

PAWEŁ KUCZMA

## DEFINICJA LOBBINGU WEDŁUG USTAWY Z 7 LIPCA 2005 R.

Lobbing jest pojęciem, które od pewnego czasu stało się niezwykle popularne, wręcz modne. Na pewno doniosły wpływ na jego atrakcyjność miały m.in. szeroko komentowana sprawa Rywina i transmitowane w mediach obrady z posiedzeń komisji śledczej, a także upublicznienie okoliczności powstania ustawy o grach losowych. Na zainteresowanie tą kwestią miały również wpływ raporty międzynarodowych instytucji. Tak np. badania Transparency International wskazują, że Polska należy do państw o wysokim stopniu ryzyka inwestycyjnego związanego z korupcją i przewidują, że zjawisko to będzie ulegało nasileniu. Z raportu Banku Światowego wynika, że polscy politycy są w stanie promować czy blokować ustawy w zamian za różnego rodzaju korzyści (nie wyłączając finansowych), lobbyści natomiast wykraczają poza uznane w świecie metody lobbowania „kupując” korzystne regulacje prawne<sup>1</sup>.

O ogromnej skali lobbingu, zwanego niesłusznie „nieuczciwym”, przekonane jest także społeczeństwo – ponad trzy czwarte respondentów uważa, że urzędnicy i politycy ulegają różnym naciskom ze strony biznesu, grup zawodowych i społecznych przy zawieraniu kontraktów, rozstrzyganiu zamówień rządowych etc. Aż 69% badanych uważa, że w Polsce za pieniądze można spowodować uchwalenie ustawy czy zmianę prawa<sup>2</sup>.

W literaturze zauważono już, że pojęcie lobbingu, jak i terminów opisujących podmioty wykorzystujące tego rodzaju działalność, stosuje się bez należytej refleksji, w sposób dowolny<sup>3</sup>. Z tego też względu istnieje konieczność podjęcia próby uporządkowania terminologii dotyczącej lobbingu.

Duża niejasność związana z pojęciem lobbingu spowodowana jest faktem, że do niedawna nie mieliśmy w Polsce regulacji prawnej, która w kompleksowy sposób odnosiłaby się do problemu lobbingu<sup>4</sup>. Pewne kwestie zostały, co prawda, unormowane w różnych ustawach<sup>5</sup>, w żadnej jednak nie określono dokładnie,

---

<sup>1</sup> *Polacy o korupcji, lobbingu i 'kupowaniu' ustaw*, komunikat z badań CBOS, BS/37/2003.

<sup>2</sup> *Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbing*, komunikat z badań CBOS, BS/2/2004.

<sup>3</sup> J. Sroka, *Lobbing jako strategia promocji interesów grupowych*, w: *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 193.

<sup>4</sup> Polska ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r. (Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414), weszła w życie 7 marca 2006 r.

<sup>5</sup> B. Banaszak wskazuje na ustawy o rzemiośle z 22 marca 1989 r., o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r., o związkach zawodowych z 23 maja 1991 r., o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r., w: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 238. M. Mołęda-Zdziech (w: K. Jasiołki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, wyd. II,

czym jest lobbting lub też kim i czym trudni się lobbysta. A zatem istniała fragmentaryczna regulacja ustawowa i brak regulacji konstytucyjnej opisywanego zjawiska. Stąd też ogromny wpływ na rozumienie tego pojęcia, które do dzisiaj funkcjonuje w mediach, a tym samym w języku potocznym, mają osiągnięcia nauk pozaprawnych – głównie nauk politologicznych, ekonomicznych i socjologicznych, ale nie tylko.

## I. DEFINICJE NAUK POZAPRAWNYCH

W znaczeniu leksykalnym „lobby” oznacza „grupę nacisku wywierającą wpływ na ciała ustawodawcze w interesie określonych warstw, grup, instytucji itd. głównie przez urabianie członków parlamentu”<sup>6</sup>. Rzeczownik „lobby” ma pochodzenie starogermańskie, należy do najnowszych zapożyczeń z języka angielskiego. „Jest ono nie tylko objawem przyswojenia nowego pojęcia zaczerpniętego z obcej leksyki, lecz także przejawem tworzenia nowych pojęć pochodnych od istniejących już zapożyczeń charakteryzujących określone zjawiska publiczne, rodzaje zachowań i stosunków publicznych oraz zajęć”<sup>7</sup>.

Pierwotnie słowem tym określano kuluary brytyjskiego parlamentu (z łac. *lobbium* oznaczającego galerię, pasaż, portyk)<sup>8</sup>. Nowe znaczenie terminowi temu, wykraczające poza architekturę, zostało nadane w XIX w. Wówczas to lobby zaczęło oznaczać pewien typ relacji zachodzących pomiędzy przedstawicielami władzy a ludźmi szukającymi z nimi kontaktu. Coraz częściej termin ten był używany dla określenia rozmów w kularach, a więc miejsc, w których grupy związane wspólnym interesem mogły spotykać się z członkami parlamentu z zamiarem wpływania na podejmowane przez nich decyzje<sup>9</sup>. Początkowo przedstawiciele tych zwano *lobby-agents*, ale ok. 1832 r. w dokumentach Kongresu i w prasie amerykańskiej skrócono na *lobbyists*<sup>10</sup>.

W piśmiennictwie można spotkać inne terminy, które służą opisywaniu lobbingu i często występują jako jego synonimy. Z bardziej rozpowszechnionych można wskazać „grupy interesu” (*interest groups*), „grupy nacisku” (*pressure groups*), „rzecznictwo interesów”, rzadziej „grupy wpływu” (*Einflussgruppen*) czy „zorganizowane interesy”. A. Sauvy posługuje się pojęciami „lobby” oraz „grupa nacisku” zamiennie, w zależności od faktu, czy grupa działa na terenie

Kraków 2006, s. 104) wymienia ponadto ustawy: o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198); o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993, Nr 47, poz. 211); prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989, Nr 20, poz. 104); o fundacjach (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 234); o zamówieniach publicznych (Dz. U. 1994, Nr 76, poz. 344 i Nr 130, poz. 645); prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 1990, Nr 51, poz. 297); o partiach politycznych (Dz. U. 1997, Nr 98, poz. 604); o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 236).

<sup>6</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. XX, Warszawa 1990, s. 306.

<sup>7</sup> W. J. Wołpiuk, *Lobbting. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji publicznoprawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4(63), s. 27.

<sup>8</sup> W. Kopaliński, op. cit., s. 306.

<sup>9</sup> K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 13.

<sup>10</sup> S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1981, s. 338.

ciała stanowiącego (kongresu), czy poza nim<sup>11</sup>. S. Ehrlich wskazuje jednak, że utożsamianie lobbystów z grupami nacisku jest niesłuszne, ponieważ problematyka grup nacisku jest znacznie szersza, a *lobby* stanowi jej niewielki fragment. Lobbyista to jedynie zawód, to przedsiębiorca, który profesjonalnie zajmuje się wpływaniem na przedstawicieli władzy poprzez dostarczanie ekspertyz, opinii czy projektów aktów prawnych. Poza tym jedną z naczelných cech grup nacisku jest, jak sama nazwa wskazuje, możliwość stosowania przez nie „nacisku” na deputowanych, partie polityczne, a przede wszystkim na organy państwowe<sup>12</sup>. Natomiast *Słownik socjologiczny* podaje, że grupą interesu jest „zbiorowość społeczna, składająca się z osób o podobnych przekonaniach i podobnych celach, których realizacja jest uzależniona od decyzji oraz działalności instytucji państwowych i innych, np. korporacji, fundacji; grupy interesu próbują wpływać na politykę tych instytucji, przez co nabierają cech grup nacisku”<sup>13</sup>. Z uwagi jednak na obecną od niedawna w polskim porządku prawnym definicję lobbingu, będą konsekwentnie używał terminu „lobby”, pojęcie „grupa nacisku” ma bowiem zbyt szeroki zakres przedmiotowy i nie odzwierciedla istoty lobbingu. Ponadto grupy te charakteryzują się często nieformalnym i pozalegarnym charakterem działania, co w świetle ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa jest niedopuszczalne. Natomiast zakres działalności grup interesu przekracza granicę oddziaływania wyłącznie na proces podejmowania decyzji politycznych, stając się wówczas procesem wykraczającym poza sferę lobbingu. Dlatego lobbing będą uprawiać wyłącznie podmioty, które funkcjonując w oparciu o kryteria ustawowe, podejmują wysiłki na rzecz korekty bądź utrzymania *status quo* w obowiązującym prawie. Natomiast tych, którzy oddziałują w inny sposób, w szczególności naruszając obowiązujące prawo, trudno nazwać lobbystami.

A. Zalega wskazuje, że w Polsce termin „lobby” występuje w kilku znaczeniach. W ścisłym tego słowa znaczeniu jest używany dla oznaczenia każdej grupy pozaparlamentarnej, wywierającej we własnym imieniu i na własny rachunek wpływ na działalność ustawodawczą parlamentu w sposób bezpośredni lub pośredni. Lobby *sensu largo* oznacza natomiast grupę wywierającą wpływ na dowolne organy władzy państwowej wydające przepisy prawa powszechnie obowiązującego<sup>14</sup>. To wyróżnienie nawiązuje do początków działalności lobbingowej w amerykańskim kongresie, kiedy tego rodzaju aktywność opisywała jedynie relacje między lobbystą (grupą interesu) a parlamentem. Należy jednak dodać, że obecnie rozróżnienie to nie ma

<sup>11</sup> Podaję za: S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, wyd. II, PWN, Warszawa 1974, s. 50.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 48. Autor wskazuje, że z nielegalnego nacisku korzystają głównie potężne grupy ekonomiczne. Podnosi także, iż grupa nie powinna stosować nacisku stale, gdyż wówczas może się to obrócić przeciwko temu, kto chciałby tę metodę stosować. Nacisk może być także stosowany w sytuacji, gdy jakaś grupa znajduje się w sytuacji zagrożenia rezygnując z niej, kiedy niebezpieczeństwo minie.

<sup>13</sup> Podaję za: I. Książkiewicz, *Grupy interesu. Pojęcie i społeczne konteksty*, w: *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, red. J. Gładys-Jakóbiak, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>14</sup> K. Zalega, *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6, s. 42-43.

większego znaczenia, zwłaszcza że polska ustawa lobbingowa nie nawiązuje do niego w żaden sposób i nie wiąże jakichkolwiek konsekwencji z powyższym podziałem. Potocznie natomiast terminem tym opisujemy każdą grupę, która ma zdolność wpływania na podejmowanie różnego rodzaju decyzji w życiu społecznym, przedsiębiorstwach czy instytucjach. W znaczeniu pejoratywnym lobbingiem nazywamy po prostu „załatwnictwo”<sup>15</sup>.

Obecnie w literaturze nieprawniczej występuje ogromna ilość definicji lobbingu, mianem tym określa się często procesy różniące się w sposób znaczący, a wykazujące jedynie podobieństwo pozorne. W prawie każdej pracy poświęconej lobbingowi pojawia się próba stworzenia nowej, kolejnej już definicji, w której treść wplatane są każdorazowo dodatkowe elementy wprowadzające ogromny chaos terminologiczny, czego konsekwencją jest różnorodność rozumienia tego zjawiska. Zauważono jednak, że definicje te, mimo występujących różnic, posiadają pewne cechy wspólne, a mianowicie: mają charakter deskryptywny, odzwierciedlają zjawisko lobbingu nie mając na nie żadnego wpływu, czego konsekwencją jest ich liczebność, a także częste modyfikacje treściowe<sup>16</sup>. W większości opisują lobbing jedynie pod względem przedmiotowym, eksponują więc jedynie pewne czynności, oddziaływania czy relacje, kładąc mniejszy nacisk na charakterystykę uczestników tych procesów. Definicje nie ograniczają znaczenia pojęcia lobbingu do wpływania na proces ustawodawczy, ale proponują szerokie rozumienie tego terminu wskazując, że obejmuje on także „wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy (ponadnarodowej, państwowej, samorządowej, korporacyjnej i in.)”<sup>17</sup>.

Z punktu widzenia nauk prawnych, o wiele ciekawsze wydają się definicje lobbingu tworzone przez prawników, choć i te różnią się od pojęcia „lobby” skonstruowanego na potrzeby ustawy. I tak *Prawniczy słownik wyrazów trudnych* wskazuje, że lobby to „układ osób dysponujących środkami lub możliwościami (lub które uchodzą za mające środki lub możliwości) mogący w sformalizowanym postępowaniu publicznym zmienić przebieg czy wynik tego postępowania w sposób nieodnotowany prawnie, uzyskując tą drogą ochronę lub zwiększoną ochronę swoich bezpośrednich lub pośrednich interesów, lub interesów innych osób, w których imieniu czy polecenia grupa ta działa”, a „istotą lobbingu jest wpływanie w granicach prawa na decyzje organów władzy publicznej (z wyjątkiem organów wymiaru sprawiedliwości) w kierunku pożądanym przez określone grupy (zwane najczęściej grupami interesu lub nacisku) albo jednostki”<sup>18</sup>. Warto zwrócić uwagę, że ta definicja za lobbing uważa tylko te działania, które nie naruszają norm obowiązującego prawa i tym samym wyklucza możliwość operowania powszechnie używanym zwrotem „nieuczciwy lobbing”. W dalszej części charakterystyki tego terminu zauważono, że skoro posłowie i senatorowie są w Polsce przedstawicielami

<sup>15</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>16</sup> M. M. Wiszowaty, *Definicje legalne lobbingu w ustawodawstwie stanowym i federalnym Stanów Zjednoczonych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XIV, 2005, s. 359.

<sup>17</sup> K. Jasiński, M. Mołgda-Zdziech, U. Kurczewska, op. cit., s. 17. Przykłady kilku ciekawych i różnych definicji lobbingu przytacza M. Clamen, *Lobbing i jego sekrety*, Felberg SJA, Warszawa 2005, s. 16.

<sup>18</sup> J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 210-213.

narodu, to w procesie ustawodawczym nie mogą przynależeć do żadnego lobby, wówczas bowiem utraciliby przymiot reprezentanta zbiorowego podmiotu suwerenności<sup>19</sup>.

## II. DEFINICJE LEGALNE LOBBINGU W WYBRANYCH PAŃSTWACH

Definicje skonstruowane przez nauki nieprawnicze nie były tworzone w oparciu o cenioną przez nauki prawne metodę dogmatyczną, stąd też dla analizy polskiej definicji lobbingu daleko lepsze wydaje się prowadzenie dalszych wywodów w oparciu o dorobek innych systemów prawnych, w których próbowano lub wytworzono już takie definicje, a także systemów prawnych, gdzie unormowany przez prawo lobbing funkcjonuje od wielu lat.

Rozważania dotyczące definicji występujących w innych państwach wypadałoby rozpocząć od kolebki lobbingu, a mianowicie od Stanów Zjednoczonych. Ponieważ w USA regulacje związane z lobbingiem występują na poziomie stanowym i federalnym<sup>20</sup>, to z uwagi na wąskie ramy niniejszego artykułu, ograniczę się jedynie do scharakteryzowania definicji zawartej w federalnej ustawie w sprawie ujawniania działań lobbystycznych zmierzających do wywarcia wpływu na Rząd Federalny lub mających inny cel, (*Lobbying Disclosure Act*, 1995). Powyższa definicja ma charakter przedmiotowo-podmiotowy, charakteryzuje bowiem zarówno lobbystę, jak i przedmiot jego działalności. Warto także zauważyć, że dość ściśle wskazuje, jakie czynności mieszczą się w pojęciu lobbingu.

Użyty w ustawie termin „działalność lobbystyczna” oznacza „kontakty lobbingowe i wysiłki na rzecz takich kontraktów, obejmujące działania przygotowawcze i planowanie, badania i prace podstawowe podejmowane, w momencie ich przeprowadzania, z intencją wykorzystania w kontaktach, oraz koordynowanie [ich] z działaniami lobbystycznymi innych osób”<sup>21</sup>. Uzupełnieniem tej definicji jest charakterystyka „kontaktu lobbingowego”, który oznacza „każde ustne bądź pisemne (włącznie z elektronicznym) przekazywanie wiadomości urzędnikowi władzy wykonawczej [...], ustawodawczej [...], dokonywane w imieniu klienta w związku: (i) ze sformułowaniem, zmianą lub przyjęciem ustawodawstwa federalnego (z propozycjami ustawodawczymi włącznie); (ii) ze sformułowaniem, zmianą lub przyjęciem przepisu federalnego, dekretu Prezydenta lub jakiegokolwiek innego programu, polityki lub stanowiska Rządu Stanów Zjednoczonych; (iii) z kierowaniem lub wykonaniem programu lub polityki federalnej (włącznie z negocjowaniem, przyznaniem lub

<sup>19</sup> Ibidem, s. 213.

<sup>20</sup> M. M. Wiszowaty (*Definicje...*, s. 362-363), opisując definicje w ustawodawstwie USA podzielił je na definicje bezpośrednie (opierające się na wyróżnieniu i omówieniu pojęcia lobbingu) i pośrednie (definiujące lobbing poprzez omówienie czynności lobbysty jako osoby zajmującej się lobbingiem) oraz ogólne (czyli takie, które objaśniają ogólnie pojęcie lobbingu) i typologiczne (wyróżniające różne rodzaje lobbystów i lobbingu).

<sup>21</sup> Ustawa z 1995 r. o ujawnianiu lobbingu, w: „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1(5) I-III, 2005, s. 140.

kierowaniem kontraktu, dotacji, kredytu, zezwolenia lub koncesji federalnej); lub (iv) z mianowaniem lub zatwierdzeniem danej osoby na stanowisko wymagające zatwierdzenia przez Senat<sup>22</sup>. Ustawa wymienia także kilkanaście sytuacji, które nie stanowią kontaktu lobbingowego, jak np. przekazanie informacji przez urzędnika, który występuje w oficjalnym charakterze, czy przekazanie informacji przez przedstawiciela organizacji mediów, gdy celem rozpowszechnienia wiadomości jest zebranie i rozpowszechnianie wiadomości i informacji wśród społeczeństwa<sup>23</sup>. Natomiast termin „lobbysta” oznacza „każdą osobę zatrudnioną lub zaangażowaną przez klienta za finansową bądź inną rekompensatą za usługi, które obejmują więcej aniżeli jeden kontakt lobbingowy, inną aniżeli osoba, której działalność lobbystyczna w okresie sześciu miesięcy stanowi mniej aniżeli 20% czasu poświęcanego na usługi świadczone przez taką osobę na rzecz klienta”<sup>24</sup>.

Finansowy aspekt działalności akcentuje australijska definicja lobbysty, która za lobbystę uznaje osobę lub grupę osób reprezentujących swojego klienta w kontaktach z ministrami i urzędnikami państwowymi dla uzyskania korzyści finansowych<sup>25</sup>.

W Kanadzie za lobbystę uważa się „każdą osobę, która za wynagrodzeniem angażuje się w działalność lobbystyczną podjętą wobec organów wykonawczych, warstwy urzędniczej, członków Izby Gmin i Senatu oraz ich personelu”<sup>26</sup>. Są to osoby, które wywierają wpływ na strategię, programy rządowe, przyznawanie dotacji, zawieranie umów, mianowanie na stanowiska federalne czy organizujące spotkania. Mogą być zatrudniani w prywatnych przedsiębiorstwach, w organizacjach niedochodowych, w agencjach reklamowych czy innych, zajmujących się głównie lobbingiem w stosunku do ośrodków decyzyjnych<sup>27</sup>.

W Europie pierwszym krajem, który podjął się całościowej regulacji problemu lobbingu, jest Gruzja<sup>28</sup>. Ustawa jest wzorowana na amerykańskim *Lobbying Disclosure Act*. W myśl ustawy, działalnością lobbystyczną jest wpływanie zarejestrowanego lobbysty na organ przedstawicielski (parlament, rady powiatu, miasta, miasta powiatowego) lub wykonawczy w celu urzeczywistnienia zgodnych z prawem zmian prawotwórczych.

Lobbystą może zostać wyłącznie pełnoletni obywatel Gruzji, który dokonał rejestracji odpowiednio u jednego z czterech podmiotów upoważnionych do prowadzenia rejestru. Ponieważ kontrakt lobbingowy może dotyczyć wyłącznie jednego aktu prawnego, lobbysta rejestruje się tam, gdzie będzie prowadził swoje czynności<sup>29</sup>. Lobbingiem nie może się zajmować osoba skazana

<sup>22</sup> Ibidem, s. 140-141.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 141.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 143.

<sup>25</sup> E. Karpowicz, *Lobbying we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Nr 167, listopad 1999 r., s. 5.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>28</sup> Szerzej o ustawie pisze M. M. Wiszowaty, *Lobbying w Gruzji. Pierwsza w Europie*, „Decydent. Pismo Lobbingowe” 2004, nr 2, <http://www.decyclent.pl/index.php?id=issue&nr=200402&art=8#art>.

<sup>29</sup> M. M. Wiszowaty, *Lobbying...*: „Są to: a) Biuro Parlamentu Gruzji – jeżeli przedmiotem lobbingu jest akt prawny Parlamentu, b) przewodniczący odpowiedniej sakrebuty – jeżeli lobbing dotyczy aktu

prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko państwu lub urzędowi oraz taka, dla której działalność lobbingowa powodowałaby konflikt interesów.

Przykładem kolejnej, „europejskiej” definicji lobbingu jest termin zawarty w ustawie Republiki Litewskiej o działalności lobbystycznej<sup>30</sup>. Opisywane pojęcie, podobnie jak w ustawie amerykańskiej, scharakteryzowane jest w sposób przedmiotowo-podmiotowy. Pojawiają się jednak dodatkowe, interesujące elementy opisujące lobbing. I tak, według ustawy, działalność lobbystyczna to aktywność lobbystów, która wywiera wpływ na zmianę, uzupełnienie aktów prawnych lub ich uchylenie, czy też uchwalanie nowych aktów prawnych. Celem tych działań jest wprowadzenie w życie legalizacji interesów podmiotów zamawiających usługę lobbystyczną bez naruszenia praw osobistych obywateli, interesów państwa i społeczeństwa. Istotnym *nouum* jest fakt, że ustawa za lobbing uznaje tylko te czynności, które są wynagradzane. Gdyby bowiem były prowadzone nieodpłatnie, to nie stanowiłyby działań lobbingowych.

Podmiotowy aspekt litewskiej definicji działalności lobbingowej zawiera definicja samego lobbysty. Ma ona charakter negatywny i wylicza enumeratywnie przesłanki, których spełnienie uniemożliwia zaliczenie podmiotu do grona lobbystów. Lobbystami nie mogą zostać nieletni, osoby karane za przestępstwo umyślne (o ile kara nie uległa zatarciu), byli urzędnicy państwowi i politycy do roku od zakończenia pełnienia przez nich funkcji (problem „drzwi obrotowych”). Ustawa wskazuje, że pewnym politykom czy urzędnikom państwowym z uwagi na zajmowane stanowisko lobbowania zabraniają inne, szczegółowe akty prawne. Ustawa zezwala także na zajmowanie się lobbingiem osobom prawnym z wyłączeniem instytucji budżetowych i Banku Litwy.

Kolejny zakaz dotyczy lobbystów, którzy prowadzili działalność mimo jej zawieszenia oraz tych, którzy nie naprawili w wyznaczonym terminie uchybienia będącego powodem zawieszenia działalności. Lobbystów tych dotyczy 5-letni zakaz działalności liczony od daty wydania decyzji o przerwaniu działalności lobbystycznej<sup>31</sup>.

Ustawa w art. 5 określa, które działania lobbystyczne są niezgodne z prawem. W ten sposób ustawodawca litewski wprowadza podział lobbingu na zgodny i niezgodny z prawem, a więc uznaje, że działalność lobbingowa może być również nielegalna, czyli może istnieć tzw. „nieuczciwy lobbing” (zupełnie przeciwne stanowisko przyjął gruziński oraz polski ustawodawca).

Na podstawie powyżej przedstawionych i pokrótce scharakteryzowanych definicji można wyprowadzić kilka wniosków, a zarazem dodatkowych elementów charakterystyki lobbingu. *Primo*: państwa regulujące zagadnienie lobbingu kompleksowo, które nie ograniczają się jedynie do prowadzenia rejestracji lobbystów, lecz takie, które określają ramy prawne prowadzenia

---

prawnego przez nią wyda(wa)nego, c) Pierwszy Zastępca Ministra Stanu (szefa administracji prezydenckiej), jeżeli lobbing ma dotyczyć aktu prawnego należącego do kompetencji Prezydenta lub rządu, d) Administrator (odpowiednik burmistrza) – jeśli lobbing ma dotyczyć aktu prawa miejscowego wydawanego przez lokalny samorząd lub administrację”.

<sup>30</sup> Ustawa Republiki Litewskiej nr VIII-1749 z 27 czerwca 2000 r. o działalności lobbystycznej, w: „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1(5) I-III, 2005, s. 156.

<sup>31</sup> M. M. Wiszowaty, *Lobbing na Litwie. Zgodnie z prawem*, „Decydent. Pismo Lobbingowe” 2004, nr 1, <http://www.decyclent.pl/index.php?id=issue&nr=200401&art=5#art>.

czynności o znamionach lobbingu, definiują z reguły lobbing w sposób podmiotowo-przedmiotowy, wyjaśniając osobno pojęcie działalności lobbingowej i samego lobbysty.

*Secundo*: z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych pojęcie działalności lobbingowej definiowane jest w sposób ogólny, bez określenia czynności, które wchodzi w skład tego terminu. Tylko *Lobbying Disclosure Act* wymienia enumeratywnie wszystkie działania o charakterze lobbingowym poprzez opisanie kontaktu lobbingowego, wyszczególniając także działania, które za lobbingowe nie są uznawane.

Poza ustawodawcą litewskim, pozostałe państwa terminem „lobbing” oznaczają tylko te działania, które mieszczą się w granicach obowiązującego prawa. Wpływa to niewątpliwie na pozytywne postrzeganie przez społeczeństwo zjawiska lobbingu, które przestaje być utożsamiane z korupcją i nabiera dodatniego kolorytu. Dzięki takiemu zabiegowi lobbing staje się w świadomości obywateli niezbędną instytucją występującą w demokratycznym ustroju.

Zasadą jest, że lobbysta za swoje usługi otrzymuje wynagrodzenie. Podmiot zajmujący się tego rodzaju działalnością nieodpłatnie przestaje być, w rozumieniu cytowanych powyżej aktów prawnych, lobbystą. W ten sposób dochodzi do formalnego utworzenia nowej profesji, którą z racji posiadanych umiejętności i kontaktów pełnią co do zasady byli politycy, urzędnicy i prawnicy.

Kolejną cechą charakterystyczną dla definicji lobbingu występujących w ustawach innych państw jest szerokie określenie kręgu adresatów (organów państwa, instytucji), na których ukierunkowane są wysiłki lobbystów. Działania te mogą więc dotyczyć zarówno przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej (USA), jak i piastunów stanowisk samorządowych (Gruzja). Regułą jest, że lobbysci nią mają żadnego prawa do wpływania na decyzje podejmowane przez sądy, co jest oczywiście pochodną obowiązujących w tych państwach gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

### III. DEFINICJE LOBBINGU W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Po przedstawieniu różnych normatywnych definicji lobbingu występujących na świecie i wskazaniu cech wspólnych, można przystąpić do omówienia definicji lobbingu stworzonej przez polskiego ustawodawcę. Warto jednak przyrzeć się wcześniej propozycjom zdefiniowania lobbingu w projektach ustaw, gdyż formułowane w projektach pojęcia lobbingu miały doniosły wpływ na kształt obowiązującej obecnie definicji działalności lobbingowej.

Poselski projekt ustawy „o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji”<sup>32</sup>, który nie został przyjęty przed upływem kadencji Sejmu, definiował zarówno podmiot, jak i przedmiot działalności lobbingowej. Projekt pod pojęciem działalności lobbingowej rozumiał „każde działanie, którego celem jest – w ramach obowiązującego

<sup>32</sup> Druk nr 2153/III wniesiony do Sejmu III kadencji w dniu 20 lipca 2000 r.



prawa – wywarcie wpływu na organy władzy i administracji publicznej, zmierzające do przekonania do pewnych racji – swojej lub wyrażanej przez grupę interesów, w szczególności w zakresie:

- stanowienia prawa,
- kształtowania polityki państwa, przyjmowania planów lub programów strategicznych, w tym lokalnych,
- rozstrzygania sporów, z wyłączeniem sporów rozstrzyganych przez organy wymiaru sprawiedliwości,
- mianowania na stanowiska,
- przyznawania szczególnych uprawnień,
- zawierania umów,
- gwarantowania kredytów,
- wydawania innych decyzji administracyjnych” (art. 4).

Projektodawca, być może z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy ustawy, posłużył się terminem „grupa interesu”<sup>33</sup>, a nie „lobbysta”. Wpływanie na tworzenie prawa jest bowiem podstawową funkcją lobbysty, natomiast grupy interesu mogą również dążyć do realizacji innych celów, niekoniecznie związanych z procesem formułowania prawa.

Podobnie szeroko działalność lobbingową określono w kolejnym, tym razem rządowym projekcie ustawy o działalności lobbingowej<sup>34</sup>. Według tej propozycji, działalnością lobbingową jest „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, wykonywane w formach określonych w niniejszej ustawie, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych, dotyczące:

- 1) stanowienia prawa;
- 2) kształtowania polityki państwa oraz praktyki organów władzy publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym, w szczególności w zakresie:
  - a) przyznawania przywilejów w formie:
    - koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń,
    - ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych,
    - gwarancji lub poręczeń,
    - dotacji,
    - kontyngentów,
  - b) zawierania umów, których stroną jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez organ władzy publicznej” (art. 2 ust. 1).

Powyzsza definicja została uzupełniona poprzez określenie form, w jakich działalność lobbingowa może być wykonywana (art. 6), a także w sposób negatywny, poprzez wskazanie czynności, które nie stanowią działalności lobbingowej (art. 4).

<sup>33</sup> Grupy interesu to, według projektu ustawy wniesionego do Sejmu III kadencji 20 lipca 2000 r., organizacje i jednostki organizacyjne, powstałe i działające na podstawie przepisów prawa, które w zakresie swojego przedmiotu działalności, reprezentują społeczne, ekonomiczne, naukowe i kulturalne interesy własne, swoich członków lub osób, które powierzyły im reprezentowanie takich interesów.

<sup>34</sup> Druk 2188/IV wniesiony do Sejmu IV kadencji w dniu 28 października 2003 r.

Ostatecznie Sejm 7 lipca 2005 r. (przy 399 głosach za, 4 wstrzymujących się i 0 przeciwnych) uchwalił ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>35</sup>, której treść znacząco odbiega od koncepcji przewidzianej w projekcie. Modyfikacji uległa również sama definicja lobbingu. W świetle ustawy, termin „działalność lobbingowa” należy rozumieć jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” (art. 2 ustawy lobbingowej).

Cechą wspólną zaprezentowanych powyżej definicji występujących w polskich projektach, w porównaniu do definicji ustawowej, jest bardzo szerokie rozumienie pojęcia „działalność lobbingowa”. Projektodawcy wskazywali, że są nią wszelkie działania w formach dopuszczonych prawnie, tworząc jednocześnie otwarty katalog czynności, które będą uznawane za lobbing. Za działania lobbingowe uznawane były zatem nie tylko czynności skierowane na proces stanowienia prawa organów publicznych, lecz także wpływanie na decyzje w sprawach indywidualnych (mianowanie na stanowiska, zawieranie umów etc.), a więc aktywność w sferze stosowania prawa. Konflikt o zakres regulacji, a więc o to, czy ustawa ma regulować wyłącznie proces stanowienia prawa, czy też powinna również, poza stanowieniem, zająć się obszarem stosowania prawa, okazał się w pracach Komisji Nadzwyczajnej – powołanej do prac nad ustawą lobbingową – sporem najpoważniejszym. Projekt rządowy korespondował z drugą koncepcją, lecz członkowie Komisji zdecydowali inaczej i ograniczyli zakres ustawy wyłącznie do procesu stanowienia prawa. Wskutek tego z definicji działalności lobbingowej zostały wyłączone czynności związane m.in. z przyznawaniem przywilejów (w formie koncesji, gwarancji, dotacji etc.) i zawieraniem umów, których stroną jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez organ władzy publicznej<sup>36</sup>. W toku dyskusji podnoszono argument, że Polska jest krajem o innej tradycji i kulturze prawnej niż Anglia czy Stany Zjednoczone, które wywodzą się z systemu *common law*. W tych państwach nie dokonuje się rozróżnienia na proces tworzenia i stosowania prawa, gdyż to sądy tworzą prawo, wobec czego niewłaściwe jest objęcie unormowaniem także kwestii związanych ze stosowaniem prawa. Wskazano, że gdyby proces wykonywania prawa podlegał działalności lobbingowej, to nastąpiłoby w pewnym sensie usankcjonowanie praktyk pozaprawnych, działań noszących znamię korupcji<sup>37</sup>. W literaturze można było spotkać stanowisko, że definicje zawarte w projekcie kładą duży

<sup>35</sup> Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414.

<sup>36</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2 rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188), który został skreślony.

<sup>37</sup> „Uważam, że przy tym stanie służby publicznej, jaka jest w Polsce, i przy tym procesie „administratywacji” prawa i „politywizacji” prawa trudno mi w ogóle wyobrazić sobie decyzję rządową, która nie jest ubrana w szaty prawne. Zwykle chodzi tu o jakieś rozporządzenie albo zarządzenie. Kiedy się nad nim dyskutuje, jest moment do lobbowania, ale kiedy się wykonuje ustawę, rozporządzenie czy zarządzenie, to trudno mi sobie wyobrazić, że jest moment na lobbowanie. U nas jest inny model niż amerykański, niż angielski. To tworzenie jest oddzielone od stosowania prawa. O tym trzeba pamiętać” – wypowiedź Dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Wiesława Staśkiewicza podczas 10 posiedzenia Komisji z 15 grudnia 2004 r.

nacisk na występowanie interesów indywidualnych (koncesji, zezwoleń itd.), co „może być rozumiane jako preferowanie tego rodzaju interesów przed interesami ogólnymi o charakterze społecznym, które z reguły reprezentowane są przez organizacje pozarządowe i inne podmioty działające na rzecz pożytku publicznego”<sup>38</sup>.

Wydaje się jednak, że głównym powodem, dla którego nie doszło do objęcia ramami niniejszej ustawy procesu wykonywania prawa, było to, że członkowie Komisji nie mogli dojść do porozumienia w sprawie uregulowania tej materii. Aby ustawa miała realne szanse zostać wdrożona w życie w realnych warunkach, konieczne było ograniczenie jej zakresu, gdyż wprowadzenie przepisów normujących lobbing w procesie stosowania prawa znacznie wydłużyły prace nad projektem, a członkom Komisji zależało na jej przyjęciu jak najwcześniej. O takim kształcie ustawy (i tym samym art. 2) zdecydował także fakt, że ustawa miała stanowić niejako prototyp, punkt wyjścia dla kolejnych regulacji prawnych zjawiska lobbingu w Polsce.

Pewne zastrzeżenia można mieć do samego tytułu ustawy („O działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” – przyp. P.K.). Sugeruje on, że ustawa będzie regulować całościowo problem lobbingu w stanowieniu prawa. Powyższe odczucia wzmacnia konstrukcja definicji lobbingu. Tymczasem dyspozycje ustawy pomijają zupełnym milczeniem możliwość wpływania przez *lobbies* na proces tworzenia prawa przez Prezydenta (projekty ustaw i rozporządzenia), Sejm, Senat, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej (akty prawa miejscowego). Regulacja nie odnosi się także do możliwości wystąpienia przez grupę obywateli z inicjatywą ustawodawczą<sup>39</sup>. Poza ustawą pozostaje także lobbing dotyczący aktów prawnych skutecznych w polskim porządku prawnym, które powstają w ramach procedury objętej ustawą z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>40</sup>.

Wypada wyrazić żal, że ustawodawca nie zdecydował się na objęcie przepisami ustawy przynajmniej lobbingu prowadzonego w stosunku do samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu rzecznicy interesów są szczególnie aktywni i dlatego celowe byłoby podjęcie trudu uregulowania tych relacji. Wagę tego problemu zauważyli także członkowie Komisji Nadzwyczajnej, gdzie wspomniana kwestia stanowiła przedmiot burzliwych obrad. W związku z tym zdecydowano się nawet na zlecenie sporządzenia opinii prawnej, w której stwierdzono, że możliwość prowadzenia lobbingu w stosunku do przepisów porządkowych wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej oraz

<sup>38</sup> W. J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji publicznoprawnych*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, 4(63), s. 36-37.

<sup>39</sup> M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5, [http://www.batory.org.pl/doc/mzubik\\_opinia.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/mzubik_opinia.pdf).

<sup>40</sup> Dz. U. 2004, Nr 52, poz. 515; zob. także W. J. Wołpiuk, *Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji*, „Studia Prawnicze” 2006, 3(169), s. 150-151.

organy jednostek samorządu terytorialnego winna zostać wyłączona z uwagi na istotę prawną tych aktów. Są to bowiem przepisy o charakterze policyjnym, które wydawane są w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w stosunku do innych aktów prawa miejscowego nie dostrzeżono przeciwwskazań, by zastosować odpowiednio niektóre z uregulowań dotyczących działalności lobbingowej w postępowaniu z projektami ustaw i rozporządzeń<sup>41</sup>. Posłowie jednak zdecydowali nie regulować zbyt wielu obszarów działania organów władzy publicznej i ograniczyli zakres obowiązywania ustawy do jawności przygotowania projektów ustaw i rozporządzeń przez Radę Ministrów oraz prac parlamentarnych (tu jednak wyłącznie w kwestii wysłuchania publicznego).

Motywy takiej decyzji był również fakt, że w przypadku objęcia regulacją organów samorządu terytorialnego doszłoby do zmiany procedury tworzenia prawa miejscowego, na organy zostałyby nałożone dodatkowe obowiązki, co spowodowałoby zmaturalizowanie w tym zakresie obowiązku konsultacji wprowadzonych regulacji z organizacjami samorządowymi, co z pewnością wydłużyłoby, jeśli nie storpedowało prace nad ustawą<sup>42</sup>.

Według ustawy, działalnością lobbingową są wszelkie czynności, które wiążą się z ewentualną ingerencją w proces tworzenia prawa. Jedynym ograniczeniem tak szerokiej definicji jest to, że działania muszą być prowadzone „metodami prawnie dozwolonymi”. Jak zauważono, zwrot ten może mieć dwojakie znaczenie. „Pierwsze przyjmuje jako założenie, że działalność lobbingowa miałaby być dopuszczalna jedynie w formach wyraźnie przewidzianych przez prawo. Jednakże taki sposób wykładni tego przepisu klóciłby się z normami i zasadami konstytucyjnymi, choćby z wolnościowym charakterem działalności gospodarczej. Drugie rozumienie zakłada, że ustawodawca wyraźnie chciał wyłączyć spod definicji lobbingu czyny stanowiące typy przestępstw. W takim wypadku zastrzeżenie to wydaje się zbędne. Prowadzenie działalności lobbingowej nie stanowi bowiem kontratypu w prawie karnym. W żadnym przypadku czynu prawnie zakazanego nie można byłoby uznać, zniesiona zostaje jego bezprawność tylko ze względu na okoliczności, że polega on na wywieraniu wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”<sup>43</sup>.

Poza tym działania lobbingowe muszą być adresowane, zgodnie z definicją, do „organów władzy publicznej”. Podejmowanie czynności wobec innych podmiotów nie spełnia znamion lobbingu. W treści ustawy nie można jednak odnaleźć definicji legalnej tego pojęcia. Wskutek tego, uprawnione wydaje się sformułowanie wniosku, że lobbyści mogą wpływać zarówno na organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (m.in. Prezydenta, ministrów, jednostki samorządu terytorialnego, NIK, NBP i inne), jak i na

<sup>41</sup> Opinia prawa w sprawie uzupełnienia projektu ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188) o przepisy dotyczące prowadzenia lobbingu w procesie stanowienia prawa miejscowego (wersja projektu ustawy o działalności lobbingowej po pracach komisji w trakcie pierwszego czytania), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&2188>.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> M. Zubik, op. cit., s. 6.

organy władzy sądowniczej<sup>44</sup>, mimo że ustawa lobbingowa reguluje, niestety, jedynie pewną część tego rodzaju działalności.

Dyspozycje ustawy wprowadzają jeszcze kolejną definicję, a mianowicie opisują, czym jest zawodowa działalność lobbingowa. Pod tym określeniem rozumieć należy zarobkową działalność lobbingową wykonywaną na podstawie umowy cywilnoprawnej przez przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, która przedsiębiorcą nie jest, prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

Tym samym został ustanowiony dualizm, jeśli chodzi o samych lobbystów, poprzez dokonanie rozróżnienia na takich, którzy zawodowo zajmują się lobbingiem i lobbystów, którzy podejmują pewne działania jedynie „okazyjnie”, w celu promowania czy obrony interesów reprezentowanego podmiotu. Zawodowi lobbysci działają na rzecz osób trzecich (działalność we własnym imieniu zawodową nie będzie), a więc swoich mocodawców, w celu uwzględnienia ich interesów w procesie stanowienia prawa. W zamian otrzymują wynagrodzenie. Zatem czynności nieodpłatne charakteryzują lobbystów niezawodowych. Profesjonalny lobbysta podejmuje swoje czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej (w grę wchodzi w zasadzie umowa zlecenia, gdyż lobbysta nie może zobowiązać się, że wskutek podjętych przez niego czynności cel zostanie osiągnięty). Natomiast lobbysta „okazjonalny” (etatowy), którym może być np. pracownik fundacji lub stowarzyszenia, działa wówczas w ramach stosunku pracy. Należy jeszcze wspomnieć, że ustawa wymaga od zawodowych lobbystów zarejestrowania się w specjalnym rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Dzięki rejestracji zawodowi lobbysci, w przeciwieństwie do lobbystów „okazjonalnych”, uzyskują dostęp do urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Tym samym na gruncie ustawy z 7 lipca 2005 r. organizacje pozarządowe mogą zostać zmuszone do korzystania w pewnych sytuacjach z pomocy profesjonalnych, zarejestrowanych lobbystów.

#### IV. PODSUMOWANIE

Reasumując rozważania na temat polskiej definicji lobbingowej, można wysunąć kilka wniosków. Mimo że definicja ta wykazuje pewne podobieństwa do regulacji występujących w innych państwach (gdzie lobbing rozumiany jest szeroko, musi być działaniem prowadzonym w obszarze obowiązującego prawa, nie może być skierowany w stronę organów władzy sądowniczej i wykonywany jest z reguły przez zawodowych lobbystów), to daleko jej jeszcze do doskonałości.

Definicja poprzez użycie terminu „organy władzy publicznej” określa bardzo szeroko krąg adresatów działań lobbingowych<sup>45</sup>. Natomiast kolejne artykuły

<sup>44</sup> P. Radziejewicz, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej* (druk nr 2188), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&2188>.

<sup>45</sup> W trakcie dyskusji w Komisji prof. A. Rzepliński postulował, aby w definicji użyć zwrotu „organy władzy państwowej”, gdyż wówczas zakres ustawy zostanie ograniczony do „wszystkich organów

ustawy znacznie ograniczają jej zakres podmiotowy. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby jednak, gdyby tytuł ustawy i definicja sformułowane zostały ściślej. To, że ustawodawca nie potrafił poradzić sobie z określeniem zakresu adresatów, nie oznacza, iż może swobodnie korzystać ze zwrotów prawnych, które posiadają już utrwalone w literaturze znaczenie. Brak konsekwencji w tym względzie jest rażąco.

Niestety polska ustawa nie zawiera definicji samego lobbysty. Obecnie zatem za lobbystę należy uznać każdego, kto w sposób przewidziany w ustawie wpływa na proces stanowienia prawa. Regulacje innych państw zawierają w tym względzie unormowania odmienne. Zasadne wydaje się stworzenie przynajmniej negatywnej definicji lobbysty, a przez to wyłączenie z kręgu możliwych lobbystów choćby osób skazanych za przestępstwa przeciwko państwu albo za przestępstwa związane z korupcją, wyłączenie na jakiś czas z kręgu lobbystów byłych urzędników państwowych i polityków czy dziennikarzy, którzy z racji wykonywanego zawodu mają ułatwiony dostęp do wielu decydentów i przez to lepszą pozycję do lobbowania innych. Takie przykłady można by oczywiście mnożyć. Ważne jest, aby poprzez definicję wykreować model profesjonalnego, rzetelnego lobbysty.

Od początku prac nad ustawą wiadomo było, że najtrudniejszym, ale też najważniejszym zadaniem będzie stworzenie poprawnej definicji działalności lobbingsowej. Z tego zadania ustawodawcy nie udało się wywiązać, co nie napawa optymizmem przed kolejnymi nowelizacjami ustawy, które w świetle powyższych rozważań wydają się niezbędne.

*Mgr Paweł Kuczma jest doktorantem  
Uniwersytetu Wrocławskiego.*

## DEFINITION OF LOBBYING ACCORDING TO THE ACT OF 7 JULY 2005

### Summary

In Poland the term lobby has a number of meanings, which is undoubtedly the result of an absence of a comprehensive and full legal regulation of this particular institution. The first part of the paper is therefore devoted to definitions of 'lobby' formulated in non-legal literature. Then, legal definitions of *lobbying* that operate in selected states (USA, Australia, Canada, Georgia and Lithuania) are presented. The last part of the paper contains presentation of common features of the analysed definitions. The terms „interest groups” as well as „lobby groups” with reference to the Private Members' Bills concerning the phenomenon of lobbying are also discussed. In its essence, the paper is a somewhat critical characteristics of the Polish definition of 'lobbying' shown on the basis of several problems that arose in the process of the work of the parliamentary Extraordinary Committee. In conclusion, several observations *de lege ferenda* concerning the existing legal regulation are presented.

---

podległych Prezesowi Rady Ministrów, jak również takich organów, jakie funkcjonują w ramach struktury władzy wykonawczej, czyli Prezydenta i podporządkowanych mu struktur. Reguluje to ustawa konstytucyjna plus organy władzy ustawodawczej, czyli Sejm i Senat. Natomiast wyłączone już są wszystkie organy władzy samorządu terytorialnego, zarówno prawodawcze, jak i wykonawcze”; 8 posiedzenie Komisji 18 listopada 2004 r.