace odnoszące się do problematyki jawności życia publicznego w Polsce (Andrejczuk 2018).

Warto tutaj nadmienić, iż sukcesywne badania dotyczące polskich grup pozarządowych prowadzone są przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (2019). Analizy dotyczące zagadnień wokół lobbingu, przejrzystości procesu stanowienia prawa i konsultacji prowadzone są również przez ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie (zob. np.: Fundacja im. Stefana Batorego 2008; Kopińska, Makowski, Wąglowski & Wiszowaty 2014; Makowski 2015), a także przez ekspertów działającego przy tej Fundacji Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Pojawiają się również pozycje dotyczące lobbingu w USA, jak np. pozycja Konrada Oświecimskiego (2012).

<sup>5</sup> W okresie 2014–2019 OFL opublikowało 13 raportów z monitoringu procesu legislacyjnego, raporty dostępne są na stronie internetowej Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie (zakładka forumIdei/Państwo prawa: „Monitoring procesu stanowienia prawa i Obywatelskie Forum Legislacji”): [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa) (dostęp: 3.02.2020 r.).

### 1.2.3 Badania nad lobbingsiem w obszarze prawa autorskiego

Badania nad lobbingsiem opierają się często na analizach konkretnych obszarów tematycznych (np. polityki sektorowej w jakimś obszarze). Ujęcia sektorowe są szczególnie przydatne, ponieważ pozwalają na wnikliwe przyjrzenie się funkcjonującym mechanizmom, w tym także na uwzględnienie kontekstu prowadzonych działań (jak np. otoczenia instytucjonalnego).

Jeśli chodzi o badania dotyczące grup interesu i lobbingu w obszarze szeroko rozumianego prawa autorskiego, to w literaturze anglojęzycznej znaleźć można coraz więcej pozycji na ten temat. Dają one ogłęd różnych punktów widzenia, odzwierciedlając stan debaty na temat ścierających się interesów i poglądów w zakresie dążenia do ochrony prawno-autorskiej i wspierania kreatywności (Davies 2002; Lessig 2004; Yu 2004; Littoz-Monnet 2006; Gillespie 2007; Meyer 2017). Zwraca się uwagę na komunikację polityczną i stosowany dyskurs (Haunss & Kohlmorgen 2009; Farrand 2014; Meyer 2017), a także na kwestię (niesymetrycznej) skuteczności lobbingu i otoczenia instytucjonalnego (Horten 2013; Farrand 2014; Vetulani-Cęgiel 2015a; Meyer & Vetulani-Cęgiel 2017). Tę ostatnią kwestię, z uwzględnieniem reguł przejrzystości procesu legislacyjnego, omawiają również badacze nauk prawnych (zob. np. Grosse Ruse-Khan i in. 2013; Matthews & Žikovská 2013). Warto też zwrócić uwagę na ciekawe ujęcia dotyczące skuteczności lobbingu przy wykorzystaniu analiz sieciowych (Haunss & Kohlmorgen 2010; Palladino 2019). W kontekście ruchu ACTA analizuje się np. znaczenie opinii publicznej i organizacji reprezentujących interesy obywateli, a także społeczną mobilizację i rolę mediów społecznościowych (Dür & Mateo 2014; Mercea & Funk 2016; Rone 2018).

Jeśli chodzi o polską literaturę politologiczną odnoszącą się do obszaru prawno-autorskiego, należy wymienić (poza pracami autorki, zob. bibliografię) publikację Stęпки (2010), która dotyczy lobbingu unijnego. Brak jest badań na temat lobbingu polskich grup interesu w obszarze prawa autorskiego oraz w obszarach pokrewnych, dotyczących np. polityki i prawa prasowego, prawa medialnego, Internetu, zarówno w kontekście lobbingu unijnego, jak i w odniesieniu do polskich procesów legislacyjnych.

## 1.3 Definicje i klasyfikacje lobbingu

### 1.3.1 Lobbying

Wydawać by się mogło, że terminy *lobbying/lobbować* są powszechnie zrozumiałe, bowiem weszły do języka potocznego, gdzie są używane jako synonimy „wywierania wpływu”. Takie rozumienie wprowadza jednak użytkowników

języka w mylne przekonanie, iż każdy może lobbować za jakąś istotną dla siebie sprawą w celu uzyskania określonych korzyści. Mimo iż w zależności od ujęcia (naukowego, prawnego itd.) zjawisko lobbingu jest różnie definiowane (szerzej: Wiszowaty 2008), w każdym opisie można znaleźć elementy wspólne, jak np. to, że działalność lobbingowa ma charakter legalny, lub że nie można lobbować w imieniu własnym.

Trudności z uniwersalnym określeniem zjawiska lobbingu, zarówno w wymiarze przedmiotowym, jak i podmiotowym, wynikają z istnienia rozmaitych form zabiegania o interesy oraz z rozmaitych form uczestnictwa w procesie politycznym, a także z uwarunkowań systemów politycznych i procesów decyzyjnych, odmiennych tradycji prawnych w poszczególnych krajach, mniejszej lub większej partycypacji obywateli w życiu politycznym itd. (Jasiecki 2002, s. 117). Wyżej wymienione aspekty przekładają się na niejednorodną terminologię, która w odniesieniu do zakresu przedmiotowego sprowadza się do takich określeń, jak: *lobbing*, *rzecznictwo interesów*, *wywieranie wpływu*, *naciski*, *konsulting*, *czy udział społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych*, natomiast w zakresie podmiotowym do: *lobby*, *lobbyści*, *grupy interesu/nacisku*, *zainteresowane strony*, *organizacje społeczeństwa obywatelskiego*, *interesariusze czy firmy konsultingowe*, *firmy lobbingowe* i *kancelarie prawne*. W celu precyzyjnego ujęcia zjawiska lobbingu należy rozgraniczyć terminy wskazujące na grupę społeczną posiadającą określone interesy, i będącą potencjalnie beneficjentem działań lobbingowych, czyli *grupy interesu* oraz na podmioty prowadzące działalność lobbingową na jej rzecz. Takimi podmiotami są przedstawiciele grup interesu, czyli organizacje grup interesu, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, lobbyści, firmy lobbingowe świadczące usługi prawne lub konsultingowe, które można określić zbiorczo mianem interesariuszy lub zainteresowanych stron. Wyżej wymienione terminy wskazują na różne aspekty lobbingu, dlatego nie powinny być traktowane jako synonimy. Nadmienimy, iż stosowanie terminów zamiennych do lobbingu lub lobbyistów wynika niekiedy z negatywnego postrzegania społecznego tego zjawiska (zwłaszcza gdy mowa jest o lobbingu na szczeblu krajowym), który niesłusznie utożsamiany jest z praktykami nielegalnymi (lub na granicy prawa), a zwłaszcza z działaniami o charakterze korupcyjnym.

Różnice w ujmowaniu lobbingu wynikają także ze specyfiki dyscyplin naukowych, które to zjawisko opisują. Na przykład nauki prawne przyjmują zwykle dosyć wąską definicję lobbingu, wynikającą, jak się wydaje, z zamiaru uchwycenia i uregulowania tego zjawiska w sposób, który wykluczałby zachowania niepożądane (korupcyjne). Oznacza to, że kładą one nacisk na legalność form działania (zgodność z prawem) oraz uregulowanie form dostępu do decydentów. W odniesieniu do tej drugiej kwestii chodzi o obowiązek rejestracji oraz o sprawozdawczość finansową. Nauki prawne definiują lobbing jako działalność podejmowaną przez

lobbystów, czyli osoby (fizyczne lub występujące z ramienia firm konsultingowych, kancelarii prawnych), które podejmują działania związane z wywieraniem wpływu w toku procesów decyzyjnych za wynagrodzeniem pieniężnym w interesie osób trzecich lub grup interesu. Odróżnia się przy tym tego typu działalność od obywatelskiego prawa petycji, rozumianego jako działalność prowadzoną bez wynagrodzenia i we własnym interesie (działania podejmowane przez obywateli), a także od prawa do konsultowania projektów aktów prawnych przez branżowe reprezentacje interesów (Wiszowaty 2008, s. 52, 26), czyli od działalności stowarzyszeń branżowych i/lub związków zawodowych, określanych zbiorczo terminem organizacji grup interesu (omówienie polskiej ustawowej definicji lobbingu i lobbysty znajduje się w punkcie dotyczącym polskiej regulacji lobbingu, zob. 2.2.2).

Szerszą perspektywę od nauk prawnych przyjmują nauki o polityce<sup>6</sup>, które akcentują elementy komunikacji i perswazji potrzebne do wywarcia wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy. Podkreśla się wagę komunikacji w celu przekonywania decydentów do swoich racji, przy równoczesnym dostarczaniu informacji mających na celu promowanie określonych decyzji (Antoszewski & Herbut 2004, s. 213; Jasiocki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 17–18). W podejściach politologicznych, podobnie jak w prawnych, podkreśla się legalność działań lobbingowych, a różnice między tymi podejściami polegają na ujęciu zakresu podmiotowego. Mianowicie w naukach politycznych katalog podmiotów prowadzących działania lobbingowe jest zwykle szeroki i otwarty. Obejmuje on różnego rodzaju podmioty, takie jak przedstawiciele sektora prywatnego (dużych firm, korporacji), przemysłu branżowego i organizacji reprezentujących interesy różnych grup społecznych (zrzeszenia, stowarzyszenia, związki zawodowe), inwestorzy, zawodowi lobbyści (np. agenci firm lobbingowych), a także osoby na wysokich stanowiskach, osoby publiczne, aktywni lub byli politycy oraz przedstawiciele środowisk opiniotwórczych (autorytety moralne, eksperci, naukowcy, dziennikarze) (Antoszewski & Herbut 2004, s. 213).

W niniejszej pracy zgadzamy się z ujęciem politologicznym lobbingu, modyfikując nieznacznie kwestie dotyczące zakresu podmiotowego (zob. niżej) i przyjmujemy, że: ***lobbing to różnego rodzaju czynności prowadzone przez osoby reprezentujące interesy osób trzecich lub grup społecznych (grup interesu), które mają na celu przekonanie decydentów politycznych o konieczności podjęcia (lub niepodjęcia) działań korzystnych z punktu widzenia danych interesów*** (Vetulani-Cęgiel 2014, 2018a). W związku z powyższą definicją pragniemy zwrócić uwagę na kilka problemów odnoszących się zarówno do zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego.

---

<sup>6</sup> Lobbing i zagadnienia pokrewne są przedmiotem rozważań również w innych podejściach naukowych, jak np. tych mieszczących się w obrębie nauk ekonomicznych, czy zarządzania. W związku z tym, że przyjęliśmy perspektywę teoretyczną neoinstytucjonalizmu historycznego, w niniejszej książce ograniczamy się do perspektywy politologicznej.

W pierwszej kolejności pragniemy zwrócić uwagę na tzw. zapośredniczenie interesów, co oznacza, iż podmioty podejmujące działania lobbingowe występują w interesie stron trzecich, a nie własnym (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 22). Drugą ważną kwestią jest fakt, iż działalność lobbingowa, będąc formą komunikacji politycznej, ma z definicji charakter legalny, niezależnie od sposobu, w jaki jest prowadzona (bez względu na postać: formalną i/lub jawną lub nie). Następnie warto podkreślić, iż końcowym adresatem działań lobbingowych jest zawsze decydent polityczny, a nie np. opinia publiczna czy środowiska opiniotwórcze (angażowanie opinii publicznej lub ekspertów stanowi jedną z form lobbingu). Ważnym elementem lobbingu jest również jego cel, czyli osiągnięcie określonych korzyści, takich jak np. modyfikacja podejmowanych decyzji lub polityk publicznych przez decydentów (ibid. s. 19) w drodze podejmowania czynności albo też niepodejmowanie działań, czyli umacnianie istniejącego stanu prawnego (Vetulani-Cęgiel 2014, s. 40).

W odniesieniu do zakresu podmiotowego, nie można pominąć kwestii związanych z relacjami zachodzącymi pomiędzy podmiotami lobującymi a podmiotami będącymi (potencjalnie) beneficjentem tych działań. Chodzi w szczególności o konieczność reprezentowania interesów innych podmiotów. Ten warunek spełniają podmioty prowadzące działalność lobbingową zawodowo, czyli na rzecz zleceniodawcy, takie jak firmy konsultingowe/lobbingowe, kancelarie prawne, a także osoby działające z ramienia organizacji reprezentujących szersze interesy społeczne, czyli organizacji grup interesu (np. zrzeszenia branżowe, stowarzyszenia). Przyjęta definicja jest nieco węższa w stosunku do tych, które z reguły przyjmowane są w naukach o polityce, lecz szersza niż ujęcia prawne. Mianowicie nie zawęża ona katalogu podmiotów do podmiotów, które działają w sposób zawodowy (tj. osób zarejestrowanych lub prowadzących działalność zarobkową), ale także nie obejmuje (byłych i obecnych) polityków, osób na wysokich stanowiskach, osób publicznych czy środowisk opiniotwórczych, ponieważ podmioty te nie reprezentują w sposób bezpośredni żadnej grupy interesu.

Warto też zauważyć, iż relacja łącząca beneficjentów lobbingu z podmiotami, które prowadzą działania na ich rzecz, jest elementem, który pozwala rozróżnić lobbing od rzecznictwa interesów. W przeciwieństwie do lobbingu, który „zawsze ma na względzie interesy prywatne lub grupowe, (...) rzecznictwo jest aktywnością w większym stopniu przypisywaną podmiotom występującym w imieniu dobra ogólnego (...) bądź też stron słabszych, dyskryminowanych, takich które nie potrafią bronić swoich interesów, które nie znajdują się w nurcie dominującej polityki” (Kurczewska 2011a, s. 20–21). Rzecznictwo interesów jest prowadzone przez podmioty, które nie reprezentują w sposób bezpośredni określonej grupy interesu, natomiast działają (raczej) na rzecz interesów rozproszonych i/lub interesu publicznego (tego typu działalność prowadzą znane osoby publiczne,

autorytety, ale także organizacje pozarządowe, think-tanki, środowiska naukowe itd.). Dodatkowym kryterium, które może być pomocne w odróżnieniu lobbingu od rzecznictwa interesów jest fakt, że działania o charakterze rzecznictwa wychodzą poza kontekst bieżących procesów legislacyjnych.

### 1.3.2 Interesariusze

W obecnym dyskursie naukowo-politycznym pod pojęciem *lobbysty* najczęściej kryją się przedstawiciele firm konsultingowych świadczący usługi w zakresie lobbingu, zwłaszcza na forum Unii Europejskiej. Termin *organizacje grup interesu* stosowany jest z kolei w stosunku do podmiotów o formalnej strukturze, które są powoływane przez określone grupy interesu w celu prowadzenia wobec ustawodawcy działań o charakterze lobbingsowym (zabiegania o interesy danej grupy społecznej). Przykładem tego typu podmiotów są branżowe federacje, zrzeszenia, stowarzyszenia, izby gospodarcze itp., które reprezentują interesy gospodarcze i ekonomiczne określonej grupy. Inny spotykany termin to *organizacje społeczeństwa obywatelskiego*, który odnosi się do organizacji pozarządowych (najczęściej stowarzyszeń i fundacji) (Kohler-Koch & Quittkat 2013, s. 5), choć niekiedy rozciąga się on również na inne podmioty, które zabiegają o ochronę interesów obywateli (np. na think-tanki). Obie kategorie organizacji stanowią ogniwo pośrednie w komunikacji pomiędzy grupą interesu a decydem, jednak w przeciwieństwie do partii politycznych celem ich działania jest realizacja założonych celów politycznych (szczególnie w zakresie kształtowania oraz implementacji prawa), a nie ubieganie się o elektorat.

Unijni politycy i urzędnicy stosują raczej terminy: *zainteresowane strony* lub *interesariusze* (ang. *stakeholders*). Na przykład w dokumencie konsultacyjnym Komisji Europejskiej z 2014 r., dotyczącym wytycznych w zakresie konsultacji (European Commission 2014a, s. 5), można przeczytać, iż konsultacje z *interesariuszami* należy rozumieć, jako konsultacje z *zainteresowanymi stronami* (ang. *interested parties*) lub z *zewnętrznymi stronami* (por. Vetulani-Cęgiel 2015b, s. 225). W przyjętych rok później wytycznych dotyczących prowadzenia konsultacji Komisja wymienia następujące kategorie interesariuszy (European Commission 2015a, s. 73–74):

- 1) obywatele / podmioty indywidualne,
- 2) organizacje przemysłu, biznesu lub pracownicze (ponadnarodowe, krajowe, małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje biznesowe, związki zawodowe, izby handlowe),
- 3) unijne platformy, sieci lub stowarzyszenia, a także krajowe i międzynarodowe organizacje lub stowarzyszenia reprezentujące określone grupy interesu o charakterze profit, non profit, zawodowym i rzemieślniczym,

- 4) władze publiczne (w tym: instytucje unijne, rządy i parlamenty narodowe, władze regionalne, lokalne i miejskie),
- 5) podmioty świadczące usługi doradcze (think tanki, firmy konsultingowe, kancelarie prawne),
- 6) środowiska naukowe/akademickie (uniwersytety, szkoły i placówki edukacyjne, instytuty naukowe),
- 7) inne.

Katalog interesariuszy zawarty w wyżej wymienionym dokumencie Komisji Europejskiej jest szeroki i obejmuje właściwie wszystkie rodzaje podmiotów zewnętrznych w stosunku do instytucji UE. Warto zauważyć, iż kategorie interesariuszy wychodzą poza tradycyjnie typologie odnoszące się do podmiotów podejmujących działania lobbingowe. Dotyczy to zwłaszcza władz publicznych, obywateli, ale także środowisk naukowych, których działania – w naszym rozumieniu – tylko w niektórych przypadkach można zakwalifikować jako lobbing (np. gdy przedstawiciele tego środowiska działają *stricte* w interesie swojej społeczności akademickiej, zob. Vetulani-Cęgiel 2015c, s. 309).

W niniejszej pracy terminy *organizacje grup interesu*, *zorganizowane interesy*, *zainteresowane strony* oraz *interesariusze* będą stosowane zamiennie, głównie w odniesieniu do różnego rodzaju podmiotów reprezentujących interesy grupowe (stowarzyszenia, zrzeszenia), a także do organizacji pozarządowych reprezentujących interesy rozproszone. Pragniemy przy tym zastrzec, iż terminy *interesariusze* oraz *zainteresowane strony* mają na ogół szersze znaczenie i odnoszą się również do innych podmiotów kierujących działania do ustawodawcy, w tym do firm konsultingowych lub kancelarii prawnych występujących w imieniu zleceniodawcy, dużych podmiotów gospodarczych (koncerny), ośrodków badawczych i przedstawicieli środowisk akademickich, a także w niektórych przypadkach do obywateli.

### 1.3.3 Rodzaje i formy lobbingu

W literaturze zwraca się uwagę na różnorodność form lobbingowych, a także uwzględnia różne kryteria klasyfikacyjne (zob. np. Clamen 2005; Jasiocki, Molęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 200; van Schendelen 2006). Klasyczne typologie opierają się przede wszystkim na formach wywierania wpływu. Zanim jednak przejdziemy do przedstawienia głównych typologii dotyczących strategii i taktyki działania oraz metod i technik stosowanych przez interesariuszy w celu zwiększenia skuteczności wpływu, chcemy zwrócić uwagę na czynniki warunkujące przyjęcie określonych strategii.

Jedną z ważniejszych decyzji, którą trzeba podjąć przystępując do prowadzenia kampanii lobbingowych jest wybór adresata. Zgodnie z koncepcją *venue shopping* podmioty działają w sposób przemyślany, ponieważ poszukują zawsze

najbardziej atrakcyjnego miejsca w strukturze instytucjonalnej, koncentrując swoją uwagę na ośrodkach, które umożliwiają im osiągnięcie celów (Kurczewska 2011b, s. 71). Wyznacznikami w wyborze form wpływu oraz odpowiedniego adresata lobbingu są uwarunkowania ustrojowe oraz poszczególne etapy procesu legislacyjnego. Jeśli chodzi o te pierwsze, to – dla przykładu – zarówno w USA, jak i w Wielkiej Brytanii, lobbing kierowany jest przede wszystkim do parlamentu, który wykonuje prace legislacyjne, natomiast w systemach Europy kontynentalnej do rządów. Jeśli chodzi natomiast o lobbing w Unii Europejskiej, choć mówi się o otwartości UE, to badania potwierdzają, iż poszczególne instytucje posiadają sobie właściwie preferencje oraz strukturalne możliwości dostępu (Richardson & Mazey 2015, s. 425). W świetle teorii dostępu i wymiany uważa się, iż pewne instytucje oferują dostęp w zamian za określone dobra. Na przykład dobrami pożądanymi przez Komisję Europejską jest wiedza ekspercka oraz informacje o potrzebach i interesach danego sektora w skali europejskiej i krajowej (Bouwen 2002). Z kolei, patrząc na uwarunkowania związane z procesem legislacyjnym, bierze się pod uwagę przede wszystkim aspekt czasowy, który determinuje wybór strategii lobbingowych oraz adresata działań, a także umiejętność zarządzania „szumem” wokół danej sprawy: na jednym ekstremum jest działanie za zamkniętymi drzwiami, a na drugim lobbing zewnętrzny wykorzystujący siłę mediów w celu nagłośnienia kampanii lobbingowej (van Schendelen 2006, s. 230–238). Ze względu na wyżej opisane uwarunkowania (zarówno ustrojowe, jak i wynikające z procesu politycznego) analitycy tego obszaru mówią również o stosowaniu strategii procesowych jako metod działania grup interesu (Bouwen & McCown 2007; Graniszewski 2011).

Tradycyjne klasyfikacje lobbingu uwzględniają różne sposoby wywierania wpływu na decydentów politycznych. Bierze się pod uwagę zarówno aspekty podmiotowe, jak i te, które dotyczą stosowanych form i strategii. Poniżej przytaczamy kilka typów lobbingu, które wydają się istotne z punktu widzenia dalszej analizy (zwykle interesariusze stosują równoległe różne formy wpływu).

**1. Lobbing profesjonalny i amatorski.** Chodzi o rozróżnienie pomiędzy lobbingiem podejmowanym w sposób regularny i zawodowy (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 142) oraz lobbingiem amatorskim, często jednorazowym, który charakteryzuje się spontanicznością, i który wykorzystuje personalne znajomości w układach władzy w celu „załatwienia” jakiejś sprawy. Lobbing profesjonalny występuje w trzech postaciach wyodrębnianych według kryterium podmiotowego, a mianowicie: komercyjnej (chodzi o firmy działające na zlecenie i świadczące za wynagrodzeniem usługi konsultingowe lub prawne), korporacyjnej (mowa o przedstawicielach korporacji odpowiedzialnych za PR i lobbing) oraz instytucjonalnej (mowa o przedstawicielach organizacji grup interesu) (szerzej: Vetulani-Cęgiel 2014, s. 46–47).

**2. Działania samodzielne/kolektywne.** Pozostając przy zakresie podmiotowym, warto zwrócić uwagę na strategie prowadzone samodzielnie oraz te, które są oparte na działaniach wspólnych. Jeśli chodzi o działania kolektywne, to zalicza się do nich powoływanie organizacji parasolowych i członkostwo w tego typu organizacjach, działania w koalicjach oraz różnego typu zachowania sieciowe (Aspinwall & Greenwood 1998; Mahoney 2007; Szalacha 2011; Trawiński 2011).

**3. Lobbying ofensywny/lobbying defensywny.** Ten podział oparty jest na rozróżnieniu form. Lobbying ofensywny polega na inicjowaniu działań zmieniających określony stan rzeczy, natomiast lobbying defensywny na próbach utrzymania określonego *status quo* oraz ograniczania działań mających negatywny wpływ na interesy danej grupy.

**4. Lobbying bezpośredni/lobbying pośredni.** Podobnie jak w przypadku lobbyngu ofensywnego i defensywnego, tutaj również chodzi o formy działania. Lobbying bezpośredni zachodzi wtedy, gdy działania mają na celu bezpośrednie dotarcie do osób decyzyjnych zajmujących się daną dziedziną polityki i polega na przekazywaniu postulatów oraz na promocji interesów danej grupy. Komunikacja może przebiegać w formie ustnej (np. podczas konferencji, publicznego wysłuchania lub innego rodzaju formalnych i nieformalnych spotkań) albo pisemnej (wówczas polega ona na przesyłaniu informacji, stanowisk, analiz, raportów, ekspertyz, broszur), zarówno z własnej inicjatywy, jak i w drodze publicznych konsultacji.

Z kolei lobbying pośredni polega na kształtowaniu opinii publicznej w celu uzyskania jej poparcia dla danej sprawy (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 169). W tym celu wykorzystuje się np. znane autorytety, wkład ekspertów lub zaprzyjaźnione grupy interesu (Clamen 2005, s. 121; van Schendelen 2006, s. 227). Niekiedy lobbying pośredni może przybierać postać kampanii w mediach (w tym również w nowych mediach), które mają na celu kreowanie pozytywnego wizerunku danych interesów albo ma formę lobbyngu oddolnego (ang. *grass-roots lobbying*), czyli działań mających na celu wzbudzenie szerokiego (masowego) zainteresowania jakimś problemem obywateli w celu zmobilizowania ich do określonej reakcji (podpisywania petycji, udziału w manifestacjach itd.) (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 170–182).

**5. E-lobbying.** Jest to specyficzny rodzaj lobbyngu, który polega na stosowaniu nowych technologii komunikacyjnych i informacyjnych w działaniach mających na celu wywarcie wpływu na decydenta politycznego (Mołęda-Zdziech 2012, s. 66). Do e-lobbyngu należą wszelkie działania prowadzone w środowisku cyfrowym *online*, czyli w Internecie i nowych mediach. Opisując lobbying przy wykorzystaniu technologii ICT, mówi się o prowadzeniu monitoringu, wymianie informacji (van Schendelen 2006, s. 220), ale przede wszystkim zwraca się uwagę na lobbying oddolny. Jest to uzasadnione o tyle, że działania w sieci znacznie ułatwiają kształ-

towanie opinii publicznej, a także osiągnięcie efektu masowego (Mołęda-Zdziech 2011, s. 180). Podkreśla się rolę nowych mediów, wskazując na fakt, iż lobbing oddolny jest oparty jednocześnie na liczebności grupy i na działaniach *online* (Mołęda-Zdziech 2012, s. 65–66). Wykorzystywanie technologii ICT w działalności lobbingowej było omawiane przez badaczy zajmujących się szerzej wpływem nowych mediów na aktywność obywateli (partycypację polityczną) oraz – ogólnie – na demokrację (Nowak 2011; Lakomy 2013; Lindner, Aichholzer & Hennen 2016; Vilella 2019). W tym kontekście mówi się o e-mobilizacji, czyli mobilizacji politycznej wykorzystującej technologię ICT. Z jednej strony tego typu działania funkcjonują jako narzędzie komunikacji, a z drugiej, są wykorzystywane przez grupy interesu, aktywistów i ruchy społeczne do celów politycznej rekrutacji, organizacji i kampanii (Lakomy 2013, s. 165). Chociaż jest to działalność prowadzona *online*, to w końcowym efekcie jest ona obliczona na wywołanie skutków *offline* (Nowak 2010, s. 72). Nowak wymienia (za Sandorem Veghem) trzy rodzaje działań mieszczących się w ramach e-mobilizacji, a mianowicie:

- a) aktywność polegająca na podnoszeniu świadomości i rzecznictwie interesów, a także wyrażaniu poparcia dla jakiejś sprawy (ang. *awareness/advocacy*),
- b) działania organizacyjno-mobilizacyjne (ang. *organisation/mobilisation*),
- c) szeroko pojęte działania bezpośrednie, prowadzone wyłącznie w środowisku cyfrowym *online*, w tym również hakerskie (ang. *action/reaction*).

O ile dwa pierwsze rodzaje e-mobilizacji można uznać za oddolne działania lobbingowe prowadzone *online* (w tego typu działania wpisuje się mobilizowanie społeczeństwa w postaci organizowania i nawoływania do podpisywania (e-)petycji lub przyłączania się do protestów), o tyle e-mobilizację w trzecim znaczeniu należałoby raczej zdefiniować jako formę e-partycypacji (a nie e-lobbingu)<sup>7</sup>.

W ogóle warto zwrócić uwagę na różnicę między pojęciami *e-mobilizacja* oraz *e-lobbing*. Mimo *de facto* tej samej istoty zjawiska (chodzi przecież o angażowanie obywateli do aktywności politycznej) pojęcie e-lobbingu jest mniej neutralne (lub bardziej precyzyjne), ponieważ wpisuje tę działalność w kontekst procesu politycznego i wskazuje na fakt, iż mobilizacja społeczna jest wynikiem działalności lobbingowej, a więc prowadzonej przez różnego rodzaju interesariuszy w celu wywarcia wpływów na decydentów. Ponadto warto zwrócić uwagę na ogólnie dość wąskie definiowanie sfery działań wchodzących w zakres e-lobbingu. Występujące działania lobbingowe w sieci ograniczają się w zasadzie do lobbingu pośredniego, a w szczególności do wykorzystywania mediów społecznościowych w celach prowadzenia kampanii, gdy tymczasem lobbing *online* to także umiejęt-

---

<sup>7</sup> Należy ponadto zauważyć, iż działania hakerskie mają charakter nielegalny, co z definicji wyklucza kwalifikowanie ich do działań o charakterze lobbingowym.

ność wykorzystywania technologii ICT do bezpośredniego kontaktu z decydentami, jak choćby udział w konsultacjach internetowych organizowanych przez ustawodawcę w ramach dialogu obywatelskiego.

**6. Rodzaje lobbingu ze względu na oczekiwane rezultaty podejmowanych działań.** Celem działań lobbystów wobec decydentów są rozmaite kwestie, zarówno te, które dotyczą decyzji o charakterze personalnym (np. w spółkach państwowych), jak i te, które odnoszą się do poszczególnych sektorów gospodarki lub do szerokich grup społecznych. Dlatego też, biorąc pod uwagę ww. kryterium wyróżnia się:

- a) lobbing legislacyjny (lub regulacyjny), który ma doprowadzić do modyfikacji prawa,
- b) lobbing techniczny, mający na celu tworzenie i/lub zmianę uregulowań lub norm w zakresie standardów technicznych,
- c) lobbing strukturalny, który sprowadza się do prób wpłynięcia na zmianę struktur organizacyjnych,
- d) lobbing finansowy, kiedy oczekuje się określonych korzyści finansowych (np. korzystnych kontraktów),
- e) lobbing polityczny, prowadzony w celu uzyskania stanowisk lub strefy wpływów,
- f) lobbing światopoglądowy, promujący określone systemy wartości (np. w zakresie ochrony środowiska),
- g) lobbing regionalny, ze względu na interesy regionów.

Nierzadko różne rodzaje lobbingu występują jednocześnie. Kiedy celem jest np. wprowadzenie lub zmiana standardów technicznych, dokonuje się zmian w przepisach prawnych, a kiedy celem jest np. wprowadzenie zmian w przepisach o ochronie środowiska, prowadzi się jednocześnie lobbing światopoglądowy i legislacyjny.

W dalszej części pracy zagadnienia dotyczące lobbingu prawnego-autorskiego zostaną zawężone do lobbingu legislacyjnego, chociaż działania w tym obszarze mogą sprowadzać się także do lobbowania w innych celach, jak np. w celu pozyskania funduszy albo określonych funkcji w zakresie zbiorowego zarządzania.

## ROZDZIAŁ 2

# Zarządzanie regulacyjne w zakresie lobbingu

### 2.1 Systemowe uwarunkowania lobbingu

#### 2.1.1 Uwarunkowania ustrojowe – kwestie ogólne

Jak już zostało powiedziane, lobbining funkcjonuje w ramach danego systemu politycznego i dlatego jednym z ważniejszych czynników, które go kształtują, jest ustrój polityczny (Jasiecki 2002). Współcześnie wyróżnia się dwa modele lobbingu, tj. model pluralistyczny, występujący głównie w USA i w Wielkiej Brytanii, oraz model korporatystyczny, typowy dla państw Europy Zachodniej. Model pluralistyczny opiera się na istnieniu luźno powiązanych grup interesu, które pełnią funkcję pośredników między stronami ustalającymi reguły gry, a tymi które im podlegają (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 54). W tego typu modelach lobbining traktowany jest jako sposób wykorzystania konstytucyjnych uprawnień obywateli (lobbyści pełnią funkcję pośredniczącą między elitami władzy politycznej a grupami interesu). W założeniu istnieje „konkurencja zorganizowanych grup interesu, [która] tworzy mechanizmy przeciwwagi sił, które umożliwiają osiąganie dynamicznej równowagi wpływów społecznych w instytucjach władzy” (Jasiecki 2002, s. 118). Z kolei w modelach korporatystycznych główne decyzje polityczne podejmowane są w wyniku negocjacji między rządem a przedstawicielami grup interesu, którymi, tradycyjnie, są związki zawodowe i organizacje biznesu (Jasiecki, Mołęda-Zdziech & Kurczewska 2006, s. 54, 66–68; Jasiecki 2002, s. 118).

Jeśli chodzi o system polityczny Unii Europejskiej, zwraca się uwagę na jego hybrydowy charakter (Jasiecki 2002; Czub 2018), ponieważ zawiera on zarówno elementy modelu pluralistycznego, jak i korporatystycznego. Najczęściej jednak unijny system instytucjonalny (polityczny) określa się jako *sui generis*, ponieważ charakteryzuje się on sobie właściwymi uwarunkowaniami, relacjami i procedurami, a także są w nim reprezentowane, lub też ścierają się, różnego rodzaju interesy, idee i wartości (krajów członkowskich, wspólnotowe, sektorowe). Jedną

z przydanych koncepcji teoretycznych w badaniach nad grupami interesu, odnoszących się do systemu politycznego Unii Europejskiej, jest „zarządzanie wielopoziomowe” (ang. *multi-level governance*), ponieważ umożliwia ono „wnikliwsze przyjrzenie się ich [grup interesu] funkcjonowaniu na różnych poziomach decyzyjnych, w różnych politykach i dziedzinach współpracy oraz na różnych etapach procesów decyzyjnych i legislacyjnych” (Kurczewska 2011a, s. 64). Inną, również przydatną w badaniu lobbingu i grup interesu koncepcją, jest „venue shopping” (z ang.) określającą Unię jako system „wielu punktów dostępu”, które umożliwiają grupom interesu dostęp do poszczególnych struktur i decydentów (Richardson & Mazey 2015, s. 425), i które – przez swoją specyfikę, wynikającą z roli w procesie politycznym – zachęcają grupy interesu do kierowania spraw w kierunku tych struktur, które odznaczają się największą podatnością z punktu widzenia ich interesów (Baumgartner 2007, s. 152).

W systemach demokratycznych grupy interesów pełnią trzy funkcje, tj. funkcję reprezentacyjną, ekspercką oraz kontrolną. Pierwsza z nich polega na reprezentowaniu określonego środowiska względem decydentów politycznych, stanowiąc ogniwo pośrednie w komunikacji między obywatelami a ustawodawcą. W ten sposób interesariusze artykułują potrzeby swojego środowiska oraz zabiegają o ochronę jego interesów (Antoszewski 2003; Herbut 2003). Funkcja ekspercka związana jest z przekazywaniem wiedzy. Grupy interesu, a zwłaszcza te, które reprezentują wąskie sektory gospodarki, w przeciwieństwie do ustawodawcy (wywiad W12), posiadają specjalistyczną wiedzę na temat specyfiki oraz problemów występujących w danej branży i dlatego ich zasadniczą rolą jest dostarczanie wkładu merytorycznego podczas formułowania prawa (Bouwen 2002; Gornitzka, Å. & Holst 2015). W przypadku funkcji kontrolnej chodzi głównie o kontrolę nad demokratycznością procesów stanowienia prawa. Tę funkcję pełnią zazwyczaj organizacje strażnicze (watchdogi). Już sam udział różnych stron (nie tylko o charakterze strażniczym) w procesach politycznych prowadzi jednak do równoważenia reprezentacji interesów, ponieważ daje szansę na merytoryczną i społeczną kontrolę proponowanych rozwiązań prawnych, a w konsekwencji na wyważone regulacje prawne. Odpowiednia reprezentacja interesów ma fundamentalne znaczenie w procesie kształtowania polityki publicznej.

Głównym celem prawnego regulowania działalności lobbingowej jest kontrola nad formami i częstotliwością kontaktów między podmiotami pragnącymi wpływać na politykę a decydentami. Rozwiązania prawne regulujące sferę styku interesariuszy oraz decydentów (polityków, urzędników) są najczęściej podyktowane chęcią wprowadzenia większej przejrzystości do procesów decyzyjnych oraz dążeniem do zapobiegania zjawiskom niepożądanym (w szczególności korupcji). Niekiedy dąży się do niwelowania nadmiernych (lub raczej asymetrycznych) nacisków ze strony lobbystów. Regulacje w tym zakresie mają na celu struktury-

zowanie relacji pomiędzy uczestnikami gry politycznej. *De facto* chodzi o wprowadzenie pewnego rodzaju restrykcji dla interesariuszy, dotyczących dostępu do decydentów (np. obowiązek zarejestrowania działalności lobbiningowej lub konieczność uzyskania przepustek i akredytacji) lub sprawozdawczości finansowej. Niekiedy proponowanym rozwiązaniom towarzyszą uregulowania etyczne (również samośrodkowe), polegające na określaniu reguł zachowań. Mimo analogicznych rozwiązań przyjmowanych w różnych krajach okazuje się, że praktyki lobbiningowe różnią się od siebie ze względu na uwarunkowania ustrojowe (prerogatywy poszczególnych organów władzy i instytucji, tradycje legislacyjne, sposób prowadzenia dialogu ze społeczeństwem, dojrzałość demokracji w danym kraju itd.), a także ze względu na społeczne postrzeganie zjawiska. Dlatego też rozwiązania prawne należy rozpatrywać przez pryzmat konkretnego systemu politycznego<sup>8</sup>.

### 2.1.2 Konsultacje jako platforma dostępu do ustawodawcy

Grupy interesu szukają różnych możliwości dostępu do ustawodawcy. Zgodnie z koncepcją „*venue shopping*” podmioty szukają wejścia w tych strukturach, które wychodzą naprzeciw interesariuszom (i ich interesom). Jak już zostało powiedziane, dostęp do ustawodawcy wynika z przesłanek systemowych oraz z działań podejmowanych w ramach zarządzania regulacyjnego (w zakresie relacji z interesariuszami), co oznacza, iż jest on strukturyzowany poprzez rejestry i procedury konsultacji. Liczba i rodzaj punktów dostępu zależy od (i świadczy o) otwartości danego systemu politycznego.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na szczególny rodzaj dostępu do ustawodawcy, jaki oferują konsultacje. Jeśli uwzględnimy fakt, że interesariusze są zainteresowani kształtowaniem prawa (mówi się o *lobbingu legislacyjnym*), to na działalność lobbiningową należy spojrzeć przez pryzmat procesu stanowienia prawa, a zwłaszcza przez procedury powadzenia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Poprzez dialog obywatelski rozumiemy formalne interakcje między grupami interesu a decydentami, które odbywają się np. w ramach konsultacji z interesariuszami w toku procesu kształtowania polityki i/lub stanowienia prawa. Formalne konsultacje są ważne, ponieważ stanowią przeciwwagę dla lobbingu nieformalnego (a także ukrytego), który – opierając się na kontaktach personalnych – jest zwykle (uważany za) bardzo skuteczny. Chodzi zarówno o otwarte pisemne konsultacje publiczne, jak i te, które odbywają się w innych formułach (co nie oznacza, iż te drugie są zawsze nieprzejrzyste), odbywających

---

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat pisze M. Wiszowaty (2008).

się w węższych gremiach, jak np. w toku publicznych wysłuchań, konferencji środowiskowych, grup eksperckich lub podczas dostarczania analiz.

Konsultacje stwarzają nie tylko okazję do regularnego, a zarazem formalnego dostępu do decydentów, ale pozwalają także na wymianę argumentów, czyli na dialog między interesariuszami a ustawodawcą i w ten sposób instytucjonalizują relacje między uczestnikami procesu legislacyjnego. W wyniku zasięgania opinii różnych stron wzrastają możliwości wpływu poszczególnych grup społecznych, a wraz z nimi wzrasta szansa na stanowienie przepisów, które rzeczywiście odpowiadają na problemy, z jakimi borykają się różne grupy interesariuszy. Ponadto, jak już zostało powiedziane, umożliwienie społeczeństwu udziału w konsultacjach skutkuje zwiększeniem przejrzystości procesów legislacyjnych.

Konsultacje są także instrumentem przyczyniającym się do przyjmowania zrównoważonych przepisów, tj. takich, które uwzględniają interesy różnych grup społecznych, w tym również interesy rozproszone lub słabiej reprezentowane. Z pewnością zrównoważona reprezentacja interesów jest jedną z kluczowych kwestii, która powinna być uregulowana w zakresie prowadzenia polityki publicznej, ponieważ dzięki tej regulacji można zniwelować ryzyko „zawłaszczania regulacji” (ang. *regulatory capture*) przez strony reprezentujące partykularne interesy (Rasmussen 2015, s. 367). Interesariusze dążą bowiem do wprowadzenia korzystnych dla siebie rozwiązań, niekiedy kosztem interesów pozostałych stron. Dodajmy, iż ryzyko nieuwzględnienia interesów wszystkich stron zwiększa się w warunkach asymetrycznej reprezentacji interesów lub nieobecności niektórych stron w konsultacjach.

Chcąc skutecznie wpływać na kształtowanie polityki i przepisów prawnych na jak najwcześniejszym etapie, interesariusze kierują swoje działania w pierwszej kolejności do instytucji, które mają inicjatywę ustawodawczą. W Polsce taką inicjatywę mają Rząd, Sejm, Senat i Prezydent RP. Zwykle powstają jednak rządowe projekty ustaw (przygotowywane przez odpowiednie ministerstwa), które kierowane są następnie do parlamentu, a po ich przyjęciu (z poprawkami lub bez) do podpisu przez Prezydenta RP. Na szczeblu UE, w trybie zwykłej procedury ustawodawczej (która ma zastosowanie w przypadku polityk należących do kompetencji unijnych), inicjatywę ustawodawczą posiada Komisja Europejska<sup>9</sup>. Opracowany wniosek legislacyjny przesyłany jest później do Parlamentu Europejskiego oraz do Rady UE, gdzie toczą się dalsze prace legislacyjne. Powszechnie wiadomo jednak, że na tym etapie prac legislacyjnych nie jest już łatwo zmienić radykalnie tekst przedłożony przez Komisję (Tanasescu 2009, s. 56).

---

<sup>9</sup> Inicjatywę ustawodawczą mają także obywatele w ramach tzw. Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, jednak ma ona miejsce niezwykle rzadko (Cianciara 2018a).

Instytucje w różny sposób podchodzą do interesariuszy. Niektóre godzą się niechętnie na współpracę ze stronami trzecimi, inne są otwarte i wychodzą naprzeciw problemom sektorowym lub same poszukują głosów eksperckich. W tym drugim przypadku instytucje tworzą możliwości dostępu z własnej inicjatywy, np. w postaci różnego rodzaju konsultacji. Mimo to interesariusze starają się, rzecz jasna, sami dotrzeć do osób decyzyjnych, stosując klasyczne metody lobbingu instytucjonalnego, tj. zabiegają o spotkania, wystosowują listy, petycje itd.

Reasumując, konsultacje stanowią przejaw dialogu z zainteresowanymi stronami i w konsekwencji przyczyniają się do budowania społeczeństwa obywatelskiego. Odpowiednie procedury konsultacji (w tym dobór metod i narzędzi) pozwalają kształtować partycypację polityczną obywateli, a także wpływać na reprezentację interesów (np. w grupach doradczych, w których liczba uczestników jest ograniczona). Dlatego celem zarządzania regulacyjnego strukturyzującego relacje z interesariuszami (a także partycypację w procesach politycznych, tj. legislacyjnych i konsultacyjnych) powinno być:

- zapewnienie ustawowego obowiązku przeprowadzania konsultacji w przypadku inicjatyw legislacyjnych (rządowych i innych),
- wprowadzanie mechanizmów szerokiej partycypacji w konsultacjach,
- zapewnienie odpowiedniego upublicznienia informacji o planowanych i otwartych konsultacjach oraz wyznaczenie wystarczającego czasu na przesyłanie kontrybucji,
- prowadzenie zdywersyfikowanych form konsultacji,
- dążenie do równoważenia reprezentacji interesów.

Poniżej przedstawiamy rozwiązania prawne dotyczące lobbingu oraz konsultacji, jakie funkcjonują na szczeblu polskim oraz unijnym.

## 2.2 Zarządzanie regulacyjne w Polsce

### 2.2.1 Uwarunkowania systemowe

W Polsce zarówno kultura polityczna, jak i partycypacja polityczna obywateli określane są jako względnie słabe (Jasiecki 2015). Działalność lobbingsowa była (i nadal jest) utożsamiana z naciskami biznesowymi na ustawodawcę przez powiązania personalne, a także z zachowaniami nieetycznymi, a nie z działalnością organizacji grup interesu (stowarzyszeń, zrzeszeń, fundacji) (Jasiecki 2000; Kopka, Piontek & Minkenberg 2018). Brak ugruntowanych wzorców dialogu obywatelskiego (w odśtonie pluralistycznej) wynika w głównej mierze z prze-

słanek historyczno-ustrojowych<sup>10</sup>. Fakt ten ma zasadnicze znaczenie dla analizy lobbingu, ponieważ wyjaśnia negatywne postrzeganie tego zjawiska oraz rzutuje na sposób jego regulowania.

Jeśli chodzi o genezę regulacji lobbingu w Polsce, to dążenia do uregulowania udziału podmiotów trzecich w procesach decyzyjnych i pierwsze regulacje w tym zakresie wynikały przede wszystkim z afer korupcyjnych, jakie miały miejsce na przełomie lat 90. i 2000., jak np. afera hazardowa lub afera żelatynowa (Wiszołaty 2010, s. 8). Uchwalone w 2005 roku w ustawie o działalności lobbingowej (Ust. lobb. 2005) regulacje były podyktowane zamiarem zapobieżenia podobnym zjawiskom (Wiszołaty 2010). Można zatem stwierdzić, iż wprowadzenie regulacji dotyczących lobbingu na szczeblu krajowym wynika z uwarunkowań historycznych związanych z korupcją (Graniszewski 2017, s. 239), a nie – jak w przypadku Unii Europejskiej – „oddalenia strukturalnego władzy od obywateli” czy też z braku legitymizacji władzy w kontekście deficytu demokracji (szerzej na ten temat w punkcie 2.3.1.1).

Tym niemniej, również na gruncie polskim można odnotować pewne oddalenie instytucji władzy od obywateli, a świadczy o tym choćby brak społecznego zaufania do instytucji władzy państwowej (zob. np. Kopińska i in. 2014; Jasiński 2015; Obywatelskie Forum Legislacji 2019a) oraz dystans klasy politycznej wobec partycypacji obywateli i instrumentalny sposób traktowania interesariuszy (Jasiński 2015). Inaczej niż w przypadku UE, nie powoduje to włączania obywateli do procesów prawotwórczych, lecz pogłębia problemy związane z przejrzystością procesów politycznych. W Polsce potrzebę nowelizacji regulacji lobbingu uzasadnia się obecnie koniecznością zwiększenia jawności i przejrzystości procesów przy podejmowaniu decyzji, a także chęcią zapewnienia interesariuszom równego dostępu do decydentów (Cianciara 2018b).

### 2.2.2 Regulacja lobbingu w Polsce

Mimo iż w Polsce adresatem lobbingu są głównie przedstawiciele ministerstw oraz posłowie i senatorowie (Pospieszna & Vetulani-Cęgiel 2019), to strukturalne możliwości dostępu do ustawodawcy są dość ograniczone. Uchwalona w 2005 r. ustawa o lobbingu (Ust. lobb. 2005) miała na celu unormowanie dostępu interesariuszy do decydentów (polityków i przedstawicieli administracji centralnej) poprzez obostrzenie obustronnych kontaktów. W założeniu chodziło o zapewnienie przejrzystości w relacjach między decydentami a sferą biznesową.

---

<sup>10</sup> Podaje się, że ukształtowane w PRL stosunki w zakresie reprezentacji interesów, określone jako model „korporacjonizmu socjalistycznego”, zakładały administracyjną reglamentację i podporządkowanie władzy rządzącej partii komunistycznej wszelkich grup interesu, związków zawodowych, organizacji społecznych itd. (Jasiński 2000).

W obecnej formie Ustawa reguluje działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa, wprowadza przepisy dotyczące rejestracji, a także obowiązki leżące po stronie organów władzy publicznej, lecz nie zawiera przepisów odnośnie kodeksu należytego postępowania. W wyniku jej uchwalenia ustanowiono dwa rejestry osób prowadzących zawodową działalność lobbingową: jeden prowadzony przez Sejm RP i jeden przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wspomniana Ustawa od początku była, i nadal jest, przedmiotem szerokiej krytyki (Wiszowaty 2010; Makowski 2015). Poniżej zwracamy uwagę na kilka istotnych kwestii budzących największe kontrowersje.

Przede wszystkim chodzi o fakt, iż Ustawa o lobbingu 2005 ogranicza się do procesu stanowienia prawa i to w dodatku jedynie na szczeblu centralnym, całkowicie pomijając kwestię dostępu do organów samorządowych i lokalnych, a także pomijając działalność egzekutywy inną niż prawotwórcza (chodzi np. o koncesje, ulgi czy decyzje personalne) (Wiszowaty 2010, s. 92).

Drugą kwestią problematyczną jest zakres definicyjny Ustawy. Krytycy zaproponowanych rozwiązań zwracają uwagę na fakt, iż rozróżnia się w zapisie działalność lobbingową prowadzoną w sposób niezawodowy, tj. metodami prawnie dozwolonymi w celu wywarcia wpływu na organy władzy publicznej (Ust. lobb. 2005: art. 2, ust. 1) oraz zawodowy, czyli poprzez czynności podejmowane na rzecz interesów osób trzecich, które wykonywane są w celach zarobkowych (ibid.: art. 2, ust. 2) przez „przedsiębiorcę albo osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilno-prawnej” (ibid.: art. 2, ust. 3). W tym drugim przypadku zakres działalności lobbingowej ograniczony jest do podmiotów, które prowadzą lobbing rozumiany jako świadczenie usług doradczych. W praktyce lobbing zawodowy w rozumieniu ustawy obejmuje reprezentantów takich podmiotów, jak firmy konsultingowe, *public affairs* lub kancelarie prawne, natomiast wyłącza przedstawicieli interesów grupowych, czyli izb gospodarczych, stowarzyszeń branżowych, organizacji pozarządowych, a także osoby zatrudnione na etatach reprezentujące korporacje.

Kolejne przepisy budzące kontrowersje dotyczą rejestrów lobbystów. W szczególności podnosi się fakt, iż Ustawa narzuca obowiązek rejestracji wyłącznie w stosunku do podmiotów, dla których działalność lobbingowa jest działalnością zawodową (ibid.: Rozdział 3). W praktyce chodzi o lobbystów-konsultantów, tj. pracowników agencji *public affairs*, *public relations* oraz kancelarii prawnych (Cianciara 2018c), gdy tymczasem powinny być wzięte pod uwagę również (a może zwłaszcza) podmioty reprezentujące interesy grupowe, ponieważ to one prowadzą (obecnie) większość działań lobbingowych (Wiszowaty 2010, s. 112)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Zob. też artykuł prasowy pt. W Sejmie nie ma już lobbystów, Rzeczpospolita, 21.02.2018 r., <https://www.rp.pl/Polityka/302219907-W-Sejmie-juz-nie-ma-lobbystow.html>.

Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową prowadzi ministerstwo właściwe do spraw administracji publicznej, obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), w którym na dzień 15.12.2018 r. zarejestrowanych było 416 podmiotów<sup>12</sup>. Ponieważ ustawodawca zastrzega, że działalność lobbingowa w Sejmie i Senacie podlega odrębnym zasadom, zawartym w regulaminach tych organów władzy (Ust. lobb. 2005: art. 13, ust. 3), w rezultacie w Sejmie funkcjonuje oddzielny wykaz osób zajmujących się zawodową działalnością lobbingową (dotyczy on tylko osób fizycznych). Nadmienmy, iż w Polsce rejestracja lobbingowa w Sejmie nie cieszy dużą popularnością, i że z roku na rok liczba podmiotów uprawnionych do prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu spada<sup>13</sup>.

Wątpliwości budzi również zasadność zawierania w Ustawie o lobbingu przepisów dotyczących ujawniania prac legislacyjnych rządu, a także omawianie w kontekście tych przepisów zasad jawności działalności lobbingowej (ibid.: Rozdział 2) (Wiszwaty 2010, s. 114–115). Podkreśla się, że przepisy zawarte w Rozdziale 2 nie tyle regulują przejrzystość działalności lobbingowej, ile dotyczą upubliczniania prac legislacyjnych prowadzonych przez rząd. Ustawa przewiduje przy tym możliwość dokonania (przez każdego, nie tylko przez zawodowego lobbystę (Reg. Sejmu 2019: Rozdział 1a)) zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy i/lub rozporządzenia (Ust. lobb. 2005: art. 7), w szczególności w celu wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie (ibid.: art. 8). M. Wiszwaty poddaje krytyce fakt, iż instytucja wysłuchania publicznego jest „faktycznie jedyną uregulowaną ustawowo formą (metodą) prowadzenia działalności lobbingowej” (2010, s. 115), gdy tymczasem powinna mieć na celu otwarcie debaty publicznej, a jej podstawowym celem powinno być umożliwienie realizacji prawa petycji (wykonywanego nieodpłatnie w interesie własnym lub publicznym), a nie umożliwienie dostępu lobbystom.

Warto zwrócić również uwagę na fakt, iż polski ustawodawca (inaczej niż jest to w przypadku większości ustaw lobbingowych w innych państwach) nie przewidział obowiązków w zakresie sprawozdawczości finansowej od rejestrujących się i/lub zarejestrowanych podmiotów. Nałożył natomiast obowiązki informowania o fakcie prowadzenia działalności lobbingowej na organy władzy publicznej

---

<sup>12</sup> Informacja ze strony internetowej MSWiA: <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-wykon/23846,Rejestr-podmiotow-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa.html>.

<sup>13</sup> Liczba podmiotów uprawnionych do prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu w poszczególnych latach: 2011 r. – 41 osób, 2012 r. – 52, 2013 r. – 47, 2014 r. – 35, 2015 r. – 42, 2016 r. – 38, 2017 r. – 25, 2018 r. – 20; dane pozyskane z informacji rocznych dostępnych na stronach Sejmu, zob.: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page.xsp/lobbing>, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/lobbing>.

(ibid. s. 205). W szczególności ustawa stanowi, iż organy te powinny informować o podejmowanych wobec nich działaniach lobbingowych (Ust. lobb. 2005: art. 16). W wielu przypadkach przepisy te nie są jednak należycie wykonywane<sup>14</sup>.

W ostatnim czasie rząd podjął próbę nowelizacji przepisów o lobbingu. Nowe, rozszerzone przepisy miały być częścią szerszej regulacji dotyczącej jawności życia publicznego (Proj. ust. j.ż.p. 2017). Projekt ustawy spotkał się z dużym zainteresowaniem, o czym może świadczyć fakt, że w konsultacjach publicznych wzięło udział aż 239 organizacji (mimo iż trwały one zaledwie 10 dni). Również ten projekt był przedmiotem krytyki. W jej wyniku, do stycznia 2018 r., opracowano trzy kolejne wersje ustawy (ostatnia z dn. 8.01.2018 r.) (szerzej: Andrejczuk 2018), lecz na początku roku 2018 r. prace nad tą ustawą zostały wstrzymane<sup>15</sup>. W chwili obecnej projekt jest nadal na etapie prac rządowych, a eksperci wyrażają obawy co do jego dalszych losów.

### 2.2.3 Procedury w zakresie konsultacji publicznych

Co się tyczy konsultacji publicznych z interesariuszami, w Polsce funkcjonuje mechanizm pisemnych konsultacji publicznych, których zasady zostały określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów (Reg. RM 2013) oraz mechanizm wysłuchania publicznego, wprowadzony postanowieniami Ustawy o lobbingu<sup>16</sup>. Ponadto, regulaminy Sejmu (Reg. Sejmu 2019) i Senatu (Reg. Senatu 2018) przewidują inne mechanizmy, które odnoszą się do udziału stron zewnętrznych w ich pracach.

#### 2.2.3.1 Procedury konsultacji na etapie prac rządowych

Jeśli chodzi o pisemne konsultacje publiczne, zostały one wprowadzone w 2013 r. poprzez ustanowienie stosownych procedur w Regulaminie pracy Rady Ministrów (Reg. RM 2013). Procedury te były wynikiem debaty i prac podjętych podczas Kongresu Wolności w Internecie w 2012 r. (Wiaderek 2015)

<sup>14</sup> Zob. np. komentarze Bartosza Kwiatkowskiego na blogu jawnylobbing.org prowadzonym przez Fundację Frank Bold: <https://jawnylobbing.org/co-wiemy-o-lobbingu-w-polsce-1/>, <https://jawnylobbing.org/prezydent-ponad-ustawa-lobbingowa/>.

<sup>15</sup> <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-mogla-zaszkodzic-interesom-pis-projekt-wstrzymano/437ysyn>.

<sup>16</sup> Warto dodać, iż w Polsce funkcjonują równolegle zinstytucjonalizowane formy konsultacji w toku procesów legislacyjnych w postaci dialogu społecznego (z udziałem związków zawodowych i pracodawców), a także dialogu z organizacjami pożytku publicznego. Konsultacje w ramach ww. reżimów mają jednak zastosowanie tylko w przypadkach, które dotyczą zagadnień i podmiotów określonych w odpowiednich ustawach (zob. odpowiednio Ustawę o Radzie Dialogu (Ust. RDS 2015) oraz Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ust. d.o.p.p. 2003)). Ustawodawca wyznacza 30-dniowy termin konsultacji.

zorganizowanym w następstwie protestów przeciwko ACTA (Umowie handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi) w związku z postulatami wprowadzenia przejrzystości procesu legislacyjnego (Dür & Mateo 2014; Meyer & Vetulani-Cęgiel 2017). Prace te zostały zwieńczone opracowaniem tzw. Kodeksu Konsultacji (Siedem Zasad Konsultacji 2013), który został następnie włączony do rządowego programu pt. „Lepsze regulacje na lata 2012–2015” (Program „Lepsze Regulacje 2015” 2013, s. 22–23). W Kodeksie konsultacji sformułowano siedem podstawowych zasad, które powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do konsultacji publicznych (Tabela 1).

**Tabela 1. Siedem Zasad Konsultacji**

Lp.	Zasada	Opis
1.	Dobra wiara	Konsultacje prowadzone w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
2.	Powszechność	Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
3.	Przejrzystość	Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto jaki pogląd reprezentuje.
4.	Responsywność	Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.
5.	Koordinacja	Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny też być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.
6.	Przewidywalność	Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego oraz w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.
7.	Poszanowanie interesu ogólnego	Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane (po przeprowadzonych konsultacjach) powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Źródło: Kodeks konsultacji (Siedem Zasad Konsultacji 2013).

Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje prace legislacyjne nad projektami założeń do projektów ustaw (fakultatywnie) lub też od razu nad projektami ustaw. W odniesieniu do obu trybów ustanawia on konieczność przeprowadzenia konsultacji publicznych, przy czym w przypadku prac nad projektem założeń określa się, iż konsultacje powinny trwać przynajmniej 14 dni, natomiast w przypadku projektu ustawy (bez względu na to, czy poprzedzały go prace nad założeniami, czy nie) – minimum 21 dni (Reg. RM 2013: par. 120, 129). Uchwałą z 22.01.2019 r. doprecyzowano, iż w sytuacji niewskazania przyczyn braku kon-

sultacji lub zbyt krótkiego terminu konsultacji, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów może zwrócić projekt do organu wnioskującego (tj. do odpowiedniego ministerstwa) z prośbą o stosowne uzasadnienie lub (odpowiednie/ponowne) przeprowadzenie konsultacji (ibid.: par. 61, ust. 1a).

Opisane wyżej procedury dotyczące konsultacji publicznych sprowadzają się w zasadzie do określenia czasu, jaki ustawodawca ma obowiązek wyznaczyć przy opracowywaniu aktów prawnych. Nie odnoszą się one jednak do kwestii reprezentacji interesów. Mimo że konsultacje są upublicznione, w praktyce informacja o ich otwarciu przekazywana jest (dodatkowo) poszczególnym stronom w formie pisemnej wg rozdzielnika konstruowanego przez ustawodawcę. W połączeniu z niezwykle krótkim terminem przeznaczonym na konsultacje (21 dni w przypadku projektów ustaw) istnieje ryzyko pominięcia niektórych zainteresowanych stron. Inną wadą regulacji w tym zakresie jest fakt, iż obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych w toku procesów legislacyjnych dotyczy jedynie etapu rządowego (brakuje podobnego obowiązku dla innych projektów aktów prawnych niż rządowe).

Niezależnie od wyżej wymienionych mankamentów, obecna praktyka legislacyjna otrzymuje niskie oceny ekspertów. Podnosi się problem niedoceniań znaczenia konsultacji publicznych przez ustawodawcę i zwraca uwagę na częste stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu konsultacji, prowadzenie konsultacji pozornych lub przedstawianie projektów rządowych jako poselskich (Obywatelskie Forum Legislacji 2019b).

### 2.2.3.2 Konsultacje w Sejmie i w Senacie

Wysłuchanie zostało wprowadzone w 2005 r. jako jeden z elementów wprowadzania zasad jawności działalności lobbingowej (Ust. lobb. 2005, art. 8, 9). Ustawa mówi, iż instytucja wysłuchania publicznego ma zastosowanie na etapie prac Sejmu w odniesieniu do projektów ustaw, a także na etapie prac rządowych w odniesieniu do projektów rozporządzeń<sup>17</sup>. Szczegółowe zasady określone w Regulaminie Sejmu przewidują, iż uzasadnienie projektów ustaw powinno zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji. W przypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu ma obowiązek skierowania projektu do konsultacji jeszcze przed pierwszym czytaniem, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach (Reg. Sejmu 2019: art. 34, ust. 3) (w innych przypadkach wysłuchanie jest nieobligatoryjne). W wysłuchaniu może wziąć udział każda osoba

---

<sup>17</sup> Ponieważ w odniesieniu do legislacji krajowej badania projektowe dotyczyły lobbingu polskich podmiotów w toku prac nad projektami ustaw, wątek ten nie będzie dalej rozwijany.

(ponieważ Ustawa o lobbingu mówi o lobbingu niezawodowym), o ile dokonała odpowiedniego zgłoszenia (ibid.: art. 70b, ust. 2).

Z kolei wysłuchanie publiczne w Senacie jest możliwe jedynie w przypadku senackich inicjatyw ustawodawczych<sup>18</sup>. Konsultacje społeczne są otwarte i rozpisuje się je z wykorzystaniem senackiej strony internetowej (Reg. Senatu 2018: art. 79a, ust. 2). Również w Senacie prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę (pod określonymi warunkami, jak np. dokonanie pisemnego zgłoszenia na co najmniej 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, wskazanie danych identyfikacyjnych, wskazanie interesu, o który chce się zabiegać lub proponowanego rozwiązania prawnego (ibid.: art. 80a, ust. 2)).

Choć wysłuchanie publiczne stanowi płaszczyznę jawnego i instytucjonalizowanego przedstawiania interesów wszystkich stron zainteresowanych kształtem regulacji, środek ten nie jest obowiązkowy, jak również nie jest regularnie wykorzystywany przez ustawodawcę (Jasiecki 2015, s. 111; Cianciara 2018d, s. 99). W Polsce, jak podaje A. Cianciara, liczba wysłuchań jest kilkunastokrotnie mniejsza w porównaniu do UE, co może świadczyć o braku otwartości i kultury dialogu w procesie decyzyjnym. Autorka zwraca uwagę na fakt, iż w Polsce (inaczej niż na szczeblu PE, gdzie Komisja sama dobiera ekspertów, których chce wysłuchać), teoretycznie każdy podmiot (lub osoba fizyczna) może zgłosić chęć uczestnictwa i zabrać głos w wysłuchaniu<sup>19</sup>. Ocenia ona jednak, że polskie przepisy w tym zakresie mają tylko pozornie charakter bardziej demokratyczny i otwarty na głos społeczeństwa obywatelskiego niż reguły unijne.

Do innych mechanizmów uwzględniających udział stron trzecich (interesariuszy) w procesach legislacyjnych na etapie prac parlamentarnych należy zaliczyć postanowienia Regulaminów Sejmu i Senatu, odnoszące się do posiedzeń komisji i podkomisji. Otóż zgodnie z Regulaminem Sejmu zawodowi lobbyści mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji oraz podkomisji (Reg. Sejmu 2019: art. 154, 165), komisje i podkomisje sejmowe mogą wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów (ibid.: art. 42, ust. 1). Udział ekspertów w podkomisjach jest jednak niekiedy utrudniony (np. ze względu na brak odpowiedniej informacji w tym zakresie), a to szkodzi z kolei debacie publicznej, ponieważ to w podkomisjach (a nie w komisjach) odbywają się przeważnie dyskusje o charakterze merytorycznym (wywiad W2). Jeśli chodzi o Senat, prawo udziału w posiedzeniach plenarnych mają goście zaproszeni przez Marszałka (Reg. Senatu 2018: art. 33, ust. 2).

---

<sup>18</sup> Konsultacje społeczne oraz wysłuchanie publiczne zostały wprowadzone nowelizacją Regulaminu Senatu z 20.06.2013 r., Monitor Polski 2013 poz. 558, zob. też <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,5582,konsultacje-spoeczne-oraz-wysluchanie-publiczne-w-regulaminie-senatu.html>.

<sup>19</sup> Regulamin Sejmu przewiduje możliwość ograniczenia liczby uczestniczących podmiotów z przyczyn lokalowych lub technicznych wg kryterium kolejności zgłoszeń, art. 70d.

Regulamin Senatu precyzuje, iż w posiedzeniach komisji, na których rozpatruje się ustawy lub projekty ustaw, mogą również uczestniczyć podmioty zajmujące się działalnością lobbingową w sposób zawodowy. Mają one prawo (na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji) przedstawiać oczekiwany przez nie sposób rozstrzygnięcia (ibid.: art. 37b; art. 60, ust. 2a). W momencie przedstawiania wniosków dotyczących projektu ustawy sprawozdawca komisji ma obowiązek poinformować o działaniach podjętych podczas prac komisji przez podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez nie sposobu rozstrzygnięcia oraz stanowiska komisji w tej sprawie (ibid.: art. 63, ust. 3)<sup>20</sup>. Ponadto przewodniczący komisji może zlecać sporządzenie opinii, a także zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby (ibid.: art. 60, ust. 6).

\* \* \*

W podsumowaniu uwag na temat zarządzania regulacyjnego w odniesieniu do udziału interesariuszy w polskich procesach politycznych, można stwierdzić, iż ustawodawca polski tylko w niewielkim stopniu dostrzega pozytywną funkcję interesariuszy w demokratycznym systemie stanowienia prawa (chodzi o funkcję reprezentacyjną, ekspercką i kontrolną).

## 2.3 Zarządzanie regulacyjne w UE<sup>21</sup>

### 2.3.1 Uwarunkowania systemowe

#### 2.3.1.1 Problem deficytu demokratycznego instytucji UE

W Unii Europejskiej funkcjonowanie organizacji grup interesu jest nierozdzielnie związane z historią integracji. Podczas całego okresu istnienia Wspólnot Europejskich i Unii można odnotować liczne przypadki działań organizacji ponadnarodowych, które wywierały wpływ na instytucje ustanawiające prawo w Europie, a także działań Komisji w zakresie wspierania grup interesu (Greenwood 2005, s. 38).

<sup>20</sup> Szczegółowe zasady wstępu osób prowadzących zawodową działalność lobbingową, osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym oraz publiczności na posiedzenia Senatu i komisji senackich określa Marszałek Senatu w drodze zarządzenia (Reg. Senatu 2018: art. 8, ust. 1, pkt 16a), zob. Zarządzenie nr 8 Marszałka Senatu z dn. 11.01.2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich. <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/>.

<sup>21</sup> Zagadnienia te zostały częściowo opublikowane w *Leksykonie lobbingu w Unii Europejskiej* (zob. hasła: Cianciara 2018d, 2018e, 2018g; Vetulani-Cęgiel & Cianciara 2018; Vetulani-Cęgiel 2018b, 2018c, 2018d).

Zauważalne dążenie do angażowania interesariuszy w procesy polityczne UE wynikało z oddalenia strukturalnego instytucji od obywateli (i dlatego w tym kontekście mówi się o „deficycie demokracji” (Kurczewska 2008)). Współpracą z grupami interesu była szczególnie zainteresowana (i nadal jest) Komisja Europejska, która szukała wsparcia społecznego dla realizowanych przez siebie polityk, a także Parlament Europejski, gdzie toczy się szeroka debata publiczna dotycząca aktów prawnych proponowanych przez Komisję.

Kluczową kwestią w zrozumieniu znaczenia grup interesu w systemie politycznym Unii jest problem słabości demokracji reprezentacyjnej (na poziomie UE) (Greenwood 2011, s. 1), czyli problem tzw. deficytu legitymizacji demokratycznej instytucji unijnych (określanego też skrótowo jako „deficyt demokracji”). Przez pojęcie legitymizacji demokratycznej rozumiemy uzasadnienie sprawowania władzy, które należy odnieść do procedur i instytucji demokratycznych, a jej deficyt należy rozumieć jako brak dostatecznej kontroli społecznej nad władzą publiczną (Grosse 2008, s. 75).

Zgodnie z koncepcją F. Scharpfa (1999, s. 7) różni się legitymizację „na wejściu” do systemu politycznego (ang. *input legitimacy*) oraz „na wyjściu” z systemu (ang. *output legitimacy*). Ta pierwsza odwołuje się do idei rządów „przez ludzi” (ang. *by the people*) i polega na zagwarantowaniu obywatelom odpowiedniego udziału w procesie decyzyjnym. Druga z kolei odwołuje się do idei rządów „dla ludzi” (ang. *for the people*), a system legitymizowany jest ze względu na efektywność realizacji stojących przed nim zadań. W nawiązaniu do tych koncepcji, V. Schmidt (2013) zaproponowała trzeci rodzaj legitymizacji demokratycznej (ang. *throughput legitimacy*), który odwołuje się do idei rządów „z ludźmi” (ang. *with people*), czyli do takiego procesu i momentu kreowania polityki, który odbywa się niejako „pomiędzy” rządami przez ludzi (ang. *by people/input*), a wynikiem tych rządów (ang. *for people/output*). Zwiększanie legitymizacji demokratycznej w tym trzecim aspekcie następuje w toku polepszania się jakości procesów kształtowania polityki i stanowienia prawa.

Deficyt demokracji w UE wynika ze struktury instytucjonalnej ukształtowanej w procesie integracji europejskiej, a także z problemów związanych ze słabo skryształizowaną tożsamością europejską (Kurczewska 2008, s. 8). Jednym z pomysłów na zniwelowanie tego stanu rzeczy było włączenie interesariuszy w procesy kształtowania polityki. Dzięki temu unijny ustawodawca miał uzyskać społeczne poparcie dla swoich działań, czyli tzw. demokratyczną legitymizację (Scharpf 1999). Jeśli chodzi o ujęcie teoretyczne wzmiankowanych problemów, odpowiedzią<sup>22</sup> na „strukturalne oddalenie UE od obywateli” (Greenwood 2005,

---

<sup>22</sup> Więcej na temat deficytu demokratycznego w UE i metod jego przezwyciężenia w T. Grosse (2008).

s. 28) i utrzymujący się deficyt legitymizacji demokratycznej instytucji unijnych były koncepcje włączające organizacje społeczeństwa obywatelskiego (grup interesu) do modelu rządzenia (Steffek & Nanz 2008), a w szczególności koncepcja „demokracji partycypacyjnej” oraz „demokracji deliberatywnej”.

Zgodnie z koncepcją demokracji partycypacyjnej deficyt demokracji w UE miał być zniwelowany poprzez zwiększenie inkluzywności polityki (Saurugger 2010, s. 6). Koncepcja ta nie odnosiła się jednak do bezpośredniego angażowania obywateli w procesy decyzyjne, lecz do włączania w nie organizacji grup interesu, które „zapośredniczają” udział obywateli<sup>23</sup> (Saurugger 2008, s. 1276). Niwelowanie deficytu demokratycznego miało polegać na zapewnieniu szerokiej partycypacji grup interesu (pośrednio obywateli) w procesach decyzyjnych, co w założeniu miało skutkować zwiększeniem legitymizacji UE „na wejściu”. W praktyce partycypacja polityczna na szczeblu unijnym odbywa się przede wszystkim w ramach prowadzonego przez Komisję dialogu obywatelskiego<sup>24</sup>. Przez dialog obywatelski rozumie się proces konsultacji prowadzony przez ustawodawcę w toku kształtowania polityki lub procesu stanowienia prawa z szeroko rozumianym „społeczeństwem obywatelskim” (Kurczewska 2011a, s. 303). Ponieważ termin ten jest stosowany głównie w nomenklaturze unijnej, zazwyczaj odnosi się on do konsultacji z interesariuszami, które Komisja Europejska prowadzi w toku prac nad formułowaniem polityk sektorowych oraz przy okazji proponowania lub ewaluacji przepisów prawnych (zob. Vetulani-Cęgiel 2018e, s. 29–31). Zwłaszcza konsultacje inkluzywne (np. pisemne otwarte konsultacje publiczne) stwarzają szansę na wysłuchanie wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron w danej sprawie i, tym samym, na zapewnienie legitymacji „na wejściu” do systemu politycznego. Udział w konsultacjach kwalifikuje się również jako jeden z mechanizmów lobbingsowych (Quittkat & Kotzian 2011).

Druga z wymienionych koncepcji, tj. demokracja deliberatywna, odwoływała się do filozofii polityki J. Habermasa, która zakładała podejmowanie decyzji w drodze debat i kompromisów w określonych warunkach. Chodziło mianowicie o konieczność zapewnienia otwartości debaty opartej na argumentacji, dopuszczenie zróżnicowanej tematyki, możliwość uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron (zapewnienie równowagi interesów), równouprawnienie stron

---

<sup>23</sup> Właściwie mowa tu o demokracji zrzeszeniowej (ang. *associative democracy*) jako jednej z odmian demokracji partycypacyjnej, zgodnie z którą występuje zapośredniczenie interesów, czyli interesy danej grupy społecznej są reprezentowane przez podmiot o formalnej strukturze (organizację grupy interesu).

<sup>24</sup> Partycypacja polityczna odbywa się również w ramach tzw. dialogu społecznego. Przyjmuje wówczas charakter zinstytucjonalizowany i oznacza proces zbiorowych negocjacji i konsultacji, który odbywa się w formie trójstronnej, tj. z udziałem przedstawicieli związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

w dyskusji oraz możliwość rewizji wcześniejszych ustaleń (Kurczewska 2011a, s. 67). O mechanizmach demokracji deliberatywnej mówi się (Tanasescu 2009, s. 17–21), gdy zachodzą następujące warunki:

- a) deliberacja oparta jest na argumentacji,
- b) wszystkie podmioty dotknięte (potencjalnie) regulacją są reprezentowane,
- c) uczestnicy występują z równej i wolnej stopy,
- d) wynikiem deliberatywnego procesu są wiążące decyzje,
- e) deliberacja ma publiczny charakter w celu zachowania przejrzystości procesu i rozliczalności ustawodawcy (ang. *accountability*).

Niwelowanie deficytu demokratycznego UE miało następować poprzez zastosowanie mechanizmów deliberacyjnych w prowadzonych konsultacjach. Najbardziej sprzyjające warunki do deliberacji w ramach unijnego procesu konsultacyjnego zachodzą w ramach konsultacji w węższych gremiach o charakterze doradczym (jak grupy eksperckie, grupy robocze), czyli w ramach konsultacji określanych mianem „dialogu ze społeczeństwem obywatelskim” (Holst & Tjørnblad 2015; zob. także Vetulani-Cęgiel 2017a, s. 131). W celu określenia stopnia deliberatywności unijnych procedur konsultacyjnych stosuje się cztery kryteria (Tanasescu 2009, s. 37–38):

- a) otwartość na interesariuszy i równa partycypacja,
- b) przejrzystość i upublicznienie konsultacji,
- c) oparcie działań komunikacyjnych na argumentacji,
- d) wiążący charakter decyzji.

Również w przypadku tej koncepcji kluczowe znaczenie mają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, gdyż umożliwiają one publiczną deliberację, przenosząc oczekiwania obywateli na poziom procesu decyzyjnego (Kohler-Koch 2010, s. 106–107). Zastosowanie mechanizmów deliberatywnych w konsultacjach o charakterze doradczym miało powodować zwiększenie legitymizacji „na wyjściu” z systemu politycznego i w ten sposób przyczynić się do polepszenia jakości polityk publicznych (Crespy 2014, s. 87).

Biorąc pod uwagę opinie różnych badaczy, trudno rozstrzygnąć na razie, na ile reprezentacja interesów spełnia przesłanki „demokratyczności” oraz czy pozwala ona faktycznie zapobiegać deficytowi demokracji UE (Kohler-Koch 2010)<sup>25</sup>. Na pewno jednak systematycznie wdrażane i pogłębiane przez Komisję

---

<sup>25</sup> Szerzej na temat roli partycypacji (zorganizowanego) społeczeństwa obywatelskiego w kontekście unijnego modelu rządzenia i deficytu demokracji w: (Kohler-Koch & Finke 2007; Kurczewska 2008; Saurugger 2008; Tanasescu 2009; Quittkat 2011; Quittkat & Kotzian 2011; Kohler-Koch & Quittkat 2013; Crespy 2014; Greenwood 2017, s. 193–226). Negatywne aspekty reprezentacji interesów i lobbingu na forum UE są podnoszone np. przez organizację ALTER-EU.

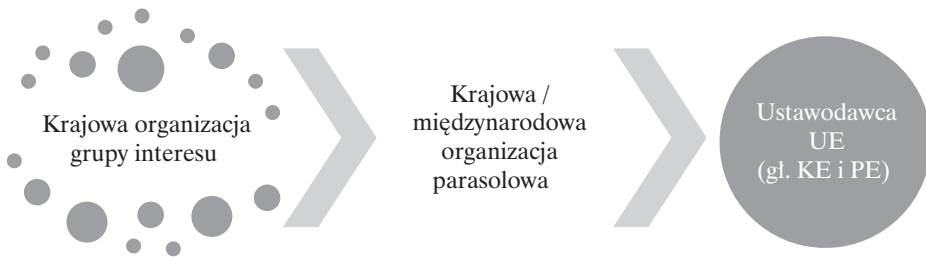
mechanizmy prowadzenia dialogu obywatelskiego zaowocowały rozwinięciem wzorców lobbingu instytucjonalnego, który, z jednej strony, wpisuje się w demokratyzację unijnych procesów decyzyjnych, a z drugiej, w budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

### 2.3.1.2 Dostęp do instytucji UE

Z uwagi na specyfikę systemu politycznego UE, w którym ścierają się różnego rodzaju interesy wspólnotowe, państwowe, branżowe, społeczne itd., a także ze względu na złożoną strukturę instytucjonalną oraz wielopoziomowe zarządzanie toczącymi się procesami (ang. *multi-level governance*) w literaturze rozróżnia się dwie (klasyczne już) uzupełniające się, „ścieżki dostępu” do instytucji unijnych, a mianowicie „ścieżkę brukselską” (nazywaną też „ścieżką europejską” lub „strategią brukselską”) oraz „ścieżkę narodową”.

Ścieżka brukselska oznacza „poszukiwanie możliwości wpływu w drodze wykorzystywania własnych przedstawicieli do bezpośrednich kontaktów z instytucjami europejskimi” (Greenwood 2005, s. 54–55). W kontekście paradygmatu zarządzania wielopoziomowego w UE zjawisko lobbingu z zastosowaniem ścieżki brukselskiej można wyjaśniać, odwołując się do pojęć „pomijania” lub „bajpasowania” (z ang. *by pass*) poziomu państwowego. J. Ruszkowski definiuje bajpasowanie jako „podejmowanie przez aktorów niepaństwowych (regionalnych, lokalnych, ponadnarodowych i ponad-ponadnarodowych) decyzji, działań, realizacji zadań oraz bezpośrednich kontaktów z pominięciem poziomu narodowego, czyli w praktyce bez udziału państw członkowskich oraz ich rządów” (Ruszkowski & Wojnicz 2013, s. 53–54). W przypadku lobbingu bajpasowanie szczebla krajowego dotyczy krajowych organizacji grup interesu, które kierują swoje działania od razu do instytucji unijnych o charakterze wspólnotowym, tj. głównie do Komisji Europejskiej oraz do Parlamentu Europejskiego, a pomijają instytucje państwowe (Rysunek 1). Ścieżka ta daje szansę wpływu na treść przyszłych przepisów prawnych na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, czyli na etapie projektowania prawa (KE) oraz wnoszenia poprawek (PE). Niewątpliwie jej zaletą jest fakt, iż można przyczynić się do zmiany treści przepisów, które będą miały zastosowanie na terenie całej Unii, bez konieczności podejmowania osobnych działań w poszczególnych państwach członkowskich (Vetulani-Cęgiel 2014, s. 119–120). Zwracając się wprost do ustawodawcy UE, lobbyści mogą zwiększyć skuteczność swoich działań.

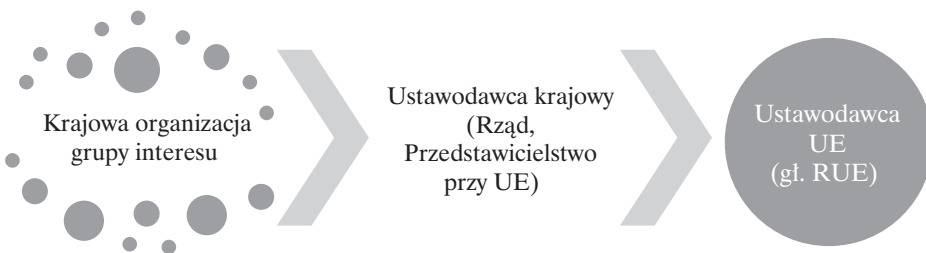
Rysunek 1. Ścieżka brukselska



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu (Greenwood 2005, s. 54).

Ścieżka narodowa oznacza z kolei „wykorzystywanie kontaktów krajowych i oddziaływanie na własny Rząd w celu wywarcia wpływu na unijny proces decyzyjny” (ibid.). Lobbing z wykorzystaniem tej ścieżki nakierowany jest więc na przedstawicieli państw wchodzących w skład instytucji unijnych o charakterze międzyrządowym. Wpływy narodowe najbardziej uwidaczniają się w dwóch sytuacjach, tj. podczas negocjacji traktatowych między państwami członkowskimi (mówi się wtedy o lobbingu traktatowym) oraz podczas prac Rady Unii Europejskiej (RUE). W pierwszym przypadku chodzi o wpływ w zakresie tzw. wysokiej polityki, kiedy adresatem działań lobbystów jest Rada Europejska. Grupy interesu mogą wówczas lobbować wobec grup roboczych, tworzonych z myślą o wypracowaniu koncepcji i/lub rozwiązań na daną Konferencję Międzyrządową. W drugim przypadku lobbing odbywa się na poziomie władz krajowych oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (COREPER, fr. *Comité des représentants permanents*) w randze ambasadorów oraz ich zastępców, gdyż większość decyzji podejmowanych przez RUE zapada właśnie na tym szczeblu. Mechanizm podejmowania decyzji w Radzie UE stwarza grupom interesu, mającym dostęp do przedstawicieli Rządu, możliwość wpływu na decyzje lub przebieg negocjacji (np. poprzez próbę wpłynięcia na oficjalne stanowisko Rządu lub też na porządek obrad (Rysunek 2)).

Rysunek 2. Ścieżka narodowa



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu (ibid.).

Od ścieżki narodowej należy odróżnić lobbing krajowy, który zachodzi, gdy, po pierwsze, państwa członkowskie dysponują swobodą w zakresie wdrażania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego (np. przy implementowaniu przepisów dyrektyw) i po drugie, gdy jakieś kwestie pozostają w kompetencjach państw członkowskich, tj. nie są regulowane prawem unijnym (Vetulani-Cęgiel 2014, s. 64–65). Przykładem częściowego lobbingu krajowego były np. działania podejmowane przeciwko podpisaniu przez Polskę Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ACTA) (Vetulani-Cęgiel 2017b).

W dalszej części pracy zostaną omówione unijne procedury dotyczące lobbingu oraz konsultacji, które są elementem zarządzania regulacyjnego w odniesieniu do interesariuszy, i które mają zastosowanie przy wykorzystaniu ścieżki brukselskiej.

## 2.3.2 Regulacje dotyczące lobbingu

### 2.3.2.1 Rejestr służący przejrzystości i kodeks postępowania

Rejestr służący przejrzystości to wspólny dla Komisji i Parlamentu Europejskiego rejestr podmiotów zewnętrznych w stosunku do instytucji unijnych, które partycypują w polityce Unii Europejskiej w poszczególnych obszarach. Powstał on na mocy Porozumienia między Komisją a Parlamentem Europejskim z 23 czerwca 2011 r., które następnie znowelizowano 16 kwietnia 2014 r. (Porozumienie Międzyinstytucjonalne 2011, 2014). U podstaw Rejestru było założenie, by grupy interesu przestrzegały zasad przejrzystości, odpowiedzialności i otwartości, a także by były uwzględniane opinie i stanowiska stron, a proces konsultacji był jawny, przejrzysty i dostępny dla zainteresowanych stron (Kurczewska 2011a, s. 418). Rejestr służący przejrzystości zastąpił wcześniejsze rejestry prowadzone oddzielnie przez Parlament Europejski (od 1996 r.) oraz przez Komisję Europejską (od 23 czerwca 2008 r.) i obecnie jest administrowany przez wspólny sekretariat Parlamentu i Komisji. Dzięki niemu staje się jasne, jakie interesy są reprezentowane wobec instytucji UE, oraz kto je reprezentuje, i jakim dysponuje budżetem.

Rejestracja dotyczy wszystkich podmiotów podejmujących działalność lobbingową. Wśród działalności, która nie podlega wpisowi, w Porozumieniu wymienia się tylko pewne przypadki doradztwa prawnego, działalność partnerów społecznych jako uczestników dialogu społecznego oraz działalność w odpowiedzi na bezpośrednie i indywidualne wnioski instytucji UE lub posłów do Parlamentu Europejskiego (Porozumienie Międzyinstytucjonalne 2014, s. 12–13). W omawianym dokumencie przyjęto szeroką definicję lobbingu, a to oznacza, że zakres podmiotowy rejestru obejmuje wszystkie podmioty, które prowadzą tego rodzaju działalność wobec instytucji UE. W Załączniku I Porozumienia wymienia się 6 ogólnych kategorii podmiotów (ibid. s. 17–18), tj.:

- a) firmy konsultingowe/kancelarie prawne/samozatrudnieni konsultanci,
- b) zatrudnieni lobbyści oraz stowarzyszenia branżowe/stowarzyszenia przemysłowe/stowarzyszenia zawodowe,
- c) organizacje pozarządowe,
- d) ośrodki analityczne, instytucje naukowe i instytucje badawcze,
- e) organizacje reprezentujące kościoły i wspólnoty religijne,
- f) organizacje reprezentujące władze lokalne, regionalne i gminne, inne podmioty publiczne lub mieszane itd.

Rejestr służący przejrzystości ma charakter dobrowolny, gdyż obecnie brak jest podstawy prawnej dla wprowadzenia rejestru obowiązkowego (European Commission 2014b). W 2015 r. Komisja Europejska zapowiedziała już jednak podjęcie prac w kierunku obowiązkowej rejestracji (European Commission 2015b), a w 2016 r. przeprowadziła konsultacje publiczne w tym zakresie<sup>26</sup>.

Podmioty rejestrujące się zobowiązane są do przedstawiania szczegółowych informacji na temat ich organizacji, w tym informacji finansowych, a także na temat obszarów ich działań oraz powiązań z instytucjami UE (Porozumienie Międzyinstytucjonalne 2014: Załącznik II). Aby zrekompensować ten obowiązek, Porozumienie przewiduje możliwość ustanowienia szeregu „zachęt”, które mają na celu zmotywowanie interesariuszy do rejestrowania się (Porozumienie Międzyinstytucjonalne 2011, s. 31, 2014, s. 15; European Commission 2014b, 2015b)<sup>27</sup>. Na przykład jedną z głównych „zachęt” do rejestrowania się jest umożliwienie interesariuszom ubiegania się o przyznanie długoterminowego dostępu do pomieszczeń Parlamentu Europejskiego. Rejestracja nie zapewnia jednak uzyskania akredytacji/przepustki w sposób automatyczny. Porozumienie przewiduje w szczególności:

- a) ułatwienia w dostępie do budynków Parlamentu Europejskiego, do posłów i ich asystentów oraz do urzędników i innych pracowników,
- b) zezwolenie na współorganizowanie wydarzeń odbywających się w budynkach Parlamentu,
- c) możliwość subskrypcji informacji e-mailowych odnoszących się do bieżących działań komisji parlamentarnych,
- d) uczestnictwo z prawem głosu w jawnych posiedzeniach komisji,
- e) możliwość uzyskania patronatu Parlamentu Europejskiego.

W Komisji Europejskiej nie przewiduje się systemu akredytacji, choć aktywnie wspiera się i zachęca wszystkie zainteresowane strony, w tym także członków grup eksperckich oraz kancelarie prawne (zob.: European Commission 2014b)

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/consultations/proposal-mandatory-transparency-register\\_pl](https://ec.europa.eu/info/consultations/proposal-mandatory-transparency-register_pl).

<sup>27</sup> Por. informacje na stronie internetowej dot. Rejestru służącego przejrzystości (dostęp 27.06.2019 r.) [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=pl&reference=WHOS\\_IS\\_EXPECTED\\_TO\\_REGISTER](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=pl&reference=WHOS_IS_EXPECTED_TO_REGISTER).

do wpisania się do Rejestru. Ogólne warunki oferowane przez tę instytucję zarejestrowanym podmiotom obejmują:

- a) automatycznie powiadamianie o konsultacjach w obszarach zainteresowania grup,
- b) rozróżnienie między podmiotami zarejestrowanymi i niezarejestrowanymi przy publikacji wyników konsultacji,
- c) listy mailingowe/alerty informujące o otwarciu konsultacji publicznych lub o organizacji wydarzeń,
- d) możliwość spotkania z komisarzami, członkami ich gabinetów lub dyrektorami generalnymi,
- e) możliwość uzyskania patronatu Komisji Europejskiej.

Zarejestrowanie się podmiotu oznacza, że wyraża on automatycznie zgodę na przyjęcie zasad kodeksu postępowania, który to kodeks jest załącznikiem do Porozumienia między Komisją a Parlamentem Europejskim (Porozumienie Międzyinstytucjonalne 2014: Załącznik III). W Postanowieniach kodeksu jasno formułuje się, iż w relacjach z członkami, urzędnikami i innymi pracownikami instytucji UE przedstawiciele grup interesów mają obowiązek:

- a) przedstawiać się oraz informować, kogo i jakie interesy reprezentują,
- b) zdobywać informacje w sposób uczciwy,
- c) nie powoływać się na żadne formalne związki z instytucjami UE w stosunkach z osobami trzecimi,
- d) podawać pełne, aktualne i niewprowadzające w błąd informacje przy wpisie do rejestru,
- e) nie odsprzedawać osobom trzecim kopii dokumentów otrzymanych od instytucji UE,
- f) przestrzegać wszystkich unijnych przepisów, kodeksów i dobrych wzorców zarządzania,
- g) nie nakłaniać członków instytucji UE do naruszania przepisów i zasad postępowania, jakim te osoby podlegają,
- h) jeżeli zatrudniają byłych pracowników UE, przestrzegać stosowania się do przepisów i wymogów dotyczących poufności, jakim osoby te podlegają,
- i) uzyskiwać wcześniejszą zgodę posła lub posłów do PE w odniesieniu do wszelkich stosunków umownych lub zatrudnienia osób znajdujących się w jego/ich otoczeniu,
- j) przestrzegać przepisów dotyczących praw i obowiązków byłych posłów do Parlamentu Europejskiego i byłych członków Komisji Europejskiej,
- k) informować reprezentowane przez siebie osoby o spoczywających na nich obowiązkach w stosunku do instytucji UE.

Ponadto w Postanowieniach wskazuje się, iż decyzje w sprawie wniosków o wstęp do budynków PE wchodzą w zakres wyłącznych uprawnień Parlamentu.

Osoby, które uzyskały przepustkę imienną umożliwiającą im wstęp do budynków PE, zobowiązane są do noszenia jej w widocznym miejscu (zawsze, kiedy przebywają w budynkach PE) oraz do ścisłego przestrzegania Regulaminu PE.

Porozumienie obejmuje swoim zakresem również mechanizmy powiadamiania oraz składania skarg, a także środki mające zastosowanie w przypadku nieprzestrzegania kodeksu postępowania (ibid.: Załącznik IV).

### 2.3.2.2 Kodeksy dla przedstawicieli Komisji Europejskiej

Obowiązki w zakresie wzorów postępowania nakładane na przedstawicieli Komisji Europejskiej zdefiniowane są w Kodeksie dobrego postępowania administracyjnego personelu KE oraz w Kodeksie postępowania komisarzy (Cianciara 2018e, 2018g). Pierwszy dokument, przyjęty w 2000 r., zawiera cztery podstawowe zasady, którymi powinni kierować się pracownicy KE, a mianowicie:

- a) zgodność postępowania z prawem (legalność),
- b) zakaz dyskryminacji i równe traktowanie,
- c) proporcjonalność środków do celów,
- d) spójność postępowania administracyjnego.

Z kolei Kodeks postępowania Komisarzy, przyjęty w 1999 r. i znowelizowany w latach 2011 i 2018, wprowadza zobowiązania dotyczące niezależności i integralności Komisji Europejskiej. Stanowi on, iż członkowie Komisji wykonują swoje obowiązki zgodnie z interesem Unii, a także wyznacza granice aktywności komisarzy podczas sprawowania urzędu oraz po jego zakończeniu. Postanowienia mają również na celu m.in. zapobieganie występowaniu zjawiska „drzwi obrotowych”, które odnosi się do sytuacji przechodzenia polityków i wysokich urzędników do sektora prywatnego po zakończeniu okresu urzędowania lub sprawowania mandatu i odwrotnie, przechodzenia lobbystów i ludzi biznesu do polityki (Cianciara 2018f). Postanowienia dotyczą przede wszystkim:

- a) udziału komisarzy w krajowych kampaniach wyborczych,
- b) konieczności raportowania działalności po zakończeniu sprawowania funkcji komisarza,
- c) obowiązku deklaracji interesów i deklaracji majątkowej,
- d) procedur stosowanych w przypadku wystąpienia konfliktu interesów podczas sprawowania funkcji,
- e) zakazu przyjmowania prezentów (o wartości wyższej niż 150 EUR),
- f) niemożności zatrudniania bliskich krewnych w gabinecie komisarza,
- g) transparentności w zakresie wyjazdów służbowych.

Nowelizacja kodeksu z 2018 roku wprowadziła wydłużenie okresu, w którym działalność wykonywana po zakończeniu sprawowania funkcji w KE podlega ograniczeniom i raportowaniu (do 24 miesięcy dla komisarzy i 36 miesięcy dla

przewodniczącego Komisji). Wprowadzono także trzy zmiany polegające na: 1) obowiązku deklarowania przez komisarzy każdej inwestycji finansowej o wartości powyżej 10 tys. EUR, 2) ograniczenie kosztów podróży komisarzy przy jednoczesnym publikowaniu informacji na ten temat, 3) powołanie niezależnej komisji etycznej, w gestii której leży udzielanie rekomendacji dla komisarzy odnośnie ich aktywności po zakończeniu kadencji (Cianciara 2018g).

Postanowiono ponadto, iż Komisarze, członkowie ich gabinetów oraz dyrektorzy generalni są zobowiązani do publikowania informacji na temat spotkań z przedstawicielami grup interesu w okresie dwóch tygodni po spotkaniu (European Commission 2014c, 2014d).

### 2.3.3 Procedury konsultacji

#### 2.3.3.1 Procedury konsultacji Komisji Europejskiej

Procedury konsultacji prowadzone przez Komisję Europejską podlegają określonym regułom. Konsultacje z zainteresowanymi stronami toczą się w głównej mierze w Komisji Europejskiej oraz w Parlamencie Europejskim, czyli w instytucjach o charakterze wspólnotowym, które odgrywają kluczową rolę w unijnym procesie legislacyjnym. Prawną podstawą konsultacji są postanowienia traktatowe, w których ustanawia się (TUE 2016: art. 11 ust. 3), iż: „Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii” (Greenwood 2011, s. 2). Jednocześnie, godnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, wprowadza się wymóg prowadzenia szerokich konsultacji przez Komisję przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego (TUE 2016: Protokół nr 2, art. 2).

Działania mające na celu podwyższenie standardów w zakresie procesu stanowienia prawa zainicjowane zostały w momencie opublikowania w 2001 roku Białej Księgi o Rządzeniu w Europie (European Commission 2010, s. 10), w której Komisja zaproponowała, między innymi, tzw. zasady „dobrego rządzenia” (ang. *good governance*). Rok później ustanowiono dwa dokumenty. Pierwszy z nich (European Commission 2002a) określał zasady i wytyczne dotyczące gromadzenia i wykorzystywania wiedzy eksperckiej w toku konsultacji polityk unijnych, a w szczególności reguły odnoszące się do powoływania przez KE różnego rodzaju grup doradczych (szerzej: Vetulani-Cęgiel 2015b). Drugi dokument (European Commission 2002b, s. 15–22) ustanawiał tzw. „ogólne zasady” (zaimplementowane z Białej Księgi o Rządzeniu w Europie) oraz „minimalne standardy” w zakresie prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami. Przyjęte w dokumencie ogólne zasady i standardy zostały ujęte w poniższych tabelach (Tabela 2 i Tabela 3).

**Tabela 2. Ogólne zasady konsultacji Komisji Europejskiej (2002)**

Lp.	Ogólne Zasady	Cel i sposób ich realizacji
1.	Partycypacja	Dążenie do zapewnienia szerokiej partycypacji w konsultacjach.
2.	Otwartość i odpowiedzialność	Zapewnienie przejrzystości procesów konsultacyjnych (jasne określenie zakresu, celu i przyczyn konsultacji, podjętych działań, wyboru adresata itd.).
3.	Efektywność	Prowadzenie konsultacji na wczesnym etapie rozwoju polityki.
4.	Spójność	Spójność działań różnych jednostek KE.

Źródło: *Ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji KE* (European Commission 2002b).

**Tabela 3. Minimalne standardy konsultacji Komisji Europejskiej (2002)**

Lp.	Minimalne Standardy	Cel i sposób ich osiągnięcia
1.	Zakres konsultacji	Przedstawienie szczegółów dotyczących konsultacji (kontekstu, zakresu, celów, terminów, kontaktów, planowanych dalszych działań itd.) w sposób jasny i zwięzły.
2.	Określenie grupy docelowej	Zapewnienie stronom możliwości wzięcia udziału w konsultacjach (dokonanie w tym celu analizy interesariuszy, a także oceny konieczności pozyskania wiedzy eksperckiej).
3.	Publikacja informacji o konsultacjach	Publikacja na stronie internetowej oraz ogłoszenie na stronie stanowiącej „punkt dostępu” w zakresie konsultacji.
4.	Ramy czasowe konsultacji	Min. 8 tygodni na przesyłanie kontrybucji w przypadku konsultacji pisemnych oraz 20 dni roboczych w przypadku spotkań.
5.	Publikacja wyników i responsywność	Publikacja wyników na stronie internetowej (połączonej z internetowym ‘punktem dostępu’ do konsultacji) oraz informacja o tym, co zostało (lub nie zostało) uwzględnione wraz z uzasadnieniem.

Źródło: *Ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji KE* (ibid.).

Dekadę później system konsultacji został poddany przez Komisję Europejską ewaluacji, w trakcie której prowadzono prace m.in. w ramach inicjatywy *Smart Regulation*, konsultacji publicznych w sprawie wytycznych w zakresie konsultacji z interesariuszami (European Commission 2010, 2012, 2014a), a także programu Lepsze Regulacje (ang. *Better Regulation*). Program Lepsze Regulacje został zwieńczony opublikowaniem w 2015 r. Wytycznych w zakresie lepszych regulacji (European Commission 2015a). Zakładał on wzmocnienie udziału obywateli w wytyczaniu polityki oraz poprawę jakości polityki i miał przyczynić się do zwiększenia otwartości i przejrzystości działań Komisji, a także do respektowania zasady subsydiarności i proporcjonalności w odniesieniu do unijnych interwencji. Chodziło o zyskanie, odpowiednio, legitymizacji „na wejściu” do

systemu politycznego (czyli poprzez działania „przez ludzi”, ang. *input legitimacy*) oraz „na wyjściu” z systemu (czyli poprzez działania „dla ludzi”, *output legitimacy*) (Scharpf 1999). Osiągnięcie tych założeń miało nastąpić między innymi poprzez wzmocnienie procesów politycznych prowadzonych przez Komisję, a w szczególności poprzez ich prowadzenie „z ludźmi” (ang. „*throughput*” *legitimacy*) (Schmidt 2013) i miało przyczynić się do polepszenia zarządzania tymi procesami (Bunea & Ibenskas 2017). Przyjęte w 2015 r. Wytyczne, niezmiernie zaktualizowane w 2017 r., dotyczyły całego cyklu politycznego, począwszy od wytyczania polityki i przygotowywania projektów przepisów prawnych, przez monitorowanie implementacji przepisów, aż po ich ewaluację i rewizję. Szczegółowe wytyczne omawiające procedury konsultacji z zainteresowanymi stronami zostały zawarte w Rozdziale VII (*Guidelines on Stakeholder Consultation*). Wytyczne w tym zakresie wpisują się w dotychczasowy model „dobrego rządzenia” oraz doprecyzowują i uszczegóławiają zasady i standardy wcześniej obowiązujące w odniesieniu do sposobu prowadzenia konsultacji przez Komisję Europejską.

Warto zauważyć, iż Komisja Europejska podeszła do problemów związanych z procesem konsultacyjnym w sposób analityczny. Podzieliła go na trzy etapy, każdemu przypisując odpowiednie wytyczne. Pierwszy etap to czas przeznaczony na określenie całościowej strategii konsultacyjnej, w którym powinny nastąpić: wyznaczenie celów konsultacji, identyfikacja interesariuszy, określenie metod oraz narzędzi konsultacyjnych oraz stworzenie strony internetowej dedykowanej konkretnym konsultacjom. Drugi etap dotyczy sposobu przeprowadzania konsultacji i uwzględnienia ogłoszenie oraz przeprowadzenie konsultacji, a następnie udostępnienie nadesłanych stanowisk, jak również analizę treści. Etap trzeci dotyczy polityki informacyjnej.

Można wyróżnić tutaj kilka nowych elementów, które mają przyczynić się do podwyższenia jakości procesu konsultacji. Pierwszy z nich to wprowadzenie obowiązku przeprowadzania otwartych, publicznych konsultacji internetowych w przypadku unijnych inicjatyw legislacyjnych podlegających ocenie skutków, ewaluacji polityki, kontroli sprawności (ang. *fitness checks*) i zielonych ksiąg, a także wydłużenie czasu trwania tych konsultacji z 8 do minimum 12 tygodni.

Druga kwestia wiąże się z reprezentacją interesów. Komisja przedstawia otwarty katalog kategorii interesariuszy (zob. pkt 1.3.2) oraz zwraca uwagę na konieczność uporządkowania ich z perspektywy interesów lub wpływu na daną inicjatywę legislacyjną. Zwraca też uwagę na konieczność określenia podmiotów słabszych lub potencjalnie wykluczonych z udziału w konsultacjach oraz zaleca unikanie włączania do konsultacji każdorazowo tych samych podmiotów. Nakazuje ponadto stosowanie jasnych i przejrzystych kryteriów wyboru uczestników konsultacji. Widać też istotną zmianę (w stosunku do wcześniejszych standar-

dów) w zaleceniach dotyczących analizy treści kontrybucji, ponieważ ma się ona teraz sprowadzać do: krótkiego opisu profilu podmiotów uczestniczących i oceny, czy odzwierciedlają one listę docelowych interesariuszy, do określenia ich interesów w stosunku do poruszanych zagadnień, a także do przedstawienia wyników konsultacji przy uwzględnieniu stanowisk poszczególnych kategorii podmiotów i/lub zidentyfikowanych problemów. Mając powyższe na względzie można stwierdzić, iż nowe wytyczne przyczyniają się do zwiększenia stopnia deliberatywności unijnego modelu konsultacji w zakresie równej partycypacji interesariuszy w konsultacjach ekskluzywnych (chodzi o kryterium „otwartości na interesariuszy i równej partycypacji”, zob. pkt 1.1 lub pozycję Tanasescu (2009, s. 37–38)).

Trzecia kwestia dotyczy przejrzystości. Mówi się o konieczności stworzenia strony internetowej w związku z każdą konkretną inicjatywą legislacyjną Komisji w celu udostępniania informacji o planowych konsultacjach. Wprowadza się także konieczność udzielania stronom informacji zwrotnej na temat tego, czy i w jakim zakresie ich kontrybucja została wzięta pod uwagę lub dlaczego pewnych kwestii nie uwzględniono. Po zakończeniu całego procesu konsultacji przewiduje się opracowanie raportu obejmującego wszystkie podjęte działania konsultacyjne (ang. *synopsis report*).

Kolejnym nowym elementem jest wprowadzenie klasyfikacji metod i narzędzi konsultacyjnych. Pośród metod wymienia się otwarte konsultacje publiczne (np. otwarte internetowe konsultacje publiczne, konsultacje w ramach zielonych ksiąg) oraz konsultacje ukierunkowane (ang. *targeted consultations*). Te drugie, ograniczone pod względem podmiotowym, to np. spotkania z grupami doradczymi lub seminaria z udziałem zainteresowanych stron (w przeciwieństwie do otwartych konsultacji publicznych często pozwalają one na dialog i interakcję między podmiotami oraz na bardziej efektywne wykorzystanie wiedzy eksperckiej, zwłaszcza w przypadku zagadnień zawitych lub o charakterze technicznym). Z kolei wśród narzędzi wyróżnia się konsultacje pisemne (prowadzone w oparciu o dokumenty konsultacyjne i kwestionariusze) oraz bezpośrednie interakcje z interesariuszami (w formie spotkań, konferencji, wysłuchań), przy czym wybór odpowiednich narzędzi konsultacyjnych jest determinowany wyborem metody konsultacji. Podkreśla się ponadto, iż wybór odpowiednich metod i narzędzi powinien uwzględniać takie kwestie, jak zasada proporcjonalności i pożądany stopień interakcyjności (np. konsultacje pisemne, internetowe fora dyskusyjne, lub inne narzędzia wykorzystujące technologie internetowe w przypadku konieczności włączenia dużej liczby interesariuszy). Szczegółowy katalog metod i narzędzi konsultacyjnych (European Commission 2015a: załącznik „Toolbox”, s. 318–336) wyszczególnia:

- a) otwarte publiczne konsultacje internetowe,

- b) ankiety,
- c) konferencje, publiczne wysłuchania i wydarzenia,
- d) spotkania, workshopy i seminaria,
- e) spotkania z grupami celowymi (ang. *focus groups*),
- f) wywiady,
- g) grupy eksperckie lub podobne,
- h) konsultacje panelowe małych i średnich przedsiębiorstw,
- i) konsultacje z władzami lokalnymi/regionalnymi,
- j) kwestionariusze,
- k) internetowe fora dyskusyjne/interaktywne narzędzia internetowe),
- l) konsultacje określonej grupy interesariuszy (np. z partnerami społecznymi, konsumentami, małymi i średnimi przedsiębiorstwami).

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż otwarte konsultacje publiczne to jedne z częściej rozpisywanych konsultacji przez KE (Cianciara 2018h). Innymi cieszącymi się popularnością konsultacjami są publiczne wysłuchania, a także konsultacje w ramach różnego rodzaju grup doradczych/eksperckich (zob. szerzej pkt 4.5). Oprócz ww. rodzajów konsultacji Komisja Europejska często przeprowadza konsultacje dwustronne z zainteresowanymi stronami, a także sięga do analiz i/lub ekspertyz opracowywanych – niekiedy na jej zlecenie – przez interesariuszy lub środowiska niezależne (jak think-tanki lub środowiska naukowe).

### 2.3.3.2 Konsultacje w Parlamencie Europejskim

Również w Parlamencie Europejskim silnie zakorzeniona jest praktyka intensywnego dialogu z grupami interesu i ekspertami. Organizuje się tam liczne seminaria i konferencje oraz publiczne wysłuchania. Te ostatnie są zwoływane przez komisje parlamentarne (jedną lub kilka wspólnie) i są uważane za kluczowy element prac nad danym projektem.

Wysłuchania należą do silnie zinstytucjonalizowanych form konsultacji w procesie decyzyjnym PE. Ponieważ ich celem jest zebranie jak najszerszego spectrum opinii, biorą w nich udział eksperci, będący przedstawicielami różnych środowisk, w tym grup interesu, administracji państw członkowskich, międzynarodowych korporacji, a także środowisk akademickich dobieranych przez komisję parlamentarną organizującą wysłuchanie.

Wysłuchania są otwarte dla publiczności (po uprzedniej rejestracji w sekretariacie komisji), ale tylko w przypadku, gdy organizuje je stała komisja PE. Zwoływane są one z inicjatywy przewodniczącego komisji i w porozumieniu z posłem sprawozdawcą (fr. *rapporteur*). Zwykle, po dość krótkich wystąpieniach (ok. 10–15 min.), przewidziana jest sesja pytań i odpowiedzi ze strony posłów komisji (szerzej: Cianciara 2018d).

## ROZDZIAŁ 3

# Prawo autorskie: specyfika obszaru i legislacji

### 3.1 Uwarunkowania ogólne obszaru prawa autorskiego

#### 3.1.1 Zakres przedmiotowy objęty prawem autorskim

Przepisy prawno-autorskie dotyczą przede wszystkim praw, które przysługują podmiotom z tytułu stworzenia dzieła, jego wykonywania i dalszej eksploatacji oraz stosują się do wyjątków i ograniczeń tych praw określających dozwolone sposoby korzystania z chronionych dóbr. Regulują ponadto szereg innych kwestii, takich jak np. zarządzanie prawami (pobieranie i dystrybucja tantiem) oraz ich egzekwowanie. Jeśli chodzi z kolei o chronione dzieła, to mają one różnorodny charakter, gdyż należą do nich utwory słowne (książki, wiersze, teksty piosenek, libretta, artykuły prasowe, artykuły naukowe itd.), słowno-muzyczne (piosenki, opery, musicale), muzyczne (utwory rozrywkowe i klasyczne), audio-wizualne (filmy, teatr), wizualne (obrazy, rzeźby, fotografia), choreograficzne, architektoniczne itd. Ochroną prawno-autorską objęte są także programy komputerowe oraz bazy danych. Ponadto przepisy przyznają ochronę dla przedmiotów praw pokrewnych (w stosunku do autorskich), do których zalicza się wykonania dzieł, nagrania (fonogramy, wideogramy) lub nadania. Odmienna specyfika poszczególnych rodzajów chronionych przedmiotów wpływa na sposoby ich wykorzystywania. W związku z liczbą i różnorodnością przedmiotów objętych prawem autorskim, analizowany w tej części pracy obszar badawczy jawi się jako szeroki, tym bardziej że przepisy regulują wszystkie tzw. kreatywne sektory gospodarki, tj. branżę wydawniczą, muzyczną, audiowizualną, nadawczą, wizualną, a także internetową.

Obecnie, szybko rozwijające się technologie cyfrowe (w tym komunikacyjne) stwarzają nowe możliwości w zakresie eksploatacji chronionych dóbr, tj. ich digitalizacji, łatwego kopiowania (przenoszenia na różne urządzenia), ściągania (w tym również *streaming*-u na żądanie), przechowywania (np. w chmurach) i dalszego udostępniania (dzielenia się, linkowania). W związku z powyższym, a także z nowymi warunkami związanymi z globalnym zasięgiem Internetu, który pociąga za sobą nowe możliwości eksploatacji dóbr niematerialnych (w tym tych objętych prawami autorskimi i pokrewnymi), w ostatnich latach Unia Europejska podjęła szereg działań prowadzących do dostosowania prawa autorskiego (w różnych jego aspektach) do nowej rzeczywistości. Wszystkie nowe sposoby korzystania z dóbr niematerialnych stanowią oczywiste wyzwanie dla prawników podejmujących próbę dostosowania do rzeczywistości cyfrowej norm ustanowionych w dobie analogowej. Przepisy prawno-autorskie przygotowywane w ostatnich latach (i również obecnie) wynikają zatem (przede wszystkim) z problemów generowanych przez nowe technologie (jak np. w zakresie digitalizacji dzieł osieroconych lub komunikacji za pośrednictwem Internetu, gdzie w grę wchodzi nowe media, platformy informacyjne, agregatory treści, chmury, linkowanie itd.). W związku z opisaną sytuacją obserwuje się wzmożenie lobbingu unijnego. Jest on korzystniejszy od działań krajowych, ponieważ, po pierwsze, umożliwia wpływ na legislację na wczesnym etapie ustanawiania prawa i po drugie, przyjęte przepisy dotyczą całego obszaru UE, a nie tylko poszczególnych państw członkowskich.

Na szczeblu unijnym prawo autorskie regulowane jest aktami prawa wtórnego, tzn. głównie dyrektywami (rzadziej rozporządzeniami). *De facto* akty te nie dotyczą tylko praw autorskich i pokrewnych, czyli praw i dozwolonego użytku w zakresie chronionych treści, ale regulują różne inne aspekty kreatywnych sektorów gospodarki, jak np. funkcjonowanie sektora audiowizualnego, baz danych i programów komputerowych czy też egzekwowanie praw własności intelektualnej (w tym praw autorskich i pokrewnych). Poniżej prezentujemy listę dyrektyw i rozporządzeń UE, które regulują ww. zagadnienia (Tabela 4).

Tabela 4. Dyrektywy i rozporządzenia dotyczące prawa autorskiego

Lp.	Dyrektywy i rozporządzenia dotyczące prawa autorskiego
1.	Dyrektywa Rady 87/54/EWG z 16 grudnia 1986 r. w sprawie ochrony prawnej topografii produktów półprzewodnikowych
2.	Dyrektywa Rady 93/83/EWG z 27 września 1993 r. w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową (dalej jako: Dyrektywa satelitarno-kablowa, ang. <i>Satellite and Cable Directive</i> )
3.	Dyrektywa PE i Rady 96/9/WE z 11 marca 1996 r. ws. ochrony prawnej baz danych (ang. <i>Database Directive</i> )
4.	Dyrektywa PE i Rady 98/84/WE z 20 listopada 1998 r. w sprawie ochrony usług opartych lub polegających na warunkowym dostępie (ang. <i>Conditional Access Directive</i> )
5.	Dyrektywa PE i Rady 2001/29/WE z 22 maja 2001 r. ws. harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (dalej jako: Dyrektywa InfoSoc, ang. <i>InfoSoc Directive</i> )
6.	Dyrektywa PE i Rady 2001/84/WE z 27 września 2001 r. w sprawie prawa autora do wynagrodzenia z tytułu odsprzedaży oryginalnego egzemplarza dzieła sztuki (ang. <i>Resale Right Directive</i> )
7.	Dyrektywa PE i Rady 2004/48/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (ang. <i>IPRED</i> )
8.	Dyrektywa PE i Rady 2006/115/WE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (dalej jako: Dyrektywa ws. prawa najmu i użyczenia, ang. <i>Rental and Lending Directive</i> )
9.	Dyrektywa PE i Rady 2006/116/WE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (dalej jako: Dyrektywa o czasie trwania, ang. <i>Term Directive</i> )
10.	Dyrektywa PE i Rady 2009/24/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (ang. <i>Software Directive</i> )
11.	Dyrektywa PE i Rady 2010/13/UE z 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dalej jako: Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, ang. <i>AVMS</i> )

Lp.	Dyrektywy i rozporządzenia dotyczące prawa autorskiego
12.	Dyrektywa PE i Rady 2011/77/UE z 27 września 2011 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (dalej jako: Dyrektywa o czasie trwania praw, ang. <i>Term Directive</i> )
13.	Dyrektywa PE i Rady 2012/28/UE z 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych (dalej jako: Dyrektywa o dziełach osieroconych, ang. <i>Orphan Works Directive</i> )
14.	Dyrektywa PE i Rady 2014/26/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania <i>online</i> na rynku wewnętrznym (dalej jako: Dyrektywa o zbiorowym zarządzaniu prawami, ang. <i>CRM Directive</i> )
15.	Dyrektywa PE i Rady (UE) 2017/1564 z 13 września 2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (dalej jako: Dyrektywa Marrakesh, ang. <i>Marrakesh Directive</i> )
16.	Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2017/1563 z 13 września 2017 r. w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem (ang. <i>Regulation implementing the Marrakesh Treaty in the EU</i> )
17.	Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2017/1128 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług <i>online</i> w zakresie treści (ang. <i>Portability Regulation</i> )
18.	Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/789 z 17 kwietnia 2019 r. ustanawiająca przepisy dotyczące wykonywania praw autorskich i praw pokrewnych mające zastosowanie do niektórych transmisji <i>online</i> prowadzonych przez organizacje radiowe i telewizyjne oraz do reemisji programów telewizyjnych i radiowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/83/EWG
19.	Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/790 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE (dalej jako: Dyrektywa DSM, ang. <i>DSM Directive</i> )

Źródło: Strona internetowa KE <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/copyright>.

Z kolei polskie przepisy dotyczące prawa autorskiego oraz branż kreatywnych są regulowane w Ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Ust. pr. aut. 1994 z późniejszymi zmianami, ostatnie z 2018 r.). Oprócz tej ustawy istnieją jeszcze: Ustawa o radiofonii i telewizji (Ust. RiTV 1993), która dotyczy sektora audiowizualnego/nadawczego oraz Ustawa Prawo prasowe (Ust. pr. pras. 1984) i Ustawa o Polskiej Agencji Prasowej – obie dotyczą sektora prasy. W związku z koniecznością implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów wynikających z dyrektyw UE przepisy krajowe podlegają sukcesywnym nowelizacjom. Jeśli chodzi o przepisy prawno-autorskie *sensu stricto*, to z reguły następuje nowelizacja Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (wyjątkiem jest tu implementacja dyrektywy o zbiorowym zarządzaniu prawami; jej przepisy zostały wdrożone poprzez odrębną Ustawę (Ust. o z.z. 2018)). Podobnie jest w przypadku dyrektyw dotyczących sektora audiowizualnego: w Polsce przepisy są implementowane poprzez nowelizację Ustawy o radiofonii i telewizji (Ust. RiTV 1993). Jeśli zaś chodzi o polskie przepisy dotyczące prawa prasowego, to do chwili obecnej nie wynikały one z regulacji unijnych, ponieważ te w zasadzie nie dotyczyły tej branży. Istotną zmianą w tym zakresie są przepisy najnowszej dyrektywy UE (w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym, dalej jako: Dyrektywa DSM, z ang.: *Digital Single Market*), które wprowadzają dodatkowe prawa dla wydawców prasy (na chwilę obecną nie wiadomo jeszcze, jak zostaną one zaimplementowane do polskiego porządku prawnego).

### 3.1.2 Lobbing w ramach polskich i unijnych kompetencji prawodawczych w zakresie prawa autorskiego

Prawo autorskie podlega częściowo unijnym, a częściowo krajowym kompetencjom prawodawczym. Do kompetencji UE należą obszary, które dotyczą autorskich i pokrewnych praw majątkowych, ponieważ mają one wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. W pozostałych przypadkach regulacja leży w gestii poszczególnych państw członkowskich. W zasadzie najważniejsze przepisy prawno-autorskie (dotykające sfery majątkowej i gospodarczej) wynikają obecnie z regulacji unijnych. Chodzi o ukształtowanie przepisów ogólnych, chociaż stopień ogólności poszczególnych dyrektyw jest różnicowany. Na szczeblu krajowym chodzi natomiast o szczegółowy i praktyczny ich wymiar.

Unijny proces legislacyjny w obszarze prawa autorskiego toczy się w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej, zgodnie z którą inicjatywę legislacyjną posiada Komisja Europejska. Gotowy wniosek z propozycją aktu prawnego przekazywany jest do Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE. Jak już zostało powiedziane (punkt 2.3.1), lobbing na szczeblu unijnym odbywa się albo

z wykorzystaniem ścieżki brukselskiej (podmioty działają wówczas na miejscu i zwracają się do instytucji o charakterze wspólnotowym, przede wszystkim do KE i PE), albo narodowej (podmioty działają przez przedstawicieli krajowych, tj. przez ministerstwo lub przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej i zwracają się do RUE). W związku z faktem, iż Komisja Europejska ma inicjatywę legislacyjną, uważa się, że największe możliwości wpływu istnieją właśnie na etapie prac tej instytucji. Za unijną politykę w zakresie poszczególnych aspektów prawa autorskiego odpowiedzialne są różne jednostki Komisji (w przeszłości usytuowane niekiedy w różnych dyrekcjach generalnych). Niektóre z nich zajmują się ogólnymi zagadnieniami dotyczącymi praw i wyjątków (np. w zakresie czasu trwania praw, najmu i użyczenia, prawa odsprzedaży itd.), inne obszarem audiowizualnym i kulturą cyfrową, a jeszcze inne piractwem oraz egzekwowaniem praw lub też zagadnieniami związanymi z platformami internetowymi.

W Polsce procesy legislacyjne w obszarze prawa autorskiego są inicjowane zarówno wtedy, gdy zachodzi konieczność wdrożenia prawa unijnego, jak i wtedy, gdy dane zagadnienie należy do kompetencji krajowych. W odniesieniu do legislacji wynikającej z dorobku UE, podmioty lobują w momencie implementacji dyrektyw unijnych. Wpływ poprzez lobbing jest możliwy, ponieważ ustawodawca krajowy ma pewną swobodę w zakresie wdrażania regulacji (np. w ustalaniu brzmienia przepisów, opracowywaniu rozwiązań prawnych, określaniu ich miejsca w polskim porządku prawnym, uporządkowywaniu i/lub adaptacji polskich rozwiązań prawnych w danym zakresie, jeśli takie istnieją itd.). Jeśli natomiast projektowane przepisy nie wynikają z unijnego dorobku prawnego, to lobbing występuje również, ale w przypadku przepisów, które nie dotyczą bezpośrednio majątkowych praw autorskich. Przykładem takich obszarów są, np. polska regulacja w zakresie czystych nośników lub polska regulacja dotycząca dzieł o wyczerpanym nakładzie, która wyprzedziła regulację unijną, albo regulacje, które, choć nie modyfikują przepisów prawno-autorskich, to wprowadzają przepisy dotyczące funkcjonowania branż kreatywnych lub samych interesariuszy (występuje się o wsparcie finansowe, o ustalenie tabel wynagrodzeń, dąży do ustanowienia odpowiednich przepisów dotyczących podatku VAT (informacje pozyskane z wywiadów: W5, W6, W7) lub przepisów o stowarzyszeniach (wywiad W4)). W tym drugim przypadku istnieje rzecz jasna większa dowolność w zakresie działań lobbingowych prowadzonych przez zainteresowane strony.

Na ogół jednak w zakresie prawa autorskiego mamy do czynienia z rządowymi projektami ustaw, które implementują unijny dorobek prawny. Wnioskodawcą w zakresie projektu ustawy jest właściwe ministerstwo, które dysponuje inicjatywą legislacyjną.

## 3.2 Reprezentacja interesów i lobbng w prawie autorskim

### 3.2.1 Interesariusze

Prawo autorskie reguluje sytuację prawną podmiotów, które stanowią grupy interesu (grupy społeczne), dążące do wypracowania korzystnych dla siebie regulacji prawnych. Poniżej przedstawimy krótką charakterystykę głównych grup interesu oraz ich reprezentacji.

Przepisy prawa autorskiego regulują w pierwszej kolejności sytuację prawną i ekonomiczną podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich oraz z tytułu praw pokrewnych (w stosunku do praw autorskich). Prawa autorskie przysługują zatem twórcom z tytułu stworzenia dzieła. Chodzi o prawa pisarzy, kompozytorów, malarzy itd. Majątkowe prawa autorskie są zbywalne, mogą więc przejść na inne podmioty lub można udzielić na ich korzystanie licencji. W związku z tym dysponentem majątkowych praw autorskich mogą być także inne osoby, jak np. spadkobiercy, wydawcy, nadawcy lub producenci. Z kolei prawa pokrewne przysługują dwóm kategoriom podmiotów, tj. tym, które wnoszą do dzieł pierwiastek twórczy, jak w przypadku artystów wykonawców (np. aktorów, recytatorów, dyrygentów, instrumentalistów, wokalistów, tancerzy, mimów) oraz tym, które przyczyniają się do stworzenia lub eksploatacji dzieła poprzez wniesienie pierwiastka finansowego (np. producentom nagrań muzycznych (fonogramów) i wideogramów, nadawcom nadań radiowych i telewizyjnych, a także wydawcom pierwszych wydań oraz wydań naukowych i krytycznych).

Inną grupę interesu stanowią użytkownicy korzystający z dóbr niematerialnych. Korzystanie z chronionych przedmiotów (dzieł i przedmiotów praw pokrewnych) może odbywać się w celach zarobkowych lub niezarobkowych. W pierwszym przypadku, aby uniknąć naruszenia praw autorskich, konieczne jest uzyskanie zgody podmiotów uprawnionych lub uzyskanie licencji na korzystanie z chronionych dóbr (zazwyczaj odpłatnie). Korzystanie z dzieł odbywa się wówczas w ramach działalności zarobkowej innych podmiotów, ale także w szczególnym przypadku, tj. gdy podmioty uprawnione z tytułu praw pokrewnych eksploatują dobra intelektualne objęte prawami autorskimi. Wówczas podmioty te występują w podwójnej roli: jako użytkownicy oraz jako posiadacze praw. Ponieważ branże kreatywne posiadają właściwą sobie specyfikę, zwłaszcza jeśli chodzi o sposoby eksploatacji chronionych treści oraz funkcjonujące w tych branżach modele biznesowe, poszczególne grupy (reprezentujące niekiedy ten sam sektor gospodarki) mogą mieć rozbieżne interesy (zob. dalej, pkt 3.2.2). Jeśli chodzi o korzystanie z chronionych dóbr w celach niezarobkowych, to mówi się o tzw. dozwolonym użytku przewidzianym w ramach wyjątków/ograniczeń treści praw autorskich lub pokrewnych. W tego typu przypadkach mamy do czynienia

z dwoma rodzajami użytkowników, tj. użytkownikami instytucjonalni (biblioteki, archiwa, mediateki, placówki naukowe, oświatowe itd.) oraz konsumentami dóbr niematerialnych, określanymi także jako użytkownicy końcowi (czyli osoby fizyczne, internauci) korzystający z chronionych treści na użytek własny.

Regulacje prawno-autorskie dotyczą ponadto podmiotów, które przyczyniają się do eksploatacji dzieł w inny niż omówiony wyżej sposób. Mamy tu na myśli np. producentów czystych nośników i sprzętu umożliwiającego zwielokrotnianie dzieł (jak np. odtwarzacze CD, kserografy). Obecnie coraz większą rolę odgrywają pośrednicy / usługodawcy internetowi, którzy oferują internetowy dostęp do chronionych treści. Wśród tej kategorii podmiotów wyróżnia się np. internetowe platformy informacyjne, agregatory treści, media społecznościowe itd.

Aby skutecznie zabiegać o swoje interesy poszczególne grupy tworzą własne organizacje krajowe, choć zdarza się, że podmioty gospodarcze podejmują działania samodzielnie. Organizacje te różnią się od siebie pod względem charakteru i struktury. Niektóre z nich zrzeszają osoby fizyczne, inne składają się z firm lub stowarzyszeń, a jeszcze inne stanowią szerokie platformy współpracy różnych podmiotów. Na szczeblu unijnym podmioty krajowe (stowarzyszenia i/lub podmioty gospodarcze) działają poprzez swoje ponadnarodowe organizacje parasolowe (określane często mianem europejskich federacji).

W Polsce podmioty uprawnione, ale także inne podmioty gospodarcze działające na podstawie przepisów prawno-autorskich, są reprezentowane przez stowarzyszenia i izby, które posiadają zróżnicowaną strukturę, i które w swoim obszarze działań mają różne zadania. Należą do nich:

- 1) stowarzyszenia i zrzeszenia branżowe:
  - a) stowarzyszenia sektorowe (np. Stowarzyszenie Sygnał),
  - b) stowarzyszenia międzysektorowe (np. Stowarzyszenie Kreatywna Polska),
  - c) organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi,
- 2) izby gospodarcze:
  - a) izby branżowe (np. Izba Wydawców Prasy, Polska Izba Książki, Krajowa Izba Producentów Audiowizualnych),
  - b) izby międzysektorowe (np. Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji),
- 3) horyzontalne organizacje biznesowe (np. *Business Centre Club*),
- 4) organizacje pracodawców (np. Konfederacja Lewiatan).

Szczególnym rodzajem stowarzyszeń są organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i/lub prawami pokrewnymi (dalej jako: o.z.z.). Chociaż ich głównym zadaniem jest udzielanie licencji w imieniu podmiotów uprawnionych oraz pobieranie i dystrybucja należnych tantiem, to podejmują one także działa-

nia wobec ustawodawcy celem ochrony interesów zrzeszonych podmiotów. Warto podkreślić, iż niektóre o.z.z. działają na rzecz dwóch lub kilku kategorii grup interesu lub obejmują swym zakresem różne sektory kreatywne (zob. Tabela 5 i Tabela 6).

**Tabela 5. Organizacje zbiorowego zarządzania według sektorów kreatywnych**

Lp.	Organizacje Zbiorowego Zarządzania	Sektor wydawn.	Sektor muz. i sł.-muz.	Sektor audio-wiz.	Sektor wiz.
1.	Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOIPIPOL	X			
2.	Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL	X			
3.	Stowarzyszenie Autorów i Wydawców Copyright Polska SAiW CP	X			
4.	Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP		X		
5.	Stowarzyszenie Filmowców Polskich – Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych SFP – ZAPA	X	X	X	
6.	Stowarzyszenie Twórców Ludowych STL		X		
7.	Stowarzyszenie Związek Artystów Wykonawców STOART		X		
8.	Stowarzyszenie Autorów ZAIKS	X	X		
9.	Związek Artystów Scen Polskich ZASP			X	
10.	Związek Polskich Artystów Fotografików ZPAF				X
11.	Związek Polskich Artystów Plastyków ZPAP				X
12.	Związek Producentów Audio-Video ZPAV		X	X	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych na stronach o.z.z.

Tabela 6. Organizacje zbiorowego zarządzania według kategorii interesariuszy

Lp.	Organizacje Zbiorowego Zarządzania	Twórcy	Producenci i wydawcy	Artyści-wykonawcy	Inni
1.	Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOIIPOL	X			
2.	Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL	X	X		
3.	Stowarzyszenie Autorów i Wydawców Copyright Polska SAiW CP	X	X		
4.	Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP			X	
5.	Stowarzyszenie Filmowców Polskich – Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych SFP – ZAPA	X	X	X	X
6.	Stowarzyszenie Twórców Ludowych STL	X		X	
7.	Stowarzyszenie Związków Artystów Wykonawców STOART			X	
8.	Stowarzyszenie Autorów ZAIKS	X			
9.	Związek Artystów Scen Polskich ZASP			X	
10.	Związek Polskich Artystów Fotografików ZPAF	X			
11.	Związek Polskich Artystów Plastyków ZPAP	X			
12.	Związek Producentów Audio-Video ZPAV		X		

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych na stronach o.z.z.

Również użytkownicy dzieł chronionych powołują swoje organizacje w celu lepszej reprezentacji swoich interesów. Na przykład użytkownicy instytucjonalni działają poprzez stowarzyszenia sektorowe (np. Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich, Stowarzyszenie EBIB), a także poprzez organizacje międzysektorowe oraz szersze platformy (jak Koalicja Otwartej Edukacji, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych). Zdarza się też, że działają samodzielnie. Z kolei interesy użytkowników końcowych, tj. tzw. interesy rozproszone, są reprezentowane (głównie) przez organizacje pozarządowe działające ogólnie na rzecz praw obywateli i/lub mające profil strażniczy, takie jak np. Fundacja Nowoczesna Polska, Fundacja Panoptykon lub Fundacja Centrum Cyfrowe.

Działalność lobbyingowa organizacji krajowych wynika z faktu, iż dysponują one odpowiednią wiedzą w zakresie praktycznego funkcjonowania przepisów

prawa autorskiego, pełniąc w systemie politycznym funkcję ekspercką. Jednak w przeciwieństwie do większości ponadnarodowych podmiotów, które uczestniczą w unijnym procesie legislacyjnym, ich działalność nie sprowadza się tylko do działalności lobbingowej. Ta jest prowadzona niejako „przy okazji” danego procesu legislacyjnego. Oznacza to, że lobbing uprawiany przez organizacje krajowe ma często charakter poboczny w stosunku do zadań statutowych. Poza tym, w Polsce nie wszystkie organizacje włączają się w procesy legislacyjne w równym stopniu (niektóre nie włączają się wcale). Interesujące byłoby uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak traktować działania organizacji o charakterze reprezentacyjnym, tzn. takich, których celem jest szeroko pojęta promocja idei i wartości. Wydaje się, iż niekiedy można by je zakwalifikować również do działań lobbingowych, jeśli rzeczywiście miałyby związek z procesem legislacyjnym (szerzej, pkt 3.2.3).

### 3.2.2 Układ reprezentacji interesów

Układ reprezentacji interesów w obszarze prawa autorskiego cechuje asymetryczność, która z definicji działa na korzyść podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych (dysponentów praw majątkowych) oraz na rzecz korporacji działających w oparciu o przepisy prawno-autorskie, kosztem interesów użytkowników chronionych dóbr. Wspomniana asymetria wynika, jak się wydaje, z konstrukcji prawa autorskiego, które chroni różne kategorie podmiotów uprawnionych, ale nie chroni już użytkowników dzieł (ci ostatni korzystają z chronionych dóbr jedynie na podstawie wyjątków i ograniczeń treści praw autorskich i pokrewnych). W konsekwencji powstaje dysproporcja między stronami, wynikająca z silnej pozycji gospodarczej podmiotów uprawnionych (mowa tu zarówno o podmiotach reprezentujących międzynarodowe koncerny branży rozrywkowej, jak i o koncernach internetowych, takich jak pośrednicy internetowi) i słabej pozycji prawnej użytkowników.

Innym czynnikiem, który wpływa na asymetrię reprezentacji interesów jest fakt, iż liczebnie organizacje grup interesu (reprezentujące podmioty uprawnione z tytułu praw autorskich lub pokrewnych) przeważają w stosunku do organizacji reprezentujących interesy użytkowników chronionych treści. Wynika to z różnorodności podmiotów uprawnionych, bowiem w grę wchodzi różne kategorie osób (twórcy, artyści, producenci, wydawcy itp.). Z uwagi na odmienną specyfikę utworów w różnych branżach kreatywnych oraz sposoby eksploatacji chronionych treści poszczególne kategorie interesariuszy powołują własne organizacje branżowe, które chronią ich interesy. Skutkuje to, z jednej strony, szerszą reprezentacją interesów podmiotów uprawnionych, lecz z drugiej, rozdrobnieniem grup oraz wąską specjalizacją. Dobrym przykładem ilustrującym tego typu

sytuację jest występowanie obok siebie różnych organizacji działających na rzecz interesów artystów<sup>28</sup> lub organizacji działających w imieniu wydawców<sup>29</sup>.

Liczebną nierówność w reprezentacji interesów (pomiędzy organizacjami podmiotów uprawnionych a organizacjami użytkowników) pogłębia dodatkowo fakt, iż organizacje chroniące podmioty uprawnione, poprzez fakt, iż reprezentują jakąś branżę, mają na ogół częściej charakter sektorowy w stosunku do organizacji broniących interesów użytkowników, które z kolei cechuje międzysektorowość (np. organizacje pozarządowe). Podczas gdy organizacje podmiotów uprawnionych lobbują za konkretnymi przepisami prawno-autorskimi, znając problemy swojej branży od strony praktycznej, organizacje użytkowników zajmują się wieloma obszarami, w tym regulacjami prawno-autorskimi, co sprawia, że nie są skoncentrowane na przedmiocie w takim samym stopniu (często nie dysponują taką samą wiedzą praktyczną, tj. wiedzą branżową) (Vetulani-Cęgiel 2017a, s. 123). Między innymi z tych względów często wskazuje się na zależność pomiędzy rodzajem podmiotów a skutecznością działań lobbujących<sup>30</sup>.

Pomiędzy różnymi kategoriami interesariuszy zachodzi niekiedy konflikt interesów. Rzecz jasna, główny konflikt interesów przebiega na linii: podmioty uprawnione *versus* użytkownicy chronionych treści. O ile ci pierwsi działają w celu powiększenia swoich dochodów z tytułu praw, jakie im przysługują, o tyle ci drudzy pragną ograniczenia opłat<sup>31</sup>. Jednak konflikt interesów jest również zauważalny pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów uprawnionych. Dla poparcia tego stwierdzenia wystarczy wskazać rozbieżne interesy takich podmiotów, jak: podmioty działające w różnych sektorach przemysłu kreatywnego (np. artyści muzycy i artyści plastycy, lub też wydawcy muzyczni, wydawcy

---

<sup>28</sup> Np. pośród organizacji zbiorowego zarządzania prawami w Polsce można wyodrębnić organizacje działające na rzecz wykonawców muzyki (Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP, Stowarzyszenie Związków Artystów Wykonawców STOART) lub na rzecz aktorów (Związek Artystów Scen Polskich – Stowarzyszenie Polskich Artystów Teatru, Filmu, Radia i Telewizji), fotografików (Związek Polskich Artystów Fotografików), plastyków (Związek Polskich Artystów Plastyków).

<sup>29</sup> Np. wydawców w sektorze prasy reprezentują: Izba Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, Stowarzyszenie Prasy Lokalnej, Związek Kontroli Dystrybucji Prasy, Centrum Monitoringu Wolności Prasy, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL, a w sektorze książki: Polskie Towarzystwo Wydawców Książek, Polska Izba Książki, Stowarzyszenie Autorów i Wydawców Copyright Polska.

<sup>30</sup> Nie można jednak automatycznie zakładać większej skuteczności lobbującej podmiotów sektorowych reprezentujących interesy ekonomiczne w stosunku do podmiotów horyzontalnych działających na rzecz interesów rozproszonych. Ponadto, przy badaniu skuteczności należy wziąć pod uwagę również inne czynniki niż typ grupy (szerzej pkt 5.1).

<sup>31</sup> W żargonie podmioty opowiadające się za wzmocnieniem reżimu prawa autorskiego nazywane są „kontentowcami”, natomiast te, które dążą do jego ograniczenia, promując domenę publiczną, „otwartystami” (wywiad W8).

prasy i wydawcy różnych rodzajów książek), a także podmioty działające w tym samym sektorze kreatywnym lecz posiadające odmienną sytuację ekonomiczną (np. sławni muzycy i muzycy wykonawcy lub też artyści wnoszący element twórczy do dzieł i producenci wnoszący pierwiastek finansowy (Vetulani-Cęgiel 2015c)). Różnice uwidaczniają się też w przynależności do organizacji parasolowych. Otóż artyści wykonawcy są reprezentowani m.in. również przez związki zawodowe, a podmioty uprawnione zrzeszają się w związkach pracodawców. Rozdrobnienie interesów poszczególnych grup sprawia, iż niekiedy trudno jest osiągnąć kompromis w kwestiach spornych (Vetulani-Cęgiel 2017a, s. 123).

Obecny układ reprezentacji interesów podlega częściowym zaburzeniom spowodowanym pojawieniem się nowego rodzaju interesariuszy, a mianowicie pośredników internetowych (platform internetowych, agregatorów treści, jak np. Google news, YouTube itd.). Interesariuszami stały się duże koncerny (i dlatego mówi się o lobbingu korporacyjnym), których interesy pozostają w opozycji do dysponentów praw autorskich i pokrewnych, a niekiedy w opozycji do użytkowników.

### 3.2.3 Spory o granice lobbingu

Mimo teoretycznie jasnej definicji lobbingu, niekiedy trudno jest wyznaczyć precyzyjnie granice tego zjawiska. Niektórzy praktycy twierdzą, że lobbing polega na redagowaniu przepisów prawnych i poprawek, a cała reszta działalności (promowanie idei, zwracanie się do opinii publicznej itp.) jest rzecznictwem interesów (wywiad W10). Wydaje się jednak, iż te opinie są zbyt uproszczone. W rzeczywistości obserwuje się całe *spectrum* działań będących na granicy lobbingu i rzecznictwa interesów (i/lub innych form komunikowania politycznego). Mamy tu na myśli wypowiedzi osób publicznych i ekspertów, działania z zakresu kreowania wizerunku lub promocji idei, działania prowadzone w mediach, udział w kampaniach społecznych, działania konsultingowe itp. Coraz częściej mówi się także dzisiaj o *lobbingu obywateli*. Poniżej spróbujemy nakreślić granice lobbingu i rzecznictwa interesów w odniesieniu do prawa autorskiego.

Upraszczając to, co zostało powiedziane na początku tej pracy, o lobbingu mówi się, gdy podmiot, reprezentując jakąś grupę interesu, działa w jej imieniu wobec decydentów, chcąc uzyskać dla tej grupy jakieś korzyści (np. korzystne regulacje prawne). W ten sposób postępuje większość stowarzyszeń, organizacji i izb gospodarczych. Z kolei o rzecznictwie interesów mówi się w przypadku działań prowadzonych w czyimś imieniu lub na rzecz jakiejś sprawy, jednak bez związku z działaniami legislacyjnymi. Rzecznictwo odnosi się zwykle do promowania idei i wartości oraz do działań w imię dobra publicznego (np. wolności, demokracji, praw człowieka), a także do działań rzecz interesów szerokich grup

społecznych, czyli tzw. interesów rozproszonych (np. osób niepełnosprawnych, niepełnoletnich, starszych). O ile w przypadku interesu publicznego rzecz wydaje się oczywista, o tyle w przypadku interesów rozproszonych rozgraniczenie rzecznictwa od lobbingu jest trudniejsze, zwłaszcza gdy określone grupy społeczne nie posiadają swoich organizacji sektorowych. Zasadne wydaje się zatem pytanie o status przywołanych działań, a mianowicie: czy podmioty działające na rzecz interesów rozproszonych, takie jak organizacje pozarządowe, think-tanki lub środowiska akademickie, prowadzą działalność lobbingową, czy raczej rzecznictwo interesów?

Odpowiedź na to pytanie tkwi w przyjętych kryteriach lobbingu, tzn. w zależności od relacji łączących podmiot podejmujący działania na rzecz określonych interesów z beneficjentem takich działań, a także od kontekstu politycznego. Zatem, jeśli dana organizacja pozarządowa działa wprost na rzecz określonych interesów, a działania toczą się w związku z konkretnym procesem legislacyjnym, to można mówić o lobbingu. Na przykład lobbing ma miejsce, gdy beneficjenta działań można określić na podstawie przepisów statutowych. Jedną z nielicznych organizacji, która deklaruje wprost, iż zajmuje się obszarem prawa autorskiego, broniąc interesów użytkowników, jest Fundacja Centrum Cyfrowe. Wiele organizacji pozarządowych nie działa jednak wprost na rzecz interesów internautów lub użytkowników chronionych dóbr, lecz ogólnie, na rzecz upowszechniania oraz ochrony wolności i praw człowieka, a także swobód obywatelskich (np. Fundacja Panoptykon) (Statut FP: § 7, pkt 3) albo na rzecz promocji i ochrony wolności korzystania z dóbr kultury oraz praw i wolności obywatelskich (np. Fundacja Nowoczesna Polska) (Statut FNP: § 8, pkt 1 i 3). Oznacza to, iż organizacje te są aktywne w obszarze prawa autorskiego, o ile występuje ryzyko naruszenia praw obywateli przez projektowane przepisy prawno-autorskie (jak np. było to w przypadku ACTA). W przypadku gdy podmioty te prowadzą działania w związku z procesem legislacyjnym, i wówczas jasno wskazują beneficjenta, można je zakwalifikować jako lobbingowe.

Innym przykładem lobbingu mogą być działania jakiejś organizacji pozarządowej (lub think-tanku, firmy konsultingowej, kancelarii prawnej itd.) na rzecz określonych interesów w związku z otrzymaniem konkretnego zlecenia od przedstawicieli jakiejś grupy interesu (np. zlecenie na opracowanie stanowiska grupy dla o.z.z., reprezentowanie grupy na spotkaniach z ustawodawcą itd.) W tego typu przypadkach mówi się o lobbingu pośrednim (zwłaszcza gdy organizacja, na poparcie swoich postulatów, dostarcza informacje opracowane przez podmioty zewnętrzne uważane za autorytety/ekspertów w dziedzinie).

Gdy brak jest jasno określonego związku między podmiotami, i gdy działania podejmowane są w ramach publicznej debaty (a nie procesów legislacyjnych), mówi się o rzecznictwie interesów. Do rzecznictwa zalicza się wypowiedzi

osób publicznych lub niezależnych ekspertów (np. przedstawiciele świata nauki, think-tanków<sup>32</sup>), działania podmiotów na rzecz jakiejś grupy społecznej z uwagi na dobro publiczne, promocję idei i wartości (w szczególności w imię demokracji, wolności obywatelskich i praw obywateli w sieci), działania w imieniu instytucji publicznej (np. ekspertyzy opracowywane przez *Institute for Information Law (IViR)*, *University of Amsterdam* na zlecenie Komisji Europejskiej, zob. np. Hugenholtz i in. 2006).

Specyficzną formą działalności w sferze publicznej jest consulting, czyli inaczej mówiąc doradztwo polityczne (Kopka, Piontek & Minkenberg 2018). Różni się dwa jego rodzaje, tj. doradztwo strategiczne (ang. *political consulting*) oraz doradztwo merytoryczne (ang. *political advice*). Pierwsze jest podejmowane przez różnego rodzaju firmy lub agencje PR/konsultingowe, skupia się na kreowaniu wizerunku, komunikacji z wyborcami oraz prezentacji medialnej i nie jest działalnością lobbingową. Drugie z kolei, mając charakter doradztwa merytorycznego, można zaliczyć do lobbingu. Badania pokazują, iż w Polsce (inaczej niż np. w Niemczech) przeważa pierwszy z wymienionych typów działań (ibid.). Doradztwo merytoryczne natomiast polega na opracowywaniu i dostarczaniu danych, ekspertyz, argumentów na rzecz danej sprawy. W Polsce ten rodzaj doradztwa prowadzą przeważnie think-tanki, które przejęły od uniwersytetów funkcje analityczne (dostarczając ekspertyzy)<sup>33</sup> oraz kancelarie prawne. W obszarze prawa autorskiego ten rodzaj doradztwa (rozumianego jako lobbing) prowadzą organizacje grup interesu, a także kancelarie prawne, które działają na ich zlecenie (wywiad W5).

Warto zastanowić się, jak traktować naciski na decydentów ze strony obywateli. Raczej mówi się wówczas o partycypacji politycznej społeczeństwa, chociaż niekiedy można zaliczyć tego typu aktywność do lobbingu, w szczególności gdy pojedyncze osoby, wywodzące się z jakiegoś środowiska, działają na jego rzecz, a ich działalność publiczna/polityczna jest prowadzona w związku z toczącym się procesem legislacyjnym. W obszarze prawa autorskiego do takich osób należą najczęściej sławni muzycy, piosenkarze, artyści itp. Podobnie można traktować

---

<sup>32</sup> Działania środowisk akademickich i think-tanków powinny być niezależne od interesów grup (z definicji, ponieważ te środowiska nie są organizacjami grup interesu) i powinny mieć na uwadze dobro publiczne. Działalność tych środowisk ma bardziej charakter rzecznictwa interesów niż lobbingu. Kwestia ta jest jednak sporna w przypadku dużego zaangażowania w procesy polityczne i legislacyjne. Np. środowisko naukowe z dużym zaangażowaniem włączyło się w działania przeciwko wydłużaniu czasu trwania praw pokrewnych (Vetulani-Cęgiel 2015c, s. 300), a Instytut Spraw Obywatelskich występował przeciwko projektowanej Dyrektywie DSM, zob. <https://inspro.org.pl/tag/stop-acta-2/>.

<sup>33</sup> Pogląd wygłoszony podczas debaty eksperckiej „*How to ensure meaningful public participation in law-making: learning from national experiences*” zorganizowanej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy OBWE w dniu 30.11.2018 r. w Warszawie.

udział w procesie legislacyjnym podmiotów gospodarczych (firm, korporacji), tym bardziej że zwykle posiadają one wewnętrzne jednostki odpowiedzialne za lobbting (jeśli chodzi o prawo autorskie, takimi podmiotami są np. nadawcy). I choć są to indywidualne podmioty, to przeważnie działają one na rzecz całego swojego środowiska ze względu na fakt, iż chodzi o lobbting legislacyjny, a nie o decyzje personalne.

Ciekawą kwestią jest to, jak interesariusze postrzegają swoją rolę podczas lobbowania. Zwykle określają oni swoją działalność jako konsultacyjną i doradczą wobec ustawodawcy (w zakresie rozwiązań prawnych) lub jako rzecznictwo interesów społecznych (nie uważają siebie za lobbystów, choć niektórzy są skłonni uznać ostatecznie swoją działalność za lobbtingową) (wywiady W5, W6). Takie rozumienie wynika zapewne z negatywnych konotacji, jakie termin *lobbting* wywołuje w dalszym ciągu, a także z wąskiego zakresu definicyjnego zawartego w Ustawie o lobbtingu. Wyjątek stanowią podmioty aktywne na szczeblu UE, a zwłaszcza widniejące w unijnym Rejestrze służącym przejrzystości. Sama działalność na szczeblu UE, rozumiana jako obrona polskich interesów, jest bardziej akceptowalna społecznie (wywiady W1, W8, W9).

### 3.3 Legislacja w obszarze prawa autorskiego w Polsce i w UE w latach 2013–2019

#### 3.3.1 Działania legislacyjne w Polsce

W latach 2013–2019 ustawodawca polski prowadził szereg prac legislacyjnych dotyczących prawno-ekonomicznej sytuacji podmiotów, funkcjonujących w obrębie tzw. kreatywnych sektorów gospodarki, czyli kultury, radiofonii i telewizji, prasy itd. Powstało kilkanaście rządowych projektów ustaw i tyle samo projektów parlamentarnych.

Około połowa projektów rządowych wynikała z konieczności implementacji przepisów unijnych do ustawodawstwa polskiego (zawsze w tego typu przypadkach procesy legislacyjne są prowadzone przez Rząd (Ust. kooperacyjna 2010)). Istniała konieczność dostosowania prawa do następujących uregulowań unijnych:

- dyrektywa 93/83/EWG w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową – projekt ustawy nr UC94, a następnie UC3,
- dyrektywa 2001/29/WE w sprawie prawa autorskiego w społeczeństwie informacyjnym (częściowe wdrożenie przepisów) – projekt ustawy nr UC123, a następnie UC159,

- dyrektywa 2006/115/WE w sprawie prawa najmu i użyczenia (częściowe wdrożenie przepisów) – projekt ustawy nr UC123, a następnie UC159,
- dyrektywa 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych – projekt ustawy nr UD199,
- dyrektywa 2011/77/UE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych – projekt ustawy nr UC123,
- dyrektywa 2012/28/UE w sprawie dzieł osieroconych – projekt ustawy nr UC123, a następnie UC159,
- wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Wizerkaniuk przeciwko Polsce (skarga nr 18990/05) wydanego 5.07.2011 r. – projekt ustawy nr UD191,
- dyrektywa 2014/26/UE w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania *online* na rynku Wewnętrznym – projekt ustawy nr UC4,
- dyrektywa 2014/53/UE z 16.04.2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylającej dyrektywę 1999/5/WE – projekt ustawy nr UC113,
- dyrektywa 2017/1564 w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem – projekt ustawy nr UC132,
- decyzja PE i Rady (UE) 2017/899 z 17.05.2017 r. w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii – projekt ustawy nr UC113,
- dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – projekt ustawy nr UD483.

W wyniku przeprowadzonych prac nastąpiła nowelizacja niektórych ustaw (np. Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Ustawy Prawo prasowe lub Ustawy o radiofonii i telewizji) albo uchwalano nowe akty prawne (np. Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej). Niekiedy uregulowania miały charakter międzysektorowy i w jakimś (tylko) stopniu dotyczyły działalności interesariuszy albo dotyczyły wybranych branż. W Polsce ministerstwem właściwym w zakresie prawa autorskiego jest Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), choć w przypadku zagadnień pokrewnych lub zakresów międzysektorowych wnioskodawcą projektów ustaw mogą być również inne ministerstwa. W tabeli poniżej przedstawiamy wykaz rządowych projektów ustaw, dotyczących branż kreatywnych, nad którymi procedowano w Polsce w latach 2013–2019 (Tabela 7).

**Tabela 7. Rządowe projekty ustaw dotyczące branż kreatywnych**

Lp.	Tytuł i zakres projektu	Okres prac*
1.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, MKiDN, UC94 Częściowe wdrożenie dyrektywy 93/83/EWG	5.07.2013 r. – 4.11.2015 r. Wycofanie projektu
2.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, MKiDN, UC123, Druk Sejmowy nr 3293 Wdrożenie dyrektywy 2011/77/UE	30.04.2014 r. – 1.07.2015 r. Ustawa z 15.05.2015 r., Dz.U. 2015 poz. 994
3.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, MKiDN, UD162 Projekt dotyczył udrożnienia postępowań prowadzonych przed Komisją Prawa Autorskiego (nie implementował prawa UE)	6.06.2014 r. – 10.04.2015 r. Wycofanie projektu
4.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, MKiDN, UC159, Druk Sejmowy nr 3449 Wdrożenie dyrektywy 2012/28/UE i częściowo 2001/29/WE oraz 2006/115/WE	30.12.2014 r. – 5.10.2015 r. Ustawa z 11.09.2015 r., Dz.U. 2015 poz. 1639
5.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji, MKiDN, UD199, Druk Sejmowy nr 203 Wdrożenie dyrektywy 2010/13/UE	8.01.2015 r. – 29.03.2016 r. Ustawa z 25.02.2016 r., Dz.U. 2016 poz. 443
6.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o Polskiej Agencji Prasowej, MSkP, UD200	14.01.2015 r. – prace w toku
7.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, MKiDN, UC3, Druk Sejmowy nr 546 Częściowe wdrożenie dyrektywy 93/83/EWG	7.12.2015 r. – 18.08.2016 r. Ustawa z 19.07.2016 r., Dz.U. 2016 poz. 1333
8.	Projekt Ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, MKiDN, UC4, Druk Sejmowy nr 2232 Wdrożenie dyrektywy 2014/26/UE	7.12.2015 r. – 29.06.2018 r. Ustawa z 15.06.2018 r., Dz.U. 2018 poz. 1293
9.	Projekt Ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, MKiDN, UD181, Druk Sejmowy nr 2794 Wsparcie finansowe produkcji audiowizualnej (projekt nie implementuje prawa UE)	13.12.2016 r. – 12.12.2018 r. Ustawa z 9.11.2018 r., Dz.U. 2019 poz. 50
10.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo prasowe, MKiDN, UD191, Druk Sejmowy nr 1604 Wdrożenie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (skarga nr 18990/05) wydanego 5.07.2011 r.	30.12.2016 r. – 15.11.2017 r. Ustawa z 27.10.2017, Dz.U. 2017 poz. 2173
11.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o opłatach abonamentowych, MKiDN, UD213, Druk Sejmowy nr 1587	21.02.2017 r. – prace w toku
12.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o kinematografii oraz Ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych, MKiDN, UD217, Druk Sejmowy nr 1427	24.02.2017 r. – 10.05.2017 Ustawa z 21.04.2017 r., Dz.U. 2017 poz. 961

Lp.	Tytuł i zakres projektu	Okres prac*
13.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji oraz Ustawy o opłatach abonamentowych, MKiDN, UD304, Druk Sejmowy nr 2501	27.09.2017 r. – 10.08.2018 r. Ustawa z 20.07.2018 r., Dz.U. 2018 poz. 1717
14.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz Ustawy o radiofonii i telewizji, MC, UC113, Druk Sejmowy nr 3116 Decyzja PE i Rady (UE) 2017/899 z 17.05.2017 r. w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii; Dyrektywa 2014/53/UE z 16.04.2014 r. ws. harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylającej dyrektywę 1999/5/WE	26.02.2018 r. – 25.03.2019 r. Ustawa z 15.03.2019 r., Dz.U. 2019 poz. 643
15.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz Ustawy o ochronie baz danych, MKiDN, UC132, Druk Sejmowy nr 2959 Wdrożenie dyrektywy 2017/1564	1.06.2018 r. – 12.12.2018 r. Ustawa z 22.11.2018, Dz.U. 2018 poz. 2339
16.	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o podatku od towarów i usług oraz Ustawy – Ordynacja podatkowa, MF, UD483, Druk Sejmowy nr 3255	01.03.2019 r. – prace w toku

\* Okres prac legislacyjnych: wpis do Wykazu Prac Legislacyjnych (WPL) Rady Ministrów – podpis Prezydenta RP lub inna forma zakończenia prac.

Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu legislacyjnego prowadzonego w oparciu o informacje ze stron internetowych Kancelarii Premiera Rady Ministrów (KPRM), RCL, Sejmu i Senatu RP.

Jeśli chodzi o parlamentarne inicjatywy legislacyjne, projekty ustaw nie dotyczyły regulacji prawno-autorskich jako takich, lecz sektorów pokrewnych, głównie radio i telewizji oraz prasy. Przeważały projekty poselskie o charakterze finansowym (związane np. z odprowadzaniem abonamentu). Na chwilę obecną (grudzień 2019 r.) tylko połowa projektów zakończyła się uchwaleniem ustawy (por. niżej, Tabela 8).

**Tabela 8. Parlamentarne projekty ustaw dotyczące branż kreatywnych**

Lp.	Tytuł i nr projektu ustawy	Data wpłynięcia do Sejmu*	Status / ostatnie działania
1.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji, nr 158	28.12.2015 r.	Ustawa z 30.12.2015 r. Dz.U. 2016 r. poz. 25
2.	Poselski projekt Ustawy o mediach narodowych, nr 442	20.04.2016 r.	Wysłuchanie publiczne 17.05.2016 r.
3.	Poselski projekt Ustawy o składce audiowizualnej, nr 443	20.04.2016 r.	Wysłuchanie publiczne 17.05.2016 r.

Lp.	Tytuł i nr projektu ustawy	Data wpłynięcia do Sejmu*	Status / ostatnie działania
4.	Poselski projekt Ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i Ustawę o składce audiowizualnej, nr 444	20.04.2016 r.	Wysłuchanie publiczne 17.05.2016 r.
5.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji oraz o uchyleniu Ustawy o opłatach abonamentowych, nr 477	22.04.2016 r.	Odrzucenie projektu 20.05.2016 r.
6.	Poselski projekt Ustawy o Radzie Mediów Narodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, nr 592	7.06.2016 r.	Ustawa z 22.06.2016 r. Dz.U. 2016 poz. 929
7.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, nr 659	6.05.2016 r.	Ustawa z 6.07.2016 r. Dz.U. 2016 poz. 1174
8.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji oraz uchyleniu Ustawy o opłatach abonamentowych, nr 1497	14.03.2017 r.	Wniosek o odrzucenie projektu (I czyt.) 8.06.2017 r.
9.	Senacki projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji, nr 1607	19.05.2017 r.	Ustawa z 22.03.2018 r. Dz.U. 2018 poz. 915
10.	Komisyjny projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo prasowe, nr 1793	11.07.2017 r.	Ustawa z 27.10.2017 r. Dz.U. 2017 poz. 2173
11.	Komisyjny projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo prasowe, nr 2353	6.03.2018 r.	Ustawa z 20.07.2018 r. Dz.U. 2018 poz. 1570
12.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o radiofonii i telewizji, nr 2590	13.04.2018 r.	Skierowanie do I czyt. do KKiSP, 5.06.2018 r.
13.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy o Polskiej Agencji Prasowej, nr 2865	25.09.2018 r.	Ustawa z 9.11.2018 r., Dz.U. 2018 poz. 2265
14.	Poselski projekt Ustawy o Obywatelskiej Radzie Mediów, nr 3267	22.02.2019 r.	Stanowisko rządu z 6.06.2019 r.
15.	Poselski projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo prasowe oraz zmianie niektórych innych ustaw, brak numeru	(19.10.2018 r.)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu legislacyjnego prowadzonego w oparciu o informacje ze stron internetowych Sejmu RP i Senatu RP; informacje na temat wcześniejszych lat są niedostępne.

Analiza mechanizmów lobbingowych przeprowadzona w dalszej części pracy obejmuje rządowe projekty ustaw dotyczące przepisów prawno-autorskich *sensu stricto* (nie obejmuje projektów nierządowych ani rządowych projektów, które nie dotyczą praw autorskich, ani lobbingu wokół innych aktów prawnych, np. rozporządzeń). Wybrane procesy legislacyjne wydają się być reprezentatywne i w zasadzie tylko one pozwalają uchwycić specyfikę lobbingu, ponieważ nie ma obowiązku przeprowadzania konsultacji w przypadku innego typu projektów. Dodatkowo, projekty rządowe pozwalają mieć wgląd w prace na etapie par-

lamentarnym. Procesy dotyczące treści praw autorskich cieszyły się ponadto dużym zainteresowaniem interesariuszy, zarówno przedstawicieli branż kreatywnych, jak i użytkowników. Było to z pewnością podyktowane unijnymi regulacjami prawno-autorskimi, które dotyczą sfery majątkowej, ale także szerszym niż w przypadku rozporządzeń zakresem konsultacji.

### 3.3.2 Działania legislacyjno-konsultacyjne na szczeblu UE

W latach 2013–2019 Komisja Europejska prowadziła szereg prac legislacyjnych (przy wykorzystaniu konsultacji), które dotyczyły przepisów prawno-autorskich oraz zagadnień pokrewnych dotyczących głównych interesariuszy lub szerokich sektorów. Chodziło zarówno o ewaluację dotychczasowego *aquis communautaire* (dorobku prawnego Wspólnot/UE), jak i opracowanie nowych zagadnień w związku z globalnym zasięgiem Internetu i wspólnym rynkiem UE. Do najważniejszych działań z punktu widzenia zmian w prawie autorskim należały działania prowadzone w celu przeprowadzenia reformy dostosowującej istniejące przepisy do potrzeb jednolitego rynku cyfrowego<sup>34</sup>. O reformie mówiło się dużo wcześniej, lecz oficjalnie zapowiedziano ją na początku drugiej dekady XXI w. (European Commission 2011, s. 9). Prace konsultacyjne z zainteresowanymi stronami ruszyły w 2013 r. i nabrały tempa w 2014 r. wraz nową kadencją Komisji Europejskiej pod przewodnictwem J.C. Junckera. Objęły one:

- a) konsultacje z interesariuszami w ramach czterech sektorowych grup roboczych „*Licences for Europe*” (2013)<sup>35</sup>,
- b) konsultacje z zainteresowanymi stronami (2014–2016),
- c) konsultacje publiczne w sprawie przeglądu przepisów UE dotyczących praw autorskich (5.12.2013 r. – 5.03.2014 r.)<sup>36</sup>,

---

<sup>34</sup> Pozostałe działania konsultacyjne objęły w szczególności: nowelizację Dyrektywy AVMS (VII–IX 2015), przegląd Dyrektywy satelitarno-kablowej (VIII–XI 2015), geoblokowanie oraz inne ograniczenia oparte na kryterium geograficznym (IX–XII 2015), egzekwowanie praw własności intelektualnej (2015–2016), korzystanie z biblioteki cyfrowej Europeana (2017) oraz kwestie dotyczące nielegalnych treści *online* (2018).

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113\\_ten-pledges\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf) (dostęp: 26.06.2018 r.).

<sup>36</sup> Sprawozdania na temat odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji są dostępne na stronie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf).

- d) konsultacje w sprawie otoczenia regulacyjnego platform, pośredników internetowych, przetwarzania danych i przetwarzania w chmurze oraz współkonsumpcji (24.09.2015 r. – 6.01.2016 r.)<sup>37</sup>,
- e) konsultacje na temat roli wydawców w łańcuchu wartości praw autorskich oraz na temat wyjątku określanego jako „wolność panoramy” (23.03.2016 r. – 15.06.2016 r.),
- f) analizy prawne<sup>38</sup> i gospodarcze<sup>39</sup> dotyczące stosowania dyrektywy 2001/29/WE, gospodarczych skutków dostosowania pewnych wyjątków i ograniczeń, ram prawnych dotyczących eksplorowania tekstów i danych oraz na temat wynagrodzenia autorów i wykonawców.

Prace konsultacyjne zostały zakończone w 2016 r., w momencie przekazania projektu dyrektywy do Parlamentu Europejskiego oraz do Rady UE (procedura 2016/0280(COD))<sup>40</sup>. Dyrektywa w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM) została ostatecznie przyjęta 17 kwietnia 2019 r.<sup>41</sup> Najważniejsze etapy prac nad omawianą dyrektywą przedstawia Rysunek 3.

---

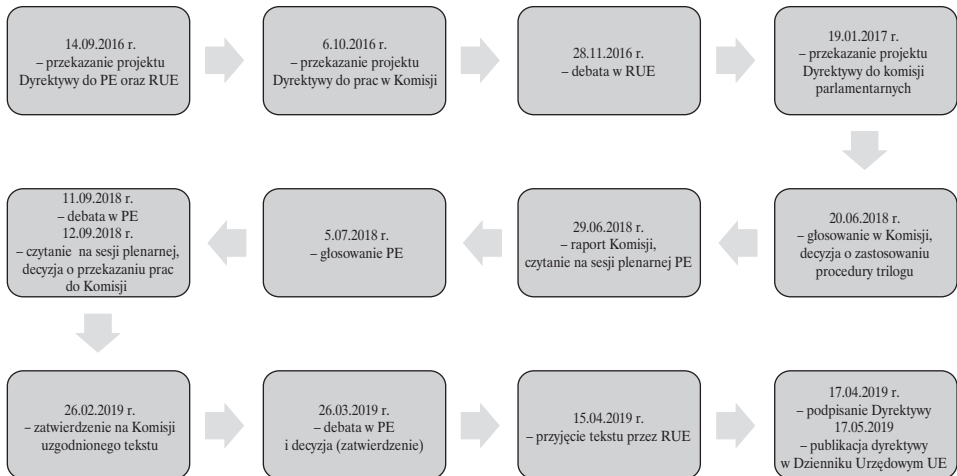
<sup>37</sup> Pierwsze wyniki dostępne są na stronie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/first-brief-results-public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries>.

<sup>38</sup> Badanie dotyczące stosowania dyrektywy 2001/29/WE w sprawie praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/studies/index_en.htm); Analiza ram prawnych dotyczących eksploracji tekstów i danych: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/studies/1403\\_study2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/1403_study2_en.pdf); Badanie dotyczące prawa do podawania do wiadomości oraz jego stosunku do prawa do zwielokrotniania utworu w transgranicznej transmisji cyfrowej: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/studies/141219-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/141219-study_en.pdf); Badanie dotyczące wynagrodzeń dla autorów i wykonawców z tytułu korzystania z utworów oraz utrwalania wykonań: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-gathers-evidence-remuneration-authors-and-performers-use-their-works-and-fixations>.

<sup>39</sup> Badanie „Ocena gospodarczych skutków dostosowania niektórych ograniczeń i wyjątków dotyczących praw autorskich i praw pokrewnych w UE”: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/studies/131001-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/131001-study_en.pdf) oraz „Ocena gospodarczych skutków dostosowania niektórych ograniczeń i wyjątków dotyczących praw autorskich i praw pokrewnych w UE – Analiza szczegółowych wariantów strategicznych”: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/studies/140623-limitations-economic-impacts-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/140623-limitations-economic-impacts-study_en.pdf).

<sup>40</sup> Szczegółowy przebieg działań legislacyjnych dostępny na stronie internetowej Legislative Observatory PE: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0280\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0280(COD)&l=en).

<sup>41</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE.

**Rysunek 3. Etap prac nad propozycją Dyrektywy DSM po przekazaniu do PE i RUE**

Źródło: opracowanie na podstawie danych dostępnych na stronie PE.

Dyrektywa DSM dotyczy szeregu kwestii związanych z cyfrową eksploatacją chronionych dóbr oraz z ich eksploatacją w Internecie. W szczególności regulacjami zostały objęte:

- a) środki dostosowujące wyjątki i ograniczenia treści praw do środowiska cyfrowego i transgranicznego, a w tym:
  - a. eksploracja tekstów i danych na potrzeby badań naukowych (ang. *text and data mining*) (art. 4),
  - b. korzystanie z utworów w ramach cyfrowej i transgranicznej działalności dydaktycznej (ang. *digital and cross-border teaching activities*) (art. 5),
  - c. zachowanie dziedzictwa kulturowego (ang. *preservation of cultural heritage*) (art. 6),
- b) środki mające na celu poprawienie praktyk w zakresie licencjonowania i zapewnienie szerszego dostępu do treści, a w szczególności:
  - a. korzystanie z utworów niedostępnych w handlu (ang. *out-of-commerce works*) (art. 8–11),
  - b. udzielanie licencji zbiorowych z rozszerzonym skutkiem (art. 12),
  - c. dostęp do utworów audiowizualnych na platformach wideo na żądanie (art. 13),
  - d. utwory sztuk wizualnych znajdujących się w domenie publicznej (czyli tzw. wolność panoramy, ang. *panorama exception*) (art. 14),
- c) środki mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku w zakresie praw autorskich, a w szczególności:

- a. ochrona publikacji prasowych w zakresie sposobów korzystania *online* (art. 15–16),
- b. niektóre sposoby korzystania przez serwisy internetowe (precyzyjniej: przez dostawców usług udostępniania treści *online*) z treści chronionych (art. 17),
- c. godziwe wynagradzanie twórców i wykonawców w ramach umów o eksploatację (art. 18–23).

## ROZDZIAŁ 4

# Instytucjonalne mechanizmy lobbujące w Polsce na tle rozwiązań unijnych

### 4.1 Czynniki instytucjonalne a lobbowanie w prawie autorskim

Pośród czynników determinujących lobbowanie, obok działań podejmowanych przez interesariuszy, należy wymienić mechanizmy instytucjonalne, ponieważ to one kształtują (przynajmniej w dłuższej perspektywie) wzory zachowań. Znana jest koncepcja *venue shopping*, zgodnie z którą system polityczny kreuje różne punkty dostępu, które w rozmaity sposób zachęcają grupy interesu do przedstawiania postulatów w ich strukturach (Richardson & Mazey 2015, s. 425). Liczba i różnorodność instytucjonalnych punktów dostępu świadczy o otwartości systemu politycznego na działania interesariuszy. Instytucjonalne mechanizmy lobbujące są ważne również dlatego, że mają zastosowanie na wczesnym etapie kształtowania polityki i prawa. Choć na późniejszych etapach prac zdarzają się zmiany w przyjętym kierunku legislacji, to założenia przyjęte na początku zwykle pozostają. W Polsce, jak zostało powiedziane wyżej (zob. pkt 2.2.3), instytucjonalny dostęp do decydentów jest dość ograniczony. Na etapie rządowym dostęp do ustawodawcy jest możliwy poprzez konsultacje publiczne, a na etapie parlamentarnym dzięki pracom komisji sejmowych i senackich.

Instytucjonalne czynniki lobbowania zostały zidentyfikowane w toku analizy dotyczącej działalności interesariuszy w obszarze prawa autorskiego na szczeblu UE (Vetulani-Cęgiel 2015d). Wyodrębniono pewne elementy systemowe, dzięki którym wybrane grupy interesu mają ułatwiony dostęp do ustawodawcy i większe szanse na skuteczne działania. Należą do nich:

- a) brak przejrzystości (widoczności, ang. *visibility*) procesu stanowienia prawa i kształtowania polityki (w tym konsultacji),
- b) problemy konsultacji:
  - a. zbyt mała liczba konsultacji inkluzywnych,
  - b. brak równowagi interesów w grupach eksperckich,

- c. brak niezależnych ekspertów,
- d. brak przejrzystości przy wyborze moderatora,
- c) zbyt duża podatność ustawodawcy na argumenty interesariuszy, którzy są beneficjentami polityki prowadzonej przez daną jednostkę,
- d) brak spójności polityki prowadzonej przez różne jednostki po stronie ustawodawcy.

Analiza, którą przedstawiamy poniżej, ma na celu m.in. ustalenie, czy podobne problemy występują również w odniesieniu do polskich mechanizmów lobbingsowych.

Dalej zostaną przeanalizowane instytucjonalne mechanizmy lobbingu, które ustanawiają możliwości lobbingsowe dla interesariuszy. W pierwszej kolejności przedstawiamy rządowe procesy legislacyjne prowadzone w latach 2013–2019, które dotyczyły *stricte* zagadnień z zakresu prawa autorskiego. Zwrócimy przy tym uwagę na kontekst polityczny, ponieważ warunkował on podjęcie pewnych decyzji przez ustawodawcę i rzutował na dalszy przebieg procesów legislacyjnych. Następnie omówimy mechanizmy wynikające z ustawy o działalności lobbingsowej. Przedmiotem dalszych rozważań będą mechanizmy konsultacyjne. Przyglądać się tu będziemy zarówno konsultacjom prowadzonym na etapie prac rządowych, jak i innym formom konsultacji praktykowanym na etapie prac w parlamencie. W dalszej kolejności, jako punkt odniesienia dla mechanizmów konsultacyjnych funkcjonujących w Polsce, przedstawimy mechanizmy, które są stosowane na szczeblu UE, wraz z implikacjami, jakie one niosą w zakresie modelu działalności lobbingsowej. Na koniec przedstawimy ocenę zaobserwowanych mechanizmów instytucjonalnych w Polsce, w związku z polskimi standardami konsultacji (Siedem Zasad Konsultacji 2013), a także unijnymi wytycznymi w tym zakresie (European Commission 2015a).

## 4.2 Rządowe procesy legislacyjne w zakresie regulacji prawno-autorskich

W Polsce Regulamin pracy Rady Ministrów (Reg. RM 2013), nakazuje organizowanie konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw. Informacje na temat działań podejmowanych w toku procesów legislacyjnych udostępnia Rządowe Centrum Legislacji (RCL) na specjalnej platformie internetowej (Rządowy Proces Legislacyjny (RPL)). Dalszy przebieg prac można śledzić na stronach internetowych Sejmu i Senatu RP. W okresie od 2013 do 2019 roku toczyło się sześć procesów legislacyjnych nad projektami ustaw prawno-autorskich (zob. poniżej, Tabela 9). Wnioskodawcą wszystkich było Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN).

Tabela 9. Rządowe projekty ustaw dotyczące prawa autorskiego

Nr WPL	Tytuł, numer i zakres projektu	Ramy czasowe	Uwagi
UC94	Projekt Ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, <a href="http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/170700">http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/170700</a> Częściowe wdrożenie dyrektywy 93/83/EWG	Wpis WPL: 5.07.2013 r.* Upublicznienie RPL: 23.07.2013 r. Wycofanie: 4.11.2015 r.	Projekt wycofany (nieprzekazany do Sejmu). Prace podjęte ponownie w 2015 r. (UC3). Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: niecałe 3 tyg. Od upublicznienia na platformie RPL do wycofania projektu: 2 lata i 3,5 mies.
UC123	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, <a href="http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/245196">http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/245196</a> <a href="http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3293">http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3293</a> <a href="https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,419,1.html">https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,419,1.html</a> Wdrożenie dyrektywy 2011/77/UE. Początkowo prace objęły też implementację dyrektywy 2012/28/UE oraz częściowo dyrektyw 2001/29/WE i 2006/115/WE, a także dzieła niedostępne w handlu.	Wpis WPL: 30.04.2014 r.* Upublicznienie RPL: 26.09.2014 r. Przyjęcie przez RM: 17.03.2015 r. Przekazanie do Sejmu: 26.03.2015 r. Skierowanie do Senatu: 15.05.2015 r. Przekazanie Prezydentowi: 16.06.2015 r. Podpis Prez. RP: 1.07.2015 r. Ust. z 15.05.2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 994)	Termin implementacji dyrektywy 2011/77/UE: 1.11.2013 r. (przekroczony). Okrojenie (pierwotnie szerokiego) zakresu prac do dyrektywy 2011/77/UE spowodowane przekroczeniem terminu na implementację przepisów (dec. Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z 19.12.2014 r.). Pozostałe prace kontynuowane w ramach UC159. Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: 5 mies. Od upublicznienia na RPL do przekazania do Sejmu: 6 mies.
UC159	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, <a href="http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12268850">http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12268850</a> <a href="http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3449">http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3449</a> (zmiana tytułu na: Ustawa o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych) <a href="https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,423,1.html">https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,423,1.html</a> Wdrożenie dyrektywy 2012/28/UE oraz częściowo 2001/29/WE i 2006/115/WE, a także dzieła niedostępne w handlu.	Wpis WPL: 30.12.2014 r.* Upublicznienie RPL: 2.02.2015 r. Przyjęcie przez RM: 12.05.2015 r. Przekazanie do Sejmu: 22.05.2015 r. Skierowanie do Senatu: 10.07.2015 r. Przekazanie Prezydentowi: 15.09.2015 r. Podpis Prez. RP: 5.10.2015 r. Ust. z 11.09.2015 r., Dz.U. 2015 poz. 1639	Kontynuacja prac rozpoczętych w ramach UC123. Termin implementacji dyrektywy 2012/28/UE: 29.10.2014 r. (przekroczony). Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: 2 tyg. Od upublicznienia na RPL do przekazania do Sejmu: 5 mies.

Nr WPL	Tytuł, numer i zakres projektu	Ramy czasowe	Uwagi
UC3	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, <a href="http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12280160">http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=546</a> <a href="http://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,43.html">http://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,43.html</a> Częściowe wdrożenie dyrektywy 93/83/EWG	Wpis WPL: 7.12.2015 r.* Upublicznienie RPL: 21.12.2015 r. Przyjęcie przez RM: 10.05.2016 r. Przekazanie do Sejmu: 17.05.2016 r. Przekazanie Prezydentowi: 5.08.2016 r. Podpis Prez. RP: 18.08.2016 r. Ust. z 19.07.2016 r., Dz.U. 2016 poz. 1333	Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: 2 tyg. Od upublicznienia na RPL do przekazania do Sejmu: 5 mies.
UC4	Projekt Ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, <a href="https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297411">https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297411</a> <a href="http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2232">http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2232</a> <a href="https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,541.html">https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,541.html</a> Wdrożenie dyrektywy 2014/26/UE	Wpis WPL: 7.12.2015 r. Upublicznienie RPL: 13.04.2017 r. Przyjęcie przez RM: 30.01.2018 r. Przekazanie do Sejmu: 1.02.2018 r. Skierowanie do Senatu: 11.05.2018 r. Przekazanie Prezydentowi: 18.06.2018 r. Podpis Prez. RP: 29.06.2018 r. Ust. z 15.06.2018 r., Dz.U. 2018 poz. 1293	Termin implementacji Dyrektywy 2014/26/UE: 10.04.2016 r. (przekroczony). Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: 1 rok i 4 mies. Od upublicznienia na RPL do przekazania do Sejmu: 8,5 mies.
UC132	Projekt Ustawy o zmianie Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych, <a href="http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313254">http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313254</a> <a href="http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2959">http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2959</a> <a href="https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,689.html">https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,689.html</a> Wdrożenie dyrektywy 2017/1564	Wpis WPL: 1.06.2018 r. Upublicznienie RPL: 29.06.2018 r. Przyjęcie przez RM: 23.10.2018 r. Przekazanie do Sejmu: 23.10.2018 r. Skierowanie do Senatu: 23.11.2018 r. Przekazanie Prezydentowi: 26.11.2018 r. Podpis Prez. RP: 12.12.2018 r. Ust. z 22.11.2018, Dz.U. 2018 poz. 2339	Termin implementacji dyrektywy (UE)2017/1564: 11.10.2018 r. (nieprzekroczony). Od wpisania projektu do WPL do upublicznienia na RPL: niespełna 1 mies. Od upublicznienia na RPL do przekazania do Sejmu: niecałe 4 mies.

\* Zgodnie z informacją podaną na platformie internetowej RPL prace legislacyjne toczyły się od 2011 r.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych (wywiady, monitoring legislacyjny prowadzony w oparciu o informacje ze stron internetowych WPL RM, RCL/RPL, KPRM, a także Sejmu RP i Senatu RP).

W Polsce procesy legislacyjne dotyczące prawa autorskiego polegają w zasadzie na implementacji uregulowań unijnych. To zapewne ten fakt powoduje, że ustawodawca (MKiDN) nie prowadzi prac nad wstępnymi założeniami, tylko od razu zajmuje się projektami ustaw. Tam, gdzie jest o pożądane (lub optymalne), wprowadza się rozwiązania wykraczające poza minimalny zakres dyrektyw. Przykładem tego typu regulacji jest funkcjonująca już w Polsce regulacja dotycząca dzieł niedostępnych w handlu, uchwalona przy okazji prac nad „dużą reformą” (UC123 / UC159). Była ona wzorowana na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez interesariuszy na forum UE<sup>42</sup> (wywiad W12), natomiast na szczeblu unijnym została uregulowana dopiero w ostatniej dyrektywie (Dyrektywa DSM).

Przedstawiony przebieg procesów legislacyjnych (Tabela 9) pokazuje, iż większość prac toczyła się po 2015 r. Wynikało to z sytuacji politycznej powstałej w związku z protestami przeciwko przystąpieniu Polski do międzynarodowej umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi ACTA w 2012 r. Ponieważ projektowana Umowa zakładała wzmocnienie ochrony prawno-autorskiej, jeśli chodzi o egzekwowanie praw przez podmioty uprawnione (również w sieci), wywołała ona liczne wątpliwości na temat funkcjonowania Internetu w ogóle (Vetulani-Cęgiel 2017b). Z uwagi na szeroką skalę protestów, po ACTA, cały obszar prawa autorskiego stał się politycznie niewygodny dla władz. W rezultacie wstrzymano bieżące prace legislacyjne (w tym konsultacje publiczne) i powołano w zamian (w 2013 r.) Forum Prawa Autorskiego (FPA), które miało na celu otworzyć dyskusję nad bieżącymi zagadnieniami prawno-autorskimi z udziałem interesariuszy. Nie wszystkie jednak kwestie związane z wdrażaniem unijnych przepisów były konsultowane w ramach Forum (szerzej na ten temat: pkt 4.4.1.1). Regularne prace legislacyjne wszczęto dopiero w 2014 r., po pięciu edycjach FPA (począwszy od UC123). W świetle problemów spowodowanych ACTA, zastosowanie tego nietypowego instrumentu konsultacyjnego było ważnym elementem zarządzania procesem kształtowania polityki oraz procesami legislacyjnymi, także w kontekście normowania relacji z interesariuszami (wywiad W12).

Obrana polityka w zakresie zarządzania procesami legislacyjnymi skutkowałą opóźnieniami w procesie implementacji unijnych przepisów. Jednym z przykładów było zaniechanie prac nad procesem legislacyjnym UC94; prace nad tymi zagadnieniami podjęto dopiero po wyborach w 2015 r., wraz z nową

---

<sup>42</sup> Memorandum of Understanding – Key Principles on the Digitisation and Making Available of Out-of-Commerce Works, Porozumienie zawarte 20.09.2011 r. w Brukseli przez europejskie organizacje reprezentujące interesy branż kreatywnych (wydawców, pisarzy, artystów sztuk wizualnych, o.z.z.) oraz bibliotek, zob.: [https://web.archive.org/web/20111121045840/http://ec.europa.eu/internal\\_market/copyright/docs/copyright-info/20110920-mou\\_en.pdf](https://web.archive.org/web/20111121045840/http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/copyright-info/20110920-mou_en.pdf).

kadencją Sejmu (w ramach procesu legislacyjnego UC3). Wstrzymanie bieżących prac i powołanie FPA spowodowało również istotne opóźnienia we wdrażaniu Dyrektywy o czasie trwania niektórych praw (2011/77/UE). Pierwotnie planowano wdrożyć większość przepisów unijnych (w tym tych wynikających z Dyrektywy 2011/77/UE) w ramach tzw. „dużej reformy” (proces legislacyjny nr UC123). Jednak z powodu presji Komisji Europejskiej z tytułu znacznych opóźnień i ryzyka wysokich kar, a także z uwagi na kontrowersje, jakie wywoływało wydłużanie ochrony prawno-autorskiej, po przeprowadzeniu konsultacji publicznych zdecydowano o rozdzieleniu podjętych prac. Proces legislacyjny (UC123) ograniczono do prac nad Dyrektywą 2011/77/UE, natomiast prace nad pozostałymi zagadnieniami kontynuowano w ramach UC159 (nie przeprowadzono jednak powtórnie konsultacji publicznych). W rezultacie została zastosowana szybka ścieżka legislacyjna niewdrożonej dyrektywy, co pozwoliło na przeprowadzenie pozostałych prac legislacyjnych bez presji czasowej (wywiad W12). Innym przykładem świadomego zarządzania procesem legislacyjnym był projekt ustawy implementującej dyrektywę 2014/26/UE o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i pokrewnymi. W warunkach silnego (i ukrytego) lobbyingu o.z.z., i ciągle negatywnego jeszcze nastawienia wielu polityków do tego obszaru prawa, a także nieznamomości zawłości prawno-autorskich przez parlamentarzystów, Ministerstwo umiejętnie operowało czasem, by możliwie szybko zakończyć pracę nad ustawą zawierającą zaproponowane (przez siebie) rozwiązania. Pilność prac uzasadniało przekroczeniem terminu implementacji przepisów (wywiad W12).

### 4.3 Mechanizmy rejestrowe a lobbying w prawie autorskim

Przepisy w zakresie rejestracji lobbyingu mają niebagatelne znaczenie, ponieważ wpływają na jawność procesów legislacyjnych i politycznych oraz kształtują wzory zachowań. Polska Ustawa o działalności lobbyingowej (Ust. lobb. 2005) przewiduje konieczność dokonywania zgłoszeń w przypadku prowadzenia działalności lobbyingowej w sposób zawodowy oraz nakłada na organy władzy publicznej obowiązki w zakresie sprawozdawczości. Lobbyści zawodowi podlegają obowiązkowi rejestracji w odpowiednim rejestrze.

Podmioty, które dokonują zgłoszeń lobbyingowych, są jednak nieliczne (w obserwowanych 6 procesach legislacyjnych miały miejsce jedynie 2 zgłoszenia). Fakt dokonywania takiego zgłoszenia odnotowywany jest ponadto w różnych miejscach. Na przykład na stronie internetowej MKiDN BIP stosowane informacje widnieją w dwóch miejscach: w podzakładce zawierającej „informacje o działaniach lobbyingowych” w poszczególnych latach (tu znajdujemy infor-

mację o zgłoszeniu lobbingowym w 2014 r. w ramach procesu UC123 / UC159) oraz w podzakładce „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektami” (tu mówi się o zgłoszeniu lobbingowym w ramach UC4). Z kolei na platformie RPL, przy projekcie UC123, nie ma w ogóle informacji tego typu, w przeciwieństwie do projektu UC159, chociaż informacja została podana w punkcie „Rada Ministrów”, a nie w punkcie „Zgłoszenie lobbingowe”. Jedyne w przypadku prac nad UC4 informacja została ujawniona w sposób prawidłowy (tj. w punkcie „Zgłoszenie lobbingowe”). Szczegółowe informacje na ten temat zawiera Tabela 10.

**Tabela 10. Konsultacje projektów ustaw na etapie rządowym**

Nr WPL	Zgłoszenie lobbingowe	Uwagi
UC94	Brak	Informacja o braku zgłoszeń lobbingowych na platformie RPL dot. procesu legislacyjnego w punkcie „Rada Ministrów”
UC123	1* (Stowarzyszenie Ośrodków Dokumentacji i Informacji Prasowej)	Informacja ujawniona na stronie internetowej MKiDN BIP w zakładce „Działalność lobbingowa” – „Informacja o działaniach lobbingowych za rok 2014.
UC159	1* (Stowarzyszenie Ośrodków Dokumentacji i Informacji Prasowej)	Informacja ujawniona na: – platformie RPL dot. procesu legislacyjnego w punkcie „Rada Ministrów” – stronie internetowej MKiDN BIP w zakładce „Działalność lobbingowa” – „Informacja o działaniach lobbingowych za rok 2014.
UC3	Brak	
UC4	1 (Polskie Stowarzyszenie Nowe Kina)	Informacja ujawniona na: – platformie RPL dot. procesu legislacyjnego w punkcie „Zgłoszenia lobbingowe” – stronie internetowej MKiDN BIP w podzakładce „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektami”
UC132	Brak	

\* Z informacji ujawnionych na stronie internetowej MKiDN BIP wynika, że w przypadku zgłoszeń w ramach UC123 i UC159 chodziło o to samo zgłoszenie lobbingowe. Zapewne z uwagi na rozdzielanie pierwotnego zakresu prac na dwa różne procesy informacja o tym zgłoszeniu pojawia się przy obu procesach legislacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze stron RPL oraz MKiDN.

Rejestry lobbingowe w Polsce dotyczą głównie podmiotów, które zajmują się działalnością lobbingową w sposób zawodowy (chodzi o takie podmioty gospodarcze, jak firmy consultingowe i kancelarie prawne). Rejestr MSWiA przewiduje jednak możliwość rejestracji również przez podmioty zrzeszeniowe. Jeśli chodzi o obszar prawa autorskiego, to w polskich rejestrach prawie nie odno-

tuje się wpisów dokonywanych przez najbardziej aktywne podmioty. Z kolei jeśli chodzi o UE, coraz więcej interesariuszy ma inne od polskiego podejście do rejestracji, chcąc zaznaczenia swojego udziału w procesach stanowienia prawa. Dla porównania prezentujemy poniżej (Tabela 11) listę interesariuszy zarejestrowanych w polskim Rejestrze administrowanym przez MSWiA oraz w unijnym Rejestrze służącym przejrzystości.

**Tabela 11. Organizacje zarejestrowane w Polsce i UE**

Rejestr służący przejrzystości	Rejestr MSWiA
<b>Organizacje podmiotów uprawnionych</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cyfrowy Polsat SA</li> <li>– Izba Wydawców Prasy</li> <li>– Polska Press Sp. z o.o.</li> <li>– Stowarzyszenie Autorów ZAIKS</li> <li>– Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL</li> <li>– Stowarzyszenie Filmowców Polskich</li> <li>– Stowarzyszenie Kreatywna Polska</li> <li>– Stowarzyszenie Sygnał</li> <li>– Związek Producentów Audio Video ZPAV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Polska Izba Radiodfuzji Cyfrowej</li> </ul>
<b>Organizacje użytkowników</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fundacja Centrum Cyfrowe</li> <li>– Fundacja ePaństwo</li> <li>– Fundacja Nowoczesna Polska</li> <li>– Fundacja Panoptykon</li> <li>– Sieć Obywatelska Watchdog Polska</li> <li>– Stowarzyszenie EBIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania</li> </ul>
<b>Organizacje pracodawców</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konfederacja Lewiatan</li> <li>– Pracodawcy RP</li> <li>– Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konfederacja Lewiatan</li> <li>– Ogólnopolski Związek Pracodawców Branży Rozrywkowej</li> </ul>

Źródło: Dane z Rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbinyową prowadzonego przez MSWiA (15.12.2018 r.) <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-wykon/23846,Rejestr-podmiotow-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa.html> i z Rejestru służącego przejrzystości (9.07.2019 r.) <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

Istnieje kilka przyczyn tej różnej postawy interesariuszy w zakresie rejestrowania swojej działalności. W Polsce rejestry lobbinyowe od początku swojego funkcjonowania nie cieszyły się dużą popularnością, ponieważ podmioty stoją na stanowisku, iż wpis do rejestru (zarówno prowadzonego przez MSWiA, jak i przez Sejm) nie wpływa dobrze na ich wizerunek (z uwagi na negatywne postrzeżenie lobbiny). Podmioty o charakterze stowarzyszeniowym nie postrzegają siebie jako lobbystów, ponieważ w ich mniemaniu reprezentują interesy społeczne,

a nie prywatne. Swoją działalność uważają raczej za rzecznictwo interesów lub działalność doradczą/konsultacyjną (wywiady W5, W6, W9). O takim nieadekwatnym postrzeganiu lobbingu świadczą stenogramy z posiedzeń sejmowych i senackich, z których można się dowiedzieć, iż w odpowiedzi na pytanie, czy na sali są lobbyści, słychać zaprzeczenia oraz śmiech (fakt ten podkreślają również rozmówcy w wywiadach, np. wywiad W12). Mimo to aktywny udział interesariuszy w debacie (jako ekspertów w komisjach sejmowych lub gości w komisjach senackich) należy zdefiniować (uznać) jako działalność lobbingową (zob. szerzej pkt 4.4.2).

W mechanizmie unijnym zarejestrowanie się podmiotu jest skorelowane z dalszymi możliwościami udziału w procesach legislacyjnych, np. w formie konsultacji. Istnieje cały system zachęt, który polega na alertach o konsultacjach KE w poszczególnych obszarach, publikowaniu kontrybucji nadsyłanych przez zarejestrowane podmioty, możliwości spotkań z urzędnikami i politykami, możliwości ubiegania się o przepustki do PE itd. (zob. szerzej pkt 2.3.2). Komisja chętniej bierze pod uwagę głosy stron, które widnieją w Rejestrze służącym przejrzystości. Wszystkie wymienione zabiegi zwiększają szanse na rejestrowanie się stron. Ponieważ rejestracja daje interesariuszom korzyści, dokonuje się jej, mimo że nie jest obowiązkowa. Niewątpliwie unijny Rejestr przyczynia się do zwiększenia przejrzystości i jawności procesów politycznych. W szczególności ułatwia decydującym zorientowanie się w układzie interesów oraz daje szansę na rozpoznanie stosowanych przez strony strategii (ofensywnych, defensywnych itd.). Poza tym ustawodawca może łatwiej zidentyfikować podmioty (interesy), które nie uczestniczą w procesach stanowienia prawa (lub uczestniczą mało aktywnie) i spowodować włączenie ich w działania.

#### 4.4 Mechanizmy konsultacyjne w Polsce

Z uwagi na zawilość i techniczny charakter prawa, trudno jest wprowadzać do istniejących uregulowań nowe zapisy, zmieniać ustawy czy choćby implemmentować „jedynie” przepisy prawno-autorskie wypracowane na forum UE (wywiad W12). Każda nowelizacja wymaga nie tylko znajomości prawa (a w naszym przypadku znajomości prawa autorskiego), ale także wiedzy eksperckiej, która jest niezbędna do prawidłowego wyważenia interesów różnych grup społecznych. Dlatego ważne dla decydentów są konsultacje z przedstawicielami środowisk branżowych, którzy stykają się z praktycznymi problemami swojego środowiska na co dzień.

Poniżej przedstawiamy wybrane mechanizmy konsultacyjne, które wiążą się bezpośrednio z lobbingiem.

#### 4.4.1 Konsultacje na etapie rządowym

##### 4.4.1.1 Forum Prawa Autorskiego

Ciekawą inicjatywą w zakresie konsultacji w obszarze prawno-autorskim było powołane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) Forum Prawa Autorskiego (FPA)<sup>43</sup>, które odbywało się cyklicznie w latach 2013–2015. Forum miało charakter dyskusyjnej platformy eksperckiej, w której brali udział z głosem doradczym różni interesariusze. Dla decydentów Forum było okazją do pozyskania wiedzy źródłowej i zasięgnięcia opinii różnych stron na temat optymalnego wdrożenia rozwiązań prawno-autorskich wynikających z dyrektyw UE. Łącznie odbyło się siedem edycji<sup>44</sup> Forum (4 w 2013 r., 2 w 2014 r. i ostatnie w 2015 r.) Od nowej (VIII) kadencji Sejmu (po wyborach w 2015 r.) nie było już jednak woli politycznej, aby kontynuować tę formę konsultacji (wywiad W12).

Pomysł zorganizowania konsultacji, o których mowa, miał swoje podłoże w sytuacji politycznej, zaistniałej po protestach społecznych związanych z zamiarem przystąpienia Polski do Międzynarodowej umowy handlowej ACTA. W wyniku ogólnego zamieszania, a także niezrozumienia istoty planowanych zmian, prawo autorskie stało się obszarem newralgicznym. Użytkownicy Internetu byli powszechnie przeciwni wzmocnieniu ochrony oraz ograniczaniu wolności działania w sieci i dlatego nastroje społeczne były niestabilne. Forum Prawa Autorskiego, jako nowoczesna formuła konsultacyjna angażująca interesariuszy, miało na celu zasięganie wiedzy merytorycznej, niwelowanie animozji wśród podmiotów (nastawionych przeciwko sobie, posiadających przeciwstawne poglądy i interesy) oraz budowanie zaufania pomiędzy zainteresowanymi stronami a ustawodawcą (na problem ograniczonego wzajemnego zaufania obywateli i instytucji publicznych wskazywały środowiska eksperckie (Grzeszczak, Sadło & Stokłuska 2015, s. 117)). Forum było także odpowiedzią MKiDN na pomysły dotyczące restrukturyzacji na poziomie ministerstw. W związku z ogólnym brakiem przejrzystości w obszarze prawa autorskiego, cyfryzacji, Internetu, a także w odniesieniu do praw obywateli w sieci, po ACTA dążono do przeniesienia kompetencji w zakresie prawa autorskiego z MKiDN do MC. Forum miało pomóc utrzymać obszar prawa autorskiego w kompetencji MKiDN (w ten sposób dążono do utrzymania ciągłości i spójności polityki w zakresie prawa autorskiego w Polsce). Aktywne zaangażowanie interesariuszy miało świadczyć o poparciu społecznym dla prac prowadzonych przez ministerstwo (wywiad W12), tzn. miało zapew-

---

<sup>43</sup> Informacje dotyczące Forum Prawa Autorskiego dostępne na: <http://www.prawoautorskie.gov.pl/pages/strona-glowna/zmiany-w-prawie/prawo-autorskie/forum-prawa-autorskiego.php>.

<sup>44</sup> Daty poszczególnych FPA: 1) 27.03.2013 r., 2) 6.06.2013 r., 3) 2.10.2013 r., 4) 9.12.2013 r., 5) 29.01.2014 r., 6) 19.11.2014 r., 7) 21.10.2015 r.

nić mu legitymizację dla dalszych działań. Inicjatywa Forum była przejawem zarządzania procesami, w wyniku których miało dojść do unormowania relacji z interesariuszami oraz prowadzenia legislacji opartej na wiedzy przy utrzymaniu ciągłości polityki.

Innym przykładem zarządzania procesami legislacyjnymi przy wykorzystaniu konsultacji w ramach FPA był zakres merytoryczny debat organizowanych w celu omówienia kwestii związanych z implementacją dyrektyw unijnych oraz z unijną reformą prawa autorskiego. Dotyczyły one następujących zagadnień:

- korzystanie z utworów osieroconych i dostęp do dzieł niedostępnych w handlu (ang.: *out-of-commerce*) (FPA 1 oraz FPA 2),
- źródła finansowania Funduszu Promocji Twórczości (FPA 2),
- dozwolony użytek publiczny (FPA 3),
- prawo do wynagrodzenia za wypożyczenia biblioteczne (ang.: *public lending right*) (FPA 3),
- przepisy karne dotyczące eksploatacji dzieł w Internecie (FPA 4),
- unijna reforma prawa autorskiego (FPA 5),
- odpowiedzialność z tytułu korzystania z nielegalnych treści w Internecie w kontekście dozwolonego użytku (FPA 5),
- mechanizmy licencjonowania treści chronionych przez prawo autorskie i prawa pokrewne oraz inne kwestie związane z umowami prawno-autorskimi (FPA 6),
- sposoby uregulowania mechanizmów rozszerzonego zbiorowego zarządzania (FPA 7).

Znamienny jest jednak fakt, że FPA nie pracowało nad implementacją przepisów Dyrektywy 2011/77/UE, która dotyczyła wydłużenia czasu trwania niektórych praw. Uznano wówczas za niewskazane rozpoczynanie dyskusji (a właściwie dialogu z interesariuszami) od jednej z bardziej wrażliwych kwestii, jaką jest wydłużanie czasu ochrony (wywiad W12). Podobnie było w przypadku Dyrektywy 2014/26/UE o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. Z uwagi na silny lobbing o.z.z. (zwłaszcza zauważalną tendencję do posiłkowania się analizami ekspertów ze środowisk akademickich, którzy sprzyjali interesom o.z.z., wywiad W12), MKiDN dążyło do niewywoływania dyskusji na Forum. Swój projekt oparło na prekonsultacjach, które odbyły się na etapie prac na szczeblu UE (20 pytań kierunkowych dotyczących możliwości wdrażania zbiorowego zarządu) (wywiad W12).

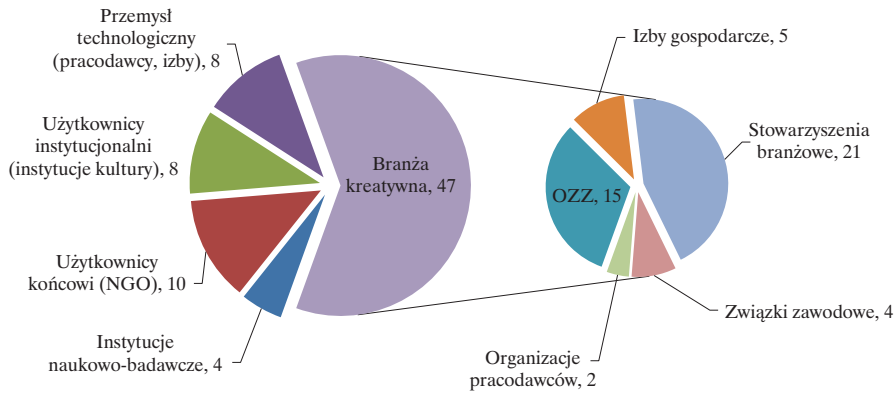
Na obrady FPA zapraszano ok. 85 uczestników. W zamyśle debaty miały mieć formę ciągłą i miały brać w nich udział te same podmioty (strony były zapraszane były wg rozdzielnika, który obejmował 77 podmiotów). Jednak z uwagi na duże zainteresowanie problematyką prawa autorskiego Ministerstwo otworzyło możliwość dopisania się do listy dla innych uczestników (każdorazowo przewidywano

taką możliwość dla co najwyżej 10 dodatkowych podmiotów). Zgodnie z ustaloną formułą zadaniem uczestników było odniesienie się do przygotowanych przez MKiDN zagadnień tematycznych, bez dyskusji jednak pomiędzy stronami. Można zatem stwierdzić, iż zaplanowane w ten sposób konsultacje nie miały pełnego charakteru konsultacji deliberatywnych, opartych na bezpośredniej wymianie poglądów i argumentów. Przyjęto, iż istniejące pomiędzy interesariuszami różnice ideologiczne uniemożliwiłyby merytoryczną dyskusję nad rozwiązaniami prawnymi (wywiad W12). Konsultacje te można zatem zaliczyć do form pośrednich, które sytuują się pomiędzy wysłuchaniem publicznym z udziałem interesariuszy a udziałem w funkcjonującej w sposób ciągły grupie eksperckiej lub doradczej (tego typu praktyki stosuje Komisja Europejska) z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że Forum nie miało do końca charakteru konsultacji publicznych (świadczy zamknięta lista interesariuszy), a po drugie dlatego, iż nie było zaplanowane jako ciągła praca ekspertów, lecz praca po zwołaniu uczestników *ad hoc* i wyznaczeniu za każdym razem innego zakresu tematycznego.

Ogólnie rzecz biorąc, ekskluzywne formy konsultacji przyciągają grupy interesu, które widzą w nich szansę na zwiększenie skuteczności swoich działań (Quittkat & Kotzian 2011, s. 412). W tego typu konsultacjach ważna jest reprezentacja interesów. Zapraszani przez MKiDN uczestnicy Forum reprezentowali w większości branżę kreatywną (62%), należąc do stowarzyszeń sektorowych, organizacji zbiorowego zarządzania, izb gospodarczych, a także organizacji pracodawców oraz związków zawodowych. Z kolei wśród przedstawicieli użytkowników dzieł chronionych (łącznie 23%), 10% stanowiły organizacje użytkowników instytucjonalnych, a 13% organizacje działające na rzecz użytkowników końcowych/interesu publicznego. Przedstawiciele przemysłu technologicznego stanowili 10% wszystkich uczestników. Reprezentowane były także środowiska naukowo-badawcze (5%). Szczegółowe dane przedstawia Rysunek 4.

Forum Prawa Autorskiego cieszyło się dużym zainteresowaniem interesariuszy (wywiady W4, W5, W6, W8, W9, W11). Niektórzy pytani przyznali, iż jednoczesne zebranie różnych stron, których działanie związane jest z prawem autorskim (przedstawiciele środowisk twórczych, izb gospodarczych, organizacji zbiorowego zarządzania, instytucji kultury, użytkowników i organizacji pozarządowych) stworzyło okazję do debaty nad konkretnymi problemami i częściowo przyczyniło się do zrozumienia różnych punktów widzenia, a niekiedy do korekty stanowiska (wywiad W6). Ponadto MKiDN w sposób regularny i z odpowiednim wyprzedzeniem informowało strony o organizowanych konsultacjach (na specjalnej pod-stronie internetowej poświęconej FPA), publikowało potrzebne materiały (jak: zasady uczestnictwa, materiały konsultacyjne, nadsyłane stanowiska, materiały prasowe), a także udostępniało *online* nagrania z przebiegu obrad. Tym samym zapewniało przejrzystość procesów legislacyjnych.

Rysunek 4. FPA – Reprezentacja interesów



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze strony internetowej MKiDN dotyczącej Forum Prawa Autorskiego.

Mimo atrakcyjnej i niespotykanej wcześniej formuły konsultacji zdarzały się opinie krytyczne na temat Forum (wywiady W4, W12). Niektórzy uczestnicy zwracali uwagę na takie mankamenty, jak krótki czas (zwykle ok. tygodnia) na przygotowanie rzetelnego i pogłębionego stanowiska (argument ten został jednak odrzucony przez ustawodawcę, który uważał, iż ze względu na orientację interesariuszy w bieżącej sytuacji powinni być oni przygotowani do wypracowania stanowiska). Oczekiwania ustawodawcy w zakresie spraw merytorycznych dość często różniły się z rzeczywistością. Powodem tego stanu rzeczy był brak konstruktywnych propozycji rozwiązań ze strony interesariuszy, którzy zamiast nowych uregulowań wysuwali jedynie postulaty o charakterze życzeniowym oraz krytykowali istniejące przepisy. Zdaniem niektórych, w Forum uczestniczyły niekiedy strony nie do końca przygotowane do wypracowania merytorycznych rozwiązań. Wskazywano, że jednym z powodów tego stanu rzeczy był niekiedy brak zasobów (ludzkich lub finansowych) potrzebnych do opracowania propozycji prawnych i/lub do reprezentowania interesów podmiotu przez kancelarię (jak ma to miejsce w przypadku niektórych o.z.z. oraz izb gospodarczych). Innym powodem tej niekorzystnej sytuacji była chęć wykazania się obecnością na konsultacjach, ale jedynie w celu pokazania, iż mimo zabiegania o ochronę interesów przez wszystkie strony, ustawodawca uwzględni argumenty tylko wybranych grup.

Zaprzestanie debat w ramach FPA może być dowodem na brak silnego przywództwa politycznego w obszarze prawa autorskiego<sup>45</sup>. W związku z powyższym

<sup>45</sup> Zob. Raport podsumowujący Forum Zarządzania Internetem 2018 (s. 13). Raport dostępny na: <https://igf.nask.pl/igf/forum-igf-archiwum/forum-zarządzania-inter-1/347,Forum-Zarządzania-Internetem-2018.html>.

należy uznać, iż sytuacja jest niepokojąca, ponieważ polski ustawodawca musi mieć na względzie konieczność wdrożenia w nadchodzącym czasie przepisów nowej dyrektywy o prawie autorskim. W ostatnim czasie podjęto w Polsce próby powrotu do problemów związanych z prawem autorskim i zorganizowano warsztaty w ramach Forum Zarządzania Internetem (FZI)<sup>46</sup>. Zarówno podczas I, jak i II Forum, jedna (tylko lub aż) ścieżka (sesja) poświęcona była sprawom związanym z bieżącymi problemami prawno-autorskimi. Poddano analizie przygotowywaną unijną reformę dostosowującą prawo autorskie do rzeczywistości cyfrowej w celu odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie odpowiada ona na wyzwania związane z rozwojem Internetu i nowych technologii<sup>47</sup>. W programie III FZI nie przewidziano jednak dyskusji na temat zagadnień prawno-autorskich. Jest to mało zrozumiałe, ponieważ dyrektywa od początku wzbudzała wiele kontrowersji (ostatecznie została przyjęta w kwietniu 2019). Jeśli chodzi o uczestnictwo interesariuszy w warsztatach, można było odnotować silniejszą reprezentację środowisk otwartystycznych, tzn. przeciwnych wzmocnieniu ochrony prawno-autorskiej, w stosunku do branż kreatywnych. W obu przypadkach (I i II FZI) moderatorem dyskusji była Fundacja Centrum Cyfrowe. Ze strony ustawodawcy w warsztatach wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Cyfryzacji (MC), nieobecni byli natomiast przedstawiciele MKiDN. Ogólnie rzecz biorąc, mówi się o braku zainteresowania prowadzeniem wspólnej i otwartej debaty przez strony reprezentujące środowiska otwartystyczne i kreatywne (wywiady W11, W12). Niektórzy zwracali uwagę na niechęć przedstawicieli branż kreatywnych do udziału w tej inicjatywie.

#### 4.4.1.2 Otwarte konsultacje publiczne

Z uwagi na upolitycznienie obszaru prawa autorskiego po protestach przeciwko ACTA a także na dyskusję nad poszczególnymi zagadnieniami podjętą na Forum Prawa Autorskiego, część prac legislacyjnych została wstrzymana. Inne prace z kolei przyspieszono ze względu na przekroczenie terminu przewidzianego na wdrożenie dyrektyw UE. Większe tempo prac było zauważalne od jesieni 2014 r., od kiedy zaczęto upubliczniać informacje o następujących po

---

<sup>46</sup> FZI jest organizowane przez Internet Governance Forum Polska (IGF Polska) – Forum Cyfrowego Rozwoju i jest częścią inicjatywy ONZ. Dotychczas odbyły się 3 FZI: w 21.11.2017 r., 13.12.2018 r. i 9.12.2019 r. (na dzień 23.12.2019 r. nie ma jeszcze materiałów z III Forum), zob. szerzej <https://igf.nask.pl/igf/igf-polska/44,IGF-Polska.html>.

<sup>47</sup> W 2017 r. była to Sesja 8 (Twórcy i użytkownicy wśród internetowych platform i blockchainów – przyszłość zbiorowego zarządu), a w 2018 r. Sesja 2.1 (Reforma prawa autorskiego – wpływ na modele biznesowe, innowacyjność, zarządzanie Internetem, dostęp do wiedzy i kultury).

sobie procesach legislacyjnych na platformie internetowej Rządowego Procesu Legislacji (RPL). W pierwszej kolejności publikowano informacje na temat zgłoszeń lobbingowych, a następnie uruchamianych (zwykle równolegle) procedur w zakresie uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych. Poniżej przedstawiamy informacje na temat konsultacji publicznych prowadzonych w ramach poszczególnych procesów legislacyjnych (Tabela 12).

**Tabela 12. Konsultacje publiczne w ramach prac nad projektami ustaw**

Nr WPL	Pismenne konsultacje publiczne	Uwagi
UC94	Projekt skierowany do konsultacji 17.07.2013 r. Okres konsultacji: 30 dni Upublicznienie wyników konsultacji: 6.09.2013 r.	Odwołanie do konsultacji projektu założeń z 2012 r. Odniesienie się wnioskodawcy do uwag: brak Konferencja z udziałem interesariuszy: brak
UC123	Projekt skierowany do konsultacji 8.10.2014 r. Okres konsultacji: brak wskazania czasu na nadsyłanie odpowiedzi Upublicznienie wyników konsultacji: 21.11.2014 r.	Projekt obejmował zakres zagadnień procedowanych następnie w ramach UC159 Odniesienie się wnioskodawcy do uwag: brak Konferencja z udziałem interesariuszy: brak
UC3	Projekt skierowany do konsultacji 17.12.2015 r. Okres konsultacji: 30 dni Upublicznienie wyników konsultacji: 11.02.2016 i 24.03.2016 r.	Zakres zagadnień konsultowany po raz drugi, wcześniej w ramach UC94 Odniesienie się wnioskodawcy do uwag: zbiorczy raport z konsultacji 27.04.2016 r.
UC4	Projekt skierowany do konsultacji 12.04.2017 r. Okres konsultacji: 30 dni Upublicznienie wyników konsultacji: 9.06.2017 r.	Odniesienie się wnioskodawcy do uwag: zbiorczy raport z konsultacji 22.11.2017 r. (zaadresowany do poszczególnych podmiotów) Konferencja z udziałem interesariuszy: brak
UC132	Projekt skierowany do konsultacji 28.06.2018 r. Okres konsultacji: 14 dni Upublicznienie wyników konsultacji: 30.07.2018 r. i 9.08.2018 r.	Odniesienie się wnioskodawcy do uwag: brak Konferencja z udziałem interesariuszy: brak

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych (monitoring legislacyjny prowadzony w oparciu o informacje pozyskane ze stron internetowych RCL/RPL).

Konsultacje publiczne można rozumieć jako narzędzie aktywowania przedstawicieli grup interesu, a w ogólności, budowania społeczeństwa obywatelskiego. Ta forma konsultacji stwarza dobre warunki do działalności lobbingowej, ponieważ zapewnia strukturalny dostęp do ustawodawcy (Quittkat & Kotzian 2011). Dzięki temu, że konsultacje mają charakter inkluzywny, można założyć, iż są w nich odpowiednio reprezentowane wszystkie zainteresowane strony. Dlatego

ważne jest, by utrzymywać wysokie standardy dialogu ze społeczeństwem. Przechodząc do omówienia konsultacji publicznych, jakie miały miejsce w zakresie prawa autorskiego w Polsce warto podkreślić kilka kluczowych kwestii.

**1. Czas trwania konsultacji.** Okres wyznaczany na nadsyłanie kontrybucji wynosił zazwyczaj 30 dni. Ministerstwo przyznawało stronom więcej czasu na przesłanie stanowiska w toku konsultacji publicznych niż wynika to z Regulaminu pracy RM, który w przypadku projektów ustaw przewiduje 21 dni na konsultacje. Fakt ten jest godny odnotowania, biorąc pod uwagę znaczne obniżenie standardów w tym zakresie przez Sejm VIII kadencji<sup>48</sup>. Choć niektórzy podnoszą, iż wyznaczony okres 30 dni jest dość krótki na przygotowanie i przesłanie kontrybucji, zwykle udaje się to wykonać. Zdarza się też, że opinie i stanowiska są celowo przesyłane „za późno”, tzn. już po zakończeniu obrad, aby móc twierdzić, iż zgłaszanie postulatów było nieskuteczne (wywiad W12). Niektórzy respondenci (wywiady W6, W12) wskazywali na możliwość lobbowania na późniejszych etapach procesu legislacyjnego (rządowym i parlamentarnym), inni natomiast mieli zastrzeżenia odnośnie skuteczności podejmowanych później działań (wywiady W2, W5).

**2. Upublicznienie konsultacji.** Ważną kwestią, jeśli chodzi o konsultacje publiczne, jest sposób upubliczniania informacji o nich, w myśl zasady przejrzystości. Sposób ten jest ściśle związany z późniejszym rozkładem zainteresowanych stron. W Polsce informacja o konsultacjach publicznych jest zamieszczana na platformie internetowej Rządowego Procesu Legislacji (RPL) w odniesieniu do poszczególnych procesów legislacyjnych. W przeszłości pojawił się też pomysł zorganizowania ogólnej platformy internetowej z dostępem do wszystkich konsultacji publicznych, jednak w ostateczności tego typu platforma nigdy nie funkcjonowała w pełnym zakresie<sup>49</sup>. W celu upublicznienia informacji o otwarciu konsultacji publicznych, oprócz platformy internetowej RPL, stosuje się także powiadamianie zainteresowanych stron drogą pisemną (poprzez pisma zawiadamiające, wg rozdzielnika utworzonego przez ministerstwo prowadzące prace legislacyjne).

Analiza rozdzielników wykazała, iż pisma zawiadamiające o konsultacjach były rozsyłane zarówno do podmiotów reprezentujących interesy grup (organiza-

---

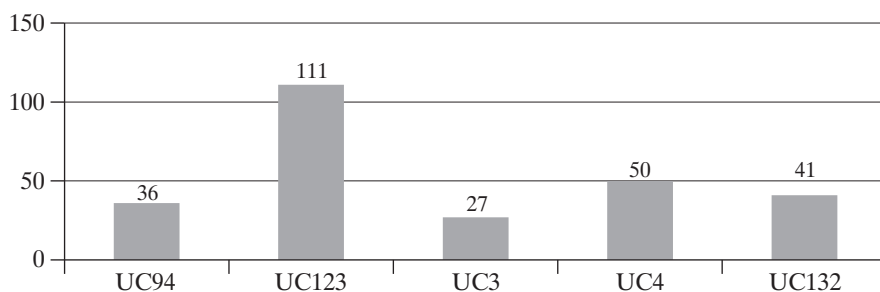
<sup>48</sup> Od VIII kadencji Sejmu zauważa się silne obniżenie standardów w procedowaniu legislacyjnym, w tym w zakresie konsultacji publicznych. Ekspertki podają, iż średni czas wyznaczany przez ministerstwa na konsultacje wynosi kilkanaście dni i w kolejnych latach się obniża (Obywatelskie Forum Legislacji 2019a). Ekspertki podnoszą także, iż zaskarżenie niskich standardów zapewne nie byłoby skuteczne (inaczej niż w przypadku braku konsultacji publicznych) (wywiad W2).

<sup>49</sup> Chodziło o platformę: konsultacje.gov.pl (wywiad W4, W12), zob. też Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym „Konsultacje publiczne w ministerstwach” opracowany przez Pracownię badań i innowacji społecznych STOCZNIA w ramach projektu Konsultacje z zasadami (Grzeszczak, Sadło & Stokłuska 2015, s. 117).

cji branżowych, o.z.z., izb gospodarczych itd.), jak i do pojedynczych podmiotów (nadawców, bibliotek, fundacji, instytutów, muzeów, uniwersytetów). Większość zapraszanych podmiotów brała udział w konsultacjach. Niekiedy (rzadko) stanowiska nadsyłały kancelarie prawne i środowiska akademickie oraz podmioty nieuwzględnione w rozdzielniku.

**3. Partycypacja.** W przeanalizowanych na potrzeby tej pracy procesach konsultacyjnych (w liczbie 5) udział wzięło łącznie 147 podmiotów. Pomijając konsultacje nad dużą reformą (UC123), w których uczestniczyło 111 podmiotów, partycypacja stron kształtowała się na dość niskim poziomie (średnio 38 uczestników). Z tego wynika, iż mówi się o konsultacjach publicznych, ponieważ są one upubliczniane, a nie zw względu na szeroką partycypację stron. Skalę partycypacji stron w poszczególnych konsultacjach publicznych w Polsce przedstawia Rysunek 5.

**Rysunek 5. Partycypacja w konsultacjach publicznych w Polsce**



Źródło: opracowanie własne.

Aby odróżnić lobbing od partycypacji stron w toku konsultacji, Quittkat i Kotzian (ibid. s. 406) proponują zastosować kryterium częstotliwości uczestnictwa w tych procesach. Badacze mówią o partycypacji jednorazowej lub o uczestnikach jednorazowych (ang. *one-time participants*) oraz o lobbingu, który ma miejsce, gdy podmioty biorą udział w konsultacjach w sposób regularny (przynajmniej więcej niż 1 raz). Spośród wszystkich uczestników konsultacji (łącznie 147 podmiotów), 58 uczestników występowało w więcej niż jednym procesie konsultacyjnym (nieco ponad 1/3 wszystkich interesariuszy), a 89 pozostałych (ok. 2/3) wzięło udział w konsultacjach tylko jeden raz<sup>50</sup>. Duża liczba interesariuszy jednorazowych wynikała z konsultacji prowadzonych w ramach prac nad dużą reformą prawno-autorską (UC123), która dotyczyła zagadnień związanych z sytuacją prawną i ekonomiczną użytkowników, zarówno instytucjonalnych, jak i indywidualnych. Fakt ten

<sup>50</sup> Nie oznacza to jednak, że strony, które sporadycznie uczestniczą w procesach konsultacyjnych dotyczących prawa autorskiego, nie prowadzą lobbingu instytucjonalnego w innych obszarach legislacyjnych.

tłumaczy wyjątkowo szeroką reprezentację użytkowników instytucjonalnych oraz środowisk akademickich, które zwykle nie uczestniczą tak licznie w konsultacjach prawno-autorskich. W tym jednym przypadku analiza wykazała znaczną, jak na polskie warunki, partycypację polityczną różnych stron.

Zebrane dane pokazują, że w konsultacjach publicznych uczestniczyły przede wszystkim podmioty stowarzyszeniowe oraz podmioty gospodarcze lub instytucjonalne, a nie bezpośrednio obywatele (partycypacja kształtuje się zatem inaczej niż w przypadku unijnych konsultacji publicznych, zob. dalej, pkt 4.5). Tym samym potwierdza się fakt, iż w konsultacjach biorą udział przede wszystkim strony zaangażowane w te procesy (i zwykle informowane / zapraszane przez ustawodawcę). Pośród podmiotów prowadzących regularną aktywność lobbingsową w obszarze prawa autorskiego (lobbing instytucjonalny) w toku konsultacji 71,5% reprezentowało branżę kreatywną (w tym 24% stanowiły o.z.z., 17% organizacje nadawcze (telewizja, radio), kolejne 17% izby gospodarcze i zrzeszenia pracodawców i dalsze 13,5% pozostałe podmioty (głównie zrzeszeniowe)). Jeśli chodzi o interesy użytkowników (łącznie 25,5%), grupy reprezentujące interesy rozproszone (użytkowników końcowych) stanowiły 12%, natomiast te, które reprezentowały użytkowników instytucjonalnych (biblioteki, archiwa) 13,5%. W konsultacjach brały również udział w sposób regularny środowiska naukowe (3% pośród aktywnych uczestników).

**4. Zastrzeżenia w stosunku do sposobu prowadzenia konsultacji.** Pewne zastrzeżenia wśród zainteresowanych stron wzbudzał sposób prowadzenia konsultacji publicznych. Przede wszystkim krytykowano, iż konsultacjom publicznym podlegała tylko pierwsza wersja projektu ustawy (wywiady W2, W5, W6<sup>51</sup>). W związku z powyższym może się zdarzyć, iż na dalszych etapach prac legislacyjnych (rządowym i w parlamencie) pierwotnie konsultowany projekt uzyska inne brzmienie, i że strony nie będą już miały możliwości odniesienia się do nowych propozycji.

Poza tym posiłkowanie się pismem wysyłanym wg rozdzielnika w celu powiadomienia o otwartych konsultacjach, mimo tego że jest to rozwiązanie wygodne z uwagi na trudności w zakresie śledzenia działań legislacyjnych (wywiad W5), świadczyło o zamkniętym systemie politycznym (wywiad W9). Niektórzy rozmówcy twierdzili, iż stosowaną praktyką było umieszczenie w rozdzielniku interesariuszy, który popierają dany projekt (wywiad W8).

Kolejnym przedmiotem krytyki był brak responsywności ze strony ustawodawcy, który nie przysyłał interesariuszom informacji zwrotnej na temat

---

<sup>51</sup> Zob. też Komunikaty Obywatelskiego Forum Legislacji odnośnie praktyki procesu legislacyjnego: [http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/obserwacje\\_rzadowego\\_procesu\\_tworzenia\\_prawa](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa).

uwzględnienia lub nieuwzględnienia ich postulatów (wywiady W5, W9). Mimo ocen krytycznych niektórych osób biorących udział w wywiadach na temat sposobu prowadzenia konsultacji publicznych, warto podkreślić, że w ostatnim czasie praktyka w tym zakresie znacznie się poprawiła. Jednym z przejawów tej poprawy jest np. fakt, że w raportach z konsultacji publicznych ustawodawca w dość szczegółowy sposób ustosunkowuje się do konkretnych postulatów wraz ze wskazaniem interesariuszy (opinie z wywiadów W6, W12).

#### 4.4.2 Konsultacje na etapie parlamentarnym

W Polsce, na etapie prac w Sejmie i Senacie instytucjonalne mechanizmy lobbingowe są mocno ograniczone, bowiem ustawodawca nie przewiduje otwartych (ani ustnych, ani pisemnych) konsultacji publicznych. Jedynym instrumentem w zakresie dialogu z obywatelami jest **publiczne wysłuchanie**, które ma jednak charakter nieobligatoryjny i skutkuje małą liczbą konsultacji. Ten stan rzeczy jest szeroko krytykowany, zarówno przez interesariuszy, jak i ekspertów (Obywatelskie Forum Legislacji 2019a).

W odniesieniu do obszaru prawa autorskiego tylko jeden raz zorganizowano publiczne wysłuchanie. Miało ono miejsce w ramach procesu dotyczącego zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi (Druk Sejmowy nr 2232). Liczba zgłoszonych osób wyniosła 61, ale reprezentowały one tylko 22 podmioty (4 izby gospodarcze, 15 stowarzyszeń, w tym 10 o.z.z., 1 związek pracodawców i 2 związki zawodowe<sup>52</sup>). Z uwagi na kompleksowość materii prawnej, niepodjęcie tej problematyki na FPA, a także – ogólnie – silny lobbing o.z.z. w tym zakresie, wysłuchanie wzbudziło wiele kontrowersji. Dane pozyskane z wywiadu (W12) świadczą o tym, że pomysł zorganizowania wysłuchania publicznego był wspierany przez grupę ekspertów i profesorów, którzy w rzeczywistości dzia-

---

<sup>52</sup> Uczestnicy reprezentowali: Izbę Gospodarczą Hotelarstwa Polskiego, Izbę Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL, Polską Izbę Książki, Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej, Polskie Stowarzyszenie Jazzowe, Polskie Stowarzyszenie Nowe Kina, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL, Stowarzyszenie Autorów i Wydawców Copyright Polska, Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP, Stowarzyszenie Dystrybutorów Filmowych, Stowarzyszenie Filmowców Polskich – Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych, Stowarzyszenie Kin Studyjnych, Stowarzyszenie Polskich Artystów Muzyków, Stowarzyszenie Związków Artystów Wykonawców STOART, Stowarzyszenie Autorów ZAIKS, Związek Artystów Scen Polskich – Stowarzyszenie Polskich Artystów Teatru, Filmu, Radia i Telewizji, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego – ZIPSEE Cyfrowa Polska, Związek Polskich Artystów Plastyków, Związek Producentów Audio-Video, Związek Zawodowy Muzyków RP, Związek Zawodowy Twórców Kultury, Szerzej: [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=LISTA\\_ZGLOSZ&NrKadencji=8&NrDruku=2232](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=LISTA_ZGLOSZ&NrKadencji=8&NrDruku=2232).

łali na rzecz wybranych o.z.z. W ogólnej opinii ten instrument konsultacyjny był pozorny i nieefektywny, gdyż 1) uczestnikami wysłuchania byli tylko główni interesariusze (ograniczona reprezentacja interesów), 2) wyznaczono krótki czas na wypowiedź (kilka minut) i nie zorganizowano dyskusji, 3) niska była wartość dodana w zakresie *meritum* (stanowiska stron były ogólnie znane z konsultacji publicznych organizowanych przez ministerstwo, a zatem wynik konsultacji był z góry ustalony), 4) na niekorzyść działała presja czasowa związana z przekroczeniem terminu na implementację dyrektywy 2014/26/UE (wywiady W5, W6, W9).

Inną okazją do lobbowania na etapie prac w Sejmie i Senacie jest **udział w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych (w charakterze ekspertów) oraz senackich (w charakterze gości)**. Obszarem prawa autorskiego zwykle zajmuje się Komisja Kultury i Środków Przekazu (KKiŚP) w Sejmie oraz jej odpowiednik (o tej samej nazwie) w Senacie. Mimo iż strony są zapraszane na posiedzenia komisji sejmowych i senackich (świadczą o tym informacje podane w wywiadach W5, W6, W9), w analizowanym okresie tylko dwukrotnie brały one udział w posiedzeniach komisji sejmowych (UC3) oraz dwukrotnie w posiedzeniach komisji senackich (UC3, UC4). Ponadto udział ekspertów w komisji sejmowej w przypadku procesu legislacyjnego dotyczącego zbiorowego zarządzania prawami (UC4) sprowadzał się do formy wysłuchania publicznego (W6). W posiedzeniach komisji z udziałem interesariuszy obecnych było 5–7 przedstawicieli organizacji. Łącznie we wszystkich posiedzeniach wzięło udział 9 organizacji: 2 izby gospodarcze i 7 stowarzyszeń, w tym 6 o.z.z.<sup>53</sup> Szczegółowy przebieg prac w Sejmie i Senacie z uwzględnieniem możliwości konsultacyjnych w komisjach parlamentarnych przedstawia Tabela 13.

Sporo kontrowersji budzą zasady, na jakich strony mogą partycypować w pracach na etapie parlamentarnym. Niezadowolenie interesariuszy wynika np. z faktu, iż nie przysługuje im prawo zgłaszania poprawek, mimo że biorą aktywny udział w dyskusji. Formalnie prawo to przysługuje tylko parlamentarzystom, co w praktyce oznacza, że posłowie i senatorowie przejmują poprawki interesariuszy (wywiad W6). Utrudnieniem w kwestii przekonania parlamentarzystów odnośnie danych poprawek jest również to, że poprawki zgłasza się dopiero na posiedzeniach komisji zamiast – wzorem rozwiązań w PE – przed obradami. Z pewnością kompleksowość materii prawnej wymaga głębszego zastanowienia się nad omawianymi zagadnieniami (wywiad W12).

---

<sup>53</sup> Uczestnicy reprezentowali: Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej, Polską Izbę Radiodiffuzji Cyfrowej, Polskie Stowarzyszenie Montażystów, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL, Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP, Stowarzyszenie Filmowców Polskich – Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych (SFP – ZAPA), Stowarzyszenie Związków Artystów Wykonawców STOART, Stowarzyszenie Autorów ZAIKS, Związek Artystów Scen Polskich – Stowarzyszenie Polskich Artystów Teatru, Filmu, Radia i Telewizji (ZASP).

Tabela 13. Konsultacje projektów na etapie parlamentarnym

Nr	Przebieg prac w Sejmie	Przebieg prac w Senacie	Konsultacje/Udział stron w posiedzeniach komisji
(UC123) Druki Sejmowe: 3293, 3370 Druki Senackie: 909, 909 A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przekazanie projektu do Sejmu: 26.03.2015 r.</li> <li>- I czyt. w Komisji: 22.04.2015 r.</li> <li>- Sprawozdanie podkomisji: 24.04.2015 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 12.05.2015 r.</li> <li>- II czyt. na posiedzeniu Sejmu: 13.05.2015 r.</li> <li>- III czyt. na posiedzeniu Sejmu: 15.05.2015 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skierowanie projektu do Senatu: 15.05.2015 r.</li> <li>- Stanowisko Senatu: 12.06.2015 r., brak poprawek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brak obecności ekspertów na posiedzeniach komisji sejmowych</li> <li>- Brak danych na temat obecności gości na posiedzeniach komisji senackich*</li> </ul>
(UC159) Druki Sejmowe: 3449, 3625, 3827, 3875 Druki Senackie: 1000, 1000 A, 1000 Z	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przekazanie projektu do Sejmu: 22.05.2015 r.</li> <li>- I czyt. w Komisji: 26.05.2015 r.</li> <li>- Sprawozdanie podkomisji: 7.07.2015 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 8.07.2015 r.</li> <li>- II czyt. na posiedzeniu Sejmu: 9.07.2015 r.</li> <li>- III czyt. na posiedzeniu Sejmu: 10.07.2015 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skierowanie projektu do Senatu: 10.07.2015 r.</li> <li>- Stanowisko Senatu: 7.08.2015 r., poprawki</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 9.09.2015 r.</li> <li>- Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu 11.09.2015 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brak obecności ekspertów na posiedzeniach komisji sejmowych</li> <li>- Brak danych na temat obecności gości na posiedzeniach komisji senackich*</li> </ul>
(UC3) Druki Sejmowe nr 546, 566 Druki Senackie: 247, 247 A, 247 Z	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przekazanie projektu do Sejmu: 17.05.2016 r.</li> <li>- I czyt. w komisji: 9.06.2016 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 6.07.2016 r.</li> <li>- II czyt. na posiedzeniu Sejmu: 19.07.2016 r.</li> <li>- III czyt. na posiedzeniu Sejmu: 19.07.2016 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skierowanie projektu do Senatu: 20.07.2016 r.</li> <li>- Stanowisko Senatu: 4.08.2016 r., brak poprawek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obecność ekspertów na 2 posiedzeniach sejmowej KKiŚP</li> <li>- Obecność gości na 1 posiedzeniu senackiej KKiŚP</li> </ul>

Nr	Przebieg prac w Sejmie	Przebieg prac w Senacie	Konsultacje/Udział stron w posiedzeniach komisji
(UC4) Druki Sejmowe: 2232, 2491, 2491-A Druki Senackie: 823, 823 A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przekazanie projektu do Sejmu: 1.02.2018 r.</li> <li>- I czyt. na posiedzeniu Sejmu: 8.02.2018 r.</li> <li>- Sprawozdanie podkomisji: 12.04.2018 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 8.05.2018 r.</li> <li>- II czyt. na posiedzeniu Sejmu: 10.05.2018 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 10.05.2018 r.</li> <li>- III czyt. na posiedzeniu Sejmu: 10.05.2018 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skierowanie projektu do Senatu: 11.05.2018 r.</li> <li>- Stanowisko Senatu: 7.06.2018 r. poprawki</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 13.06.2018 r.</li> <li>- Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu 15.06.2018 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obecność ekspertów na 1 posiedzeniu sejmowej KKiŚP: wysłuchanie publiczne 19.03.2018 r.</li> <li>- Obecność gości na 1 posiedzeniu senackiej KKiŚP</li> </ul>
(UC132) Druki Sejmowe: 2959, 2967, 2967-A Druki Senackie: 1020, 1020 A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Przekazanie projektu przekazany do Sejmu: 23.10.2018 r.</li> <li>- I czyt. w komisji: 8.11.2018 r.</li> <li>- II czyt. na posiedzeniu Sejmu: 21.11.2018 r.</li> <li>- Sprawozdanie komisji: 22.11.2018 r.</li> <li>- III czyt. na posiedzeniu Sejmu: 22.11.2018 r.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skierowanie projektu do Senatu: 23.11.2018 r.</li> <li>- Stanowisko Senatu: 23.11.2018 r., brak poprawek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brak obecności ekspertów na posiedzeniach komisji sejmowych</li> <li>- Brak obecności gości na posiedzeniach komisji senackich</li> </ul>

\* Informacje dotyczące posiedzeń komisji senackich z VIII kadencji Senatu są niedostępne (archiwalne).

Źródło: opracowanie własne.

Eksperci i zaproszeni goście uczestniczyli w komisjach sejmowych oraz senackich tylko w tych procesach, które dotyczyły wąskich zagadnień, jak np. przepisów dyrektywy satelitarno-kablowej lub dyrektywy o zbiorowym zarządzaniu prawami (UC3, UC4), gdzie chodziło o kwestie techniczne (uczestniczyli w nich (jedyne) reprezentanci odpowiednich izb gospodarczych i o.z.z.). Natomiast w przypadku procesów legislacyjnych, obejmujących szeroki wachlarz zagadnień oraz zagadnienia dotyczące użytkowników (UC159, UC132), nie zapraszano stron na obrady w ogóle (ani przedstawicieli branż kreatywnych i sektora technologicznego, ani użytkowników).

Komisje parlamentarne zapraszają zwykle na konsultacje wybrane środowiska. W pracach sejmowych i senackich Komisji Kultury i Środków Przekazu dość regularnie uczestniczą izby gospodarcze i stowarzyszenia branżowe, w tym szczególnie o.z.z. Inne podmioty, jak np. organizacje reprezentujące sektor technologiczny lub sektor pracodawców, a także sektor użytkowników, uczestniczą (regularnie, częściej) w innych komisjach (wywiady W2, W5, W11). Z przedstawionych opinii łatwo wysnuć wniosek, iż strony biorące udział w konsultacjach wykorzystują swoje utrwalone ścieżki dostępu. Problemem w omawianych procesach jest długi czas procedowania spraw (w KKiŚP) oraz brak przejrzystości przy udostępnianiu informacji na temat postępów prac, zwłaszcza dla stron nie biorących udziału w posiedzeniach komisji (wywiad W2).

#### 4.5 Zmiany w unijnym modelu konsultacji a lobbing na przykładzie prawa autorskiego<sup>54</sup>

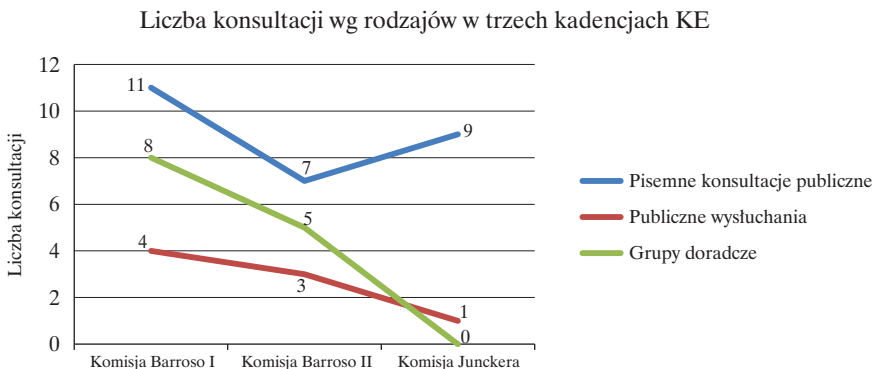
Model konsultacji opracowany przez Komisję Europejską posłuży nam w tej części do ukazania możliwości lobbingowych zainteresowanych stron (partycypacji politycznej stron w procesach stanowienia prawa). W badanym okresie (2004–2019) model ten naturalnie ewoluował. W szczególności pragniemy zdać sprawę ze zmian, jakie zaszły w tym modelu po wdrożeniu Wytycznych Komisji odnośnie konsultacji z interesariuszami z 2015 r. Analiza obejmuje trzy kadencje KE, dwie pod przewodnictwem J.M. Barroso (2004–2014) i jedną pod przewodnictwem J.C. Junckera (2014–2019).

---

<sup>54</sup> Wyniki badań na ten temat były prezentowane na konferencji The Third Multidisciplinary Conference on Global Internet Governance: Actors, Regulations, Transactions and Strategies (GIG-ARTS) w 2019 r. w Salerno (Vetulani-Cęgiel & Meyer 2019a), a także na General Conference ECPR 2019 (Vetulani-Cęgiel & Meyer 2019b) – publikacja w przygotowaniu.

KE stosuje wiele instrumentów konsultacyjnych w ramach tzw. dialogu z zainteresowanymi stronami w procesie formułowania polityki i przygotowywania przepisów prawno-autorskich. Do najczęściej wybieranych należą: pisemne konsultacje publiczne (np. w formie konsultacji internetowych w oparciu o dokumenty konsultacyjne, ankiety z wykorzystaniem kwestionariuszy, Zielone Księgi), publiczne wysłuchania, dialog prowadzony w ramach grup doradczych (roboczych, eksperckich), konferencje i seminaria z udziałem interesariuszy, ekspertyzy oraz dwustronne konsultacje. W celu wyrobienia sobie opinii na temat stosowania i skali ww. typów konsultacji przedstawiamy poniżej (Rysunek 6) przegląd konsultacji zorganizowanych w latach 2004–2019 w podziale na trzy wspomniane kadencje KE. Zestawienie obejmuje pisemne konsultacje publiczne, publiczne wysłuchania oraz grupy doradcze z wyłączeniem grup eksperckich<sup>55</sup> (łącznie 48 procesów konsultacyjnych)<sup>56</sup>.

**Rysunek 6. Rodzaje konsultacji otwieranych przez KE w latach 2004–2019**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych ze stron internetowych Komisji Europejskiej dotyczących polityki w zakresie prawa autorskiego (szczegółowa lista konsultacji znajduje się w Załączniku nr 4).

Wykres jasno uwidacznia, iż w pierwszych dwóch kadencjach (Barroso I i II) Komisja wykorzystywała różne narzędzia konsultacyjne w stopniu w miarę zrównoważonym (z nieznaczną przewagą konsultacji pisemnych). Pomimo porównywalnej liczby konsultacji w praktyce proces kształtowania polityki był zróżnicowany, ponieważ za wytyczanie polityki w poszczególnych obszarach prawa autorskiego odpowiedzialne były różne jednostki (niekiedy nawet dyrekcje

<sup>55</sup> Wykres nie uwzględnia prac grup eksperckich z uwagi na problemy w zakresie pozyskania pełnych informacji o pracach tych ciał (w szczególności niepełny jest rejestr grup eksperckich powoływanych w 1 dekadzie XXI w.).

<sup>56</sup> Szczegółowa lista konsultacji w Aneksie.

generalne KE)<sup>57</sup>. To one decydowały o rodzaju konsultacji, ich zakresie oraz czasie trwania, zajmując się jednocześnie wybranymi (tylko) zagadnieniami. Pociągnęło to za sobą różnego rodzaju rozbieżności w zakresie obieranych metod oraz częstotliwości konsultacji. Na przykład w obszarze audiowizualnym, w latach 2004–2014 przeprowadzono 4 pisemne konsultacje publiczne, 4 konsultacje w grupach doradczych oraz 2 publiczne wysłuchania, a w tym samym okresie w obszarze zarządzania prawami autorskimi zorganizowano ich tylko 3 konsultacje pisemne, 1 konsultacje w grupach doradczych oraz 1 wysłuchanie. Podobna liczba konsultacji, jednakże w znacznie krótszym okresie, bo w latach 2008–2011, odbyła się podczas prac nad przepisami dotyczącymi egzekwowania praw własności intelektualnej, tj. 4 pisemne (publiczne), 4 w grupach doradczych oraz 1 wysłuchanie publiczne. Jeszcze innym przykładem świadczącym o zróżnicowaniu metod w organizowaniu konsultacji oraz w sposobie wytyczania polityki przez KE jest obszar praw wyłącznych oraz wyjątków i ograniczeń tych praw. Mianowicie, w 2006 r., dwie różne jednostki KE zainicjowały równoległe procesy konsultacyjne w zakresie wydłużenia czasu trwania (niektórych) praw pokrewnych (proces zakończony dyrektywą 2011/77/UE<sup>58</sup>) oraz w zakresie unormowania eksploatacji dzieł osieroconych (proces zwieńczony dyrektywą 2012/28/UE<sup>59</sup>). Podczas gdy w przypadku pierwszego z nich, procedowanego w latach 2006–2007, Komisja bazowała na konsultacjach dwustronnych i pisemnych ekspertyzach przedkładanych przez zainteresowane strony (z odwołaniem jedynie do przeprowadzonych dwa lata wcześniej przekrojowych konsultacji dotyczących ram prawa autorskiego), to w drugim przypadku proces konsultacyjny objął 3 grupy doradcze, 1 pisemne konsultacje publiczne oraz 1 wysłuchanie publiczne i był rozciągnięty na lata 2006–2010 (Vetulani-Cęgiel 2014). Swoboda jednostek w zakresie kształtowania polityki i wyboru metod konsultacyjnych powodowała niekiedy rozbieżności w prowadzonych przez nie kierunkach rozwoju prawa autorskiego. Po analizie procesów legislacyjnych, które toczyły się przy współdziałaniu zainteresowanych stron (w formie różnego rodzaju konsultacji) nasuwa się wniosek ogólny, a mianowicie: w przypadku zagadnień

---

<sup>57</sup> W okresie 2004–2014 r. polityka dotycząca prawa autorskiego oraz egzekucji praw była prowadzona przez jednostki w DG MARKET, natomiast polityka dotycząca sektora audiowizualnego i kultury przez jednostki w DG INFSO. Wraz z restrukturyzacją KE w 2014 r. wszystkie obszary są koordynowane przez różne jednostki w DG CONNECT (będące następcą DG INFSO).

<sup>58</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/77/UE z 27 września 2011 r. dotycząca zmiany Dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych, Dz. Urz. UE L 265 z 11 października 2011 r., s. 1.

<sup>59</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych, Dz. Urz. UE L 299 z 27 października 2012 r., s. 5.

sektorowych KE przeprowadza konsultacje raczej w ramach grup doradczych i wysłuchań, natomiast w przypadku kwestii przekrojowych oraz ogólnych kierunków rozwoju prawa autorskiego – poprzez otwarte konsultacje publiczne.

Stosowany przez instytucję model konsultacji wpływa w sposób znaczący na reprezentację interesów. Komisja Europejska, jako instytucja polityczna i aktor decyzyjny, sama decyduje o sposobie prowadzenia polityki. Chociaż w teorii europejski proces konsultacji niemal nie odbiega od idealnego wzorca pożądanego (Witkowska 2015, s. 89), to praktyka pokazuje, że wyznaczone zasady i standardy konsultacji (European Commission 2002b) nie zawsze są przestrzegane. Analizując praktyki konsultacyjne w dwóch kadencjach Barroso, można zaobserwować pewne deficyty w zakresie stosowania takich zasad, jak:

- a) spójność (rozbieżność interesów i brak spójności jednostek Komisji prowadzących politykę w zakresie regulacji prawno-autorskich),
- b) partycypacja (preferowanie konsultacji ekskluzywnych, w szczególności w postaci grup doradczych i konsultacji zamkniętych w stosunku do konsultacji publicznych o charakterze inkluzywnym),
- c) otwartość i rozliczalność (chodzi o brak przejrzystości procesu konsultacji, a zwłaszcza o brak informacji na temat ram polityki KE oraz planowanych i prowadzonych konsultacjach, a także o podatność poszczególnych jednostek Komisji (prowadzących politykę w poszczególnych sektorach prawa autorskiego) na postulaty grup-beneficjentów.

Występowały też problemy w utrzymaniu takich standardów, jak np. przedstawianie zakresu konsultacji, planowanie i informowanie o kolejnych, określanie uczestników, tj. grupy docelowej przy konsultacjach ekskluzywnych (w szczególności chodziło o brak zrównoważonej reprezentacji interesów, brak jasnych kryteriów wyboru moderatora i członków (wywiad W33), deficyt ekspertów niezależnych, dublowanie reprezentacji interesów w grupach doradczych<sup>60</sup> (Vetulani-Cęgiel 2015d, 2017a)). W rezultacie proces kształtowania w tamtym czasie polityki w zakresie prawa autorskiego był postrzegany jako niejasny i nieprzejrzysty. Nadmienimy, iż wspomniane niedobory nie były przeszkodą dla stron zaangażowanych (stosujących lobbying ofensywny), tylko dla stron słabszych, które w konsekwencji mniej angażowały się w proces konsultacyjny (będących na pozycji defensywnej). Niewłaściwe zarządzanie regulacyjne w odniesieniu do relacji z interesariuszami i ich roli w wytyczaniu przepisów prawnych miały wpływ na

---

<sup>60</sup> Chodzi o równoległe uczestnictwo w konsultacjach KE międzynarodowych organizacji parasolowych i ich organizacji członkowskich. Z punktu widzenia demokracji deliberatywnej (Tanasescu 2009, s. 17–21) brak równowagi interesów w takich gremiach (spowodowanej brakiem reprezentacji niektórych stron lub powielaniem reprezentacji interesów) świadczy o deficytach demokratyczności (zob. też pkt 1.1).

skuteczność działań lobbingowych określonych grup interesu, ponieważ docho-  
dziło niekiedy do „zawłaszczenia regulacji” przez podmioty wpływowe.

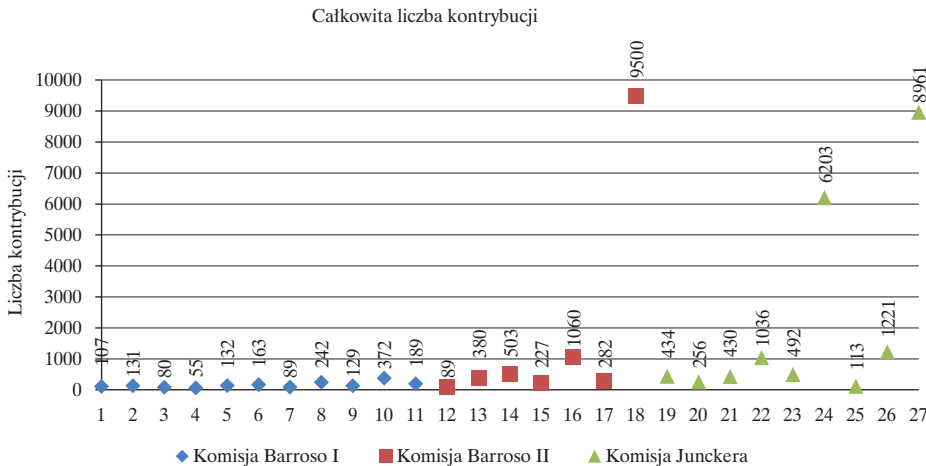
Wraz z nową kadencją KE pod przewodnictwem J.C. Junckera nastąpiła zmiana  
w sposobie prowadzenia konsultacji. Wprowadzenie nowelizacji procedur w tym  
zakresie (European Commission 2015a) wymusiło obowiązek przeprowadzania  
otwartych internetowych konsultacji publicznych. Nowe wytyczne wprowadziły  
mechanizmy, które mogły zapobiec (przynajmniej w jakimś stopniu) deficytom,  
o których była mowa wyżej (zob. pkt 2.3.3), ale Komisja Junckera w zasadzie cał-  
kowicie zrezygnowała z konsultacji o charakterze ekskluzywnym (w zakresie grup  
doradczych oraz publicznych wysłuchań) i w rezultacie odeszła od mechanizmów  
deliberatywnych w zamkniętych gremiach (tzn. z przedstawicielami grup interesu/  
ekspertów) na rzecz stosowania narzędzi inkluzywnych w politykach publicznych  
(otwarte konsultacje publiczne). Dla interesariuszy oznaczało to zmniejszenie  
możliwości dostępu do decydentów i skutecznego działania, ponieważ konsultacje  
ekskluzywne dają większe możliwości w zakresie wywierania wpływu.

Analiza udziału interesariuszy w konsultacjach publicznych wykazała, iż nastą-  
piły w tym zakresie znaczne zmiany na przestrzeni trzech omawianych kaden-  
cji KE. Było to efektem zmian w modelu konsultacji. Przypomnijmy, iż zgodnie  
z koncepcją demokracji partycypacyjnej, w celu zmniejszenia deficytu demokracji  
i zapewnienia sobie poparcia społecznego dla swoich działań (czyli legitymizacji  
„na wejściu” do systemu), Komisja powinna systematycznie dążyć do angażowa-  
nia interesariuszy (Saurugger 2010, s. 6). W założeniu cel ten miał być osiągnięty  
dzięki szerokiej partycypacji interesariuszy w konsultacjach. W 2015 r. Komisja  
wzmocniła jeszcze obroną politykę, ponieważ wprowadziła obowiązek przepro-  
wadzania publicznych konsultacji internetowych i wydłużyła czas na przesyłanie kon-  
trybucji, a także zwróciła uwagę na potrzebę wzmocnienia przejrzystości i aktyw-  
ności *online* w zakresie upubliczniania procesów oraz uzyskanych wyników (zob.  
szerzej pkt 2.3.3). Kierunek zmian zapoczątkował partycypacją zainteresowanych  
stron na dużą skalę. Poniżej przedstawiamy w formie wykresu, jak kształtował się  
(ilościowo) udział interesariuszy w 27 procesach otwartych konsultacji publicz-  
nych organizowanych w trzech kolejnych kadencjach KE (Rysunek 7).

Zestawienie zaprezentowane na Rysunku 7 pokazuje ogólny trend w zakre-  
sie partycypacji stron w konsultacjach publicznych. Rzecz jasna, nie wszystkie  
procesy konsultacyjne cieszyły się taką samą popularnością. Zwykle jest tak, że  
konsultacje mające na celu ewaluację już istniejącego prawa są mniej atrakcyjne  
od tych, które dotyczą nowych przepisów. Procesy, które przyciągnęły najwięcej  
interesariuszy (między 1000 a 9500 kontrybucji) odnosiły się do cyfrowych i sie-  
ciowych sposobów eksploatacji dóbr niematerialnych, a konkretnie do zagadnień  
z zakresu: nielegalnych treści *online* (2012, 2018: Rysunek 7, konsultacje nr 16  
i 27), przeglądu ram prawnych w związku z planowaną reformą dostosowującą

prawo autorskie do jednolitego rynku cyfrowego (2013–2014: Rysunek 7, konsultacje nr 18), platform internetowych i chmur (2015–2016: Rysunek 7, konsultacje nr 22) oraz nowego prawa dla wydawców prasy i wyjątku określanego jako „wolność panoramy” (2016: Rysunek 7, konsultacje nr 24).

**Rysunek 7. Partycypacja w konsultacjach publicznych KE (2004–2019)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych ze stron internetowych Komisji Europejskiej dotyczących polityki w zakresie prawa autorskiego (szczegółowa lista konsultacji znajduje się w Załączniku nr 4).

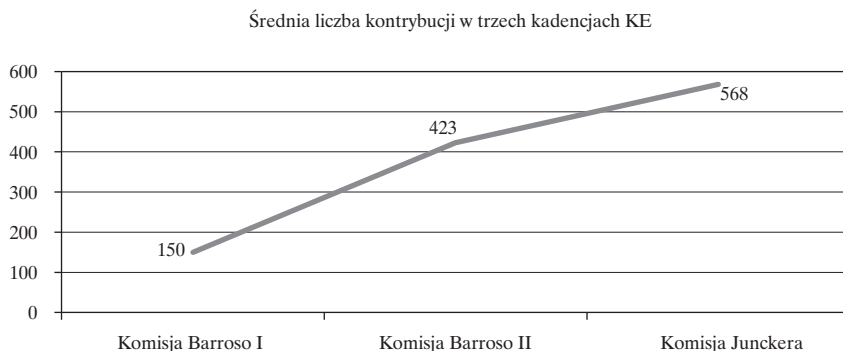
Warto zauważyć też, iż w trzech przypadkach konsultacji (Rysunek 7, konsultacje nr 18, 24 i 27) zostało dostarczonego nadspodziewanie dużo kontrybucji (od 6200 a 9500). Po części było to wynikiem zbierania kontrybucji w ramach inicjatyw organizowanych przez interesariuszy<sup>61</sup>, a po części szerokiego rozpowszechniania informacji o konsultacjach przez Komisję Europejską (w tym przy użyciu kanałów mediów społecznościowych<sup>62</sup>). Niewątpliwie duża partycypacja stron w konsultacjach dotyczących ww. zagadnień świadczy o tym, że wraz z postępem technologicznym (który w sposób zasadniczy zmienia eksploatację chronionych dóbr) prawo autorskie staje się obszarem bardzo ważnym dla dużej części społeczeństwa (istnieje wiele obaw związanych z potencjalnymi obostrzeniami w zakresie korzystania z dóbr niematerialnych *online*, ale także (a może bardziej) w zakresie korzystania z Internetu w ogóle (w szczególności chodzi o linki, chmury, platformy agregacji treści itd.)).

<sup>61</sup> Kontrybucje były zbierane w ramach takich inicjatyw, jak: „Fix copyright”, „Creators for Europe” „Copywrongs.eu”.

<sup>62</sup> Kwestionariusz KE był szeroko dystrybuowany nie tylko poprzez stronę internetową KE, ale także poprzez newslettery, media społecznościowe oraz konsultacje ukierunkowane.

Widać wyraźnie, że liczba kontrybucji nadsyłanych w konsultacjach publicznych systematycznie rośnie. Pomijając trzy „nadzwyczajne” liczbowo konsultacje (Rysunek 7, konsultacje nr 18, 24 i 27), w Komisji Barroso I średnia liczba kontrybucji utrzymywała się na poziomie ok. 150, w drugiej kadencji wzrosła ona do 423, a w Komisji Junckera wynosiła już 568 (Rysunek 8). Warto podkreślić też, że za kadencji Barroso II dwa procesy konsultacyjne (z siedmiu) przyciągnęły ponad 1000 uczestników, a w Komisji Junckera były już 4 tak liczne konsultacje (na 9). Dane te świadczą o zwiększającej się popularności konsultacji internetowych (przy braku jednak innych mechanizmów konsultacyjnych w ostatniej kadencji). Ten stan rzeczy potwierdzają inne badania w tym zakresie (Quittkat 2011).

**Rysunek 8. Średnia liczba kontrybucji nadsyłanych w konsultacjach publicznych KE (2004–2019)**



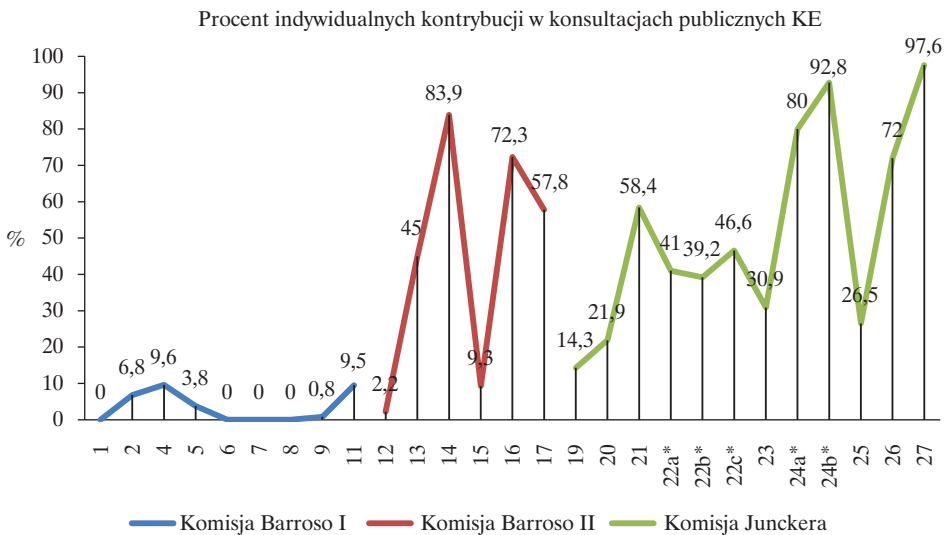
Źródło: opracowanie własne.

Zmieniają się również typ podmiotów uczestniczących w konsultacjach oraz rodzaj reprezentowanych przez nich interesów. Jeśli chodzi o uczestników, z uwagi na techniczny wymiar i zawiłości przepisów prawno-autorskich oraz specyfikę lobbingu w UE, uczestnikami unijnych procesów konsultacyjnych były tradycyjnie ponadnarodowe organizacje parasolowe reprezentujące branże krajowe, a w szczególności podmioty uprawnione z tytułu praw autorskich i pokrewnych. Obecnie, wraz ze wzrostem popularności konsultacji publicznych, odnotowuje się coraz większe uczestnictwo podmiotów indywidualnych, czyli nieinstytucjonalnych<sup>63</sup>. Jeśli zaś chodzi o zmianę w zakresie reprezentowanych interesów,

<sup>63</sup> Kategoria podmiotów instytucjonalnych obejmuje: stowarzyszenia branżowe, organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze, państwa członkowskie i podmioty publiczne, użytkowników instytucjonalnych (biblioteki, archiwa), a także think-tanki i instytucje naukowe. Natomiast uczestnicy indywidualni to obywatele reprezentujący różne interesy, jak: użytkownicy końcowi, (tj. konsumenci dóbr niematerialnych, użytkownicy Internetu), podmioty uprawnione (artyści, menadżerowie, spadkobiercy) lub indywidualni naukowcy.

obserwuje się znaczny wzrost kontrybucji ze strony użytkowników treści. Poniżej przedstawiamy dane prezentujące procentowo kontrybucje nadsyłane przez podmioty indywidualne w otwartych konsultacjach publicznych w okresie trzech kadencji KE (Rysunek 9), a następnie przechodzimy do omówienia proporcji występujących pomiędzy indywidualnymi kontrybucjami nadsyłanymi przez podmioty uprawnione i użytkowników (Rysunek 11).

**Rysunek 9. Indywidualna partycypacja w konsultacjach publicznych KE (2004–2019)**



\* W przypadku konsultacji nr 22 informacje odnośnie indywidualnych kontrybucji rozbite zostały na trzy sekcje tematyczne, natomiast w przypadku konsultacji nr 24 są one podane w podziale na 2 oddzielne sekcje (szczegółowa lista konsultacji w Załączniku nr 4).

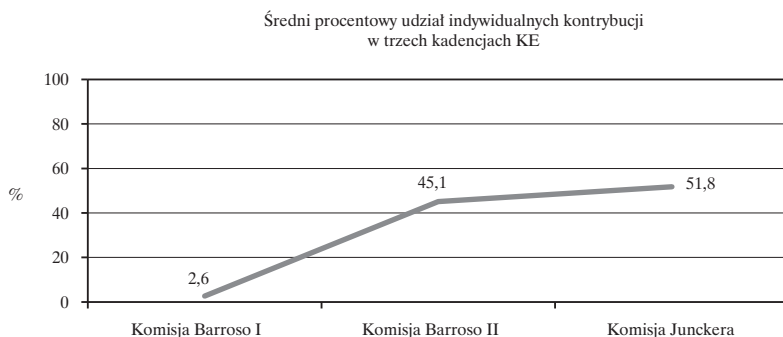
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych ze stron internetowych Komisji Europejskiej na temat polityki w zakresie prawa autorskiego. Wykres przedstawia dane dotyczące 24 procesów konsultacji (w 3 przypadkach dane na temat liczby podmiotów indywidualnych nie były dostępne<sup>64</sup>).

Przedstawione dane pozwalają stwierdzić, iż procentowy udział indywidualnych kontrybucji w publicznych konsultacjach uległ znacznemu zwiększeniu na przestrzeni trzech kadencji KE. W latach 2004–2009, we wszystkich otwartych konsultacjach publicznych, utrzymywał się on średnio na poziomie 2,6%. Skokowy wzrost nastąpił w drugiej kadencji Barroso (2010–2014), ponieważ wyniósł średnio ok. 45%. Należy jednak zauważyć, że w sytuacji gdy konsultacje doty-

<sup>64</sup> Chodzi o następujące konsultacje: 1) *Consultation on the Study on a community initiative on the cross-border collective management of copyright* (2005), 2) *The Green Paper on Copyright in the Knowledge Economy* (2008), 3) *The public consultation on the review of the EU copyright rules* (2013–2014).

czyły kwestii sektorowych, indywidualnych uczestników było mniej niż w przypadku konsultacji przekrojowych (z jednym wyjątkiem dot. konsultacji nr 14), a udział indywidualnych odpowiedzi był zależny od konsultowanych zagadnień. Na przykład w konsultacjach dotyczących dystrybucji dzieł audiowizualnych odsetek indywidualnych odpowiedzi wynosił ok. 9% (Rysunek 9, konsultacje nr 15), natomiast w przypadku przechowywania treści nielegalnych *online* sięgnął on aż 72% (Rysunek 9, konsultacje nr 16). Za kadencji Junckera nastąpił dalszy (i bardziej regularny) wzrost partycypacji indywidualnej: nieco ponad połowa odpowiedzi pochodziła od obywateli (szczegółowe dane na ten temat przedstawia Rysunek 10).

**Rysunek 10. Udział indywidualnych kontrybucji nadsyłanych w konsultacjach publicznych KE (2004–2019)**

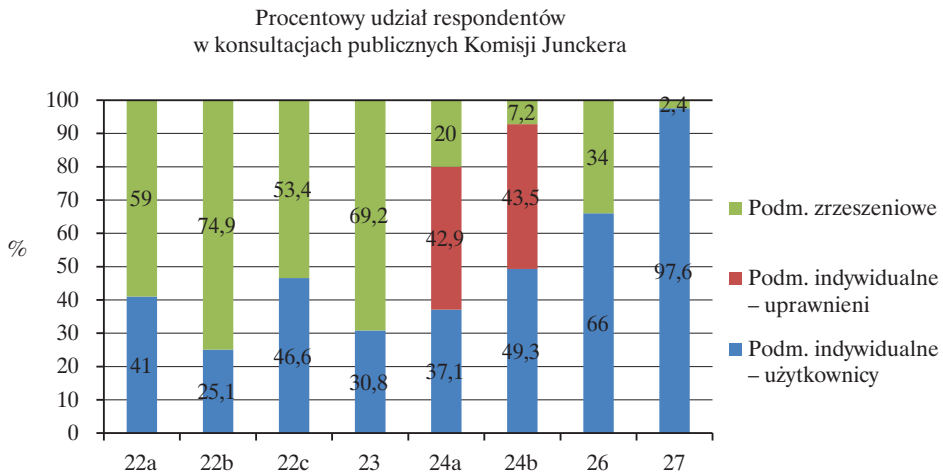


Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi z kolei o kwestię związaną z rodzajem interesów reprezentowanych przez obywateli, za pierwszej kadencji Barroso, nieliczne kontrybucje indywidualne pochodziły od sławnych artystów lub pojedynczych naukowców. W drugiej kadencji udział podmiotów indywidualnych był zależny od konsultowanych zagadnień, a ponadto proporcje między użytkownikami a podmiotami uprawnionymi zależały od obszarów. Na przykład, w konsultacjach dotyczących egzekwowania praw własności intelektualnej (Rysunek 9, konsultacje nr 17), 1/3 indywidualnych kontrybucji została nadesłana przez użytkowników, a 2/3 przez podmioty uprawnione. Z kolei w konsultacjach dotyczących Dyrektywy odnośnie praw z tytułu odsprzedaży oryginalnego egzemplarza dzieła (*Resale Right Directive*) wszystkie odpowiedzi były wniesione przez podmioty uprawnione (artystów bądź ich spadkobierców) (Rysunek 9, konsultacje nr 14), natomiast w przypadku konsultacji dotyczących egzekwowania praw autorskich (Rysunek 9, konsultacje nr 13) lub tych dotyczących przechowywania nielegalnych treści *online* (Rysunek 9, konsultacje nr 16) indywidualne kontrybucje

pochodziły praktycznie wyłącznie od użytkowników. W kadencji Junckera obserwuje się już regularną indywidualną partycypację obywateli na szeroką skalę, która – jak pokazuje Rysunek 11 – przybiera tendencję wzrostową.

**Rysunek 11. Kategorie respondentów w konsultacjach publicznych Komisji Junckera (2014–2019)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych ze stron internetowych Komisji Europejskiej dotyczących polityki w zakresie prawa autorskiego. Rysunek nie obejmuje konsultacji dotyczących ewaluacji Dyrektyw (nr 19, 20 i 25) oraz konsultacji dot. blokowania geograficznego (nr 21) z uwagi na brak danych (szczegółowa lista konsultacji w Załączniku nr 4).

Reasumując uwagi na temat przedstawionych danych, odsetek udziału obywateli (bez względu na to czy chodzi o użytkowników czy o podmioty uprawnione) w otwartych konsultacjach publicznych Komisji Europejskiej przyjmuje tendencję wzrostową. Mimo że zagadnienia z zakresu prawa autorskiego stają się coraz bardziej popularne (z uwagi na fakt, że dotyczą coraz większej części społeczeństwa), w wyniku przeprowadzonej na potrzeby tej pracy analizy, należy stwierdzić, iż szeroka partycypacja interesariuszy, a zwłaszcza obywateli, w otwartych konsultacjach publicznych nie byłaby możliwa bez sprawnych zabiegów KE w zakresie angażowania stron (z wykorzystaniem internetowych mechanizmów konsultacji i komunikacji *online*) w ramach funkcjonującego zarządzania regulacyjnego, tj. Wytycznych. Silne skoncentrowanie się na otwartych konsultacjach internetowych wydaje się być wyrazem dążenia do zapewnienia zrównoważonej reprezentacji interesów w unijnych procesach legislacyjnych.

Jednocześnie zmiany w zakresie konsultacji stosowanych przez Komisję Europejską powodują zmiany w dotychczasowym modelu demokracji partycypacyjnej.

Pierwotnie zakładano włączanie do procesów konsultacyjnych podmiotów instytucjonalnych, które miały zapewniać uczestnictwo obywateli w konsultacjach w sposób pośredni, a tym samym, efektywność procesu kształtowania polityki (Saurugger 2008, s. 1276). Obecnie obserwuje się coraz większą partycypację bezpośrednią w konsultacjach publicznych, a także polityczną aktywność obywateli w nowych mediach. Wydaje się, iż mówienie o demokracji partycypacyjnej w wymiarze „obywatelskim” jest już całkowicie uzasadnione.

## 4.6 Ocena polskich instytucjonalnych mechanizmów lobbingowych

Wzorce lobbingu pozostają w ścisłym związku z otoczeniem regulacyjnym. Przez odpowiednie (lub nieodpowiednie) zarządzanie udziałem interesariuszy w procesach legislacyjno-politycznych można bowiem polepszyć (lub pogorszyć) jakość procesów demokratycznych oraz stanowionego prawa w jakimś obszarze (Vetulani-Cęgiel 2015d). Przepisy o lobbingu, stosowane procedury, a także praktyka konsultacji określają zasady partycypacji obywateli w procesach legislacyjnych, a przez to mają również wpływ na ich przejrzystość.

W dalszej części pracy, na podstawie przeprowadzonej analizy, omówimy funkcjonujące w Polsce instytucjonalne mechanizmy lobbingu w zakresie prawa autorskiego, a w szczególności bieżące problemy i wyzwania, z jakimi borykają się zarówno interesariusze, jak i ustawodawca.

### 4.6.1 Ocena systemu zgłoszeń lobbingowych i rejestracji

Z przeprowadzonych badań wynika, iż mechanizmy lobbingowe wynikające z przepisów ustawowych o lobbingu są nietrafione i nie mają szerokiego zastosowania. W zasadzie w obszarze prawa autorskiego nie funkcjonuje system zgłoszeń lobbingowych (ani ze strony interesariuszy, ani ze strony ministerstwa, które o nielicznych zgłoszeniach informuje w sposób niesystematyczny). *De facto* nie funkcjonuje również system rejestracji interesariuszy. W obszarze prawa autorskiego jest to jeszcze bardziej widoczne, ponieważ rejestry dotyczą tylko osób prowadzących lobbing w sposób zawodowy, co powoduje, że główni interesariusze – jako podmioty o strukturze zrzeszeniowej – nie podlegają reżimowi rejestracji. Dlatego też rejestr w takiej formie nie przynosi wartości dodanej ani ustawodawcy, ani zainteresowanym. Na tym tle unijne rozwiązanie rejestrowe jawi się jako wzorcowe: w tym systemie korzyści mają zarówno interesariusze (są powiadamiani o rozpisywanych konsultacjach za pomocą alertów), jak i ustawodawca, który pozyskuje informacje na temat zainteresowanych stron (wywiad W9).

#### 4.6.2 Ocena przejrzystości procesów stanowienia prawa

Tryb konsultacji, podobnie jak system zgłoszeń lobbingowych i rejestracji, stanowi o stopniu przejrzystości procesów stanowienia prawa, chociaż ustawodawca nie jest związany ich wynikami. Ponieważ stanowią strukturalny punkt dostępu do ustawodawcy, gdy dochodzi do konsultacji, to wspierają one uprawianie lobbingu w sposób regularny i merytoryczny (tj. lobbingu instytucjonalnego). Dzięki prawidłowo prowadzonym konsultacjom ustawodawca otrzymuje legitymizację dla swoich działań, a cały proces legislacyjny nabiera przejrzystości. Przede wszystkim staje się bardziej zrozumiały dla osób postronnych, które mogą dowiedzieć się, kto uczestniczy w konsultacjach i czego się domaga. Dodatkowo organizacje strażnicze mogą mieć kontrolę nad demokratycznością procesów legislacyjnych.

Jeśli porównać np. procesy konsultacyjne/legislacyjne na etapie prac rządowych i parlamentarnych, to okazuje się, że na etapie parlamentarnym trudno szukać otwartości ustawodawcy na strony zewnętrzne (istnieją trudności z dostępem interesariuszy do ustawodawcy (wywiad W2), liczą się kontakty personalne). Trudno jest też osobom postronnym śledzić działania lobbingowe. W rezultacie mamy do czynienia z lobbingiem niejawnym. Problemy w zakresie przejrzystości pojawiają się również na wstępnym etapie rządowych prac legislacyjnych, a w szczególności zanim projekt zostanie wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych, a także w okresie od wpisu do WPL do jego upublicznienia na platformie RPL. Na przykład analiza, przeprowadzona na potrzeby tej pracy, czterech procesów legislacyjnych, upublicznionych w 2013, 2014 i 2015 roku, wykazała, iż prace były prowadzone już od 2011 r. Z kolei od wpisu do WPL do upublicznienia informacji na ten temat na RPL mijało zwykle od ok. 3 tygodni do miesiąca (w jednym przypadku okres ten trwał 4 miesiące). We wspomnianych okresach prace nad projektami były niejawne, więc niemożliwe było zdobycie informacji na temat ich zakresu, kierunku i stopnia zaawansowania.

#### 4.6.3 Ocena konsultacji pod kątem zarządzania reprezentacją interesów

Poprzez fakt, że konsultacje strukturyzują udział stron, są także narzędziem służącym do regulowania reprezentacji interesów. Wskazane jest, aby konsultacje były zdywersyfikowane (tj. aby wykorzystywano różne ich rodzaje) oraz by zapewniały odpowiednią (zrównoważoną) reprezentację interesów, tj. taką, która odzwierciedlałaby interesy grup społecznych, na które oddziałują przepisy prawno-autorskie. Chodzi o to, by na etapie analizy treści kontrybucji były uwzględnione stanowiska wszystkich zainteresowanych stron celem uniknięcia zjawiska „zawłaszczenia regulacji” przez bardziej aktywne strony. Ponieważ instytucjonalne mechanizmy konsultacyjne w Polsce nie są zbyt mocno ugrun-

towane, już sam fakt zorganizowania dodatkowych konsultacji (w postaci FPA) wydaje się być korzystny.

Beneficjentami konsultacji w grupach doradczych są zwykle ich uczestnicy, tj. grupy najbardziej zaangażowane w danym obszarze legislacji (w omawianym przypadku są nimi z reguły podmioty uprawnione). Z kolei konsultacje kierowane do szerokiej publiczności (otwarte konsultacje pisemne) z zasady wspierają udział grup słabszych, tj. takich, które mają utrudniony dostęp do decydentów, i które nie prowadzą działalności lobbingowej (chodzi przede wszystkim o użytkowników chronionych treści, zwłaszcza w środowisku cyfrowym). Ponieważ grupy te nie są bezpośrednim beneficjentem przepisów prawno-autorskich, ich interesy są na ogół pomijane lub niedostatecznie reprezentowane. Przeprowadzone badania częściowo potwierdzają powyższe założenia. Rzeczywiście w konsultacjach publicznych dotyczących sytuacji prawnej i ekonomicznej użytkowników (UC123) obserwujemy wzmożoną partycypację podmiotów uczestniczących w tych procesach jednorazowo. Zastanawiający jest jednak fakt, iż – pomijając wyjątkowy przypadek konsultacji UC123 – w konsultacjach publicznych uczestniczyło średnio dwa razy mniej podmiotów niż w ramach FPA. Biorąc pod uwagę uczestników podejmujących aktywne działania lobbingowe, przeprowadzone badania pokazują także, że konsultacje ekskluzywne w Polsce (FPA) cieszyły się analogiczną reprezentacją interesów w stosunku do konsultacji publicznych, ponieważ podobny był odsetek stron reprezentujących poszczególne kategorie interesów.

Analiza otwartych i pisemnych konsultacji na etapie rządowym pozwala stwierdzić, iż w Polsce konsultacje są nie tyle publiczne, ile upublicznione. Informację o nich zamieszcza się co prawda na platformie internetowej RPL, ale – w przeciwieństwie do praktyki UE – nie wykorzystuje się w pełni potencjału Internetu w zakresie rozpowszechniania informacji o konsultacjach (np. poprzez platformy konsultacji, system alertów, kanały w mediach społecznych itd.). Konsultacji nie prowadzi się również w formie internetowej, ponieważ ustawodawca nie posługuje się np. ankietami *online*, forami dyskusyjnymi lub innymi interaktywnymi narzędziami internetowymi (są to nadal konsultacje pisemne). Przykład funkcjonujących mechanizmów tego typu na szczeblu UE pokazuje, że dzięki zarządzaniu regulacyjnemu (Wytyczne Komisji w tym zakresie z 2015 r., a także powiązanie mechanizmu rejestracji i konsultacji) możliwe jest regulowanie lobbingu oraz stymulowanie partycypacji politycznej, a to oznacza szansę na zrównoważoną reprezentację interesów w konsultacjach (wiadomo, że szerokie konsultacje inkluzywne osłabiają asymetryczny lobbing stron). Dzięki stosowaniu Wytycznych można mówić obecnie o większej dostępności obywateli do konsultacji i decydentów politycznych (co pokazuje szerokie zaangażowanie obywateli w otwarte konsultacje publiczne) oraz o zwiększeniu przejrzystości w procesach legislacyjnych. W polskim systemie rozpowszechniania informacji o organizowa-

nych konsultacjach (poprzez wysyłanie pisemnych zawiadomień wg rozdzielnika do wybranej grupy podmiotów lub zamieszczanie informacji dotyczących konkretnych procesów legislacyjnych na podstronach RPL) tylko wybrane osoby (na bieżąco śledzące dany obszar prawa) mają szansę uczestnictwa w stanowieniu prawa. O braku otwartości systemu w tym zakresie mówili sami zainteresowani (wywiady W4, W9). W związku z powyższym wzrasta ryzyko nieuwzględnienia interesów niektórych grup zainteresowanych (które nie miały okazji uczestniczyć w konsultacjach). Trudno liczyć w tej sytuacji na szeroką partycypację obywateli w procesach legislacyjnych. Raczej mówi się o niskim uczestnictwie politycznym oraz o nieprzejrzystości procesów konsultacyjnych.

#### 4.6.4 Ocena sposobu kształtowania przepisów prawa autorskiego

Biorąc pod uwagę początkowy etap kształtowania polityki w zakresie prawa autorskiego (jeszcze przed rozpoczęciem prac nad projektem), należy odnotować brak szerokiej debaty o charakterze koncepcyjnym (z wyjątkiem FPA, choć strony podkreślały, że na FPA odbywały się w zasadzie tylko wysłuchania stron (wywiady W8, W12)). W Polsce regularny lobbing wydaje się możliwy dopiero na etapie stanowienia prawa (inaczej niż w procesach unijnych, gdzie debata (i lobbing) rozpoczyna się wcześniej, obejmując formułowanie problemów na etapie kształtowania założeń polityki). Podkreśla się, iż formuła prac legislacyjnych nad projektami założeń do projektów ustaw nie spełnia swojej funkcji, ponieważ nie umożliwia szerokiej dyskusji na temat istniejących problemów i potencjalnych rozwiązań (ustawodawca nie prowadzi zresztą prac tego typu w obszarze prawa autorskiego). Krytykuje się również brak pogłębionej dyskusji nad wypracowanym już projektem (wywiad W4). W związku z powyższym wydaje się, iż prawidłowy schemat w postępowaniu legislacyjnym dotyczącym prawa autorskiego powinien się przedstawiać tak, jak to ilustruje rysunek poniżej (Rysunek 12).

**Rysunek 12. Pożądany proces kształtowania polityki w zakresie prawa autorskiego w Polsce**



Źródło: badania własne w oparciu o wywiady (m.in. wywiad W9).

Jak już zostało powiedziane, otwarte pisemne konsultacje publiczne organizowane są tylko w odniesieniu do pierwszej wersji projektów rządowych, a na

dalszych etapach prac legislacyjnych (etap rządowy) projekt może ulec zmianie. Wówczas nie ma już praktycznie szans na uwzględnienie uwag zgłaszanych przez strony (wywiady W2, W6, W9). Z drugiej jednak strony, ustawodawca nie ma obowiązku uwzględniania postulatów wszystkich stron, a poza tym nie zawsze istnieje potrzeba rozpisywania konsultacji (np. w sytuacji, gdy informacje były pozyskane wcześniej (wywiad W12)). Osoby uczestniczące w wywiadach zwracały uwagę na brak wsparcia merytorycznego urzędników wyższego szczebla i polityków na dalszych etapach prac legislacyjnych. Skutkuje to tym, że komórka prowadząca dany projekt w ministerstwie jest całkowicie odpowiedzialna za kształt prawa, a w zasadzie za końcowy zakres przepisów (wywiad W12).

Jeśli chodzi o etap parlamentarny, również tutaj brakuje przejrzystości (wywiad W12) oraz merytorycznej dyskusji w zakresie prawa autorskiego z parlamentarzystami. Jeśli posłowie, w momencie zgłaszania poprawek do projektu rządowego nie dysponują odpowiednią wiedzą z zakresu prawa autorskiego, mogą okazać się podatni na wpływy grup interesu. Korzystna okazuje się jednak wiedza i merytoryczna współpraca z biurami legislacyjnymi Sejmu i Senatu, co podkreślili w wywiadach niektórzy respondenci (wywiady W6, W9). Zwrócili oni również uwagę na fakt, iż prace komisji parlamentarnych nie miały na ogół charakteru politycznego (wywiad W5), i że podziały partyjne odgrywały większą rolę dopiero podczas głosowań w Sejmie (wywiad W12).

W podsumowaniu omawianych kwestii pragniemy podkreślić, iż brak ustawowego uregulowania procesu tworzenia prawa w Polsce, w tym ustawowych gwarancji partycypacji obywateli w procesach legislacyjnych dotyczących prawa autorskiego, stanowi poważny problem, zwłaszcza w sytuacji politycznej, w której nagminnie nie dotrzymuje się standardów demokratycznych (Obywatelskie Forum Legislacji 2019a).

#### 4.6.5 Ocena jakości standardów konsultacyjnych

Odnosząc zaobserwowane problemy do standardów konsultacji polskich, określonych w Kodeksie Konsultacji z 2013 r. (tytułem przypomnienia, podajmy, iż chodzi o Siedem Zasad Konsultacji, tj.: 1) dobra wiara, 2) powszechność, 3) przejrzystość, 4) responsywność, 5) koordynacja, 6) przewidywalność, 7) poszanowanie interesu ogólnego) (Siedem Zasad Konsultacji 2013), skoncentrujemy się w tej części na ocenie jakości konsultacji prowadzonych w obszarze prawa autorskiego w Polsce. Mimo że ustanowione Zasady dotyczą głównie pisemnych konsultacji publicznych, odnosimy je również do innych rodzajów, które miały miejsce w badanym obszarze. I tak, w odniesieniu do zasady dobrej wiary można stwierdzić, że była ona zachowana podczas prac FPA (2013–2015), kiedy dążono do zlikwidowania animozji oraz braku wzajemnego zaufania stron. Sytuacja

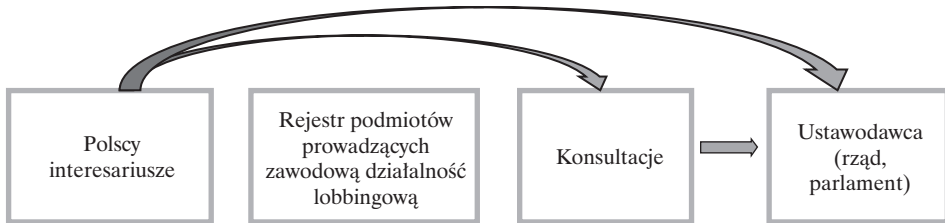
przedstawiała się inaczej przy okazji wysłuchania publicznego, jakie miało miejsce na etapie parlamentarnym, ponieważ było ono zorganizowane w pośpiechu i bez wyznaczenia czasu na dyskusję. Jeśli chodzi o konsultacje publiczne, została zachowana zasada mówiąca o powszechności konsultacji, ponieważ publikowano informację na ten temat na platformie RPL wraz z listą interesariuszy, chociaż nie wykorzystano szerszych platform do upublicznienia danych i nie zawsze przygotowano dokumenty w formacie, który umożliwiłby ich przeszukiwanie. Respektowano także na ogół zasadę przejrzystości konsultacji, ponieważ organizator udostępniał stosowne dokumenty oraz ujawniał nadsyłane stanowiska i uwagi. Podobnie było w przypadku zasady responsywności, ponieważ wyniki konsultacji były przedstawiane szczegółowo i z odniesieniem do poszczególnych stanowisk w raporcie zbiorczym (wywiad W6), choć niektórzy skarżyli się na brak odpowiedzi skierowanych indywidualnie do interesariuszy (wywiady W5, W9). Nie było zastrzeżeń odnośnie do respektowania zasady koordynacji konsultacji, jak też tej, która mówi o poszanowaniu dobra ogólnego i interesu publicznego. Jeśli chodzi o interes publiczny, podkreślano, iż ustawodawca powinien wziąć na siebie odpowiedzialność za wybór właściwych postulatów (wywiad W12). W kwestii zachowania zasady przewidywalności konsultacji, skrytykowano krótki czas wyznaczony na przygotowanie stanowiska do FPA (ok. tygodnia) (wywiad W4), choć byli i tacy, którzy uznali, że ze względu na orientację interesariuszy w temacie czas ten był wystarczający (wywiad W12). Dodajmy, iż z reguły wyznaczany w badanym okresie czas konsultacji publicznych wynosił 30 dni (z jednym wyjątkiem). Można uznać, że czas ten był długi (szczególnie w porównaniu do czasu minimalnego, określonego w Regulaminie pracy RM (21 dni), a zwłaszcza na tle praktyki innych ministerstw (w VIII kadencji Sejmu czas trwania konsultacji wynosił średnio kilkanaście dni).

Oceniając polski system konsultacyjny ze względu na europejskie standardy konsultacji zawarte w Wytycznych z 2015 r. (European Commission 2015a) (gdzie definiuje się zasady: 1) szerokiej partycypacji, 2) otwartości i rozliczalności (co ma oznaczać odpowiedzialność instytucji za prowadzoną politykę i przejrzystość), 3) efektywności konsultacji (konsultowanie na wczesnym etapie rozwoju polityki), 4) spójności w działaniach poszczególnych jednostek Komisji), także nie można pominąć pewnych deficytów. Na przykład w kwestii partycypacji zastrzeżenia dotyczą jej rozmiarów. Chociaż na etapie rządowym istnieje konieczność rozpisywania pisemnych otwartych konsultacji, to jednak (z jednym wyjątkiem, UC123) nie obserwuje się szerokiej partycypacji podmiotów w konsultacjach. Głównie brakuje stron, które nie prowadzą regularnego lobbingu w obszarze prawno-autorskim. Druga zasada, responsywności, była zachowana, choć ustawodawca nie ma obowiązku indywidualnego zawiadamiania interesariuszy (trudno byłoby odpowiadać poszczególnym stronom indywidualnie,

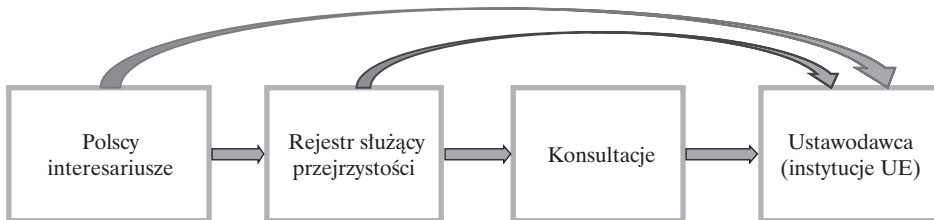
wywiad W12). Szczegółowo odnosił się jednak do nadsyłanych uwag (ze wskazaniem interesariuszy). Jeśli chodzi natomiast o otwartość i rozliczalność konsultacji, to z całą pewnością można stwierdzić brak szerokiego wykorzystania potencjału Internetu, zarówno przy rozpowszechnieniu informacji o konsultacjach, jak i w toku konsultacji oraz przy przedstawianiu ich wyników. Nie informowano również o prowadzonych działaniach legislacyjnych (zwłaszcza przed upublicznieniem prac na platformie RPL; brakowało np. informacji o konsultacjach na temat jakiegoś zagadnienia podejmowanego w ramach FPA), ani o powodach podjęcia niektórych decyzji (np. w sprawie wycofania prac nad jakimś projektem ustawy). Z kolei dzięki FPA utrzymana została zasada efektywności konsultacji, ponieważ konsultacje odbywały się na wczesnym etapie kształtowania prawa. Podobnie było w przypadku zasady spójności. Była ona zachowana, szczególnie że prawem autorskim zajmowała się (i zajmuje się nadal) tylko jedna jednostka w MKiDN. W Polsce najmniej do standardów unijnych przystaje czas trwania konsultacji, ponieważ jest on bardzo krótki (w UE otwarte konsultacje publiczne muszą trwać min. 12 tygodni, a w Polsce 21 dni).

#### 4.6.6 Wpływ zarządzania regulacyjnego na lobbing

Zachowania lobbingowe interesariuszy wynikają z obowiązujących przepisów dotyczących rejestrów lobbingowych. W Polsce interesariusze przedstawiają swoje stanowiska i postulaty w toku konsultacji oraz podczas bezpośrednich spotkań, natomiast pomijają mechanizmy prawne związane z rejestracją oraz zgłoszeniem lobbingowym. Dlatego też, aby skutecznie działać, wykorzystują kontakty osobiste (choćby po to, by być poinformowanym lub zaproszonym na spotkanie). Brak mechanizmów instytucjonalnych zwiększa zatem zasięg lobbingu ukrytego (niejawnego). Nieco inaczej wygląda lobbing polskich interesariuszy na forum UE, ponieważ przechodzą oni przez rejestrację i coraz częściej próbują wpływać na decydentów różnymi kanałami (nie tylko poprzez spotkania z polskimi deputowanymi do PE). Perspektywa porównawcza polskich i unijnych mechanizmów instytucjonalnych pozwala dostrzec ich (różny w obu przypadkach) wpływ na wzory zachowań interesariuszy (Rysunek 13 i Rysunek 14).

**Rysunek 13. Działania polskich interesariuszy w polskim otoczeniu instytucjonalnym**

Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 14. Działania polskich interesariuszy w unijnym otoczeniu instytucjonalnym**

Źródło: opracowanie własne.

\* \* \*

Podsumowując przedstawioną ocenę przepisów dotyczących rejestracji oraz standardów konsultacji w obszarze prawa autorskiego w Polsce, możemy stwierdzić, iż w ostatnim czasie nie nastąpiło wzmocnienie instytucjonalnych mechanizmów lobbingu. W związku z tym stanem rzeczy nie obserwuje się szerokiej partycypacji obywateli w procesach stanowienia prawa. Wzmacnia się natomiast uczestnictwo stron, które na bieżąco śledzą legislację z tego zakresu, zwłaszcza podmiotów branży kreatywnej. Dodajmy, iż grupy o interesach ekonomicznych są bardziej wdrożone w działania legislacyjne oraz dysponują większymi zasobami finansowymi, a to pozwala im łatwiej uczestniczyć w konsultacjach w stosunku do grup o interesach rozproszonych (Pospieszna & Vetulani-Cęgiel 2019). W rezultacie następuje pogłębienie istniejącej asymetrii w reprezentacji interesów, zgodnie z hipotezą przyjętą na wstępie tej pracy, która wynikała z badań poprzedzających aktualną analizę.

## ROZDZIAŁ 5

# Strategie polskich interesariuszy

### 5.1 Strategie lobbingowe – uwagi ogólne

Strategie lobbingowe, w tym ich skuteczność są przedmiotem wielu badań naukowych. Dość dobrze opisane są strategie stosowane przez grupy biznesowe, zawodowe i obywatelskie, stąd też wiadomo, jakie mają preferencje w działaniu. Jeśli chodzi o wybór strategii i ich związek z efektem końcowym, zdania naukowców są w tej kwestii podzielone. Jedni twierdzą, iż typ grupy nie przekłada się na skuteczność działań lobbingowych (Klüver 2012, s. 1130), inni, że jest odwrotnie (tradycyjnie wskazywano, że grupy biznesowe/ekonomiczne były skuteczniejsze od pozarządowych). Istniejące badania dotyczą strategii bezpośrednich i pośrednich (Binderkrantz 2008; Dür & Mateo 2013) oraz działań kolektywnych. Jeśli chodzi o te ostatnie, zostały np. przeanalizowane preferencje grup w zakresie powoływania organizacji i prowadzenia innych działań wspólnych (De Bruycker, Berkhout & Hanegraaff 2019), tworzenia różnego rodzaju koalicji (Klüver 2011; Junk 2019) oraz sieci powiązań (Haunss & Kohlmorgen 2010; Heaney 2014). W odniesieniu do polskich grup interesu przebadano np. preferencje grup biznesowych i pozarządowych w odnośnie działań bezpośrednich i pośrednich, a także w zakresie zawiązywania koalicji<sup>65</sup> (Pospieszna & Vetulani-Cęgiel 2019).

Na podstawie badań nad lobbingiem przeprowadzonych w obszarze prawa autorskiego można stwierdzić, iż organizacje, które reprezentują interesy podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych cechuje duża skuteczność działań (Farrand 2014, s. 104–105, 128–129). Przypomnijmy, że silna pozycja podmiotów uprawnionych wynika z konstrukcji przepisów, które z definicji mają chronić dysponentów praw (autorskich i/lub pokrewnych), a nie użytkowników chronionych treści. Interesy tych grup reprezentowane są zwykle

---

<sup>65</sup> Badania nad polskimi grupami interesu potwierdzają, iż organizacje reprezentujące interesy rozproszone, rzadziej niż grupy ekonomiczne, działają w koalicjach, natomiast częściej ze sobą rywalizują.

przez organizacje branżowe/sektorowe, podczas gdy w imieniu użytkowników częściej występują organizacje o profilu międzysektorowym lub strażniczym. Nie zawsze jednak batalię o przepisy prawa autorskiego wygrywają strony reprezentujące podmioty uprawnione (świadczy o tym choćby dyrektwa o dziełach osieroconych (Vetulani-Cęgiel 2014)).

Wcześniejsze badania dotyczące systemu unijnego (Vetulani-Cęgiel 2015d) pozwoliły wyodrębnić, oprócz czynników instytucjonalnych (zob. pkt 4.1), również te, które leżą po stronie interesariuszy, i które wpływają na skuteczność działań. Należą do nich:

- a) silna relacja między grupą interesu a adresatem lobbingu (adresowanie działań do decydentów, którzy *a priori* prowadzą politykę na ich rzecz),
- b) argumentacja (podkreślanie niedostosowania przepisów do potrzeb),
- c) układ interesów i rodzaj organizacji (typ grup w danym układzie interesów),
- d) strategia działania (działania ofensywne) i konsolidacja grup interesu (działania kolektywne).

Wszystkie wymienione czynniki dotyczą również działań polskich grup interesu, które uczestniczą w procesach legislacyjnych związanych z prawem autorskim.

Niektórzy badacze zwracają również uwagę na znaczenie innych ważnych elementów, które decydują o sukcesie w lobbingu, jak np.: umiejętność dostosowania dyskursu do debaty prowadzonej w ramach procesu legislacyjnego oraz dostosowanie się do istniejących schematów narracji politycznej (Farrand 2014, s. 104: badania dotyczyły lobbingu w zakresie wydłużenia czasu trwania praw pokrewnych; Meyer 2017). Ponadto duże znaczenie ma odwoływanie się do wartości i emocji w prowadzonych kampaniach<sup>66</sup>. Podkreśla się też, iż w celu osiągnięcia sukcesu lobbingowego strony coraz częściej posługują się informacjami wprowadzającymi w błąd (ang. *fake news*, *misinformation*), a nawet dezinformacją<sup>67</sup>. Skuteczność działań uzyskuje się także dzięki wykorzystywaniu nowych mediów, które sprzyjają komunikacji politycznej (w tym nawiązywaniu relacji między obywatelami a ustawodawcą) oraz kształtowaniu postaw społecznych. Kolejnym ważnym elementem wpływającym na skuteczność grup w obszarze prawa autorskiego jest umiejętność prowadzenia działań kolektywnych, a w szczególności usieciowienie interesariuszy (Haunss & Kohlmorgen 2010).

---

<sup>66</sup> Ta tematyka dominowała np. na seminarium „Communicating Europe” zorganizowanym przez European University Institute, School of Transnational Governance (Florenca, 1–2.04.2019 r.).

<sup>67</sup> Należy rozróżnić pojęcie informacji wprowadzającej w błąd (ang. *misinformation*) od dezinformacji (ang. *disinformation*). Oba pojęcia odnoszą się do informacji nieprawdziwych, jednak to drugie oznacza celowe wprowadzenie w błąd.

Niewątpliwie umiejętność współpracy z innymi środowiskami znacząco zwiększa szansę na osiągnięcie końcowego sukcesu.

## **5.2 Strategie bezpośrednie i pośrednie**

### **5.2.1 Działania bezpośrednie**

#### **5.2.1.1 Lobbying nieformalny i formalny**

Powszechnie wiadomo, że bez siatki kontaktów nie jest możliwe skuteczne uprawianie lobbingu. Mimo istnienia formalnych kanałów dostępu do decydentów (np. w postaci konsultacji) bez lobbingu nieformalnego (kularowego) podczas różnych spotkań nie jest możliwe zabieganie o ochronę swoich interesów. To przy takich okazjach można zasięgnąć informacji o planowanych (ale np. jeszcze nieupublicznionych) inicjatywach konsultacyjnych lub promować swoją organizację jako posiadającą odpowiednią wiedzę ekspercką. Na spotkaniach dochodzi często do dyskusji nad konkretnym zagadnieniem, która niekiedy okazuje się bardziej skuteczna od oficjalnych stanowisk (wywiad W10). Tak jest zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. W Polsce kontakty osobiste są przydatne zwłaszcza na etapie prac legislacyjnych w parlamencie, gdzie – ogólnie rzecz biorąc – procesy są mało przejrzyste, bez względu na to, czy dotyczy to zakresu przedmiotowego prac, czy perspektywy czasowej (W2). W UE najbardziej skuteczną metodą jest prowadzenie własnego biura w Brukseli. Polscy interesariusze nie wykorzystują jednak tego rozwiązania z uwagi na wysokie koszty jego utrzymania.

Lobbying bezpośredni nie sprowadza się tylko do kontaktów nieformalnych. Do tego typu działalności zalicza się cały szereg czynności prowadzonych przez strony jeszcze przed rozpoczęciem, a także w toku, procesów legislacyjnych. Interesariusze zwracają się bezpośrednio do ustawodawcy, przedkładają różnego rodzaju dokumenty (postulaty, opinie, ekspertyzy, a zwłaszcza propozycje prawne), przekonują do swoich racji, a także promują idee i/lub rozwiązania. Stosują formę pisemną (listy, stanowiska) lub ustną (spotkania). Kontakty są inicjowane albo przez interesariuszy, albo ustawodawcę, który może zamawiać ekspertyzy, organizować konsultacje pisemne i wysłuchania, zwoływać grupy doradcze itd.

#### **5.2.1.2 Lobbying poprzez udział w konsultacjach**

Szczególną formą działań bezpośrednich jest udział w konsultacjach. Badania potwierdzają relatywnie dużą skuteczność lobbingową w konsultacjach o charakterze ekskluzywnym i deliberatywnym (grupy eksperckie, grupy robocze, wysłu-

chania) (Quittkat & Kotzian 2011, s. 412), w przeciwieństwie do konsultacji inkluzywnych (konsultacje pisemne/internetowe), oferujących mniejsze możliwości wpływu z uwagi na dużą liczbę interesariuszy oraz brak relacji personalnych (ich głównym celem jest zasięgnięcie opinii różnych stron (Quittkat 2011)). Niektóre strategie lobbingowe są nakierowane na otwarcie debaty, zwłaszcza w formule deliberatywnej. Zapewnienie sobie udziału w debacie jest kluczowe z punktu widzenia skuteczności lobbingowej. Widać to na szczeblu UE, także w zakresie prawa autorskiego (Vetulani-Cęgiel 2014, s. 218–219). Jako przykład można tu podać wzmożone działania europejskich środowisk użytkowników instytucjonalnych, które doprowadziły najpierw do uruchomienia procesu kształtowania polityki w zakresie bibliotek cyfrowych, a następnie do zorganizowania przez KE konsultacji dotyczących problemów związanych z digitalizacją zbiorów bibliotek. Efektem końcowym tych działań było unormowanie zagadnień eksploatacji dzieł osieroconych oraz dzieł o wyczerpanym nakładzie. Tego typu działań nie prowadzą jednak polscy interesariusze, ani na szczeblu krajowym, ani unijnym.

Przypomnijmy, iż w Polsce, w konsultacjach dotyczących prawa autorskiego, prowadzonych przez ustawodawcę w latach 2013–2019, w sumie wzięło udział 147 podmiotów, spośród których 89 (ok. 2/3) jednorazowo. Oznacza to, iż liczba podmiotów prowadzących regularną działalność lobbingową w tej formie (w związku z zagadnieniami prawa autorskiego) była znacznie mniejsza (58 podmiotów, co stanowi ok. 1/3 interesariuszy)<sup>68</sup>. Można zatem uznać, że grupy te są bardziej wpływowe od pozostałych. Zebrane dane (badania własne) pokazują, iż podmioty uczestniczyły (średnio) w trzech procesach konsultacyjnych. Większość wykazująca regularną aktywność to przedstawiciele różnych organizacji grup interesu (izb gospodarczych, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarczych), lecz nie osoby fizyczne. Szczególnie aktywne były o.z.z., które uczestniczyły we wszystkich procesach konsultacyjnych. Warto zauważyć, iż o ile nadawcy, a także organizacje reprezentujące sektor przemysłu technologicznego i pracodawców, uczestniczą w konsultacjach publicznych, o tyle pośrednicy usług udostępniania treści *online* (chodzi o Google, YouTube, Facebooka itd.) robią to rzadko, preferując inne kanały wpływu (szerzej zob. pkt 5.2.2).

Mechanizmy lobbingowe w ramach konsultacji mają charakter techniczny. Umożliwiają one różnym środowiskom przedstawienie konkretnych, szczegółowych i niekiedy bardzo rozbudowanych postulatów i stanowisk oraz przesyłanie

---

<sup>68</sup> Analiza dotyczy 4 procesów konsultacyjnych: UC94, UC3, UC4 i UC132. Zostały pominięte tutaj konsultacje prowadzone w ramach UC123, ponieważ liczba uczestników (ponad 100) odbiegała znacząco od pozostałych. Wynikało to ze specyficznego zakresu przedmiotowego tego procesu. Wyjątkowo dużo głosów pochodziło od użytkowników instytucjonalnych (szczególnie bibliotek), które w konsultacjach uczestniczyły jednorazowo (zazwyczaj nie uczestniczą w konsultacjach dotyczących prawa autorskiego).

technicznych poprawek do proponowanych regulacji. Strony przedstawiają problemy dotyczące ich branży oraz przekazują propozycje rozwiązań prawnych. Tak też było w przypadku konsultacji w ramach FPA, a także otwartych pisemnych konsultacji publicznych oraz posiedzeń komisji parlamentarnych. Analiza konsultacji wykazała, iż w imieniu podmiotów bardziej aktywnych występują niekiedy zatrudnieni prawnicy i kancelarie prawne, w zależności od zasobów finansowych podmiotu. Oznacza to, że interesariusze, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami, a jednocześnie są zrzeszeni w krajowych organizacjach parasolowych (zwłaszcza w izbach gospodarczych), rzadko podejmują samodzielne działania konsultacyjne (wywiad W7). Analogiczne strategie stosuje się w działalności na arenie międzynarodowej (np. na forum europejskim organizacje krajowe działają raczej za pośrednictwem krajowej lub europejskiej/międzynarodowej organizacji parasolowej, a nie bezpośrednio)<sup>69</sup>. Osoby, które wzięły udział w wywiadach wskazywały ponadto, że strony uczestniczące w konsultacjach organizowanych przez polskiego ustawodawcę z reguły nie wychodzą z inicjatywą legislacyjną, i że ich działania ograniczają się do reakcji na propozycje Ministerstwa (wywiady W3, W4, W5, W7). Ma to związek z brakiem zasobów potrzebnych do opracowania przepisów (brak wewnętrznych możliwości w zakresie opracowania eksperytów, brak środków na zlecenie ich kancelariom, fakt, iż lobbing nie jest jedynym przedmiotem ich działalności statutowej (jak w przypadku o.z.z.), działania nie tylko w obszarze prawa autorskiego (np. podmioty o profilu ogólnogospodarczym lub podmioty działające na rzecz szerokich interesów obywatelskich) itd.).

### 5.2.1.3 Partycypacja w konsultacjach a lobbing

Partycypacja jest pojęciem szerokim, ponieważ w przeciwieństwie do lobbingu obejmuje również działania w imieniu własnym, które nie są związane z działalnością zawodową, i które nie są systematyczne (niekiedy są jednorazowe, ang. *one-time participants*). W UE od dawna dąży się do zwiększenia legitymizacji działań ustawodawcy, właśnie przez próby stymulowania szerokiego udziału stron w procesach tworzenia polityki. Próby te zaowocowały szeroką partycypacją obywateli w konsultacjach w ostatnich latach (patrz pkt 4.5). Interesująca byłaby odpowiedź na pytanie, czy szeroka partycypacja w konsultacjach może stanowić przeciwwagę dla eksperckiego lobbingu grup interesu. Kwestia ta była już poruszana w badaniach nad kształtowaniem polityk na szczeblu unijnym.

---

<sup>69</sup> Np. działania międzynarodowe podejmowane przez Związek Producentów Audio-Video (ZPAV) za pośrednictwem polskiej organizacji parasolowej Stowarzyszenie Kreatywna Polska, zob.: [http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel\\_europejskich\\_sektorow\\_kreatywnych\\_w\\_sprawie\\_poparcia\\_mandatu\\_komisji\\_prawnej.pdf](http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel_europejskich_sektorow_kreatywnych_w_sprawie_poparcia_mandatu_komisji_prawnej.pdf).

Praktyka procesów legislacyjnych pokazuje, że nawet przy dużej partycypacji politycznej obywateli, głos szerokiej publiczności nie zawsze przeważa nad eksperckim lobbieniem grup interesu. Tak było np. w przypadku konsultacji w sprawie roli wydawców w łańcuchu wartości praw autorskich. Otóż znacząca większość podmiotów indywidualnych opowiedziała się przeciwko wprowadzeniu nowego prawa pokrewnego na rzecz wydawców (a przypomnijmy, iż ta kategoria podmiotów stanowiła 80% wszystkich respondentów)<sup>70</sup>, a mimo to nowe uprawnienie dla wydawców prasy pojawiło się w propozycji nowej dyrektywy prawno-autorskiej<sup>71</sup> (Vetulani-Cęgiel 2018f, s. 254). Tendencję do ignorowania głosu obywateli w toku konsultacji potwierdzają również interesariusze, zwłaszcza reprezentujący przemysł technologiczny i interesy użytkowników, którzy oceniali konsultacje unijne, prowadzone przy okazji ostatniej unijnej reformy prawno-autorskiej (wywiady W16, W17, W19, W20, W27). Ocena ta jest zbieżna z aktualnymi wynikami badań. A. Rasmussen, L. Mäder i S. Reher mówią (2018, s. 158), iż grupy interesów mogą zaoferować ustawodawcy zasoby i korzyści, które przeważają nad korzyściami płynącymi z faktu kształtowania polityki zgodnie z poglądami większości obywateli. Można zatem stwierdzić, że skuteczne działania muszą być wspomagane wyspecjalizowaną wiedzą prawniczą.

#### 5.2.1.4 Działania kolektywne

Lobbing bezpośredni prowadzony jest samodzielnie lub we współpracy z innymi grupami. Analiza inicjatyw przebadanych na potrzeby tej pracy wykazała mobilizację stron w zakresie wypracowywania wspólnych stanowisk w obrębie poszczególnych branż<sup>72</sup>. Widać również wzajemne wsparcie różnych branż (w tym środowisk muzycznych, wydawców)<sup>73</sup>. Na przykład do takiej sytuacji doszło przy projektowanej dyrektywie DSM (dwie kwestie kontrowersyjne dotyczyły tych środowisk: chodziło o art. 11 proponujący nowe prawo dla wydawców prasy oraz art. 13 dotyczący korzystania przez serwisy internetowe z treści chronionych; obecnie są to art. 15 i art. 17 Dyrektywy DSM). Strony uznały, że z politycznego punktu widzenia bardziej korzystne będzie uwspólnienie działań, wzajemne wspieranie się bez względu na to, czy jest się bardziej zainteresowa-

<sup>70</sup> Zob. Raport KE z konsultacji (European Commission 2016a, s. 7).

<sup>71</sup> Zob. Propozycję Dyrektywy DSM (European Commission 2016b, art. 11).

<sup>72</sup> Zob. np. stanowisko polskiego sektora wydawniczego: <https://www.wirtualnemedia.pl/artukul/dyrektywa-o-jednolitym-ryнку-cyfrowym-popierana-przez-izbe-wydawcow-prasy-chrabota-bez-niej-rynek-prasy-opiniotworczej-zniknie>.

<sup>73</sup> Np. Apel o poparcie projektu Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym z 28.08.2018 r.: zobacz informację na stronie Związku Producentów Audio-Video (ZPAV): [http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel\\_Dyrektywa\\_Prawno-autorska\\_na\\_JRC\\_19.06.2018.pdf](http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel_Dyrektywa_Prawno-autorska_na_JRC_19.06.2018.pdf).

nym wdrożeniem art. 11 czy też art. 13<sup>74</sup> (wywiad W9). Współpraca tych grup miała miejsce również na etapie prac PE, szczególnie w okresach poprzedzających głosowania. Działania polegały na przedstawianiu wspólnych stanowisk w celu pokazania zbieżności poglądów różnych środowisk zainteresowanych danym zagadnieniem. Podobnie działania kolektywne prowadzili przeciwnicy dyrektywy<sup>75</sup>.

Wyżej opisane sytuacje pokazują, iż mimo różnic branżowych, strony potrafiły skoordynować działania w celu poprawy skuteczności swoich działań. Bezpośrednie działania kolektywne występują zwłaszcza na etapie prac parlamentarnych. Fakt ten potwierdza zależność wybieranych form od etapu procesu legislacyjnego. Można się było o tym przekonać również w przypadku Umowy ACTA, kiedy łatwo było zaobserwować wzmożone działania kolektywne interesariuszy (o charakterze bezpośrednim i pośrednim<sup>76</sup>). Aktywowały się wówczas, po raz pierwszy na tak dużą skalę, środowiska reprezentujące interesy użytkowników oraz szeroko pojęty interes publiczny użytkowników Internetu. Działania na masową skalę miały miejsce na końcowym etapie procesu legislacyjnego (Vetulani-Cęgiel 2017b).

Jednak nie wszystkie podmioty zawierają sojusze w równej mierze. Okazuje się na przykład, że podmioty reprezentujące duży sektor gospodarki i posiadające silną pozycję przetargową (jak np. organizacje pracodawców) niechętnie współpracują z innymi grupami. Podaje się (wywiad W3) kilka przyczyn tego stanu rzeczy: 1) zbyt krótki czas na konsultacje, który nie pozwala na wypracowanie wspólnego stanowiska z innymi organizacjami (tu problemem jest konieczność przeprowadzenia wewnętrznych konsultacji z organizacjami członkowskimi), 2) rozbieżność poglądów grup w kwestiach szczegółowych, 3) różny profil podmiotów (np. publikowanie wspólnego stanowiska organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców mogłoby być niezgodne z interesem ich członków),

---

<sup>74</sup> O wzajemnym wsparciu środowisk w zakresie poparcia dla planowanej dyrektywy świadczą np. wpisy na stronie Izby Wydawców Prasy, które odnoszą się zarówno do art. 11, jak i do art. 13: <https://iwp.pl/index.php/2018/11/23/polscy-youtuberzy-i-sieci-partnerskie-przeciwni-art-13-dyrektywy-o-prawie-autorskim/>.

<sup>75</sup> Zob. np. list otwarty w sprawie europejskiej reformy prawa autorskiego podpisany przez 9 polskich organizacji grup interesu: [https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego\\_3.07.3018-.pdf](https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego_3.07.3018-.pdf).

<sup>76</sup> Zauważmy na marginesie, iż w dobie powszechnego wykorzystywania Internetu zaciera się granica między działaniami bezpośrednimi (przekazywanie stanowisk ustawodawcy) a pośrednimi (listy otwarte, petycje), np. w sytuacji, gdy wspólne stanowiska przesyłane do ustawodawcy wsparte są dużą liczbą podpisów (zob. apel polskich twórców o poparcie dla prac nad dyrektywą w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym: [https://www.petycjeonline.com/poparcie\\_dla\\_dyrektywy\\_pe\\_w\\_sprawie\\_prawa\\_autorskiego\\_na\\_jednolitym\\_rynku\\_cyfrowym](https://www.petycjeonline.com/poparcie_dla_dyrektywy_pe_w_sprawie_prawa_autorskiego_na_jednolitym_rynku_cyfrowym)) i gdy są udostępniane w internecie (szerzej na temat działań pośrednich zob. pkt 0).

4) ryzyko zarzutu odnośnie porozumienia sektorów w przypadku koalicji dużych grup gospodarczych. Choć zdarza się, że grupy takie podejmują wspólne inicjatywy<sup>77</sup>, jednak brak jest tego typu przykładów w obszarze prawa autorskiego.

#### 5.2.1.5 Aktywność polskich interesariuszy w UE

Ponieważ większość regulacji prawno-autorskich jest obecnie regulowana na szczeblu UE (dotyka praw majątkowych) wskazane byłoby szerokie uczestnictwo polskich interesariuszy w tych procesach. Z uwagi na brak odpowiednich zasobów finansowych udział polskich interesariuszy w unijnych procesach politycznych (wysokie koszty prowadzenia biura w Brukseli oraz, w ogóle, pobytu za granicą) sprowadza się do tego, że są oni członkami (zwłaszcza o.z.z.) ponadnarodowych organizacji parasolowych. Ponieważ dostrzegają jednak potrzebę prowadzenia bezpośrednich działań na forum UE, aby zwiększyć swoją aktywność na forum UE wskazują, że w tym celu działają również poprzez powołaną przez nie krajową organizację parasolową (Stowarzyszenie Kreatywna Polska). Ponadto coraz częściej (choć nadal w ograniczonym zakresie) same podejmują różne działania (wywiady W4, W6, W9). W większości przypadków sprowadzają się one do spotkań z polskimi parlamentarzystami w kraju. Tylko nieliczne podmioty dysponują osobami, które reprezentują ich interesy na zewnątrz (np. niektóre izby gospodarcze będące w lepszej kondycji finansowej). Niekiedy strony biorą udział w konsultacjach publicznych KE, jednak nie jest to działalność regularna. O otwieraniu się polskich grup na bezpośrednie działania na forum unijnym świadczy również fakt coraz śmielszego wpisywania się do Rejestru służącego przejrzystości (patrz pkt 4.3).

U. Kurczewska stawia tezę (2011b, s. 81), że organizacje o słabej pozycji przetargowej stosują strategie silnej europeizacji, a silne w Polsce nie dostrzegają potrzeby dodatkowej reprezentacji wobec instytucji unijnych. Stwierdzenie badaczki nie potwierdza się jednak w obszarze prawa autorskiego. Zarówno strony silne (reprezentacje podmiotów uprawnionych i sektora technologicznego) jak i słabsze (reprezentacje użytkowników) dostrzegają potrzebę lobbingu unijnego, jednak kluczowa wydaje się kwestia zasobów finansowych. Podmioty silniejsze, reprezentujące podmioty gospodarcze (izby gospodarcze, lub organizacje pracodawców<sup>78</sup>), dysponują środkami na pokrycie kosztów bezpośredniego lobbingu za granicą i częściej stosują strategię europejską w przeciwieństwie do podmiotów słabszych (fundacje reprezentujące użytkowników i interes publiczny). Wzmoczone działania na forum europejskim stron słabszych były

<sup>77</sup> Np. Wspólne stanowisko Konfederacji Lewiatan i Fundacji Panoptykon w sprawie projektu rozporządzenia o ochronie danych osobowych z 20.01.2013 r.

<sup>78</sup> Np. Izba Wydawców Prasy, czy Konfederacja Lewiatan.

w zasadzie widoczne tylko w przypadku ACTA, jednak z uwagi na wyjątkowy charakter tej umowy nie można uznać tego przypadku za regułę. Jeśli chodzi o prawo autorskie w badanym okresie (2013–2019), strategie europejskie sprostawały się przede wszystkim do wypracowywania wspólnych stanowisk, które były następnie przesyłane do zwolenników i przeciwników projektowanej dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM)<sup>79</sup>.

\* \* \*

W podsumowaniu uwag na temat strategii bezpośrednich (lobbingu) stosowanych w Polsce w prawie autorskim pragniemy podkreślić, iż działania w postaci udziału w konsultacjach prowadzone są zasadniczo w ramach polskich procesów legislacyjnych implementujących przepisy unijne, ale nie bezpośrednio w konsultacjach KE. Warto jednak zwrócić uwagę na nieobecność w konsultacjach przedstawicieli przemysłu technologicznego/internetowego (podmioty te posiłkują się innymi metodami, zob. szerzej pkt 5.2.2). Polskie podmioty rzadko uczestniczą także w innych działaniach bezpośrednich w UE. Jeżeli takie mają miejsce, to polegają one na przedstawianiu stanowisk (w tym wspólnych) oraz na odbywaniu spotkań (głównie z polskimi posłami do PE). Bezpośrednia aktywność podmiotów na forum UE uwidacznia się na późniejszym etapie legislacyjnym, tj. po przekazaniu propozycji do PE.

## 5.2.2 Działania pośrednie

### 5.2.2.1 Lobbying pośredni w dobie Internetu

Lobbying pośredni polega na wpływaniu na ustawodawcę poprzez opinię publiczną. W celu kształtowania oraz zyskania szerokiego wsparcia strony powołują się na opinie autorytetów i ekspertów lub zwracają się do obywateli bezpośrednio, pragnąc w ten sposób zmobilizować społeczeństwo do działań w sferze publicznej (jeśli takie następują, mówi się o lobbingu oddolnym). Pomocny w działaniach pośrednich okazał się Internet, szczególnie ze względu

---

<sup>79</sup> Zob. list otwarty wydawców prasy do europejskich rządów: <https://polskatimes.pl/list-otwarty-wydawcow-prasy-do-europejskich-rzadow/ar/13703407>, działania branży kreatywnej na forum UE: [http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel\\_europejskich\\_sektorow\\_kreatywnych\\_w\\_sprawie\\_poparcia\\_mandatu\\_komisji\\_prawnej.pdf](http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/Apel_europejskich_sektorow_kreatywnych_w_sprawie_poparcia_mandatu_komisji_prawnej.pdf), list otwarty w sprawie europejskiej reformy prawa autorskiego wysłany przez przeciwników proponowanych przepisów: [https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego\\_3.07.3018-.pdf](https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego_3.07.3018-.pdf), wspólny list podpisany przez zagraniczne / międzynarodowe środowiska otwartystyczne, w tym przez dwie polskie organizacje: [https://edri.org/files/copyright/copyright\\_letter\\_to\\_council\\_20181119.pdf](https://edri.org/files/copyright/copyright_letter_to_council_20181119.pdf).

na powszechność w użyciu. O atrakcyjności tego medium jako środka do prowadzenia działalności (e-)lobbingowej pisała M. Molęda-Zdziech (2011).

Dzięki rozwojowi internetowych technologii komunikacyjnych zyskują na popularności oddolne strategie lobbingowe. Interesariusze w łatwy i szybki sposób docierają do obywateli, prowadzą akcje mobilizacyjne, angażując opinię publiczną. Interaktywność Internetu daje im również możliwość uzyskania opinii zwrotnych oraz zorientowania się w nastrojach społecznych oraz skali aktywności obywateli. Z kolei obywatele, dzięki Internetowi, mogą śmiało wyrażać poglądy na temat sfery publicznej. Ich aktywność polega na podpisywaniu petycji, wypełnianiu ankiet, udziale w konsultacjach publicznych, komentowaniu treści w formie postów pod artykułami prasowymi oraz na udzielaniu się w mediach społecznościowych (YouTube, Facebook, Twitter, Wykop itd.), gdzie komentują rozmaite zdarzenia i udostępniają treści (np. poprzez memy, zakładanie profili tematycznych, prowadzenie blogów, nawoływanie do przyłączania się do protestów internetowych i ulicznych itd.).

### 5.2.2.2 Kampanie wokół prawa autorskiego w Polsce

W okresie, który był przedmiotem analiz na potrzeby tej pracy, nie zaobserwowano szeroko zakrojonych działań lobbingowych o charakterze pośrednim, które odnosiłyby się do procesów legislacyjnych prawno-autorskich prowadzonych w Polsce. Działania kierowane do opinii publicznej dotyczyły raczej kwestii ogólnych, związanych albo z uświadamianiem społeczeństwa w dziedzinie praw autorskich, albo z wyrażaniem sprzeciwu wobec prób wzmacniania ochrony kosztem użytkowników. W pierwszym przypadku celem działań była chęć zyskania społecznego zrozumienia dla problemów środowiska kreatywnego, ponieważ duża część społeczeństwa jest przeciwna wzmacnianiu ochrony prawno-autorskiej (nie przestrzega przepisów prawno-autorskich, np. gdy chodzi o płacenie tantiem, kopiowanie utworów, oraz obchodzi ograniczenia techniczne, eksploatując treści w Internecie). Przykładem takich działań były (i są nadal) otwarte spotkania z prawnikami i ekspertami Stowarzyszenia Autorów ZAIKS pt. „Poniedziałki pod Królami”<sup>80</sup>, a także audycje dotyczące różnych aspektów związanych z eksploatacją praw autorskich udostępniane na stronach internetowych Stowarzyszenia ZAIKS i Związku Producentów Audio-Video (ZPAV)<sup>81</sup>. Z kolei przykładem działań środowisk otwartystycznych, realizowanych na rzecz konsumentów, przedsiębiorców i artystów była kampania koordynowana przez Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego

<sup>80</sup> Zob. [https://zaiks.org.pl/441,191,poniedzialki\\_pod\\_krolami](https://zaiks.org.pl/441,191,poniedzialki_pod_krolami).

<sup>81</sup> Zob. [https://zaiks.org.pl/582,215,audycje\\_o\\_prawie\\_autorskim](https://zaiks.org.pl/582,215,audycje_o_prawie_autorskim), <http://map.zpav.pl/maszprawowiedziec.php>.

– ZIPSEE Cyfrowa Polska, prowadzona pod nośnym tytułem „Nie płacę za pałace” (wywiady W5, W8). Był to wyraz sprzeciwu wobec polityki prowadzonej przez Stowarzyszenie ZAIKS, a w szczególności wobec pomysłu nałożenia opłaty reprograficznej na smartfony i tablety, a także wobec pobierania opłat od polskich przedsiębiorców, np. za odtwarzanie radia w punktach usługowych. Inicjatorzy tej akcji wskazywali na niejasne zasady zarządzania środkami finansowymi przez ZAIKS, zaległości w zakresie wypłat należnych artystom, a także na wysokie pensje oraz finansowanie zakupu drogich nieruchomości z pieniędzy pochodzących z tantiem<sup>82</sup>.

Skuteczność podmiotów zwiększa się wraz z umiejętnością działania w koalicji. Przykładem tego typu działań mogą być działania wspólne prowadzone przez Stowarzyszenie Autorów ZAIKS, Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych SAWP oraz Związek Producentów Audio-Video<sup>83</sup> w sprawie tzw. czystych nośników. Osoby uczestniczące w wywiadach podkreślały (wywiady W4, W5, W6), iż pewne podmioty (a szczególnie niektóre o.z.z.) mają zwykle zbliżone poglądy na temat konkretnych zagadnień prawno-autorskich (np. Stowarzyszenie ZAIKS i Stowarzyszenie Filmowców Polskich lub też Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców REPROPOL oraz Stowarzyszenie Autorów i Wydawców SAiW CP) i dlatego ich pozycja lobbingsowa jest silniejsza.

### 5.2.2.3 Działania pośrednie wokół Dyrektywy DSM – kwestie ogólne

Znacznie więcej działań o charakterze pośrednim (skierowanych do opinii publicznej) toczyło się w odniesieniu do unijnego procesu legislacyjnego dotyczącego projektowanej Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM). Ujawniły się one już na dalszym, tzw. politycznym, etapie procesu legislacyjnego, tj. po skierowaniu propozycji dyrektywy do PE i RUE. Celem działań było przekonanie eurodeputowanych do zagłosowania zgodnie z interesem stron<sup>84</sup>. W Polsce stronami podejmującymi aktywne działania na rzecz podmiotów uprawnionych były w szczególności Izba Wydawców Prasy (IWP) oraz Związek Producentów Audio-Video (ZPAV). Z kolei głosy

<sup>82</sup> Zob. <https://www.nieplacazelapalace.pl/>.

<sup>83</sup> Zob. więcej na stronie internetowej dot. czystych nośników: <https://www.czystenosniki.pl/kimjestesmy>.

<sup>84</sup> Po ACTA nastąpiło upolitycznienie obszaru związanego z prawem autorskim, głównie z powodu różnic ideologicznych między wiodącymi partiami politycznymi (Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością). Podziały widoczne były również podczas głosowań nad nową unijną dyrektywą prawno-autorską (Dyrektywą DSM) w PE. Ponieważ kwestie dotyczące stanowisk poszczególnych partii w sprawie prowadzonej reformy wykraczają poza ramy tej pracy, nie podejmujemy ich tutaj.

przeciwne proponowanej dyrektywie pochodziły ze środowisk reprezentujących interesy użytkowników Internetu, podmiotów działających na rzecz wolnych zasobów, a także organizacji reprezentujących sektor technologiczny i pracodawców (m.in. Fundacja Panoptykon, Fundacja ePaństwo, Związek ZIPSEE – Cyfrowa Polska, Creative Commons Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sieć Obywatelska Watchdog Polska oraz podmioty zrzeszone w Koalicji Otwartej Edukacji, a zwłaszcza Fundacja Centrum Cyfrowe, Fundacja Nowoczesna Polska, Stowarzyszenie Wikimedia Polska). W akcje interesariuszy włączały się czasami środowiska polityczne (jak Polska Partia Piratów<sup>85</sup>), które współkoordynowały niektóre działania.

Pośrednie działania lobbingowe, zaobserwowane w okresie poddanym badaniu, miały podobny wymiar do wcześniejszych, prowadzonych w odniesieniu do Umowy ACTA, jednak ich skala była inna. Przypomnijmy, iż protesty przeciwko ACTA odbywały się na końcowym etapie procesu legislacji, gdy nie było już szans na ewentualny wpływ na zmianę brzmienia przepisów, a także to, że chodziło o inny rodzaj aktu prawnego. W tamtym okresie inicjatorami protestów były środowiska reprezentujące interesy obywateli jako użytkowników Internetu (w tym jako użytkowników treści chronionych prawami autorskimi i pokrewnymi). Krytykowano wówczas wzmacnianie praw podmiotów uprawnionych w kontekście (potencjalnych) naruszeń praw autorskich w Internecie oraz brak przejrzystości procesu legislacyjnego, a także ukryty lobbing amerykańskich podmiotów uprawnionych. Działania prowadzono za pomocą mediów *online*, profili na Facebooku i przez strony internetowe interesariuszy. Polegały one na kształtowaniu opinii publicznej, prowadzeniu akcji informacyjnych w sieci, zachęcaniu do kontaktu z władzami (np. przez podpisywanie i wysyłanie (e-)petycji), a także na organizowaniu protestów i nawoływaniu do udziału w nich, zarówno w formie *online* (zaciemnianie stron internetowych przez różne podmioty), jak i manifestacji ulicznych (Dür & Mateo 2014; Szymielewicz, Śliwowski, Szumańska & Fundacja Panoptykon 2014, s. 14; Vetulani-Cęgiel 2017b).

Dyrektywa DSM, jeśli wziąć pod uwagę badany okres, nie mogła być przedmiotem podobnej krytyki jak ACTA, ponieważ nie chodziło o zewnętrzną, narzucającą Polsce, umowę międzynarodową, lecz o wewnętrzny akt prawny UE. Przyjęcie Dyrektywy poprzedzone było długim i szerokim procesem konsultacyjnym, zatem zostały zachowane zasady przejrzystości procesu legislacyjnego (wywiady W13, W22, zob. też wyżej, pkt 3.3.2). W tej sytuacji prowadzona przez strony narracja skupiała się wokół zagadnień leżących na pograniczu prawa autorskiego i Internetu. Mimo że propozycja Dyrektywy poruszała różne aspekty dotyczące

---

<sup>85</sup> Zob. <https://www.wykop.pl/wpis/39044965/michal-dydzyc-szefl-polskiej-partii-piratow-w-rozm/>.

dostosowania prawa autorskiego do rzeczywistości cyfrowej, to apele stron oraz bieżące doniesienia prasowe w Polsce skupiały się przede wszystkim na dwóch najbardziej kontrowersyjnych zagadnieniach, a mianowicie na propozycji wprowadzenia ochrony publikacji prasowych w zakresie sposobów korzystania *online* (chodziło o nowe prawo pokrewne dla wydawców prasy zawarte w art. 11 propozycji Dyrektywy<sup>86</sup>) oraz na problemie korzystania z chronionych treści przez dostawców usług udostępniających treści *online* (chodzi o platformy internetowe i ewentualną odpowiedzialność z tytułu naruszeń prawno-autorskich, kwestia ta miała być uregulowana w art. 13 proponowanej Dyrektywy<sup>87</sup>). Te dwa zagadnienia leżały u podstaw reformy, która doprowadziła do uchwalenia procedowanej Dyrektywy DSM (wywiady W13, W15, W21, W26, W32, W33).

Właśnie z uwagi na fakt, iż propozycja Dyrektywy DSM w art. 13 poruszała kwestię udostępniania treści *online* oraz odpowiedzialności z tytułu ewentualnych naruszeń prawno-autorskich, przeciwnicy wzmocnienia ochrony prawno-autorskiej i nowej Dyrektywy DSM prowadzili kampanię pod hasłem ACTA 2, chcąc zwrócić uwagę na analogie do Umowy ACTA i kontrowersje wokół kwestii wolnościowych (chodziło o wolność działania w Internecie), jakie w 2012 r. wywołały w Polsce (a później w Europie) społeczną mobilizację przeciwko przystąpieniu do projektowanej Umowy. W założeniu chciano w ten sposób podkreślić ryzyko, jakie niesie za sobą monitorowanie Internetu oraz filtrowanie treści pod pretekstem ochrony praw autorskich. Chociaż nawiązywanie do Umowy ACTA co najmniej wprowadzało w błąd<sup>88</sup> (ang. *misinformation*), ACTA 2 stało się na tyle nośnym hasłem, że w zasadzie na stałe weszło do dyskursu polskiego w odniesieniu do nowej Dyrektywy dotyczącej prawa autorskiego na jednolitym rynku cyfrowym<sup>89</sup>.

#### 5.2.2.4 Stanowiska polskich interesariuszy w sprawie Dyrektywy DSM

Stronami, w interesie których leżało uregulowanie ww. kwestii byli wydawcy prasy (art. 11) oraz twórcy dzieł i artyści (art. 13). Środowiska wydawców prasy uzasadniały przyznanie im dodatkowego uprawnienia (przewidzianego w art. 11 propozycji Dyrektywy DSM) koniecznością rekompensaty nakładów ponoszonych przy produkcji artykułów prasowych (wynagrodzenia dziennikarzy, redaktorów, grafików, fotografów oraz koszty utrzymania redakcji). Wskazywały też,

<sup>86</sup> W Dyrektywie DSM jest to art. 15.

<sup>87</sup> W Dyrektywie DSM jest to art. 17.

<sup>88</sup> Zob. komentarz na ten temat <https://dziennikzachodni.pl/acta-20-czy-dyrektywa-ue-oznacza-koniec-internetu-jaki-znamy-siec-zalala-fala-dezinformacji/ar/13306847>.

<sup>89</sup> W zasadzie wszystkie prasowe publikacje internetowe dotyczące nowej dyrektywy odwoływały się do tego hasła.

iż producenci fonogramów, wideogramów i nadawcy radiowo-telewizyjni dysponują analogicznymi uprawnieniami od dawna. Środowiska wydawców oraz innych sektorów kreatywnych podnosiły również problem coraz bardziej powszechnego wykorzystywania materiałów (prasowych, muzycznych itd.) dostępnych *online* przez różnego rodzaju portale i agregatory treści, bez dysponowania stosowną zgodą podmiotów uprawnionych, czyli np. ze strony wydawców, twórców, producentów itd. (chodzi np. o kopiowanie i linkowanie artykułów prasowych, możliwość odtwarzania piosenek) (kwestia ta była m.in. przedmiotem regulacji w art. 13 propozycji Dyrektywy DSM). W ich opinii zaistniała sytuacja powoduje duże straty finansowe podmiotów uprawnionych (wydawców, dziennikarzy, twórców i artystów, producentów) (Izba Wydawców Prasy 2019)<sup>90</sup>. W związku z przepisami funkcjonującymi w tym zakresie w Polsce, respondenci biorący udział w wywiadach zwracali uwagę na wadliwe implementowanie art. 8.3 Dyrektywy InfoSoc, które skutkuje brakiem możliwości usunięcia treści przez platformy internetowe w przypadku wystąpienia naruszeń praw autorskich lub pokrewnych. Niekiedy kończyło się to wszczęciem postępowania sądowego<sup>91</sup> (wywiady W6, W8). Kolejna kwestia, na którą zwracano uwagę w kontekście wspomnianego art. 13, dotyczyła dysproporcji (ang. *value gap*) między zyskami dużych koncernów internetowych (platform cyfrowych, agregatorów treści), a wynagrodzeniami wypłacanymi podmiotom uprawnionym w sektorach kreatywnych<sup>92</sup>. W odniesieniu do kwestii naruszeń prawn-autorskich oraz problemu *value gap* M. Staszewski argumentuje:

„Dotychczasowe przepisy dotyczące wykorzystywania w Internecie takich materiałów jak muzyka powstawały niemal dwie dekady temu na potrzeby małych hostingowych start-upów i zupełnie nie przystają do dzisiejszej rzeczywistości i modeli biznesowych, którymi posługują się największe platformy online. (...)

<sup>90</sup> Zob. też np. <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/581033.prawa-pokrewne-dyrektywa-ue-cenzura-internet-acta2-wybory.html>.

<sup>91</sup> Np. spór pomiędzy Stowarzyszeniem Filmowców Polskich a Chomikuj.pl. Dodajmy, iż pozwy sądowe są również jedną ze strategii lobbingowych stosowanych w celu wpłynięcia na treść decyzji politycznych i literę prawa, zwłaszcza w systemach, w których ważną rolę odgrywa prawo precedensowe (Bouwen & McCown 2007; Graniszewski 2011). Strategie te są zgodne z koncepcją *venue shopping*, która przewiduje różne punkty dostępu dla interesariuszy (Richardson & Mazey 2015). W Polsce, przynajmniej w obszarze prawa autorskiego, tego typu działania, jako strategie lobbingowe, odgrywają jednak marginalną rolę z uwagi na duże koszty postępowania sądowego.

<sup>92</sup> Przykładem tego typu dysproporcji (*value gap*) między zyskami twórców i producentów może być sprawa dotycząca wykorzystania motywów książki „Wiedźmin” A. Sapkowskiego w grze komputerowej o tym samym tytule, zob. komentarz Ryszarda Markiewicza <https://www.prawo.pl/biznes/andrzej-sapkowski-domaga-sie-60-mln-za-wiedzmina-opinia-prof,308376.html>, zob. też: <http://map.zpav.pl/valuegapproblem.php>.

W tamtych czasach przyjęto rozwiązanie kompromisowe, polegające na ograniczeniu odpowiedzialności serwisów, które w sposób bierny przechowują materiały, pod warunkiem usuwania, na wniosek właściciela praw, treści naruszających prawa autorskie. Jednak te przepisy z 2000 roku są dziś nadużywane przez największe koncerny technologiczne. W rzeczywistości platformy typu YouTube nie świadczą wyłącznie, jak twierdzą, usług „hostingu” czy „przechowywania materiałów”, lecz aktywnie wykorzystują, dystrybuują i monetyzują treści chronione prawem” (Marek Staszewski, pełnomocnik Związku Producentów Audio Video, 10.09.2018 r.)<sup>93</sup>.

O ile strony uprawnione z tytułu praw autorskich i pokrewnych wysuwały argumenty za koniecznością zabezpieczenia ich interesów w związku z brakiem odpowiedniej rekompensaty z tytułu eksploatacji (ich) dzieł w Internecie, o tyle strony przeciwnie wskazywały na potencjalne zagrożenia. W zależności od środowisk argumenty były jednak zróżnicowane. Organizacje grup interesu, działające na rzecz praw obywateli, odwoływały się np. do przepisów Dyrektywy i wskazywały na zagrożenia wynikające z wprowadzenia automatycznych filtrów wyłapujących treści oznaczone przez podmioty uprawnione jako naruszające ich prawa. Twierdzono, że filtry mogą pomijać kontekst i np. blokować dostęp do treści chronionych, z których można korzystać legalnie w ramach dozwolonego użytku, takich jak parodia lub cytaty. Obawiano się też ryzyka usuwania większych fragmentów treści z powodu chęci uniknięcia odpowiedzialności (przez koncerny) wobec posiadaczy praw autorskich<sup>94</sup>. Część postulatów pochodziła ze środowisk aktywistów internetowych (uczestników forów, blogerów, użytkowników mediów społecznościowych), którzy obawiali się ograniczeń wynikających z art. 13. Monitorowanie Internetu i filtrowanie treści traktowano jako cenzurę. Obawy dotyczyły ograniczeń dla użytkowników w zakresie dostępu do (chronionych i nie tylko) treści w Internecie oraz możliwości dalszej ich eksploatacji (jako przykład podawano sposoby eksploatacji memów i zdjęć tworzonych przez użytkowników<sup>95</sup>), a także, ogólnie, wolności prowadzenia działań w Internecie. O politycznym charakterze wielu opinii może świadczyć fakt, iż uważano, że projektowane przepisy stanowią zagrożenie dla wolności mediów (tym bardziej że Internet stanowi przeciwwagę dla mediów publicznych, które są uważane za media propagandowe dla obozu sprawującego władzę). Niektórzy interesariusze uważali, iż art. 11 jest formą nowego podatku od linków.

---

<sup>93</sup> Wywiad z Markiem Staszewskim, pełnomocnikiem Związku Producentów Audio-Video, 10.09.2018 r., zob.: <http://www.zpav.pl/aktualnosc.php?idaktualnosc=1682> (dostęp 12.12.2019 r.).

<sup>94</sup> Zob. np. <https://panoptykon.org/apel-artyku13>.

<sup>95</sup> Zob. <https://strajk.eu/memow-nie-oddamy/>, zob. też. <https://www.communia-association.org/2018/09/12/eu-parliament-vote-unprecedented-copyright-giveaway/>.

Z uwagi na fakt, iż strony o przeciwnych interesach posługiwały się argumentami nieprzystającymi do siebie, w istocie brak było możliwości prowadzenia merytorycznej dyskusji. Podczas gdy zwolennicy Dyrektywy (określeni jako *kontentowcy*) stosowali narrację, która opierała się na pozytywnych wartościach związanych z twórczością i rozwojem kultury, jej przeciwnicy (zwani *otwartymi*) wywoływali emocje negatywne i mówili o ograniczaniu wolności obywateli.

### 5.2.2.5 Przykłady akcji lobbingsowych

Jeśli chodzi o działania podejmowane zarówno przez zwolenników jak i oponentów Dyrektywy o prawie autorskim na jednolitym rynku cyfrowym (Dyrektywy DSM), polegały one na przekonywaniu obywateli do swoich racji. Działania prowadzono samodzielnie lub wspólnie. Zwłaszcza popularne były apele, petycje, listy otwarte do polityków, przedstawiające stanowiska i wsparte podpisanymi przedstawicielami danego środowiska i/lub obywateli<sup>96</sup>, akcje mobilizacyjne<sup>97</sup>, a także profile i kanały tematyczne (z ang.: *hashtagi*) w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter)<sup>98</sup>.

Pośród różnych działań warto zwrócić uwagę np. na akcję #Dajprawokulturze<sup>99</sup>, w której środowiska działające na rzecz podmiotów uprawnionych zachęcały artystów do angażowania się w poparcie zapisów Dyrektywy. Dużym echem w Polsce odbiła się akcja wydawców prasy, która miała zwrócić uwagę czytelników na fakt, iż nieuchwalenie Dyrektywy DSM spowoduje zagrożenie istnienia sektora wydawniczego (akcja Pusta Jedyńka<sup>100</sup>). Przeciwnicy Dyrektywy

---

<sup>96</sup> Zob. list otwarty Izby Wydawców Prasy wspólnie z organizacjami parasolowymi ENPA (*European Newspaper Publishers' Association*) oraz EMMA (*European Magazine Media Association*) do europejskich rządów: <https://polskatimes.pl/list-otwarty-wydawcow-prasy-do-europejskich-rzadow/ar/13703407>, apel polskich twórców o poparcie dla prac nad dyrektywą w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym: [https://www.petycjeonline.com/poparcie\\_dla\\_dyrektywy\\_pe\\_w\\_sprawie\\_prawa\\_autorskiego\\_na\\_jednolitym\\_rynku\\_cyfrowym](https://www.petycjeonline.com/poparcie_dla_dyrektywy_pe_w_sprawie_prawa_autorskiego_na_jednolitym_rynku_cyfrowym), apel 260 dziennikarzy z całej Europy o przyjęcie dyrektywy o prawie autorskim: <https://iwp.pl/index.php/2019/03/22/apel-260-dziennikarzy-z-calej-europy-o-przyjecie-dyrektywy-o-prawie-autorskim/>, list otwarty przeciwników dyrektywy w sprawie europejskiej reformy prawa autorskiego: [https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego\\_3.07.3018-.pdf](https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/list-otwarty-w-sprawie-reformy-prawa-autorskiego_3.07.3018-.pdf).

<sup>97</sup> Zob. działania Fundacja Panoptykon: „ACTA 2 czy Internet dla ludzi? Przekonaj europosłów do głosowania przeciwko artykułowi 13”: <https://panoptykon.org/apel-artykul13>.

<sup>98</sup> Wybrane hashtagi na Twitterze: #ACTA 2, #prawoautorskie, #artykul13, #artykul11, wybrane hashtagi angielsko-języczne: #SaveYourInternet, #CopyrightDirective, #LinkTax.

<sup>99</sup> Zob. [http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/List\\_otwarty\\_artystow\\_i\\_tworcow.pdf](http://map.zpav.pl/dopobrania/valuegap/List_otwarty_artystow_i_tworcow.pdf); zob. też wypowiedzi artystów dostępne na stronie Związku Producentów Audio-Video: <http://map.zpav.pl/valuegap.php>.

<sup>100</sup> Zob. <https://www.tvp.info/41896531/puste-pierwsze-strony-poniedzialkowych-dziennikow-apel-o-poparcie-dyrektywy-tzw-acta2>.

skupili się w większym stopniu na lobbingu oddolnym. W okresach przed ważnymi głosowaniami w PE organizowano protesty uliczne. I chociaż manifestacje uliczne cieszyły się dużym zainteresowaniem, ich organizatorom nie udało się zmobilizować tak dużej części społeczeństwa jak w 2012 r. (w sprawie przeciwko przyjmowaniu Umowy ACTA).

#### 5.2.2.6 Wykorzystywanie własnych mediów do prowadzenia kampanii

W wielu wypadkach zainteresowane uchwaleniem Dyrektywy strony sięgały po własne media, które wykorzystywały do prowadzenia kampanii lobbingowych. Mamy na myśli zarówno wykorzystywanie prasy przez wydawców (własnych gazet i dzienników), jak i mediów społecznościowych (własne kanały) w prowadzeniu kampanii przez przedstawicieli sektora technologicznego (wywiady W15, W17, W20, W22, W26, W34). Niektórzy ankietowani zwracali uwagę na fakt, iż wydawcy prasy prowadzili kampanię mającą na celu uzasadnienie swojego stanowiska w zakresie konieczności ochrony sektorów kreatywnych, natomiast przedstawiciele sektora internetowego, chcąc nastawić obywateli przeciwko proponowanej dyrektywie, wykorzystywali „swoje” media w celu prowadzenia dezinformacji (mimo że *de facto* proponowane przepisy nie działały na niekorzyść użytkowników końcowych, jak np. youtuberów) (wywiady W13, W16, W22, W26, W27, W34). Środowiska kreatywne wskazywały przy różnych okazjach na olbrzymią liczbę krążących w Internecie informacji wprowadzających w błąd (mówiło się o „fali dezinformacji”), próbując w ten sposób dementować nieprawdziwe hasła (zamieszczano np. informacje na stronach internetowych interesariuszy, wypowiedziano się w mediach itd.)<sup>101</sup>.

Fakt dysponowania własnymi mediami przez głównych interesariuszy sprawił, że planowana dyrektywa była tematem szeroko i często poruszonym w mediach i na forach internetowych. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż próby antagonizowania użytkowników chronionych treści w Internecie i podmiotów uprawnionych w dużej części się powiodły. Dowodem na to niech będzie fakt, iż środowiska reprezentujące interesy użytkowników końcowych (interes publiczny) występowały z hasłami otwartystycznymi (nakierowanymi przeciwko wzmocnieniu ochrony prawn-autorskiej<sup>102</sup>), tj. przeciwko nowej dyrektywie,

<sup>101</sup> Zob. informacje na stronach internetowych Izby Wydawców Prasy: <https://iwp.pl/index.php/2018/09/13/to-nie-acta2-a-wprowadzanie-zasady-jesli-na-mnie-zarabiasz-to-podziel-sie-swoim-zyskiem/>, albo Stowarzyszenia Kreatywna Polska: <http://www.kreatywnapolska.pl/porozumienie-w-sprawie-umowy-o-prawach-autorskich/>, albo też wypowiedzi artystów: <https://businessinsider.com.pl/media/internet/acta-2-parlament-europejski-za-dyrektywa-o-prawie-autorskim/n8h59vt>.

<sup>102</sup> Zob. np. <https://www.communia-association.org/2018/09/12/eu-parliament-vote-unprecedented-copyright-giveaway/>.

mimo że intencją ustawodawcy UE nie było wprowadzanie ograniczeń dla użytkowników Internetu, a polepszenie ochrony dla środowisk twórczych. Faktyczny konflikt interesów w batalii o nową dyrektywę przebiegał pomiędzy podmiotami uprawnionymi a przedstawicielami sektora internetowego (technologicznego), który świadczy użytkownikom usługi udostępniania treści *online*.

Analiza wypowiedzi obywateli w mediach społecznościowych pokazała, że zarówno strategie dezinformacyjne stosowane przez internetowe giganty (hasła ACTA 2), jak i odwoływanie się do emocji (cenzura), były tymi czynnikami, które odegrały istotną rolę w kampaniach interesariuszy na etapie politycznym (czyli po przekazaniu projektu nowej dyrektywy do PE i RUE). Wpisy i komentarze nie miały bowiem charakteru merytorycznego (prawno-autorskiego), lecz sprowadzały się do haseł wolnościowych i narodowych. Mówiono np. o filtrowaniu Internetu, o zagrożeniach dla wolności słowa oraz dla wypowiedzi o charakterze politycznym, a także o ograniczeniach w zakresie eksplorowania treści i obronie interesu polskiego (przeciwko UE). Nierzadko występowały elementy mowy nienawiści. Część hejtu skierowana była wprost na artystów popierających publicznie dyrektywę (wywiad W9)<sup>103</sup>. Wpisy zawierające opinie, o których mowa, w oczywisty sposób świadczą o niezrozumieniu istoty problemów prawno-autorskich i spłaszczaniu dyskusji, a w szczególności o przeświadczeniu obywateli, iż dyrektywa doprowadzi do umocnienia pozycji internetowych gigantów kosztem użytkowników (obawy dotyczyły blokowania różnych form korzystania z Internetu), gdy tymczasem była ona tworzona w celu wsparcia twórców i artystów wobec praktyk dużych koncernów (platform), świadczących usługi udostępniania treści *online* kosztem środowisk twórczych<sup>104</sup>. Można zatem stwierdzić, iż wybór strategii komunikacyjnych oraz umiejętne operowanie emocjami okazało się skuteczne.

### 5.2.2.7 Aspekty polityczne

W Polsce dodatkowe upolitycznienie omawianego obszaru wynikało z odmiennych stanowisk przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej. Stanowiska partii politycznych wzmocniły szum medialny i wprowadziły do dyskusji pierwiastek niemerytoryczny. Interesariuszom udawało się nakłaniać posłów do PE do przyjmowania lub odrzucania projektu dyrektywy DSM oraz

---

<sup>103</sup> Zob. Oświadczenie Związku Producentów Audio-Video w sprawie agresywnej narracji prowadzonej w mediach społecznościowych przez przeciwników Dyrektywy w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym: <http://map.zpav.pl/aktualnosci.php?idaktualnosci=1686>.

<sup>104</sup> Zob. np. <https://www.wykop.pl/link/4755125/rada-nie-znalazla-porozumienia-ws-acta2-polska-stworzyla-mniejszosc-blokujaca/>.

wpływać na decyzje partii rządzącej (które uwidoczniły się podczas głosowań w RUE). Biorąc pod uwagę te okoliczności, mówienie o lobbingu politycznym wydaje się uprawnione. W rzeczywistości debata nad obszarem prawno-autorskim traciła charakter merytoryczny, a prawo autorskie zaczęło być wykorzystywane jako część gry politycznej w okresie kampanii (przed)wyborczej (wybory do PE, następnie do Sejmu i Senatu w 2019 r. oraz wybory prezydenckie w 2020 r.). Widoczne było wykorzystywanie materii prawa autorskiego i Internetu do propagowania haseł politycznych i populistycznych. W warunkach ogólnego szumu medialnego (w tym krążących i wprowadzających w błąd *fake news-ów*) bardzo łatwo jest kształtować opinię publiczną<sup>105</sup>. Wykorzystywanie mediów społecznościowych w kontekście sterowania nastrojami społecznymi jest, jak wiadomo, niebezpieczne, zwłaszcza w dobie populizmu, ponieważ hasła trafiają na podatny grunt (Internet pozostaje domeną działania młodych ludzi, a poza tym w świecie cyfrowym łatwo jest pozostać anonimowym, co zwalnia z odpowiedzialności). Opisane warunki sprzyjają manipulacji dużymi grupami społeczeństwa, a także propagowaniu masowych zrywów, szczególnie gdy bazuje się na nośnych hasłach populistycznych.

\* \* \*

W podsumowaniu uwag przedstawionych w tej części, można stwierdzić, iż w związku pracami legislacyjnymi implementującymi dorobek UE w Polsce w obszarze prawa autorskiego, w zasadzie rzadko dochodziło do stosowania form typowych dla lobbingu pośredniego. Działania skierowane do opinii publicznej koncentrowały się raczej na uświadamianiu społeczeństwa na temat zasadności przestrzegania prawa autorskiego lub na budowaniu sprzeciwu wobec tendencji do nakładania kolejnych opłat. Można uznać, że miały one raczej charakter promocyjny (zwracały uwagę na funkcję reprezentacyjną organizacji grup interesu), i że były na pograniczu działań lobbingowych i rzeczniczych, ponieważ, z jednej strony, chodziło o reprezentację interesów grupowych, a nie dobra ogólnego (co przesądzałoby o lobbingu), a z drugiej, działania wychodziły poza kontekst bieżących procesów legislacyjnych (co jest typowe dla rzecznictwa interesów). Natomiast typowy lobbing pośredni, w tym oddolny, miał miejsce w odniesieniu do procesów unijnych i polegał głównie na budowaniu odpowiedniej narracji oraz na mobilizowaniu społeczeństwa. Działania toczyły się w środowisku internetowym, z wykorzystaniem mediów społecznościowych i występowały głównie na późniejszym etapie procesu legislacyjnego (a zwłaszcza przed głosowaniami

---

<sup>105</sup> Niewątpliwie oddzielnych badań wymagałoby ustalenie czy, i ewentualnie w jakim zakresie, mamy do czynienia z działalnością internetowych botów w obszarze prawa autorskiego.

w PE). W porównaniu do działań oddolnych z okresu ACTA (masowe protesty i manifestacje) większą rolę odegrały działania prowadzone w nowych mediach. W kampanii strony wykorzystywały własne media i to nie zawsze w sposób uczciwy. Obok informacji rzetelnych i prawdziwych pojawiały się wpisy dezinformujące. Ogólnie rzecz biorąc, można mówić o wykorzystywaniu obszaru prawn-autorskiego do bieżących działań politycznych (głosowania w PE) oraz do szerzenia haseł populistycznych (zwłaszcza podczas kampanii wyborczych w Polsce).

### 5.3 Strategie a reprezentacja interesów<sup>106</sup>

Szeroka sieć kontaktów ułatwia prowadzenie działań kolektywnych, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich. Interesariusze zawierają koalicje celem wypracowywania wspólnych stanowisk, reprezentują się wzajemnie na spotkaniach, wymieniają informacjami oraz prowadzą wspólne akcje i kampanie. Niezależnie od tego strony zabiegają o ochronę swoich interesów poprzez członkostwo w szerszych organizacjach, które następnie podejmują działania w ich imieniu. W ten sposób dążą do zwiększenia stopnia usieciowienia. Ponieważ w dobie dzisiejszej strony wykazują dużą aktywność w tym zakresie, należy traktować wybór tej drogi jako jedną ze strategii lobbingowych.

Przeprowadzone badania nad partycypacją interesariuszy w procesach konsultacyjnych dotyczących prawa autorskiego (partycypacja w obrębie tzw. branży kreatywnej) pozwoliły wyodrębnić kilka ich typów, w związku z dążeniem do zwiększenia reprezentacji interesów: 1. działania w ramach członkostwa w szerszych organizacjach (które idą w kierunku zwiększania reprezentatywności lub aktywności zrzeszeniowej), 2. działania w celu zwiększania usieciowienia poprzez powiązania personalne, 3. działania w toku konsultacji.

#### 5.3.1 Członkostwo w organizacjach

Zarówno podmioty gospodarcze, jak i organizacje grup interesu, podejmują działania poprzez branżowe organizacje, tj. tzw. organizacje parasolowe. Odbywa się to w ten sposób, że albo przystępują one do organizacji istniejących, albo powołują do życia nowe. I choć częściej zachodzi przypadek pierwszy, to znane są sytuacje powoływania organizacji nowych. Jako przykład może posłużyć tutaj

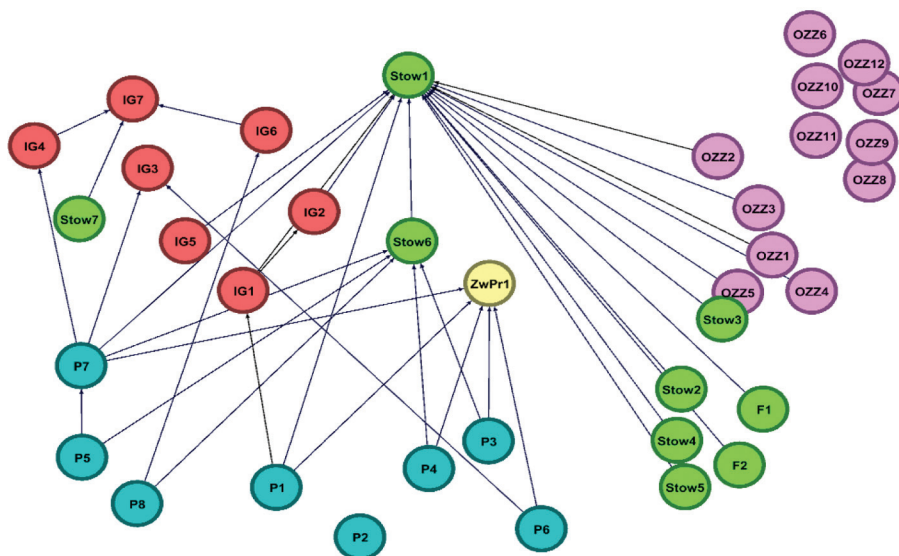
---

<sup>106</sup> Zagadnienia poruszane w niniejszym podrozdziale są przygotowane do publikacji o roboczym tytule: *(Nad)reprezentacja interesów w procesie kształtowania polityk publicznych na przykładzie obszaru prawn-autorskiego w Polsce*, mającej się ukazać w Kwartalniku Studia z Polityki Publicznej. Wyniki badań na ten temat były częściowo prezentowane na XVII Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym (Wrocław, IX 2019 r.).

utworzenie w 2014 r. Stowarzyszenia Kreatywna Polska, które jest ewenementem w skali kraju, ponieważ zrzesza praktycznie wszystkie sektory kreatywne. Tym samym podmiot ten odznacza się nadzwyczajną reprezentatywnością wobec ustawodawcy.

Wydawać by się mogło, że zależności pomiędzy podmiotami są proste, ponieważ poszczególne podmioty gospodarcze, pozarządowe i/lub osoby fizyczne powołują własne organizacje (zrzeszenia, stowarzyszenia, izby gospodarcze), które reprezentują ich interesy względem ustawodawcy. Okazuje się jednak, iż między interesariuszami występują złożone relacje i zależności, które mają dalsze konsekwencje. Np. nie wszystkie podmioty są w równym stopniu „usieciowione” lub niektóre podmioty należą do jednej lub kilku organizacji parasolowych, a inne w ogóle nie są zrzeszone. Występują też różnice, jeśli chodzi o zasięg reprezentatywności podmiotów (sektor społeczeństwa, który reprezentują/liczba organizacji członkowskich itd.). Poza tym niektóre podmioty zrzeszają podmioty jednego typu (np. tylko podmioty gospodarcze, jak Stow6, patrz Rysunek 15), podczas gdy inne reprezentują interesy podmiotów różnego typu (np. stowarzyszenie Stow1 zrzesza podmioty gospodarcze, stowarzyszenia i organizacje zbiorowego zarządzania, patrz Rysunek 15). Poniżej prezentujemy przykład reprezentacji interesów branży kreatywnej (Rysunek 15).

Rysunek 15. Mapa powiązań między interesariuszami sektora kreatywnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy, ZwPr – związek pracodawców, F – fundacja.

### 5.3.1.1 Zwiększanie reprezentatywności

Termin *reprezentatywność* stosowany jest w sytuacji, w której chce się określić, jak dużą część społeczeństwa reprezentuje dana organizacja (najczęściej stowarzyszenie). Organizacje grup interesu, niezależnie od własnej struktury (zrzeszeniowej lub nie), w celu (jeszcze) lepszej reprezentacji interesów swojego środowiska powołują nierzadko własne organizacje, tzw. organizacje parasolowe, które mają reprezentować ich interesy wobec ustawodawcy. Miarą reprezentatywności danej organizacji jest liczebność jej członków. Powszechnie uważa się, że ustawodawca chętniej bierze pod uwagę głos podmiotów, które reprezentują dużą część społeczeństwa lub znaczącą część sektora gospodarki. Potwierdziły to również badania odnoszące się do szczebla UE (Vetulani-Cęgiel 2014, s. 274).

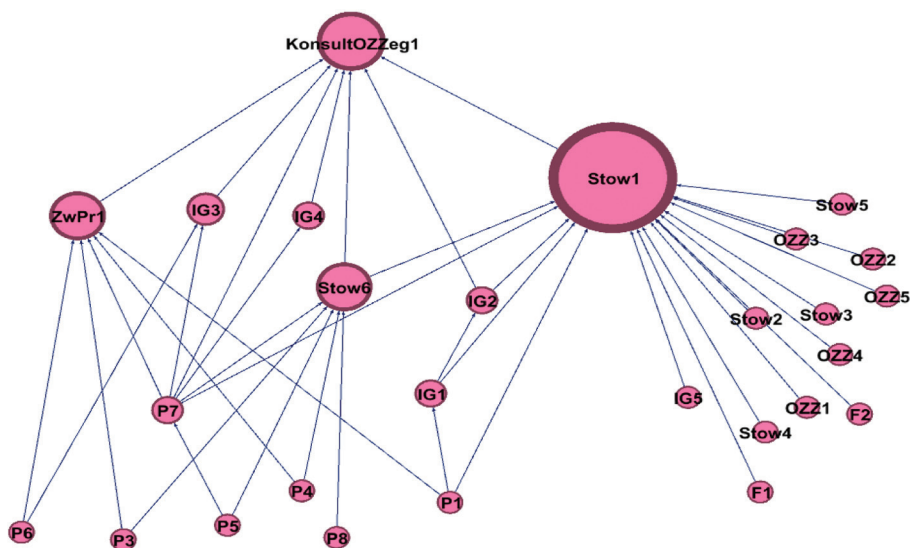
Warto podkreślić, iż organizacje grup interesu, a zwłaszcza organizacje parasolowe, zrzeszają podmioty różnego rodzaju, np. osoby fizyczne (artystów, kompozytorów itd.), podmioty gospodarcze (firmy) lub inne organizacje (stowarzyszenia, izby gospodarcze). Ponadto różnią się zakresem swojej działalności: niektóre mają charakter międzysektorowy (np. organizacje ogólnogospodarcze lub organizacje pozarządowe), inne reprezentują jakiś specyficzny sektor gospodarki (np. Izba Wydawców Prasy lub Stowarzyszenie Kreatywna Polska).

Bardzo trudne jest porównywanie reprezentatywności podmiotów, które zrzeszają różne typy członków (np. osoby fizyczne lub podmioty gospodarcze). Co do zasady uważa się, że im większa jest liczba członków (stowarzyszeń i/lub pojedynczych podmiotów) w danej organizacji parasolowej, tym większą posiada ona reprezentatywność względem ustawodawcy. Dlatego też, chcąc wzmocnić swoją pozycję względem innych podmiotów, grupy parasolowe dążą do pozyskania jak największej liczby organizacji członkowskich. W każdym razie podmioty o szerokim, międzysektorowym zakresie działań, są bardziej reprezentatywne niż organizacje parasolowe, działające na rzecz jakiejś specyficznej branży.

Reprezentatywność organizacji może być też oceniana przez pryzmat prowadzonych przez ustawodawcę konsultacji publicznych w jakimś obszarze. Okazuje się, że dysproporcje w reprezentatywności pomiędzy organizacjami niekoniecznie są widoczne w przypadku ich uczestnictwa w konsultacjach sektorowych, ponieważ te duże, międzysektorowe organizacje, w konsultacjach obszarowych reprezentują interesy tylko zainteresowanych środowisk. Ponadto zdarza się, że organizacje o (zbyt) szerokim profilu nie uczestniczą w sektorowych konsultacjach lub nie odnoszą się do szczegółowych kwestii, mimo iż posiadają dużą reprezentatywność w swoim sektorze. Taka sytuacja ma miejsce w szczególności, gdy reprezentują one podmioty o rozbieżnych interesach i nie są w stanie wypracować konsensusu wśród swoich członków (wywiady: W2, W3, W5, W6, W8, W12).

Analiza udziału organizacji w konsultacjach publicznych wykazała, iż pewne organizacje są bardziej reprezentatywne od innych. Poniżej przedstawiamy schemat odzwierciedlający reprezentatywność organizacji względem ustawodawcy polskiego podczas konsultacji w sprawie Projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi<sup>107</sup> (Rysunek 16). Pozwala on zaobserwować, które z organizacji parasolowych, biorących udział w konsultacjach, reprezentują interesy większej liczby podmiotów, i które, tym samym, są bardziej reprezentatywne dla ustawodawcy (większe węzły oznaczają większą reprezentatywność). Schemat potwierdza dysproporcje w zakresie reprezentatywności pomiędzy poszczególnymi organizacjami parasolowymi. Można sądzić, iż argumenty przedstawiane przez bardziej reprezentatywne podmioty będą bardziej przekonujące dla ustawodawcy od tych, które są zgłaszane przez pojedyncze podmioty lub grupy reprezentujące mniejszą liczbę aktorów w danym sektorze.

**Rysunek 16. Reprezentatywność podmiotów w procesie konsultacji (eg. UC4)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy, ZwPr – związek pracodawców, F – fundacja.

### 5.3.1.2 Aktywność zrzeszeniowa

Analizując aktywność podmiotów w sferze publicznej, łatwo dostrzec, iż zabiegają one o reprezentację swoich interesów poprzez organizacje parasolowe.

<sup>107</sup> Dostęp do procesu konsultacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297411>.

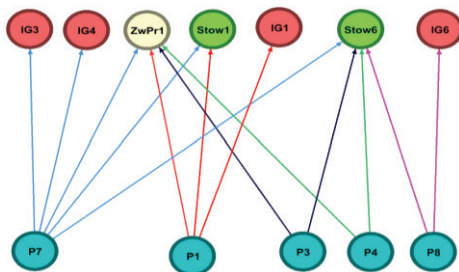
Dokładne przyjrzenie się ich przynależności pokazuje, iż w wielu przypadkach podmioty cechuje duża „aktywność zrzeszeniowa”, co oznacza, że są członkami więcej niż jednej organizacji. Można wyodrębnić dwa rodzaje aktywności zrzeszeniowej, a mianowicie aktywność poziomą oraz aktywność pionową. W przypadku tej pierwszej dany podmiot jest członkiem różnych organizacji parasolowych (i nie jest to odstępstwo od reguły). Poniżej, Rysunek 17 uwidacznia przynależność podmiotu P7 aż do pięciu organizacji parasolowych, podmiotu P1 do trzech organizacji, a pozostałych (tylko) do dwóch. Niewątpliwie interesy podmiotu P7 są szerzej reprezentowane niż interesy podmiotów pozostałych tej branży. Przynależność do więcej niż jednej organizacji parasolowej ma miejsce również w przypadku reprezentacji interesów przez polskich interesariuszy na forum UE. Jak przyznają osoby udzielające wywiadów, członkostwo w kilku międzynarodowych organizacjach jest atrakcyjne dla podmiotów krajowych, ponieważ, zazwyczaj, nie działają one w sposób regularny wobec ustawodawcy UE (wywiady W4, W8, W9).

Z kolei aktywność zrzeszeniowa pionowa zachodzi w sytuacji, gdy dany podmiot przynależy do dwóch organizacji parasolowych i jednocześnie jedna z tych organizacji (parasolowych) jest członkiem tej drugiej. Również tego typu przypadki nie są odosobnione. Schemat przedstawiony poniżej (Rysunek 18) ilustruje trzy przykłady tego typu.

Poniżej przedstawiamy Rysunek 19, odzwierciedlający (częściowo) układ podmiotów w konsultacjach dotyczących Projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (UC4). Pokazuje on, że podmioty, które są członkami wielu organizacji (zarówno w relacji poziomej, jak i pionowej), lepiej zabiegają o swoje interesy, ponieważ dochodzi do powielania ich interesów przez poszczególne organizacje parasolowe (mówi się wówczas o „nadreprezentacji” interesów). Tak jest w sytuacji, gdy organizacje parasolowe równolegle uczestniczą w tych samych konsultacjach. Poniżej, na Rysunku 19, podmioty bardziej aktywne zostały umieszczone w większych węzłach.

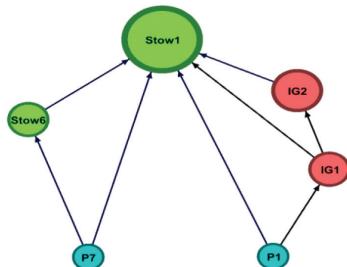
Niewątpliwie, im większa jest aktywność zrzeszeniowa podmiotu, tym większe jest zintegrowanie danego środowiska (dochodzi do większego usieciowienia podmiotu i szerszej reprezentacji jego interesów). Prowadzi to jednak do wniosku, iż interesy podmiotów aktywnych są powielane, i że zachodzi nadreprezentacja ich interesów. Tego typu sytuacje są identyfikowane przez polskiego ustawodawcę (wywiad W12). W związku z powyższym istotne byłoby stworzenie mechanizmów instytucjonalnych, które niwelowałyby negatywne skutki tego rodzaju aktywności.

Rysunek 17. Aktywność zrzeszeniowa pozioma



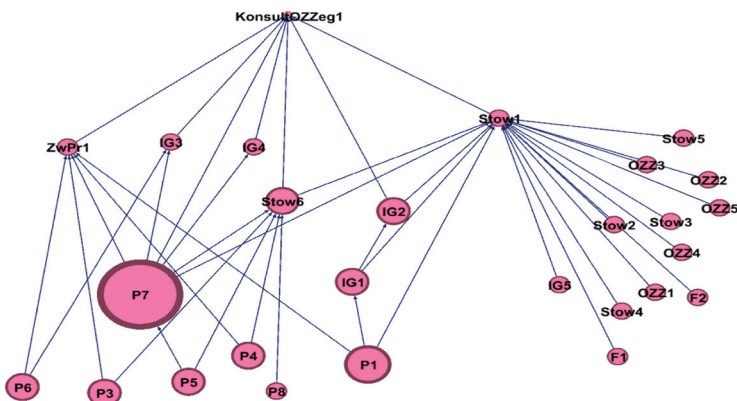
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, P – podmiot gospodarczy, ZwPr – związek pracodawców.

Rysunek 18. Aktywność zrzeszeniowa pionowa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, P – podmiot gospodarczy.

Rysunek 19. Aktywność zrzeszeniowa podmiotów w procesie konsultacji (eg. UC4)



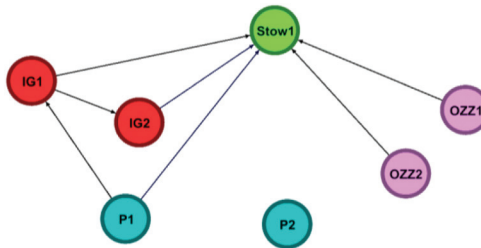
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy, ZwPr – związek pracodawców, F – fundacja.

### 5.3.2 Powiązania personalne i usieciowienie

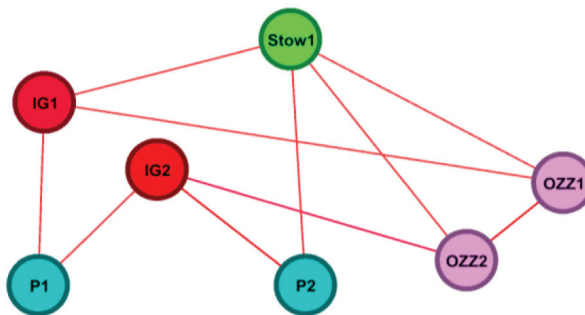
Organizacje parasolowe reprezentują interesy swoich organizacji członkowskich względem ustawodawcy. Członkostwo w organizacjach o szerszym zasięgu świadczy o istnieniu zależności między poszczególnymi podmiotami w zakresie formalnej reprezentacji interesów. Sam fakt członkostwa nie ukazuje jednak faktycznych relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi podmiotami, ponieważ nie uwzględnia powiązań personalnych między nimi. W literaturze dotyczącej powiązań pomiędzy podmiotami mówi się przeważnie o podmiotach gospodarczych, a samo zagadnienie przedstawia się w kontekście „krzyżujących się zarządów korporacji” (ang. *interlocking directorates*) (Szalacha 2011, s. 193), które mogą być czynnikiem wpływającym w sposób istotny na krystalizowanie się konstelacji interesów. W badanym w pracy obszarze chodzi o powiązania wynikające z pełnionych formalnie funkcji przez przedstawicieli różnych podmiotów/organizacji w organach innych organizacji (np. zasiadanie w zarządzie, komisjach rewizyjnych, sądach koleżeńskich itp.). Poniżej, tytułem przykładu, przedstawiamy 3 schematy odzwierciedlające zależności, które występują pomiędzy interesariuszami branży kreatywnej, i które wynikają z: członkostwa w organizacjach (linie kierunkowe – Rysunek 20), powiązań personalnych (linie czerwone – Rysunek 21) oraz jednocześnie z powiązań personalnych i członkostwa (Rysunek 22).

Ze względu na powiązania personalne pomiędzy poszczególnymi podmiotami, działającymi w ramach jednej branży, znaczący jest stopień zintegrowania środowiska. *De facto* reprezentowanie interesów określonego środowiska poszerza się o inne podmioty, ponieważ organizacje parasolowe, wyrażając jakąś opinię, przedstawiają nie tylko interesy swoich formalnych członków, ale także (częściowo) innych podmiotów, które zasiadają w ich strukturach.

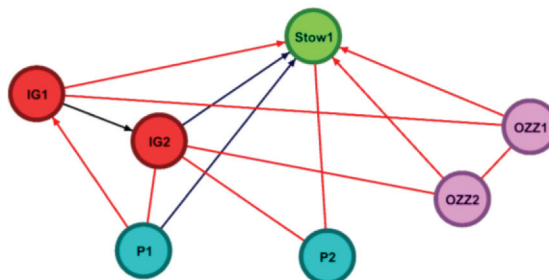
Pewną strategią lobbingową, stosowaną zwłaszcza przez przedstawicieli sektora przemysłu internetowego, było prowadzenie działań za pośrednictwem innych podmiotów w sposób ukryty. Zwykle próbuje się pozyskać istniejące organizacje poprzez wspieranie przedsięwzięć typu technologicznego, sponsorowanie działań, fundowanie nagród, czy doradztwo (wywiady W5, W8, W12) albo wykorzystuje się wpływową pozycję wynikającą z szerokich kontaktów w kręgach publicznych i biznesowych pozyskanych dzięki przenikaniu się tych sfer (chodzi o tzw. mechanizm drzwi obrotowych, czyli przechodzenie przedstawicieli władzy do sektora prywatnego i odwrotnie) (wywiad W8). Informatory wskazywali w wywiadach, iż próbowano działać (jednak nie wprost) poprzez środowiska akademickie, które dysponowały potrzebną wiedzą do opracowania analiz (np. na rzecz ograniczania praw autorskich i pokrewnych lub zwiększenia domeny publicznej (wywiad W8)). Inną strategią były działania polegające na tworzeniu zależnych od siebie podmiotów (organizacji, fundacji, think tanków),

**Rysunek 20. Powiązania wynikające z członkostwa w organizacjach parasolowych**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy.

**Rysunek 21. Powiązania personalne między podmiotami**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy.

**Rysunek 22. Zależności wynikające z członkostwa i powiązań personalnych**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych ze stron internetowych interesariuszy. Stow – stowarzyszenie, IG – izba gospodarcza, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, P – podmiot gospodarczy.

a następnie występowanie z ramienia (i pod nazwą) tych struktur<sup>108</sup> (wywiady: W8, W22, W34). Tego typu metody stosują potężne podmioty gospodarcze, które w zasadzie nie uczestniczą oficjalnie w debacie publicznej ani nie biorą udziału w konsultacjach publicznych. Ich działanie, czy też rodzaj lobbingu, który uprawiają, można ogólnie określić jako działania miękkie, wspierające środowiska otwartystów, które w efekcie końcowym mają prowadzić do wysuwania postulatów korzystnych dla dużych korporacji internetowych (głównie Google i podmiotów zależnych).

### 5.3.3 Aktywność w konsultacjach

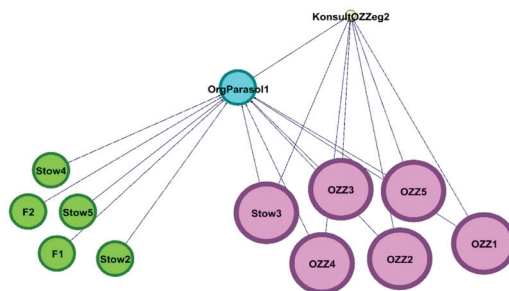
Procesy konsultacyjne stanowią dobre pole obserwacji dla zrozumienia mechanizmów funkcjonujących podczas reprezentowania przez grupy interesu swoich stanowisk. W celu zapewnienia sobie skuteczności w zakresie ochrony swoich interesów grupy wykazują często nadaktywność, która przejawia się braniem udziału w konsultacjach samodzielnie, niezależnie od tego, że w ich imieniu głos zabiera także organizacja parasolowa, której są członkiem, i w ramach której dochodzi do uzgadniania wspólnego stanowiska.

Dobrym przykładem, ilustrującym tego typu sytuację, są konsultacje dotyczące zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi (UC4). Poniżej przedstawiamy schemat, który pokazuje *explicite*, iż niektóre podmioty uczestniczą w konsultacjach samodzielnie, a jednocześnie bierze w nich udział ich organizacja parasolowa (OrgParasol1). Ich interesy są zatem podwójnie (lepiej) reprezentowane w stosunku do interesów pozostałych grup, które są członkiem tej samej organizacji parasolowej, a które nie wysuwają stanowisk samodzielnie. Ten typ zachowania określa się jako powielanie interesów (Rysunek 23), a stan rzeczy jako nadreprezentację interesów określonych podmiotów. Poniżej, podmioty, których interesy są nadreprezentowane, umieszczone są w większych węzłach (Rysunek 23).

---

<sup>108</sup> Jeden z przykładów ukrytego działania była domena „savethelink.org”, która została wykupiona przez organizację PR obsługującą Google (wywiad W8).

Rysunek 23. Nadaktywność organizacji w konsultacjach (eg. 1)

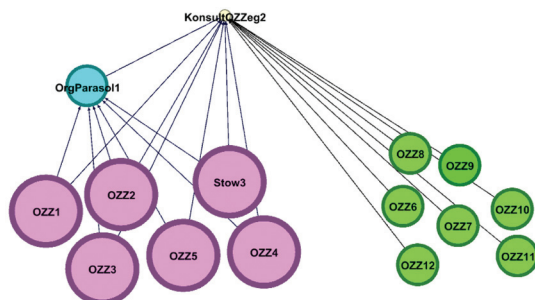


Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy udziału stron w konsultacjach (UC4). Stow – stowarzyszenie, F – fundacja, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, OrgParasol – organizacja parasolowa.

Do tego typu sytuacji dochodzi również (choć w przypadku polskich interesariuszy sytuacja taka ma miejsce dość rzadko) w odniesieniu do unijnych konsultacji publicznych. Np. nadsyła się kontrybucje niezależnie od wysuwanych stanowisk przez międzynarodowe organizacje parasolowe (wywiady: W6, W8). Strony uważają, że jest to wskazane, ponieważ świadczy o zainteresowaniu daną kwestią przez wiele grup społecznych, a ponadto, że Komisja Europejska zwraca również uwagę na liczbę nadsyłanych kontrybucji. Nadsyłanie stanowisk niezależnie od organizacji parasolowych ma na celu zwiększenie liczby kontrybucji określonego typu (nadsyłanych przez dane środowisko), a zatem zwiększenie skuteczności działania (wywiady: W6, W15, W17).

Nadaktywność podmiotów w konsultacjach powoduje nadreprezentację ich interesów także w stosunku do innych podmiotów, niezrzeszonych w organizacji parasolowej. Na poniższym schemacie (Rysunek 24) przedstawiamy podmioty (w większych węzłach), których interesy są nadreprezentowane.

Rysunek 24. Nadaktywność organizacji w konsultacjach (eg. 2)



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy udziału stron w konsultacjach (UC4). Stow – stowarzyszenie, OZZ – organizacja zbiorowego zarządzania, OrgParasol – organizacja parasolowa.

Analogiczną nadaktywnością w konsultacjach publicznych wykazują się przedstawiciele środowisk przeciwnych wzmocnieniu prawa autorskiego. Na przykład, w konsultacjach prowadzonych w ramach procesów legislacyjnych UC123, UC132 i UC4, brały udział jednocześnie organizacja parasolowa oraz podmioty będące jej członkami (w przypadku UC123 i UC132 były to 4 organizacje członkowskie, w przypadku UC4 – 3 organizacje).

## 5.4 Strategie lobbingowe w prawie autorskim w latach 2013–2019 – ocena

Badania nad lobbingiem polskich interesariuszy w okresie od 2013 do 2019 r. potwierdzają wyniki uzyskane wcześniej, tj. przy okazji badań nad lobbingiem w Unii Europejskiej (Vetulani-Cęgiel 2014)<sup>109</sup>. W szczególności dotyczy to czynników, które determinowały sukces grup zainteresowanych daną regulacją. Chodziło przede wszystkim o:

- a) typ i rolę przyjętej argumentacji i dyskursu (właściwe jego użycie pozwala interesariuszom zwrócić uwagę na potrzeby społeczne, tj. na konieczność zmiany przepisów),
- b) rodzaj interesów i typ grup (od tych czynników zależy wybór strategii lobbingowych),
- c) stopień zintegrowania środowiska,
- d) relacje pomiędzy podmiotami a ustawodawcą,
- e) dostęp do procesu legislacyjnego.

Badania prowadzone w odniesieniu do polskich interesariuszy pozwoliły określić czynniki determinujące formy działania, które są powiązane ze stosowanymi strategiami. Zależą one od:

- a) zasobów, jakimi dysponują podmioty (np. wiedza ekspercka, doświadczenie konsultacyjne, zasoby finansowe itp.),
  - b) etapu legislacyjnego,
  - c) dostępu do mediów,
  - d) pozycji negocjacyjnej wobec ustawodawcy.
- Poniżej omawiamy wyodrębnione czynniki.

### 5.4.1 Zasoby ludzkie i finansowe

W kwestii zasobów należy stwierdzić, iż grupy sektorowe (reprezentujące interesy ekonomiczne) dysponują szerszą wiedzą ekspercką, posiadają więcej kon-

---

<sup>109</sup> Badania objęły lobbing prowadzony w latach 2004–2012.

taktów i są bardziej wdrożone w proces polityczny. Chętniej podejmują działania bezpośrednie w stosunku do grup reprezentujących interesy rozproszone. Te drugie zajmują się na ogół wieloma zagadnieniami, mają raczej profil strażniczy i preferują metody lobbingu pośredniego. Biorąc pod uwagę obie kategorie, ostatecznie w obszarze prawa autorskiego podmioty podejmują działania bezpośrednie i pośrednie (zarówno reprezentanci użytkowników biorą udział w konsultacjach publicznych, jak też podmioty uprawnione zwracają się do opinii publicznej). Można zatem uznać, iż dysponowanie odpowiednimi zasobami jest niekiedy ważniejsze niż typ grupy i rodzaj interesów, ponieważ determinuje wybierane strategie.

Najbardziej aktywne w obszarze prawa autorskiego są grupy o interesach ekonomicznych (izby gospodarcze, organizacje pracodawców), które dysponują większymi zasobami finansowymi w stosunku do organizacji pozarządowych o charakterze niezrzeszeniowym (fundacje działające na rzecz dobra publicznego / interesu obywateli) lub stowarzyszeń sektorowych reprezentujących podmioty uprawnione. Podmioty o słabej kondycji finansowej nie prowadzą działań lobbingowych (skupiają się na zadaniach własnych), natomiast przenoszą reprezentację swoich interesów na organizacje parasolowe (izby gospodarcze, organizacje pracodawców), które dysponują zasobami pozwalającymi na prowadzenie lobbingu instytucjonalnego (regularne monitorowanie legislacji, udział w procesach konsultacyjnych z zamiarem przedstawienia swoich racji oraz wpływanie na kształt prawa). Rzecz jasna, organizacje dysponujące większymi środkami mogą sobie pozwolić na prowadzenie lobbingu bezpośredniego oraz działań samodzielnych (bez organizacji parasolowych), ponieważ stać je na zlecenie opracowań prawnych oraz reprezentację interesów (zatrudnienie przedstawicieli/prawników, działania poprzez kancelarie prawne), zarówno w odniesieniu do lobbingu na szczeblu krajowym, jak i unijnym (wyjazdy zagraniczne). Sytuacja wygląda podobnie, jeśli chodzi o działania na forum UE. Z uwagi na wysokie koszty lobbingu zagranicznego większość polskich interesariuszy ogranicza się do uczestnictwa w unijnych procesach poprzez stowarzyszenia parasolowe albo z wykorzystaniem mniej kosztownych metod. Na ogół wykorzystuje się ścieżkę narodową, bierze się udział w spotkaniach z polskimi parlamentarzystami do PE, a niekiedy przyłącza do publicznych konsultacji internetowych KE. Podkreślimy jednak, iż polscy interesariusze coraz częściej podejmują już także próby bezpośredniego działania na forum UE. Świadczy o tym lista podmiotów wpisanych do Rejestru służącego przejrzystości.

#### 5.4.2 Etap legislacyjny

Strategie stosowane przez interesariuszy, niezależnie od zasobów, pozostają w ścisłym związku z etapem procesu legislacyjnego. Dotyczy to zarówno wyboru metod bezpośrednich i pośrednich, jak też decyzji odnośnie prowadzenia dzia-

łań kolektywnych. Okazuje się, że na początku procesu kształtowania polityki i/lub procesów legislacyjnych przeważają strategie bezpośrednie i samodzielne. W przypadku kwestii technicznych i dużego rozdrobnienia interesów strony niechętnie działają wspólnie, ponieważ każdy walczy o jak najpełniejsze zabezpieczenie swoich branżowych interesów (niekiedy zbieżnych z interesami innych podmiotów działających w tej samej lub pokrewnej branży). Niezależnie od formalnego udziału w konsultacjach strony wykorzystują własne ścieżki (w tym kontakty osobiste) w celu prowadzenia działań ofensywnych (zwykle mają one charakter niejawny, co nie oznacza jednak, że jest to działanie nielegalne).

Na późniejszym etapie procesu legislacyjnego, a zwłaszcza po opracowaniu projektu i przekazaniu prac do parlamentu, obserwuje się przewagę działań pośrednich, przede wszystkim oddolnych, tj. skierowanych do opinii publicznej i angażujących obywateli. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie unijnego procesu legislacyjnego, w momencie gdy prace nad projektem prawa przejmuje PE. Działania intensyfikują się w momentach kulminacyjnych, tj. przed głosowaniami w PE. Ponadto widać wyraźnie, iż na tym etapie prac (nie technicznym, lecz politycznym), gdzie stawką jest ogólnie doprowadzenie do przyjęcia (lub odrzucenia) całości rozwiązań, szczególnego znaczenia nabierają działania kolektywne, ponieważ pokazują one, iż grupy o pewnych rozbieżnych co prawda interesach, zgadzają się w kwestiach zasadniczych (ogólnych). Zatem, zarówno podmioty o charakterze sektorowym, reprezentujące interesy ekonomiczne, jak i te międzysektorowe, działające na rzecz interesów rozproszonych, podejmują liczne działania wspólne. Dotyczy to zarówno działań bezpośrednich (wspólne listy), jak i pośrednich (wspólne kampanie). Na tym etapie procesu legislacyjnego istotną rolę odgrywa również kwestia upolitycznienia danego obszaru. Świadczy o tym przede wszystkim znaczne uproszczenie debaty (niekiedy przy wykorzystaniu elementów populistycznych).

### 5.4.3 Dostęp do mediów

Analiza prowadzonych kampanii w sprawie Dyrektywy DSM wykazała, iż jednym z kluczowych czynników, decydujących o dużym impakcie prowadzonej kampanii, było prowadzenie akcji w mediach. Nie bez powodu mówi się, że media stanowią czwartą władzę w państwie. Fakt dysponowania własnymi mediami lub własnymi kanałami w mediach *online* i w mediach społecznościowych umożliwił prowadzenie działań o dużym zasięgu i dużej skuteczności. Działania te można traktować jako formę lobbingu pośredniego (występującego głównie na etapie parlamentarnym).

Kluczową rolę w wykorzystywaniu mediów odgrywało operowanie informacją (lub raczej informacjami wprowadzającymi w błąd, jak *fake newsy*), a także

odpowiednie konstruowanie narracji. Zastanawiająca była narracja przeciwników proponowanej dyrektywy, którzy podważali zasadność przepisów prawnych i oceniali proponowane przepisy jako zagrożenie. Zależność była taka, że im więcej wywoływano kontrowersji, tym większa była skala lobbingu pośredniego, również ze strony zwolenników dyrektywy. Łatwo było zauważyć spłaszczenie (upraszczanie) debaty, operowanie skrótowymi hasłami, również tymi o zabarwieniu populistycznym, wykorzystywanie mowy nienawiści, a także odwoływanie się w większym stopniu do (negatywnych w tym przypadku) emocji, niż do (pozytywnych) wartości. Należy zauważyć, iż lobbing oddolny wykorzystujący populistyczny dyskurs, jest niezwykle chwytliwy w dobie wzrastającej roli mediów społecznościowych oraz w zasadzie ciągłej kampanii wyborczej.

#### 5.4.4 Pozycja negocjacyjna wobec ustawodawcy

Pozycja negocjacyjna wobec ustawodawcy to z pewnością jeden z czynników, który odgrywa dużą rolę w działalności grup lobbingowych. Kluczową kwestią jest dotarcie do decydentów. Niekiedy wynika ono z uwarunkowań samego procesu legislacyjnego (np. brak przejrzystości), ale nie zawsze. Chcąc dotrzeć do ustawodawcy, zabiegać o ochronę swoich interesów, podkreślić istotę i wagę swoich spraw, podmioty próbują różnych metod. Aby zniwelować przeszkody i zaważać o stosowną pozycję negocjacyjną, oprócz działań pośrednich i bezpośrednich (w tym nieformalnych i personalnych), prowadzą np. działania kolektywne w zakresie reprezentacji interesów. Badania nad udziałem polskich interesariuszy w konsultacjach podczas prac nad projektami ustaw w analizowanym w pracy okresie ujawniły w szczególności tworzenie różnego rodzaju sieci (członkostwo w organizacjach, powiązania personalne, inne formy usieciowienia). Jest to jeden z powodów, dla którego można ocenić reprezentację interesów w omawianych procesach jako dynamiczną i dostrzec w niej jedną ze strategii lobbingowych. W praktyce działania zmierzały zawsze albo do zwiększania reprezentatywności (powiększania liczby członków) albo do zwiększania aktywności zrzeszeniowej, a także do budowania powiązań personalnych między podmiotami i powielania głosu w konsultacjach. Wspólna reprezentacja interesów prowadziła niewątpliwie do zintegrowania środowiska, a niekiedy do nadreprezentacji niektórych interesów. Działania sieciowe przybierały także postać ukrytą i wykorzystywały potencjał innych podmiotów (chodziło np. o udzielanie wsparcia finansowego innym podmiotom lub działanie pod egidą współzależnych podmiotów; tego typu strategie były stosowane głównie przez koncerny branży IT). Choć niekiedy były mało widoczne, umożliwiały dywersyfikację kanałów wpływu i pozwalały na zwiększenie zasięgu oddziaływania.

Nadreprezentacja interesów ma zapewnić grupom osiągnięcie sukcesu. W idealnym modelu układ występujących podmiotów odzwierciedla interesy poszczególnych grup społecznych. Niekiedy jednak uczestnicy debaty (zwłaszcza prowadzonej w ramach procesów legislacyjnych i konsultacyjnych) nie reprezentują wszystkich zainteresowanych stron, choć powinnością legislatora jest wypracowanie takich mechanizmów, które zapewniają zrównoważoną reprezentacji interesów. Przy słabej reprezentacji którejs ze stron zwiększa się ryzyko zawłaszczenia regulacji (ang. *regulatory capture*) przez grupy bardziej aktywne i silniej zabiegające o własne interesy. Jest to oczywiste zarówno w przypadku konsultacji w węższych gremiach, jak i konsultacji inkluzywnych, zwłaszcza gdy poziom partycypacji podmiotów jest ogólnie niski. Chociaż inkluzywny charakter konsultacji publicznych daje szansę na udział wszystkim zainteresowanym stronom, to nadmierna reprezentacja interesów pewnych aktorów skutkuje niekiedy fałszywą oceną potrzeb społecznych przez ustawodawcę (głos środowisk nadreprezentowanych jest po prostu bardziej słyszalny). Ryzyko nadmiernych wpływów jest tym większe, im większa jest asymetryczność układu interesów. W związku z powyższym niepożądana jest niska frekwencja w konsultacjach jakichś stron.

\* \* \*

Wyniki badań uprawniają do stwierdzenia współzależności mechanizmów instytucjonalnych i strategii działania, ponieważ wykazują, że lobbing ukryty (prowadzony np. w ramach sieci powiązań), a także oddolny (z wykorzystaniem haseł populistycznych w mediach) to strategie tym skuteczniejsze, im słabsze są mechanizmy lobbingu instytucjonalnego. Tym samym potwierdzają się postawione na wstępie pracy hipotezy w tym zakresie.



## Podsumowanie

Zidentyfikowanie funkcjonujących współcześnie mechanizmów lobbingowych w toku kształtowania polityki i prawa jest istotne z uwagi na wagę samej problematyki oraz ze względu na konsekwencje społeczne. Obszar prawa autorskiego z kolei pozwala przyrzeć się tym mechanizmom, a tym samym uchwycić zjawiska społeczne odzwierciedlane w procesach legislacyjnych oraz występujące w nich prawidłowości, wynikające bądź z uwarunkowań instytucjonalnych (strukturujących lobbing), bądź z działań podmiotów zainteresowanych daną regulacją.

Działalność polityczna podmiotów pozostaje w ścisłym związku z otoczeniem instytucjonalnym (zależy od niego), ponieważ zarządzanie regulacyjne, określając dostęp do ustawodawcy, wpływa na wzory zachowań lobbingowych grup interesu i, szerzej, determinuje partycypację polityczną obywateli (budowanie społeczeństwa obywatelskiego). Bez względu na istniejące jeszcze w systemie polskim pewne mankamenty, jak np. brak sprawnych mechanizmów rejestrowych i konsultacyjnych, zainteresowane procesami legislacyjnymi w zakresie prawa autorskiego strony znajdują sposób na prowadzenie działań lobbingowych zmierzających do ochrony ich interesów. Stosują różnego rodzaju strategie, łączą się w większe organizacje w celu uzyskania lepszej reprezentacji wobec ustawodawcy, wykorzystują nowoczesne media i tym samym odgrywają coraz większą rolę w stanowieniu prawa.

Badania nad procesami legislacyjnymi toczącymi się w Polsce oraz w Unii Europejskiej w latach 2013–2019, które dotyczyły lobbingu polskich interesariuszy w zakresie prawa autorskiego, pozwalają na wyciągnięcie szeregu wniosków o charakterze porównawczym. Ważnymi punktami odniesienia są stosowane w obydwu przypadkach procedury rejestracji oraz konsultacji zainteresowanych stron. W systemie unijnym dąży się do wypracowania zrównoważonej reprezentacji interesów oraz kładzie się nacisk na widoczność konsultacji, dywersyfikację metod konsultacyjnych, skrupulatną identyfikację interesariuszy i przede wszystkim na osiągnięcie jak najszerszej partycypacji obywateli w stanowieniu prawa.

Polski ustawodawca nie rozwiązuje jeszcze wszystkich problemów w tym zakresie. Pośród głównych mankamentów należy wymienić brak ustawowego obowiązku konsultacji publicznych, obowiązek pisemnych konsultacji publicznych jedynie w przypadku rządowych projektów ustaw, brak systemowych procedur dotyczących włączania wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron, niewystarczające metody rozpowszechniania informacji o konsultacjach, krótki czas na przesyłanie kontrybucji oraz nieefektywny mechanizm rejestrów lobbingowych. Problemy w zakresie przejrzystości procesów legislacyjnych skutkują niską partycypacją polityczną interesariuszy i/lub powodują zwiększenie roli dyskursu populistycznego na późniejszym etapie procesu legislacyjnego. W wyniku ww. niedoborów dochodzi do osłabienia lobbingu instytucjonalnego, a w zamian za to wzrasta znaczenie kontaktów personalnych oraz usieciowienia interesariuszy. Ten stan rzeczy pociąga za sobą zwiększenie skuteczności lobbingu ukrytego. Brak mechanizmów kontrolnych w procedurach regulujących reprezentację interesów podczas konsultacji stwarza ponadto ryzyko uzyskiwania skrzywionych wyników tych konsultacji, co z kolei może prowadzić do przyjmowania niewyważonych przepisów prawnych.

Badania potwierdziły, że w Polsce, w obszarze prawa autorskiego, funkcjonują mechanizmy lobbingu instytucjonalnego, które polegają na regularnym monitorowaniu procesów legislacyjnych oraz na próbach włączania się w te procesy podmiotów reprezentujących podmioty uprawnione oraz interesy rozproszone (interes publiczny). Jest to forma lobbingu o charakterze legislacyjnym i gospodarczym, ponieważ jego celem jest wpływ na brzmienie przepisów oraz poprawa sytuacji ekonomicznej podmiotów.

Najbardziej aktywnymi aktorami wśród podmiotów lobbujących są organizacje działające w imieniu podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych. Z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy prawa autorskiego obejmujący rozmaite branże kreatywne, zwłaszcza w środowisku cyfrowym, liczba tych podmiotów przekracza liczbę organizacji reprezentujących interesy użytkowników (prawa obywateli). Organizacje reprezentujące podmioty uprawnione mają charakter sektorowy, w odróżnieniu od organizacji reprezentujących interesy rozproszone, i w zasadzie podejmują działania samodzielnie (choć zdarza się, że zlecają reprezentację swoich interesów kancelariom prawnym). W Polsce brak jest typowego lobbingu komercyjnego, który byłby prowadzony przez firmy konsultingowe. Samodzielną aktywność wykazują niektóre podmioty gospodarcze (uprawiające tzw. lobbing korporacyjny), niezależnie od tego, że w ich imieniu występują stowarzyszenia. Niekiedy lobbing nie stanowi głównej działalności istniejących organizacji z uwagi na fakt, iż wypełniają one liczne zadania statutowe oraz sprawują różne funkcje w systemie politycznym (reprezentacyjne, eksperckie, kontrolne, strażnicze). Biorąc pod uwagę skomplikowaną materię

prawną, prowadzenie działań lobbingowych wiąże się z koniecznością dysponowania odpowiednimi zasobami ludzkimi i finansowymi. Są to powody, dla których część organizacji nie uprawia w ogóle działalności lobbingowej i ceduje reprezentację swoich interesów na organizacje parasolowe.

Jeśli chodzi o uczestnictwo w toczących się procesach legislacyjnych i konsultacyjnych w obszarze prawa autorskiego, polskie organizacje grup interesu kierują swoje działania głównie do ustawodawcy krajowego (rzadko uczestniczą one w konsultacjach unijnych). Również inne działania bezpośrednie w procesach unijnych mają miejsce nieregularnie z uwagi na wysokie koszty działalności bezpośredniej. Jeśli takie są prowadzone, to najczęściej poprzez europejskie organizacje parasolowe. Mimo to następuje stopniowa europeizacja polskiego lobbingu. Przejawem tej tendencji są np. spotkania z deputowanymi do PE, akcje lobbingu pośredniego (kampanie w mediach) i oddolnego, udział w pisemnych konsultacjach KE, a także działania polskich organizacji parasolowych na forum UE. Obecność polskich interesariuszy w lobbingu unijnym jest udokumentowana coraz powszechniejszym wpisywaniem się do unijnego Rejestru służącego przejrzystości (bez tego podejmowanie działań lobbingowych na forum UE byłoby utrudnione lub niemożliwe). W Unii polscy interesariusze prowadzą lobbing przede wszystkim na etapie politycznym, tj. podczas prac PE i RUE, a nie na etapie prac koncepcyjnych prowadzonych przez KE.

Udział interesariuszy w procesach stanowienia prawa, w tym prawa autorskiego, jest ważny dla ustawodawcy z uwagi na potrzebę uzyskania przez władze legitymizacji swoich działań. Strukturalnym kanałem dostępu, umożliwiającym zasięgnięcie opinii eksperckich oraz społecznych są konsultacje. Ważne jest, by były one zrównoważone, i by nie dochodziło do zawłaszczenia regulacji przez podmioty najbardziej aktywne. Konsultacje systematyzują i normalizują relacje pomiędzy władzą a interesariuszami oraz determinują wkład zainteresowanych stron w procesy kształtowania polityk publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości procesów legislacyjnych oraz stymulują mechanizmy lobbingu instytucjonalnego. Na wczesnym etapie procesu legislacyjnego są czynnikiem wspomagającym monitorowanie legislacji, umożliwiają przedstawianie pogłębionych stanowisk, pozwalają na pogłębioną, merytoryczną dyskusję (szczególnie formuły deliberatywne), a także mają wpływ na odpowiednią (zrównoważoną) reprezentację interesów.

Z badań wynika, iż organizacje reprezentujące podmioty uprawnione preferują stosowanie strategii bezpośrednich, natomiast organizacje działające na rzecz interesów rozproszonych – strategii pośrednich. Ogólnie rzecz biorąc, grupy o interesach ekonomicznych są bardziej wdrożone w bieżące działania legislacyjne, dysponują większymi zasobami ludzkimi i finansowymi oraz z lepszym skutkiem wykorzystują swoją siatkę kontaktów w stosunku do grup o inte-

resach rozproszonych, choć analizy wykazały, że w badanych przypadkach obie kategorie podmiotów wykorzystywały jeden i drugi rodzaj strategii. Interesariusze sięgali także po strategie kolektywne celem wzmocnienia reprezentacji swoich interesów. Przybierały one postać bądź tworzenia różnych organizacji oraz członkostwa w organizacjach parasolowych, bądź powiązań sieciowych, polegających na tworzeniu zależności personalnych między organizacjami, a także na prowadzeniu działań ukrytych, tj. za pośrednictwem innych podmiotów. W okresie poddanym analizie stosowane przez grupy strategie prowadziły do integracji środowisk, a w konsekwencji nierzadko do nadreprezentacji interesów grup najbardziej aktywnych. W końcowym efekcie miało to wpływ na pogłębienie się występującej w obszarze prawa autorskiego asymetrii układu interesów. Tego typu zjawiska są niewątpliwie niepożądane.

Badania ujawniły zależność, jaka istnieje pomiędzy stosowanymi przez interesariuszy strategiami a etapem procesu legislacyjnego. W fazie początkowej większe znaczenie ma lobbing bezpośredni i ekspercki/branżowy, a w późniejszej działania pośrednie. Polscy interesariusze częściej stosują strategie bezpośrednie wobec ustawodawcy krajowego, a pośrednie wobec decydenta unijnego. Na etapie parlamentarnym można już mówić o upolitycznieniu obszaru prawa autorskiego, ponieważ strony szukają wsparcia opinii publicznej dla swoich działań. Wiedząc, iż deputowani unikają niepopularnych decyzji, wszczynają w mediach internetowych lub na kanałach społecznościowych akcje o charakterze mobilizacyjnym (w formie petycji, listów otwartych z prośbą o podpisy itd.) i w ten sposób przyczyniają się do wywołania mniej lub bardziej masowych reakcji oddolnych. Chętnie wykorzystują przy tym własne media do prowadzenia kampanii. We wszelkiego typu działaniach lobbingowych znaczącą rolę odgrywa dyskurs, czyli sposób prowadzenia narracji przez interesariuszy. Podmioty uprawnione odwołują się najczęściej do wartości i zwracają uwagę na kwestie związane np. z rozwojem kultury lub wynagradzaniem twórców, natomiast środowiska reprezentujące interesy użytkowników posługują się raczej emocjami, przywołując argumenty dotyczące swobód obywatelskich, wolnego dostępu do zasobów kultury w Internecie itp. Badania wykazały, iż dochodziło do stosowania na dość dużą skalę dyskursu populistycznego (niemerytorycznego) oraz do wykorzystywania przez przeciwników wzmocnienia ochrony prawno-autorskiej mediów internetowych (zwłaszcza społecznościowych) w celu szerzenia informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Wiele wpisów świadczyło o sprowadzaniu dyskusji nad zagadnieniami prawno-autorskimi do haseł wolnościowych oraz narodowościowych.

W podsumowaniu stwierdzamy, iż ogólny brak przejrzystości oraz mankamenty zarządzania regulacyjnego w odniesieniu do działalności lobbingowej, w połączeniu ze stosowanymi strategiami, prowadzą do pogłębienia różnic

między podmiotami, dotyczących ich pozycji negocjacyjnej względem ustawodawcy. Tym samym utrwała się asymetria istniejącego układu interesów w obszarze prawa autorskiego, która zwiększa ryzyko zawłaszczenia regulacji przez strony bardziej aktywne. Traci na znaczeniu lobbing instytucjonalny, a także konsultacyjno-ekspercka i kontrolna rola organizacji grup interesu, a zyskuje lobbing ukryty, który wykorzystuje powiązania sieciowe oraz lobbing oddolny uprawiany w mediach internetowych i posługujący się dyskursem populistycznym.



# Załączniki

## Załącznik 1. Wykaz polskich interesariuszy aktywnych w obszarze prawa autorskiego

Agencja Hetman	Forum Związków Zawodowych
Agora SA	Fundacja Audiodeskrypcja
Anaw Sp. z o.o. Agencja Literacka / BookLab Sp. z o.o. Agencja literacka	Fundacja Centrum Cyfrowe
Archiwum Państwowe (oddziały)	Fundacja Electronic Information For Libraries eIFL
Artbale – Stowarzyszenie Rozwoju Edukacji Kulturalnej i Sztuki	Fundacja ePaństwo
Audioteka SA	Fundacja Katarynka
Biblioteka Narodowa	Fundacja Legalna Kultura
Biblioteki miejskie, uniwersyteckie, wojewódzkie	Fundacja Legalny Film
Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Fundacja Lux Veritatis
Business Centre Club	Fundacja Nowoczesna Polska
Business Software Alliance	Fundacja Ochrony Twórczości Audiowizualnej (FOTA)
Canal+ Cyfrowy	Fundacja Panoptykon
Centrum Analiz Fundacji Republikańskiej	Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
Centrum Informatyczne Edukacji	Fundacja Wolnego i Otwartego Oprogramowania
Centrum Informacji Naukowej	Google Polska
Centrum Monitoringu Wolności Prasy	Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego,
Centrum Praw Własności Intelektualnej im. H. Grocjusza w Krakowie	Grupa mediowa Eurozet
Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski	HBO Polska
Centrum Transferu Technologii Uniwersytetu Gdańskiego	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Creative Commons Polska	Instytut Adama Mickiewicza
Cyfrowy Polsat SA	Instytut Allerhanda
Federacja Bibliotek Kościelnych FIDES	Instytut Badań Edukacyjnych
Federacja Konsumentów	Instytut Książki
Filmoteka Narodowa – Instytut Audiowizualny / Narodowy Instytut Audiowizualny	Instytut Pamięci Narodowej
Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni	Instytut Spraw Obywatelskich
	Izba Architektów RP
	Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego
	Izba Księgarstwa Polskiego
	Izba Wydawców Prasy (IWP)

- Koalicja Otwartej Edukacji (KOED)  
 Konfederacja Lewiatan  
 Konfederacja Polskich Producentów  
 Artystycznych PRODART  
 Konferencja Dyrektorów Bibliotek  
 Akademickich Szkół Polskich  
 Konferencja Dyrektorów Wojewódzkich  
 Bibliotek Publicznych  
 Krajowa Izba Gospodarcza (KIG)  
 Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki  
 i Telekomunikacji (KIGEiT)  
 Krajowa Izba Producentów  
 Audiowizualnych (KIPA)  
 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji  
 (KRRiTV)  
 Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji  
 Zawodowej i Ustawicznej  
 Microsoft  
 Muzeum Historii Fotografii  
 Muzeum Historii Polski  
 Muzeum Narodowe (i oddziały)  
 Muzeum Sztuki Współczesnej w Krakowie  
 MOCAK  
 Muzeum Sztuki w Łodzi  
 Muzeum Pałacu w Wilanowie  
 Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych  
 Narodowe Archiwum Cyfrowe  
 Narodowy Instytut Fryderyka Chopina  
 Narodowy Instytut Dziedzictwa  
 Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony  
 Zbiorów  
 Obywatele Kultury  
 Ogólnopolski Związek Pracodawców Branży  
 Rozrywkowej  
 Ogólnopolski Związek Zawodowy Artystów  
 Scen Muzycznych  
 Obywatelskie Forum Sztuki Współczesnej  
 Orange Sp. z o.o. / Orange Polska SA  
 OSDW Azymut Sp. z o.o.  
 Ośrodek Rozwoju Edukacji  
 Plagiat.pl  
 Polska Fundacja Wspierania Rozwoju  
 Komunikacji Elektronicznej PIKSEL  
 Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji  
 (PIIT)  
 Polska Izba Komunikacji Elektronicznej  
 (PIKE)
- Polska Izba Książki (PIK)  
 Polska Izba Radiodifuzji Cyfrowej (PIRC)  
 Polska Press Sp. z o.o.  
 Polska Rada Centrów Handlowych  
 Polski Instytut Sztuki Filmowej  
 Polski Związek Bibliotek  
 Polski Związek Niewidomych  
 Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych  
 Polskie Media SA  
 Polskie Radio  
 Polskie Stowarzyszenie Jazzowe (PSJ)  
 Polskie Stowarzyszenie Montażystów (PSM)  
 Polskie Stowarzyszenie Nowe Kina (PSNK)  
 Polskie Stowarzyszenie Polskie Kina  
 Polskie Stowarzyszenie Prezenterów Muzyki  
 DJ UNION  
 Polskie Stowarzyszenie Wydawców  
 Muzycznych  
 Polskie Towarzystwo Informatyczne  
 Polskie Towarzystwo Wydawców Książek  
 Polskie Wydawnictwo Muzyczne SA  
 w Krakowie  
 Poznańska Fundacja Bibliotek Naukowych  
 Radio Muzyka Fakty Grupa RMF  
 Radio VOX  
 Ringier Axel Springer Polska  
 Sieć Obywatelska Watchdog Polska  
 Silesia Film  
 Storytel Sp. z o.o.  
 Stowarzyszenie Aktorów Filmowych  
 i Telewizyjnych (SAFiT)  
 Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP  
 Stowarzyszenie Artystów Polskich  
 Stowarzyszenie Artystów Wykonawców  
 Utworów Muzycznych i Słowno-  
 Muzycznych (SAWP)  
 Stowarzyszenie Autorów i Wydawców  
 Copyright Polska SAiW CP / SAiW  
 „Polska Książka”  
 Stowarzyszenie Autorów ZAIKS  
 Stowarzyszenie Bibliotekarzy Polskich  
 Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców  
 REPROPOL  
 Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich  
 Stowarzyszenie Dziennikarzy RP  
 Stowarzyszenie Dystrybutorów Filmowych  
 Stowarzyszenie EBIB

- Stowarzyszenie Filmowców Polskich  
– Związek Autorów i Producentów  
Audiowizualnych (SFP– ZAPA)
- Stowarzyszenie Fotoreporterów
- Stowarzyszenie Gazet Lokalnych (SGL)
- Stowarzyszenie Internet Society Poland
- Stowarzyszenie Kin Studyjnych
- Stowarzyszenie Kreatywna Polska
- Stowarzyszenie Media i Kultura
- Stowarzyszenie Muzealników Polskich
- Stowarzyszenie Muzyków Rozrywkowych  
w Polsce
- Stowarzyszenie Niezależna Fonografia  
Polska
- Stowarzyszenie Ochrony Własności  
Przemysłowej (AIPPI Polska)
- Stowarzyszenie Ośrodków Dokumentacji  
i Informacji Prasowej
- Stowarzyszenie Polski Rynek  
Oprogramowania PRO
- Stowarzyszenie Polskich Artystów  
Karykatury
- Stowarzyszenie Polskich Artystów Muzyków  
(SPAM)
- Stowarzyszenie Polskie Telewizje Lokalne  
i Regionalne
- Stowarzyszenie Prasy Lokalnej (SPL)
- Stowarzyszenie Sygnał
- Stowarzyszenie Tłumaczy Audiowizualnych
- Stowarzyszenie Tłumaczy Literatury
- Stowarzyszenie Tłumaczy Polskich
- Stowarzyszenie Twórców Ludowych (STL)
- Stowarzyszenie Wikimedia Polska
- Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania  
Prawami Autorskimi Twórców Dzieł  
Naukowych i Technicznych KOPIPOL
- Stowarzyszenie Związek Artystów  
Wykonawców STOART
- Telekomunikacja Polska SA
- Telewizja Polsat
- Telewizja PULS
- TVN
- TVP SA
- Zachęta – Narodowa Galeria Sztuki
- Związek Artystów Scen Polskich  
– Stowarzyszenie Polskich Artystów  
Teatru, Filmu, Radia i Telewizji (ZASP)
- Związek Importerów i Producentów Sprzętu  
Elektrycznego i Elektronicznego  
– ZIPSEE Cyfrowa Polska
- Związek Kompozytorów Polskich
- Związek Kontroli Dystrybucji Prasy
- Związek Literatów Polskich
- Związek Polskich Artystów Fotografików  
(ZPAF)
- Związek Polskich Artystów Malarzy  
i Grafików
- Związek Polskich Artystów Plastyków  
(ZPAP)
- Związek Polskich Autorów i Kompozytorów
- Związek Pracodawców Branży Internetowej  
IAB Polska
- Związek Pracodawców Mediów  
Elektronicznych i Telekomunikacji  
MEDIAKOM
- Związek Pracodawców Mediów Publicznych
- Związek Pracodawców Prywatnych Mediów  
ZPPM
- Związek Producentów Audio-Video (ZPAV)
- Związek Telewizji Kablowych w Polsce  
– Izba Gospodarcza
- Związek Zawodowy Muzyków RP
- Związek Zawodowy Polskich Artystów  
Plastyków
- Związek Zawodowy Stowarzyszonych  
Twórców FORUM
- Związek Zawodowy Twórców Kultury

## **Załącznik 2.**

### **Pytania zadawane w trybie wywiadów**

Pytania dotyczyły następujących obszarów:

- W jakich obszarach działa Pani / Pana organizacja?
- Kto najskuteczniej lobbuje w obszarze prawa autorskiego w Polsce?
- Kto jest największym sojusznikiem / oponentem Pani / Pana organizacji?
- Czy Pani / Pana organizacja działa w porozumieniu / we współpracy z innymi krajowymi podmiotami (pytanie o działania kolektywne, koalicje, wspólne stanowiska)?
- Jacy są najważniejsi gracze / interesy w sektorze prawa autorskiego (kto reprezentuje użytkowników końcowych / konsumentów / społeczeństwo obywatelskie, podmioty uprawnione, jak działają pośrednicy internetowi)?
- Jak Pani / Pan ocenia skuteczność działań wobec ustawodawcy polskiego (na czym polegały działania, co udało się coś osiągnąć / czy działania zaowocowały nowymi regulacjami (jakimi) lub zmianami w stanowisku / w prawie)
- Czy Pani /Pana organizacja uczestniczy w konsultacjach rządowych / unijnych?
- Czy Pani /Pana organizacja uczestniczy w posiedzeniach komisji parlamentarnych?
- Jakie są wady i zalety polskiego i unijnego procesu konsultacji?
- Jak wygląda lobbing wobec polskiego ustawodawcy:
  - w ramach konsultacji / bez konsultacji?
  - własne inicjatywy / w ramach konsultacji przez MKiDN?
  - wobec ministerstwa / wobec Komisji Prawa Autorskiego?
  - na Forum Prawa Autorskiego?
  - w ramach prac w Parlamencie?
- Czy Pani / Pana organizacja wychodzi z inicjatywą ustawodawczą?
- Czy Pani /Pana organizacja prowadzi kampanie w nowych mediach i/lub w mediach społecznościowych – jeśli tak, to na czym one polegają?
- Czy / jak Pani / Pana organizacja działa na szczeblu unijnym? (czy jest członkiem organizacji europejskich, ilu? czy wykazuje się w nich aktywnością?, czy prowadzi działania samodzielne?, jeśli tak to jakie? – spotkania z posłami do PE?, udział w konsultacjach KE?).
- Co Pani /Pan rozumie poprzez działalność lobbingową?

## Załącznik 3.

### Pytania zawarte w formularzu ankietowym *online*

#### Survey on copyright policy

1. What is your name and current position?  
*Please indicate whether you are currently involved in EU policy-making on (online) copyright.*
2. What are the European Commission's best/worst practices in engaging stakeholders on (online) copyright policy?  
*Please explain which current practices you think work (or do not work) and why. Feel free to interpret practices broadly. For instance, you might think of press releases, (online) consultations, stakeholder dialogues or expert groups. Don't feel restricted by my examples.*
3. Does the European Commission take into account the non-expert nature of citizen contributions?  
*Please explain whether, how and why the Commission takes (does not take) citizens' concerns into account.*
4. Who were the key actors in the policy process that led to the adoption of the Copyright in the Digital Single Market Directive (2016/0280(COD))?  
*Please explain how and why these actors were important. Feel free to interpret actors broadly. For instance, you might think of particular policy teams/officials or perhaps organizations/individuals lobbying policy positions. Don't feel restricted by my examples and note that this question is broader than the European Commission only.*
5. What were the key factors in the policy process that led to the adoption of the Copyright in the Digital Single Market Directive?  
*Please explain how and why you believe these factors were important. Feel free to interpret factors broadly. For instance, you might think of particular consultation moments, institutional processes, policy coalitions or political moves. Again, don't feel restricted by my examples and note that this question is broader than the European Commission only.*
6. Please feel free to use this space to communicate other thoughts you wish to share.  
Thanks!

Dostęp jako administrator (IV–V 2019 r. oraz V–VII 2019 r.): [https://forms.office.com/Pages/DesignPage.aspx#FormId=qHxbaagtRUWi2kLQN4TlhfuNv5t6tTBInVjkYD1i\\_fdUN0RBM11VR1pHSDBNUzYxRVVNU0gxME41Ty4u&Token=68cf998e2ec44ee2b4cee5d15764fca2](https://forms.office.com/Pages/DesignPage.aspx#FormId=qHxbaagtRUWi2kLQN4TlhfuNv5t6tTBInVjkYD1i_fdUN0RBM11VR1pHSDBNUzYxRVVNU0gxME41Ty4u&Token=68cf998e2ec44ee2b4cee5d15764fca2).

Dostęp dla respondentów: [https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=qHxbaagtRUWi2kLQN4TlhfuNv5t6tTBInVjkYD1i\\_fdUN0RBM11VR1pHSDBNUzYxRVVNU0gxME41Ty4u](https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=qHxbaagtRUWi2kLQN4TlhfuNv5t6tTBInVjkYD1i_fdUN0RBM11VR1pHSDBNUzYxRVVNU0gxME41Ty4u).

## **Załącznik 4.**

### **Wykaz konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską w latach 2004–2019**

#### **Pisemne konsultacje publiczne**

1. The management of copyright and related rights in the internal market, 2004.
2. Review of the EC legal framework in the field of copyright and related rights, 2004.
3. Consultations on the Study on a community initiative on the cross-border collective management of copyright, 2005.
4. Evaluation of Directive 96/6/EC on the legal protection of databases, 2005–2006.
5. Copyright levies in a converging world, 2006.
6. Content online in the single market, 2006.
7. Monitoring of the Commission Recommendation 2005/737/EC of 18 October 2005 on collective cross-border management of copyright and related rights for legitimate online music services (Music Online Recommendation 2005), 2007.
8. Creative content online in the single market, 2008.
9. Fair compensation for acts of private copying, 2008.
10. Green Paper Copyright in the knowledge economy, 2008.
11. Creative Content in a European Digital Single Market Challenges for the Future, 2009–2010.
12. Consultation paper on the review of EU legislation on customs enforcement of intellectual property rights (IPR), 2010.
13. Application of enforcement Directive, 2011.
14. The implementation and effect of the resale rights directive, 2011.
15. Green Paper: The online distribution of audiovisual works in the European Union, 2011.
16. Procedures for notifying and acting on illegal content hosted by online intermediaries, 2012.
17. Civil enforcement of intellectual property rights: efficiency of proceedings and accessibility of measures, 2012–2013.
18. Review of the EU copyright rules, 2013–2014.
19. Public Consultation on Directive 2010/13/EU on Audiovisual Media Services (AVMSD) – A media framework for the 21<sup>st</sup> century, 2015.
20. Public consultation on Directive 93/83/EEC of 27 September 1993 on the coordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission, 2015.
21. Tackling unjustified geo-blocking, 2015.

22. Online platforms, cloud & data, liability of intermediaries, collaborative economy, 2015–2016:
  - a. Online platforms,
  - b. Liability of intermediaries,
  - c. Clouds & data.
23. Public consultation on the evaluation and modernisation of the legal framework for the enforcement of intellectual property rights, 2015–2016.
24. The role of publishers in the copyright value chain and on the ‘panorama exception’, 2016:
  - a. The role of publishers in the copyright value chain,
  - b. The ‘panorama exception’.
25. Public consultation on the evaluation of Directive 96/9/EC on the legal protection of databases, 2017.
26. The public consultation on Europeana, Europe’s digital platform for cultural heritage, 2018.
27. Measures to further improve the effectiveness of the fight against illegal content online, 2018.

## Publiczne wysłuchania

1. Content online in the single market, 10.2006.
2. Private copying levies, 05.2008.
3. Google book settlement agreement, 09.2009.
4. Orphan works, 10.2009.
5. Governance of collective rights management in the EU, 04.2010.
6. Audiovisual productions, 12.2010.
7. Directive 2004/48/EC and the challenges posed by the digital environment, 07.2011.
8. Online advertising and IPR – stakeholders’ general meeting, 03.2016.

## Grupy doradcze

1. Focus Groups on European Regulatory Audiovisual Policy, 2004.
2. European charter for film online, 2005–2006.
3. Working Groups on sector-specific guidelines on due diligence criteria for the use of orphan works, 2007–2008.
4. Content online platform, 2008–2009.
5. Best practices on strengthening the IPR enforcement of EU Industry and SMEs, 2008.
6. Illegal Up- and Downloading (Online Copyright Infringement), 2009–2010.
7. Sale of counterfeit goods via the Internet, 2009–2010.
8. Access to works by people with print disabilities, 2009–2010.
9. „Comité des Sages” on Bringing Europe’s Cultural Heritage Online, 2010–2011.
10. Key principles on the digitisation and making available of out-of commerce works, 2010–2011.
11. Mediation on private copying and reprography levies, 2012–2013.
12. Licenses for Europe, 2013.
13. Key principles and recommendations on the management of the author resale right, 2013.



## Bibliografia

- Andrejczuk, M. (2018). #Jawność – czyli nowe regulacje w zakresie jawności życia publicznego i lobbingu w Polsce. W: Kurczewska, U. (red.) *Aktorzy i interesy w politykach publicznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, s. 259–272.
- Antoszewski, A. (2003). Grupy interesu w systemie politycznym. W: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), „*Grupy interesu. Teorie i działanie*”. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 45–56.
- Antoszewski, A. & Herbut, R. red. (2004). *Leksykon politologii*. Wrocław.
- Aspinwall, M. & Greenwood, J. (1998). Conceptualising collective action in the European Union: An introduction. W: Greenwood, J. & Aspinwall, M. (red.) *Collective action in the European Union*. London and New York: Routledge, s. 1–30.
- Baumgartner, F.R. (2007). Commentary. EU lobbying: a view from the US. W: Coen, D. (red.) *EU lobbying*. London: Routledge, s. 150–156.
- Beach, D. & Pedersen, R.B. (2019). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Second Edition. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Binderkrantz, A. (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), s. 173–200, doi:10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x.
- Błaszczuk-Zawiła, M., Chojna, J., Duchnowska, E., Gniadek, J., Kęпка, H., Nowak, J., Wieteska-Rostek, M. & Polski Instytut Ekonomiczny (2019). *Polski lobbing w Unii Europejskiej*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), s. 365–390, doi:10.1080/13501760210138796.
- Bouwen, P. & McCown, M. (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. W: Coen, D. (red.) *EU lobbying*. London: Routledge, s. 90–111.
- Bunea, A. (2017). Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in the European Union system of governance? *European Journal of Political Research*, 56(1), s. 46–69, doi:10.1111/1475-6765.12165.
- Bunea, A. (2019). Regulating European Union lobbying: in whose interest? *Journal of European Public Policy*, 26(11), s. 1579–1599, doi:10.1080/13501763.2018.1539115.
- Bunea, A. & Ibenskas, R. (2017). Unveiling patterns of contestation over Better Regulation reforms in the European Union. *Public Administration*, 95(3), s. 589–604, doi:10.1111/padm.12335.
- Castells, M. (2013). *Władza komunikacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cianciara, A.K. (2012). *Polski lobbing gospodarczy w Unii Europejskiej 2004–2010: perspektywa neoinstytucjonalna*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Cianciara, A.K. (2013). Polish Business Lobbying in the EU 2004–2009: Examining the Patterns of Influence. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(1), s. 63–79, doi:10.1080/15705854.2012.732394.

- Cianciara, A.K. (2018a). Hasło: Europejska Inicjatywa Obywatelska. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 35–37.
- Cianciara, A.K. (2018b). Hasło: Regulacja lobbingu. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 113–115.
- Cianciara, A.K. (2018c). Hasło: Rejestracja lobbystów. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 118–120.
- Cianciara, A.K. (2018d). Hasło: Parlamentarne wysuchanie publiczne. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 98–99.
- Cianciara, A.K. (2018e). Hasło: Kodeks dobrego postępowania administracyjnego Komisji Europejskiej. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 60.
- Cianciara, A.K. (2018f). Hasło: Drzwi obrotowe. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 32–33.
- Cianciara, A.K. (2018g). Hasło: Kodeks postępowania komisarzy. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 63–64.
- Cianciara, A.K. (2018h). Hasło: Otwarte konsultacje publiczne Komisji Europejskiej. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbingu w UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 95–96.
- Clamen, M. (2005). *Lobbying i jego sekrety*. Warszawa: Wydawnictwo Felberg SJA.
- Crespy, A. (2014). Deliberative Democracy and the Legitimacy of the European Union: A Reappraisal of Conflict. *Political Studies*, 62(1\_suppl), s. 81–98, doi:10.1111/1467-9248.12058.
- Czub, J.F. (2018). *Hybrydowy model funkcjonowania grup interesu w Unii Europejskiej*. Warszawa: Aspra-Jr.
- Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. red. (2018). *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Davies, G. (2002). *Copyright and the public interest*. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell.
- De Bruycker, I., Berkhout, J. & Hanegraaff, M. (2019). The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. *Governance*, 32(2), s. 295–312, doi:10.1111/gove.12373.
- Dudzińska, A. (2015). *System zamknięty: Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dür, A. & Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), s. 660–686, doi:10.1111/1475-6765.12012.
- Dür, A. & Mateo, G. (2014). Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), s. 1199–1217, doi:10.1080/13501763.2014.900893.
- Dyr. DSM (2019). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE, Dz. U. UE L 130 z dnia 17.05.2019 r.
- Eising, R. (2007). The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism? W: Coen, D. (red.) *EU lobbying*. London: Routledge, s. 52–71.
- Farrand, B. (2014). *Networks of power in digital copyright law and policy: Political salience, expertise and the legislative process*. Routledge.

- Fundacja im. Stefana Batorego (2008). *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gillespie, T. (2007). *Wired shut: copyright and the shape of digital culture*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gornitzka, Å. & Holst, C. (2015). The Expert-Executive Nexus in the EU: An Introduction. *Politics and Governance*, 3(1), s. 1, doi:10.17645/pag.v3i1.271.
- Gornitzka, A. & Sverdrup, U. (2008). Who consults? The configuration of expert groups in the European union. *West European Politics*, 31(4), s. 725–750, doi:10.1080/01402380801905991.
- Graniszewski, L. (2011). Procedury sądowe jako metoda dzillania grup interesu. W: Jasiocki, K. (red.) *Grupy interesu i lobbying*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, s. s. 147–169.
- Graniszewski, L. (2017). Ustrojowe i prawne uwarunkowania reprezentacji interesów oraz lobbyingu w Polsce. W: Kurczewska, U. & Jasiocki, K. (red.) *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 235–260.
- Greenwood, J. (2005). *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*. Łódź.
- Greenwood, J. (2011). *Interest Representation in the European Union*. 3rd ed. Basingstoke.
- Greenwood, J. (2017). *Interest representation in the European Union*. 4th edition. London: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, J. & Aspinwall, M. red. (1998). *Collective action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London and New York: Routledge.
- Greenwood, J. & Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups & Advocacy*, 2(2), s. 139–162, doi:10.1057/iga.2013.3.
- Grosse Ruse-Khan, H., Drexler, J., M. Hilty, R., Kur, A., Bakhoun, M., Jaeger, T., Köckli, K., Lamping, M., Nadde-Phlix, S., de Beer, J., Correa, C., Dinwoodie, G., Frankel, S., Flynn, S., Hestermeyer, H., Mercurio, B., Roffe, P., Seuba, X. & Yu, P. (2013). Principles for Intellectual Property Provisions in Bilateral and Regional Agreements. *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 44, s. 878–883, doi:10.1007/s40319-013-0119-1.
- Grosse, T.G. (2008). Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania. W: Kurczewska, U. (red.) *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grzeszczak, J., Sadło, K. & Stokłuska, E. (2015). *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*. Warszawa: Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia.
- Haunss, S. & Kohlmorgen, L. (2009). Lobbying or politics? Political claims making in IP conflicts. *First publ. in: Politics of Intellectual Property / ed. by Sebastian Haunss.... Cheltenham: Elgar, 2009, pp. 107–128*.
- Haunss, S. & Kohlmorgen, L. (2010). Conflicts about intellectual property claims: the role and function of collective action networks. *Journal of European Public Policy*, 17(2), s. 242–262, doi:10.1080/13501760903561534.
- Heaney, M.T. (2014). Multiplex networks and interest group influence reputation: An exponential random graph model. *Social Networks*, 36, s. 66–81, doi:10.1016/j.socnet.2012.11.003.
- Herbut, R. (2003). Grupy interesu a proces decyzyjny. W: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *„Grupy interesu. Teorie i działanie”*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 100–109.

- Holst, C. & Törnblad, S.H. (2015). Variables and Challenges in Assessing EU Experts' Performance. *Politics and Governance*, 3(1), s. 166, doi:10.17645/pag.v3i1.124.
- Horten, M. (2013). *A copyright masquerade: How corporate lobbying threatens online freedoms*. London [etc.]: Zed Books.
- Hughenholz, B., van Eechoud, M., van Gompel, S., Guibault, L., Helberger, N., Rossini, M., Steijger, L., Dufft, N. & Bohn, P. (2006). *The Recasting of Copyright & Related Rights for the Knowledge Economy, final report*. Institute for Information Law, University of Amsterdam, The Netherlands.
- Izba Wydawców Prasy (2019). Przewodnik po dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektywy 96/9/WE i 2001/29/WE.
- Jasiecki, K. (2000). Lobbying gospodarczy w Polsce. *Studia Socjologiczne*, 159(4).
- Jasiecki, K. (2002). Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce: Podobieństwa i różnice. *Studia Europejskie (Warszawa)*, s. 117–134.
- Jasiecki, K. red. (2011). *Grupy interesu i lobbying: Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Jasiecki, K. (2013). *Kapitalizm po Polsku: między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia z Polityki Publicznej*, 3(7), s. 101–119.
- Jasiecki, K., Molęda-Zdziech, M. & Kurczewska, U. (2006). *Lobbying: Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Wyd. 2 [uaktual.]. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Junk, W.M. (2019). When Diversity Works: The Effects of Coalition Composition on the Success of Lobbying Coalitions. *American Journal of Political Science*, 63(3), s. 660–674, doi:10.1111/ajps.12437.
- Klüver, H. (2011). Lobbying in coalitions: Interest group influence on European Union policy-making. *Nuffield's Working Papers Series in Politics*, s. 1–38.
- Klüver, H. (2012). Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics*, 35(5), s. 1114–1133, doi:10.1080/01402382.2012.706413.
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, B. (2010). Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation? *Journal of European Public Policy*, 17(1), s. 100–116, doi:10.1080/13501760903464986.
- Kohler-Koch, B. & Finke, B. (2007). The Institutional Shaping of EU–Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation? *Journal of Civil Society*, 3(3), s. 205–221, doi:10.1080/17448680701775630.
- Kohler-Koch, B. & Quittkat, C. (2009). What is civil society and who represents civil society in the EU?—Results of an online survey among civil society experts. *Policy and Society*, 28(1), s. 11–22, doi:10.1016/j.polsoc.2009.02.002.
- Kohler-Koch, B. & Quittkat, C. (2013). *De-mystification of participatory democracy: EU-governance and civil society*. Oxford: Oxford University Press.
- Kopińska, G., Makowski, G., Wąglowski, P. & Wiszowaty, M.M. (2014). *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw: raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kopka, A., Piontek, D. & Minkenberga, M. red. (2018). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*. Kraków – Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.

- Kuczma, P. (2010). *Lobbying w Polsce*. Wyd. 1. Toruń: Tow. Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Kurczewska, U. red. (2008). *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kurczewska, U. (2011a). *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej: Proces konsolidacji systemu*. Warszawa.
- Kurczewska, U. (2011b). Socjologia spotyka lobbying w Unii Europejskiej: o użyteczności teorii socjologicznych słów kilka. W: Jasiocki, K. (red.) *Grupy interesu i lobbying*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, s. 60–82.
- Kurczewska, U. (2018). *Aktorzy i interesy w politykach publicznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa.
- Kurczewska, U. & Jasiocki, K. red. (2017). *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kurczewska, U. & Molęda-Zdziech, M. (2002). *Lobbying w Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Lakomy, M. (2013). *Demokracja 2.0: Interakcja polityczna w nowych mediach*. Kraków: Akademia Ignatianum and Wydawnictwo WAM.
- Lessig, L. (2004). *Free culture: how big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity*. New York: Penguin Press.
- Lindner, R., Aichholzer, G. & Hennen, L. (2016). *Electronic Democracy in Europe*. Cham: Springer International Publishing.
- Litton-Monnet, A. (2006). Copyright in the EU: *droit d'auteur* or right to copy? *Journal of European Public Policy*, 13(3), s. 438–455, doi:10.1080/13501760600560516.
- Löblóvá, O. (2018). When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence: When Epistemic Communities Fail. *Policy Studies Journal*, 46(1), s. 160–189, doi:10.1111/psj.12213.
- Ławniczak, K. (2018). Śledzenie procesu w badaniach politologicznych. Warianty i potencjał zastosowania. *Przegląd Politologiczny*, (1), s. 49, doi:10.14746/pp.2018.23.1.3.
- Mahoney, C. (2007). Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. W: Coen, D. (red.) *EU lobbying*. London: Routledge, s. 34–51.
- Makowski, G. (2015). *Czy możliwy jest przejrzysty lobbying? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbyingowej*. Fundacja im. Stefana Batorego.
- Matthews, D. & Žikovská, P. (2013). The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union. *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 44(6), s. 626–655, doi:10.1007/s40319-013-0081-y.
- Mercea, D. & Funk, A. (2016). The social media overture of the pan-European Stop-ACTA protest: An empirical examination of participatory coordination in connective action. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 22(3), s. 287–312, doi:10.1177/1354856514563663.
- Metz, J. (2015). *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Meyer, T. (2017). *The politics of online copyright enforcement in the EU: Access and control*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Meyer, T. & Vetulani-Cęgiel, A. (2017). From ACTA to TTIP: Lessons Learned on Democratic Process and Balancing of Rights. W: Svantesson, D.J.B. & Kloza, D. (red.) *Trans-Atlantic Data Privacy Relations as a Challenge for Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Intersentia.

- Molęda-Zdziech, M. (2011). Od lobbingu klasycznego ku cyberlobbingowi. W: Jasiołkowski, K. (red.) *Grupy interesu i lobbing*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, s. 170–191.
- Molęda-Zdziech, M. (2012). Ewolucja modeli lobbingu – wpływ gospodarki opartej na informacjach o wiedzy. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”*, (2(10)/2012), s. 57–76.
- Nowak, J. (2010). Globalna e-mobilizacja: (naprawdę) nowe media narzędziem obywatelskiej mobilizacji. *Nowe Media*, (1/2010), s. 69–84.
- Nowak, J. (2011). *Aktywność obywateli online: Teoria a praktyka*. Lublin: UMCS.
- Obywatelskie Forum Legislacji (2019a). *Ustawa w 2 godziny 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Obywatelskie Forum Legislacji (2019b). *Skrywane projekty ustaw, XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Oświecimski, K. (2012). *Grupy interesu i lobbing w amerykańskim systemie politycznym*. Kraków: Akademia Ignatianum: Wydawnictwo WAM.
- Palladino, N. (2019). The role of expert groups and epistemic communities in EU Internet-related policy-making: an exploratory inquiry. Zaprezentowano na The third Multidisciplinary Conference on Global Internet Governance: Actors, Regulations, Transactions and Strategies (GIG-ARTS), Salerno.
- Pospieszna, P. & Vetulani-Cęgiel, A. (2019). Polish Interest Groups' Activity in the Public Sphere: Vulnerability, Strategies, and Cooperation. Zaprezentowano na ECPR General Conference 2019, Wrocław.
- Quittkat, C. (2011). The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(3), s. 653–674, doi:10.1111/j.1468-5965.2010.02147.x.
- Quittkat, C. & Kotzian, P. (2011). Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime. *Journal of European Integration*, 33(4), s. 401–418, doi:10.1080/07036337.2011.582280.
- Rasmussen, A., Mäder, L.K. & Reher, S. (2018). With a Little Help From The People? The Role of Public Opinion in Advocacy Success. *Comparative Political Studies*, 51(2), s. 139–164, doi:10.1177/0010414017695334.
- Rasmussen, A. & Reher, S. (2019). Civil Society Engagement and Policy Representation in Europe. *Comparative Political Studies*, 52(11), s. 1648–1676, doi:10.1177/0010414019830724.
- Rasmussen, M.K. (2015). The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament: The battle for influence. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(2), s. 365–382, doi:10.1111/jcms.12156.
- Richardson, J.J. & Mazey, S. (2015). Shooting where the ducks are: EU lobbying and institutionalized promiscuity. W: Richardson, J.J. & Mazey, S. (red.) *European Union*. London and New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Rone, J. (2018). „Don't Worry, We Are from the Internet”: *The Diffusion of Protest against the Anti-Counterfeiting Trade Agreement in the Age of Austerity*. Florence: PhD Dissertation, European Union Institute, Department of Political and Social Sciences.
- Ruszkowski, J. & Wojnicz, L. red. (2013). *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Saurugger, S. (2008). Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics*, 31(6), s. 1274–1291, doi:10.1080/01402380802374288.
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), s. 471–495, doi:10.1111/j.1475-6765.2009.01905.x.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford; New York: Oxford University Press.
- van Schendelen, M.P.C.M. red. (1998). *EU committees as influential policymakers*. Aldershot, Hampshire, England; Brookfield, Vt: Ashgate.
- van Schendelen, R. (2006). *Machiavelli w Brukseli: Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Schmidt, V.A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, 61(1), s. 2–22, doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Steffek, J. & Nanz, P. (2008). Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance. W: Steffek, J., Kissling, C., & Nanz, P. (red.) *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?* Palgrave Macmillan, s. 1–29.
- Stęпка, P. (2010). *Model zinstytucjonalizowanych działań lobbingowych firm telewizyjnych wobec instytucji Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA JR.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2019). *Kondycja organizacji pozarządowych -2018*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Szalacha, J. (2011). Zjawisko interlocking directorates a formowanie się nowych „konstelacji interesów”. W: Jasiński, K. (red.) *Grupy interesu i lobbing*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, s. 192–212.
- Szymielewicz, K., Śliwowski, K., Szumańska, M. & Fundacja Panoptykon (2014). *Kontrolujemy kontrolujących: 5 lat Fundacji Panoptykon*. Warszawa: Fundacja Panoptykon.
- Tanasescu, I. (2009). *The European Commission and interest groups: towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*. Brussels: VUB Press/Brussels University Press.
- Think Tank Europa (2019). *Who is big in Brussels?* Think Tank Europa.
- Trawiński, M. (2011). Klasyfikacja grup interesu. O kluczowej roli nieformalnych i niejawnych działań zbiorowych. W: Jasiński, K. (red.) *Grupy interesu i lobbing*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, s. 246–258.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2014). *Lobbing w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej. Studium przypadków: czas trwania praw pokrewnych, dzieła osierocone, ACTA*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2015a). EU Copyright Law, Lobbying and Transparency of Policy-Making: The cases of sound recordings term extension and orphan works provisions. *JIPITEC: Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 6(2), s. 146–162.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2015b). Standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami: Nowe wytyczne Komisji Europejskiej. *Themis Polska Nova*.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2015c). Shaping EU copyright law: Selected aspects of lobbying and EU policy-making. W: Sobczak, J.K. & Skrzypczak, J. (red.) *Professionalism in journalism in the era of new media*. Berlin: Logos, s. 295–311.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2015d). Kształtowanie unijnych regulacji prawnoautorskich. Problemy procesu konsultacyjnego i lobbingu grup interesu. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(2), s. 237, doi:10.14746/rpeis.2015.77.2.16.

- Vetulani-Cęgiel, A. (2017a). Nowe procedury konsultacji Komisji Europejskiej jako czynnik niwelujący deficyt demokracji w UE. *Przegląd Europejski*, 45(3), s. 116–135.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2017b). Polski lobbying wokół ACTA. W: Kurczewska, U. & Jasiński, K. (red.) *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 87–106.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018a). Hasło: Lobbying. W: Czub, J. F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 79–82.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018b). Hasło: Kodeks postępowania dla przedstawicieli grup interesu. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 62–63.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018c). Hasło: „Ścieżki” wpływu na instytucje UE. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 133–134.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018d). Hasło: Konsultacje Komisji Europejskiej. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 71–74.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018e). Hasło: Dialog obywatelski. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 29–31.
- Vetulani-Cęgiel, A. (2018f). Rola konsultacji w kształtowaniu partycypacji obywateli w procesach legislacyjnych. W: Kurczewska, U. (red.) *Aktorzy i interesy w politykach publicznych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, s. 247–258.
- Vetulani-Cęgiel, A. & Cianciara, A. K. (2018). Hasło: Rejestr służący przejrzystości. W: Czub, J.F. & Vetulani-Cęgiel, A. (red.) *Leksykon lobbyngu UE*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, s. 116–118.
- Vetulani-Cęgiel, A. & Meyer, T. (2019a). Power to the people? Evaluating citizen participation in EU online copyright policy. Zaprezentowano na The third Multidisciplinary Conference on Global Internet Governance: Actors, Regulations, Transactions and Strategies (GIG-ARTS), Salerno.
- Vetulani-Cęgiel, A. & Meyer, T. (2019b). Power to the People? Evaluating the European Commission’s Engagement Efforts in EU Online Copyright Policy. Zaprezentowano na ECPR General Conference 2019, Wrocław.
- Vilella, G. (2019). *E-Democracy: On participation in the digital age*. 1. edition, enriched English version. Baden-Baden: Nomos.
- Wiaderek, G. (2015). *Konsultacje z zasadami. Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*. Warszawa: Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia.
- Wiszowaty, M.M. (2008). *Regulacja prawna lobbyngu na świecie: Historia, elementy, stan obecny*. Wydanie pierwsze. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wiszowaty, M.M. (2010). *Działalność lobbyngowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Witkowska, M. (2015). Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji. *Przegląd Europejski*, Nr 1 (35), 2015, s. 65–95.
- Yu, P.K. (2004). The Escalating Copyright Wars. *Hofstra Law Review*, 32(3), s. 907–951.

**Akty prawne i dokumenty urzędowe**

- European Commission (2002a). Collection and use of expertise by the Commission: Principles and guidelines, Communication from the Commission, COM(2002) 713 final, Brussels, 11.12.2002.
- European Commission (2002b). Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Communication from the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels, 11.12.2002.
- European Commission (2010). Smart Regulation in the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 543 final, Brussels 8.10.2010.
- European Commission (2011). A Single Market for Intellectual Property Rights: The Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 287 final, Brussels, 24.5.2011.
- European Commission (2012). Review of the Commission Consultation Policy, Commission Staff Working Document, SWD(2012) 422 final, Strasbourg 12.12.2012.
- European Commission (2014a). Stakeholder consultation guidelines, Public consultation document, 19.06.2014.
- European Commission (2014b). Zmieniony rejestr służący przejrzystości: więcej informacji i zachęt, surowsze konsekwencje dla łamiących zasady, MEMO/14/302, 15.04.2014 r., Bruksela.
- European Commission (2014c). Decision on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals, Strasbourg, 25.11.2014, C(2014) 9048 final.
- European Commission (2014d). Decision on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals, Strasbourg, 25.11.2014, C(2014) 9051 final.
- European Commission (2015a). Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final, COM(2015) 215 final SWD(2015) 110 final.
- European Commission (2015b). Komisja i Parlament wdrażają nowe przepisy w sprawie rejestru służącego przejrzystości, IP/15/3740, 27.01.2015 r., Bruksela.
- European Commission (2016a). Synopsis Report on the results of the public consultation on the role of publishers in the copyright value chain.
- European Commission (2016b). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market, COM(2016) 593 final, Brussels, 14.09.2016.
- Porozumienie Międzyinstytucjonalne (2011). Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie utworzenia „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 191 z 22 lipca 2011 r.
- Porozumienie Międzyinstytucjonalne (2014). Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i osób samozatrudnionych zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 277 z 19 września 2014 r.

- Program „Lepsze Regulacje 2015” (2013). Program „Lepsze Regulacje 2015”, Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.
- Proj. ust. j.ż.p. (2017). Projekt ustawy o jawności życia publicznego, nr w wykazie prac legislacyjnych RM: UD314, data upublicznienia na platformie RPL: 24.10.2017 r., pierwsza wersja z dn. 23.10.2017 r., ostatnia wersja z dn. 8.01.2018 r.
- Reg. RM (2013). Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dn. 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, ze zm.
- Reg. Sejmu (2019). Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wg stanu prawnego po zmianie z dnia 15.03.2019 r. – Monitor Polski 2019 poz. 269.
- Reg. Senatu (2018). Regulamin Senatu, Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23.11.1990 r., tekst opracowany na podstawie Monitora Polskiego z 2018 r. poz. 846, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, Warszawa, wrzesień 2018 r.
- Siedem Zasad Konsultacji (2015). *Siedem Zasad Konsultacji*, 2 Kongres Wolności w Internecie, Departament Analiz i Komunikacji Publicznej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, dostęp <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje>.
- TUE (2016). Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 (wersja skonsolidowana).
- Ust. d.o.p.p. (2003). Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. nr 96 poz. 873.
- Ust. kooperacyjna (2010). Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2010 r., nr 213, poz. 1395.
- Ust. lobb. (2005). Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. nr 169, poz. 1414.
- Ust. o z.z. (2018). Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, Dz. U. nr 2018, poz. 1293.
- Ust. pr. aut. (1994). Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. nr 1994, nr 24, poz. 83, z późn. zm., Tj. Dz. U. nr 2019, poz. 1231.
- Ust. pr. pras. (1984). Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. nr 1984, nr 5, poz. 24, z późn. zm., Tj. Dz. U. nr 2018, poz. 1914.
- Ust. RDS (2015). Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz. U. nr 2015, poz. 1240, ze zm.
- Ust. RiTV (1993). Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. nr 1993, nr 7, poz. 34, z późn. zm., Tj. Dz. U. nr 2019, poz. 361, 643.

## Spis tabel

Tabela 1.	Siedem Zasad Konsultacji .....	44
Tabela 2.	Ogólne zasady konsultacji Komisji Europejskiej (2002) .....	58
Tabela 3.	Minimalne standardy konsultacji Komisji Europejskiej (2002) ..	58
Tabela 4.	Dyrektywy i rozporządzenia dotyczące prawa autorskiego .....	64
Tabela 5.	Organizacje zbiorowego zarządzania według sektorów kreatywnych .....	70
Tabela 6.	Organizacje zbiorowego zarządzania według kategorii interesariuszy .....	71
Tabela 7.	Rządowe projekty ustaw dotyczące branż kreatywnych .....	79
Tabela 8.	Parlamentarne projekty ustaw dotyczące branż kreatywnych ...	80
Tabela 9.	Rządowe projekty ustaw dotyczące prawa autorskiego .....	88
Tabela 10.	Konsultacje projektów ustaw na etapie rządowym .....	92
Tabela 11.	Organizacje zarejestrowane w Polsce i UE .....	93
Tabela 12.	Konsultacje publiczne w ramach prac nad projektami ustaw ...	100
Tabela 13.	Konsultacje projektów na etapie parlamentarnym .....	106

## Spis rysunków

Rysunek 1.	Ścieżka brukselska .....	52
Rysunek 2.	Ścieżka narodowa .....	52
Rysunek 3.	Etap prac nad propozycją Dyrektywy DSM po przekazaniu do PE i RUE .....	84
Rysunek 4.	FPA – Reprezentacja interesów .....	98
Rysunek 5.	Partycypacja w konsultacjach publicznych w Polsce .....	102
Rysunek 6.	Rodzaje konsultacji otwieranych przez KE w latach 2004–2019 .....	109
Rysunek 7.	Partycypacja w konsultacjach publicznych KE (2004–2019) ..	113
Rysunek 8.	Średnia liczba kontrybucji nadsyłanych w konsultacjach publicznych KE (2004–2019) .....	114
Rysunek 9.	Indywidualna partycypacja w konsultacjach publicznych KE (2004–2019) .....	115
Rysunek 10.	Udział indywidualnych kontrybucji nadsyłanych w konsultacjach publicznych KE (2004–2019) .....	116
Rysunek 11.	Kategorie respondentów w konsultacjach publicznych Komisji Junckera (2014–2019).....	117
Rysunek 12.	Pożądaný proces kształtowania polityki w zakresie prawa autorskiego w Polsce.....	121
Rysunek 13.	Działania polskich interesariuszy w polskim otoczeniu instytucjonalnym.....	125
Rysunek 14.	Działania polskich interesariuszy w unijnym otoczeniu instytucjonalnym.....	125
Rysunek 15.	Mapa powiązań między interesariuszami sektora kreatywnego	146
Rysunek 16.	Reprezentatywność podmiotów w procesie konsultacji (eg. UC4) .....	148
Rysunek 17.	Aktywność zrzeszeniowa pozioma .....	150
Rysunek 18.	Aktywność zrzeszeniowa pionowa .....	150
Rysunek 19.	Aktywność zrzeszeniowa podmiotów w procesie konsultacji (eg. UC4) .....	150
Rysunek 20.	Powiązania wynikające z członkostwa w organizacjach parasolowych .....	152
Rysunek 21.	Powiązania personalne między podmiotami .....	152
Rysunek 22.	Zależności wynikające z członkostwa i powiązań personalnych .....	152
Rysunek 23.	Nadaktywność organizacji w konsultacjach (eg. 1) .....	154
Rysunek 24.	Nadaktywność organizacji w konsultacjach (eg. 2) .....	154

## Indeks nazwisk

- Aichholzer G., 23, 33  
Andrejczuk M., 24, 43  
Antoszewski A., 27, 36  
Aspinwall M., 21, 32
- Barroso J.M., 17, 108, 111, 115, 116  
Baumgartner F.R., 36  
Beach D., 22  
Berkhout J., 21, 126  
Binderkrantz A., 21, 126  
Błaszczuk-Zawiła M., 16, 24  
Bouwen P., 22, 31, 36, 139  
Bunea A., 16, 22, 59
- Castells M., 23  
Cianciara A., 24, 38, 40, 41, 46, 47, 56, 57, 61  
Clamen M., 21, 23, 30, 32  
Crespy A., 50  
Czub J.F., 23, 35
- Davies G., 25  
De Bruycker I., 21, 126  
Dreger J., 16  
Dudzińska A., 16  
Dür A., 21, 25, 44, 126, 137
- Eising R., 22
- Farrand B., 25, 126, 127  
Finke B., 16, 50
- Gillespie T., 25  
Gornitzka A., 22, 36  
Graniszewski L., 31, 40, 139  
Greenwood J., 13, 16, 21, 23, 32, 47, 48, 50–52, 57  
Grosse Ruse-Khan H., 25  
Grosse T.G., 48  
Grzeszczak J., 95, 101
- Habermas J., 49  
Hanegraaff M., 21, 126  
Haunss S., 21, 25, 126, 127  
Heaney M.T., 21, 126  
Hennen L., 23, 33  
Herbut R., 27, 36  
Holst C., 36, 50  
Hugenholtz B., 76
- Ibenskas R., 16, 59
- Jasiecki K., 14, 21, 23, 24, 26–28, 30–32, 35, 39, 40, 46  
Juncker J.C., 17, 82, 108, 112, 116, 117  
Junk W.M., 21, 126
- Klüver H., 21, 22, 126  
Kohler-Koch B., 16, 22, 29, 50  
Kohlmorgen L., 21, 25, 126, 127  
Kopińska G., 24, 40  
Kopka A., 39, 76  
Kotzian P., 16, 22, 49, 50, 97, 100, 102, 129  
Kuczma P., 24  
Kurczewska U., 13, 16, 21, 23, 24, 27, 28, 30–32, 35, 36, 48–50, 53, 133  
Kwiatkowski B., 43
- Lakomy M., 23, 33  
Lessig L., 25  
Lindner R., 23, 33  
Littoz-Monnet A., 25  
Löblová O., 22
- Ławniczak K., 22
- Mäder L.K., 21, 131  
Mahoney C., 21, 32  
Makowski G., 24, 41  
Markiewicz R., 139  
Mateo G., 21, 25, 44, 126, 137

- Matthews D., 25  
Mazey S., 31, 36, 86, 139  
McCown M., 31, 139  
Metz J., 22  
Meyer T., 20, 25, 44, 108, 127  
Minkenberg M., 39, 76  
Molęda-Zdziech M., 21, 23, 27, 28, 30–33,  
35, 135
- Nanz P., 49  
Nowak J., 23, 33
- Palladino N., 25  
Pedersen R.B., 22  
Piontek D., 39, 76  
Pospieszna P., 24, 40, 125, 126
- Quittkat C., 16, 22, 29, 49, 50, 97, 100, 102,  
114, 129
- Rasmussen A., 21, 131  
Rasmussen M.K., 38  
Reher S., 21, 131  
Richardson J.J., 31, 36, 86, 139  
Ruszkowski J., 51
- Sadło K., 95, 101  
Sapkowski A., 139  
Saurugger S., 16, 49, 50, 112, 118  
Scharpf F., 48, 59
- Schmidt V., 48, 59  
Staszewski M., 139, 140  
Steffek J., 49  
Stęпка P., 24, 25  
Stokłuska E., 95, 101  
Sverdrup U., 22  
Szalacha J., 21, 32, 151
- Tanasescu I., 38, 50, 60, 111  
Tørnblad S.H., 50  
Trawiński M., 32
- van Schendelen M.P.C.M., 22  
van Schendelen R., 16, 23, 30–32  
Vegh S., 33  
Vetulani-Cegiel A., 18, 22, 24, 25, 27–31,  
40, 44, 47, 49–51, 53, 57, 73, 74, 86, 90,  
108, 110, 111, 118, 125–127, 129, 131,  
132, 137, 147, 155  
Vilella G., 23, 33
- Wagłowski P., 24  
Wiaderek G., 43  
Wiszowaty M.M., 24, 26, 27, 37, 40–42  
Witkowska M., 22, 23, 111  
Wojnicz L., 51
- Yu P.K., 25
- Žikovská P., 25

## Indeks rzeczowy

- ACTA, 8, 10, 17, 25, 44, 53, 75, 90, 95, 99, 132, 134, 136, 137, 138, 142, 145  
ACTA2, 138, 141, 143 80, 150, 153, 154  
ALTER-EU, 17, 50
- Better Regulation*, 58  
Biała Księga o Rządzeniu w Europie, 57
- deficyt demokracji, 16, 40, 47, 48–50, 111–112  
demokracja deliberatywna, 224, 49, 50, 111, 112, 129, 163  
demokracja partycypacyjna, 23, 49, 112, 117, 118  
drzwi obrotowe, 56, 151
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, 38
- Fundacja im. S. Batorego, 8, 20, 24  
Fundacja Frank Bold, 43
- good governance*, 57
- konsultacje  
ekskluzywne, 60, 97, 111, 112, 120, 128  
inkluzywne, 49, 86, 100, 111, 112, 120, 129, 159
- legitymizacja demokratyczna, 24, 40, 48, 49, 96, 103, 119, 130, 163  
„na wejściu”, 48, 49, 58, 112  
„na wyjściu”, 48, 50
- model lobbingu, 14, 35  
korporatystyczny, 35  
pluralistyczny, 35  
*multi-level governance*, 36, 51
- neoinstytucjonalizm, 13  
neoinstytucjonalizm historyczny, 14, 27  
neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru, 13, 14  
neoinstytucjonalizm socjologiczny, 14  
nowa ekonomia instytucjonalna, 14
- Obywatelskie Forum Legislacji, 16, 20, 24, 40, 45, 101, 103, 104, 122
- Program Lepsze Regulacje, 44, 58
- regulatory capture*, 38, 159
- Siedem Zasad Konsultacji, 44, 87, 122  
Stowarzyszenie Klon/Jawor, 24
- ścieżka brukselska, 51–53, 67  
ścieżka narodowa, 51–53, 156
- TUE, 57
- venue shopping*, 30, 36, 37, 86, 139



**dr Agnieszka Vetulani-Cęgiel** – adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu; zdobyte doświadczenia: absolwentka Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu (2005); staż w Komisji Europejskiej, DG „Społeczeństwo Informacyjne i Media” (2007/2008); doktorat w zakresie nauk o polityce, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ (2012); realizacja projektu badawczego pt.: „*Mechanizmy lobbingsowe w obszarze prawa autorskiego w Polsce i Unii Europejskiej*” w ramach stażu podoktorskiego (NCN, FUGA, DEC-2014/12/S/HS5/00006).

„Monografia podejmuje problematykę mającą ważne konsekwencje polityczne, ekonomiczne i społeczne, zarówno w kontekście krajowym, jak również unijnym, szczególnie istotne w warunkach radykalnych zmian uwarunkowań systemowych lobbingu w Polsce po 2015 roku. [...] W wymiarze merytorycznym praca stanowi m.in. interesujący przyczynek do dyskusji o stanie demokracji w Polsce, w tym niskiej partycypacji interesariuszy społecznych w procesach decyzyjnych, łamania obowiązujących zasad konsultacji, zawłaszczania regulacji lub odstępstw od przejrzystości procesów stanowienia prawa. [...] Mocnym atutem książki jest jej orientacja empiryczna, osadzająca dobrze działania rodzimych interesariuszy w krajowym i unijnym otoczeniu instytucjonalnym, wraz z dynamiczną analizą ich wzajemnych interakcji. [...] Stymulujące refleksję nad jakością demokracji i charakterem systemu reprezentacji interesów jest również m.in. przedstawienie kryteriów oceny instytucjonalnych mechanizmów lobbingsowych czy różnych podejść do analizy skuteczności lobbingu”.

*Prof. dr hab. Krzysztof Jasiński*

„Podjęty przez dr Agnieszkę Vetulani-Cęgiel problem badawczy, a mianowicie polski lobbings w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego z pewnością jest bardzo istotny i doniosły społecznie. [...] Obszar prawa autorskiego jest doskonałym przykładem ścierania się racji i interesów indywidualnych i zbiorowych, konieczności zapewnienia dostępu do wiedzy i dóbr kultury przy jednoczesnych gwarancjach zapewnienia dochodów dla twórców. Zwłaszcza w okresie rewolucji cyfrowej, która zmieniła radykalnie paradygmaty i skalę korzystania z przedmiotów praw autorskich, sam koncept ochrony własności intelektualnej jest nieustannie dyskutowany w kontekście znalezienia nowego modelu ochrony tych praw. [...] Z pewnością książka ta jest godna polecenia nie tylko dla studentów nauk politycznych, prawnych i nauk o mediach i komunikacji społecznej, ale przede wszystkim dla decydentów politycznych, podmiotów zaangażowanych w proces lobbingsowy, nie tylko zresztą z obszaru ochrony prawno-autorskiej”.

*Prof. UAM dr hab. Jędrzej Skrzypczak*

