

USTAWA

z dnia 2003 r.

o działalności lobbingowej.

Rozdział 1.

Przepisy ogólne.

Art. 1.

Ustawa określa zasady wykonywania działalności lobbingowej, dopuszczalne formy oddziaływania na rozstrzygnięcia organów władzy publicznej, formy kontroli działalności lobbingowej, a także sankcje za wykonywanie tej działalności z naruszeniem przepisów ustawy.

Art. 2.

1. Ustawa nie narusza prawa obywateli do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej oraz praw Kościołów i innych związków wyznaniowych do występowania w sprawach związanych z wykonywaniem ich funkcji religijnych.
2. Ustawa nie narusza przepisów innych ustaw określających uprawnienia grup społecznych lub zawodowych, w szczególności zorganizowanych w formie organizacji pracodawców lub organizacji pracowników, do współuczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa dotyczącej ich statutowego przedmiotu działania oraz obowiązków organów władzy publicznej w tym zakresie, a także zasady dostępu do informacji publicznej.

Art. 3.

Przepisów ustawy nie stosuje się do członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawicieli organizacji międzynarodowych, którzy występują w charakterze ekspertów wobec organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, a także do organizacji pozarządowych w zakresie, w jakim prowadzą działalność pożytku publicznego.

Art. 4.

Wykonywanie działalności lobbingowej podlega ograniczeniom w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie tajemnic ustawowo chronionych.

Art. 5.

1. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, realizowane 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 albo podmiotów indywidualnych, dotyczące:
 - 1) stanowienia prawa;
 - 2) kształtowania polityki państwa na szczeblu centralnym i lokalnym;
 - 3) przyznawania przez organy władzy publicznej przywilejów w formie:
 - a) koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń;
 - b) ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych;
 - c) gwarancji lub poręczeń;
 - d) dotacji;
 - e) kontyngentów;
 - 4) wydawania decyzji administracyjnych innych niż dotyczące spraw wymienionych w pkt. 3;
 - 5) zawierania umów, których stroną jest organ władzy publicznej.
2. Nie stanowi działalności lobbingsowej:
 - 1) występowanie w postępowaniu przed organami władzy publicznej w indywidualnej, własnej sprawie albo w charakterze pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego, a także w innej roli określonej przez odrębne przepisy,
 - 2) działalność publiczna realizowana przez statutowe organy partii politycznych.

Art. 6.

Działalność lobbingsowa nie może być realizowana w indywidualnych sprawach przed organami władzy publicznej sprawującymi wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej oraz organami ścigania.

Rozdział 2.

Zasady wykonywania działalności lobbingsowej oraz formy oddziaływania podmiotów wykonujących tę działalność na organy władzy publicznej.

Art. 7.

Działalność lobbingsowa może być wykonywana w formie:

- 1) organizowania lub uczestniczenia w spotkaniach z osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz z pracownikami urzędów sprawujących obsługę organów władzy publicznej, a także z radnymi gminy, powiatu i województwa oraz posłami i senatorami;
- 2) przedstawiania właściwym organom projektów aktów prawnych oraz projektów innych dokumentów, w tym o charakterze technicznym, w celu podjęcia ewentualnej inicjatywy legislacyjnej;

- 3) zgłaszania propozycji lub wniosków o wydanie określonych rozstrzygnięć, w tym nakłanianie do ich podjęcia;
- 4) przedstawiania raportów i ekspertyz zawierających szczegółowe propozycje rozwiązań lub symulacje skutków rozstrzygnięć;
- 5) wyrażania opinii wobec przygotowanych przez organy władzy publicznej rozstrzygnięć lub aktów prawnych.

Art. 8.

Działalność lobbingsowa może być wykonywana:

- 1) w związku z członkostwem w organizacji działającej na podstawie przepisów prawa;
- 2) na podstawie stosunku pracy;
- 3) przez przedsiębiorcę, na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej;
- 4) w ramach indywidualnie prowadzonej działalności, na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Art. 9.

1. Działalność lobbingsowa wykonywana w celu osiągnięcia zysku polega na świadczeniu, na podstawie umowy, usług, których przedmiotem jest reprezentowanie przed organami władzy publicznej lub w stosunkach z tymi organami interesów powierzonych przez inne podmioty.
2. Świadczenie usług, o których mowa w ust. 1, może się odbywać także na rzecz podmiotów nie posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania lub siedziby oraz na rzecz cudzoziemców.

Art. 10.

1. Działalność lobbingsowa może być również realizowana w celu promowania lub obrony własnych interesów podmiotu lub interesów jego członków.
2. Działalność, o której mowa w ust. 1, jest wykonywana w ramach ustalonego, stałego zakresu obowiązków przez członków lub pracowników tego podmiotu.

Art. 11.

Podmiot wykonujący działalność lobbingsową jest obowiązany wskazać organowi władzy publicznej przed którym występuje podmioty, na rzecz których wykonuje tę działalność, a jeżeli umowa, o której mowa w art. 9 ust. 1, nie została jeszcze zawarta - określić projekty aktów normatywnych lub innych rozstrzygnięć, których działalność lobbingsowa dotyczy.

Art. 12.

1. Tworzy się rejestr podmiotów wykonujących działalność lobbingsową, zwany dalej „rejestrem”. Podmioty, które zamierzają wykonywać działalność lobbingsową w formach i na zasadach określonych w ustawie, są obowiązane zgłosić swój wpis do rejestru.
2. Rejestr jest jawny.

3. Rejestr prowadzi, w formie informatycznej bazy danych, minister właściwy do spraw administracji publicznej.
4. Rejestr zawiera następujące informacje:
 - 1) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania osoby fizycznej będącej członkiem lub pracownikiem podmiotu, o którym mowa w art. 10 ust. 1, albo prowadzącej indywidualnie działalność lobbingową, albo nazwę lub firmę oraz siedzibę przedsiębiorcy wykonującego działalność lobbingową;
 - 2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących działalność lobbingową – numer rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego;
 - 3) określenie dziedzin, w których działalność lobbingowa jest prowadzona.
5. Wpisu do rejestru dokonuje się na podstawie zgłoszenia przedsiębiorcy wykonującego działalność lobbingową albo kierownika podmiotu wykonującego działalność lobbingową na zasadach określonych w art. 10 lub osoby prowadzącej indywidualnie tę działalność.
6. Zgłoszenia do rejestru dokonuje się w terminie 14 dni od dnia zarejestrowania działalności gospodarczej obejmującej świadczenie usług lobbingowych albo powierzenia pracownikowi lub członkowi obowiązków w tym zakresie, lub zawarcia umowy cywilnoprawnej, której treścią jest zobowiązanie do wykonania działalności lobbingowej.
7. Podmioty ujawnione w rejestrze mają obowiązek zgłosić organowi prowadzącemu rejestr zmiany w zakresie danych podlegających wpisowi do rejestru, w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia.
8. Organ prowadzący rejestr wydaje podmiotowi, który dokonał zgłoszenia do rejestru, potwierdzenie dokonania wpisu.
9. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia rejestru oraz sposób i tryb zgłaszania i dokonywania wpisów w rejestrze i jego aktualizacji, z uwzględnieniem wzorów stosowanych formularzy, w tym wzoru potwierdzenia dokonania wpisu do rejestru, a także rodzaje dokumentów będących podstawą dokonania wpisu, umożliwiających stwierdzenie danych, o których mowa w ust. 4.
10. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, tryb i sposób udostępniania informacji zawartych w rejestrze, z uwzględnieniem pisemnego i elektronicznego sposobu ich udostępniania.

Art. 13.

1. Wykonywanie działalności lobbingowej jest dopuszczalne po dokonaniu wpisu do rejestru, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Raporty, ekspertyzy i opinie, o których mowa w art. 7 pkt 4 i 5, mogą być przedstawiane przez podmioty nie wpisane do rejestru, jeżeli zostały opracowane:
 - 1) przez organy o charakterze opiniodawczo-doradczym powołane w celu ich przygotowania na podstawie przepisów prawa;
 - 2) na zlecenie organów władzy wykonawczej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz przewodniczących sejmowych i senackich komisji i podkomisji.
3. Raporty, ekspertyzy i opinie, o których mowa w ust. 2 pkt 2, powinny wskazywać grupy społeczne lub zawodowe oraz podmioty indywidualne, których interesy uwzględniają.

Rozdział 3.

Formy kontroli działalności lobbingowej oraz obowiązki organów władzy publicznej w tym zakresie.

Art. 14.

Stanowisko podmiotu wykonującego działalność lobbingową nie powinno być wyłączną przesłanką rozstrzygnięcia zgodnego z interesem podmiotu wykonującego działalność lobbingową.

Art. 15.

1. Pracownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej są obowiązani odnotowywać w aktach prowadzonych spraw przypadki nawiązywania z nimi kontaktów przez osoby, których sposób działania lub zachowania wskazuje na prowadzenie działalności lobbingowej.
2. Pracownicy, o których mowa w ust. 1, uczestniczący w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw, o których mowa w art. 5 ust. 1, są obowiązani informować przełożonych o zaproszeniach do udziału w spotkaniach z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową.
3. Żołnierze zawodowi są obowiązani uzyskać zgodę przełożonych na uczestnictwo w spotkaniach z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, dotyczących spraw, o których mowa w art. 5 ust. 1.
4. Naruszenie obowiązków, o których mowa w ust. 1 - 3, stanowi przewinienie służbowe, które podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej.
5. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, każdy w zakresie swojego działania, określą szczegółowy sposób postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, w tym dokumentowania podejmowanych kontaktów.
6. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, tryb dostępu zarejestrowanych podmiotów wykonujących działalność lobbingową do urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz szczegółowy sposób realizacji tego uprawnienia, w celu umożliwienia tym podmiotom wywiązania się z zobowiązań wobec osób lub grup, na rzecz których działają.

Art. 16.

Organy władzy publicznej są obowiązane zamieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o zainteresowaniu określonym rozstrzygnięciem zadeklarowanym temu organowi w formie pisemnej przez podmioty wykonujące działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia.

Art. 17.

W przypadku uwzględnienia opinii podmiotu wykonującego działalność lobbingową, organ władzy publicznej jest obowiązany podać informację o tym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz zamieścić ją w uzasadnieniu do projektów aktów normatywnych, w których treści tę opinię uwzględniono.

Art. 18.

1. Osoby zajmujące stanowiska: ministra, sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w ministerstwie, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelarii Prezydenta, kierownika lub zastępcy kierownika urzędu centralnego, a także wojewody oraz wicewojewody, są obowiązane informować o każdym przypadku podjęcia bezpośrednio wobec nich działalności lobbingowej. Informacje są składane raz w miesiącu w formie pisemnej:
 - 1) Prezydentowi – przez sekretarzy stanu lub podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta;
 - 2) Prezesowi Rady Ministrów – przez ministrów, sekretarzy stanu lub podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów,
 - 3) właściwemu ministrowi – przez sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w ministerstwie;
 - 4) organowi sprawującemu nadzór albo wobec którego pozostają w stosunku podległości – przez kierowników urzędów centralnych;
 - 5) kierownikowi urzędu centralnego – przez zastępców kierownika urzędu centralnego;
 - 6) wojewodzie – przez wicewojewodów.
2. Niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, może być podstawą odwołania ze stanowiska.
3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio wobec:
 - 1) posłów i senatorów, którzy są obowiązani składać informacje odpowiednio Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu;
 - 2) radnych gminy, powiatu i województwa, którzy są obowiązani składać informacje odpowiednio przewodniczącemu rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa;
 - 3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz ich zastępców, a także starosty, wicestarosty oraz marszałka i wicemarszałka województwa, którzy są obowiązani składać informacje wojewodzie.

Art. 19.

1. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku, w terminie do dnia 28 lutego, informację o działaniach lobbingowych podjętych w roku poprzednim w sprawach z ich zakresu działania.
2. Informacje, o których mowa w ust. 1, powinny zawierać:
 - 1) określenie spraw, w których działalność lobbingowa była podejmowana w formie pisemnej;
 - 2) wskazanie podmiotów, które wykonywały tę działalność;
 - 3) określenie form podjętej działalności lobbingowej, z zaznaczeniem czy polegała ona na wspieraniu, czy też na występowaniu przeciwko określonym przedsięwzięciom, projektom lub inicjatywom;
 - 4) opis zakończenia sprawy z uwzględnieniem ewentualnego wpływu działalności lobbingowej na jej załatwienie.
3. Informacje, o których mowa w ust. 1, są niezwłocznie publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Rozdział 4.

Sankcje za naruszenie przepisów ustawy.

Art. 20.

1. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości od 3 000 zł do 25 000 zł, na podmioty, które pomimo obowiązku rejestracji, wykonują działalność wypełniającą znamiona działalności lobbingowej bez dokonania wpisu do rejestru.
2. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień wpływu podmiotu, o którym mowa w ust. 1, na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej.
3. Jeżeli po nałożeniu kary pieniężnej działalność lobbingowa jest nadal prowadzona, karę pieniężną nakłada się ponownie.

Art. 21.

1. Środki finansowe uzyskane z kar pieniężnych, o których mowa w art. 20, stanowią dochód budżetu państwa.
2. Karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji ministra właściwego do spraw administracji publicznej, na rachunek bankowy tego organu.
3. Koszty związane z uiszczeniem kary pieniężnej pokrywa wpłacający.
4. W razie upływu terminu, o którym mowa w ust. 2, kara pieniężna podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
5. Od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Rozdział 5.

Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe.

Art. 22.

W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 62, poz. 718, Nr 70, poz. 816, Nr 73, poz. 852, Nr 109, poz. 1158 i Nr 122, poz. 1321, z 2001 r. Nr 3, poz. 18, Nr 5, poz. 43, Nr 42, poz. 475, Nr 63, poz. 634, Nr 76, poz. 811, Nr 87, poz. 954, Nr 102, poz. 1116, Nr 113, poz. 1207, Nr 115, poz. 1229, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1371, Nr 129, poz. 1441, Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 41, poz. 365, Nr 71, poz. 655, Nr 74, poz. 676, Nr 89, poz. 804, Nr 93, poz. 820, Nr 130, poz. 1112 i Nr 135, poz. 1145) w art. 6 w ust. 1 w pkt 6 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących działalność lobbingową.”.

Art. 23.

Podmioty wykonujące działalność lobbingową przed dniem wejścia w życie ustawy i zamierzające ją kontynuować, są obowiązane zgłosić tę działalność do rejestru w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 24.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Problematyka lobbingu jest niezwykle ważnym i niezbędnym elementem tworzenia polityki gospodarczej i społecznej, przy czym należy zauważyć - w kontekście trwających negocjacji akcesyjnych na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej – iż określenie ram prawnych wykonywania działalności lobbingowej w Polsce ma szansę uczynić nasz kraj punktem odniesienia i porównań dla tych państw, które – jak dotąd – nie zmierzyły się jeszcze z problematyką określenia zasad i form wykonywania lobbingu. Co prawda kraje Unii Europejskiej nie posiadają ustawowej regulacji zagadnienia lobbingu, tym niemniej w większości z nich stosowane są określone instrumenty mające na celu kontrolę tego zjawiska, np. we Francji istnieje kodeks etyki lobbysty, a w Niemczech – rejestr lobbystów. Jednocześnie podkreślić należy, że kraje Unii Europejskiej znajdują się na etapie dyskusji o potrzebie i zakresie prawnego uregulowania problematyki lobbingu. W szczególności aktualnie toczy się ona we Włoszech i Szwecji. Ustawowe regulacje tego zagadnienia istnieją natomiast w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych.

Przygotowana ustawa o działalności lobbingowej stanowi zatem novum nie tylko w polskim systemie prawnym, ale należy do regulacji nowatorskich w ogóle. Bodźcem do uregulowania materii lobbingowej jest obserwowana praktyka wykonywania tego typu działalności, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek uregulowań prawnych określających dopuszczalne formy i metody lobbingu rozumianego jako wywieranie wpływu na przedstawicieli władz ustawodawczych i wykonawczych w celu osiągnięcia określonych celów zgodnych z własnymi – szeroko pojętymi - interesami. Istotą lobbingu jest zatem wpływanie na procedury legislacyjne i decyzyjne.

Jednocześnie niniejsza ustawa stanowi kolejny krok w kierunku zwiększenia przejrzystości działania organów władzy publicznej i życia publicznego w ogóle – po ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).

Podkreślić należy, że ustawa nie narusza gwarantowanego konstytucyjnie (art. 63 Konstytucji RP) prawa obywateli do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej (art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2). W sprawach, które kwalifikowałyby się jako petycje, wnioski i skargi, i realizowane byłyby w trybie przewidzianym do ich rozpatrzenia, projektowana ustawa nie będzie miała po prostu zastosowania.

Ustawa zapewnia również, że grupy społeczne lub zawodowe mniej lub bardziej zorganizowane, które jednocześnie mają przyznane w odrębnych ustawach prawo do współuczestniczenia w kształtowaniu polityki państwa – będą mogły korzystać z przyznaných im w tych ustawach uprawnień bez ograniczeń wynikających z projektowanej ustawy (art. 2 ust. 2). Jeżeli jednak będą podejmowały działalność wykraczającą poza wynikające z tych ustaw uprawnienia – należy przyjąć, że rygory ustawy o działalności lobbingowej będą ich dotyczyły.

Przepisy ustawy wprowadzają wyłączenie odnoszące się do dyplomatów działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również przedstawicieli organizacji międzynarodowych występujących w charakterze ekspertów wobec organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Uznano bowiem, że w przypadku tych grup podmiotów działalność lobbingowa rozumiana jako działanie na rzecz własnego kraju albo wykonywana w formie doradztwa – wpisana jest odpowiednio w istotę funkcji członka misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego albo eksperta organów władzy w Rzeczypospolitej

Polskiej. Spod rygorów ustawy wyłączono również organizacje pozarządowe, które będą prowadzić - na zasadach określonych w będącym obecnie na etapie prac parlamentarnych projekcie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – działalność w zakresie pożytku publicznego. W tym przypadku chodzi o wyeliminowanie obawy, iż proponowana regulacja działalności lobbingowej mogłaby ograniczyć rozwój i aktywność tych form działalności społeczeństwa obywatelskiego, które są podejmowane z korzyścią dla ogółu.

Projekt ustawy przyjmuje założenie, że lobbing - jako zjawisko społeczne - istnieje w życiu publicznym i wszelkie próby wyeliminowania go np. poprzez ustanowienie zakazu tego typu działalności - nie będą skuteczne. W państwach demokratycznych, o ugruntowanej kulturze prawnej i politycznej, lobbing jest zjawiskiem pozytywnym, stanowiącym instrument artykułowania postulatów wobec organów władzy publicznej, umożliwiając jednocześnie zainicjowanie debaty publicznej na określony temat. Zagrożeniem jest natomiast lobbing skryty, wykonywany w zaciszu gabinetów, ponieważ często prowadzić on może do korupcji. Dlatego też prawna regulacja lobbingu powinna się skoncentrować na ustanowieniu mechanizmów zapewniających jawność, a co za tym idzie – kontrolę działalności lobbingowej.

W przedłożonym projekcie ustawy przyjęto, że kontrola działalności lobbingowej będzie sprawowana poprzez ustanowienie mechanizmów nakładających określone obowiązki na szeroko rozumianą sferę administracji publicznej (rozdział 3 projektu). Podstawowy obowiązek w tym zakresie to odnotowywanie wszelkich kontaktów, które lobbyści podejmują z osobą prowadzącą sprawę będącą w ich zainteresowaniu. Przypadki takie będą następnie podlegały ujawnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Niewątpliwie bowiem informacja o działaniach o charakterze lobbingowym podejmowana w sprawach związanych z zadaniami organów władzy publicznej – może być zakwalifikowana jako informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271). Informacje te będą mogły być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej stosownie do art. 8 ust. 3 zdanie drugie tej ustawy. Przyjęty mechanizm zdaje się gwarantować jawność wykonywania lobbingu, oczywiście przy założeniu etycznego postępowania urzędników.

Projekt proponuje również – jako rozwiązanie szczególne, odnoszące się do wyłonionych z tzw. klucza politycznego osób wykonujących funkcje publiczne – obowiązek informowania właściwych przełożonych o próbach lobbowania podejmowanych bezpośrednio wobec nich. Rozwiązanie to, w powiązaniu z sankcją przewidzianą za niezastosowanie się do niego, stanowi próbę wyeliminowania z życia publicznego sytuacji patologicznych polegających na załatwianiu partykularnych interesów lobbystów w zamian za określone korzyści. Jakkolwiek obsadzanie ww. stanowisk stanowi w polskich warunkach zawsze osobistą decyzję organu będącego ich zwierzchnikiem, wydaje się iż dopuszczalne byłoby w tym przypadku zamieszczenie w ustawie „sugestii” odwołania osoby, która w jaskrawy sposób sprzeniewierzyła się sprawowanemu urzędowi. Niedopełnienie obowiązku poinformowania przełożonego o lobbingu może bowiem rodzić podejrzenie korupcji.

Instrumentem zapewnienia jawności wykonywania lobbingu jest również rejestr lobbystów, do którego dostęp nie będzie obwarowany jakimikolwiek opłatami.

Ustawa wprowadza definicję działalności lobbingowej (art. 5 ust. 1), pod którą rozumie się każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi w formach określonych w ustawie, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów grup społecznych lub zawodowych albo podmiotów indywidualnych, które dotyczy:

- a) stanowienia prawa,
- b) kształtowania polityki państwa na szczeblu centralnym i lokalnym,
- c) przyznawania przez organy władzy publicznej przywilejów w formie:
 - koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń,
 - ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych,
 - gwarancji lub poręczeń,
 - dotacji,
 - kontyngentów,
- d) wydawania innych decyzji administracyjnych,
- e) zawierania umów, których stroną jest organ władzy publicznej.

Jednocześnie z definicji działalności lobbingowej wyłączono występowanie przed organami władzy publicznej w indywidualnych, własnych sprawach (co jest konsekwencją art. 2 ust. 1 projektu), działanie w charakterze pełnomocnika (co dotyczy w szczególności adwokatów i radców prawnych) lub przedstawiciela ustawowego, lub też w innej przewidzianej przepisami prawa roli (np. interwenientów w procesie cywilnym), jak również działalność publiczną realizowaną przez statutowe organy partii politycznych.

W zaproponowanej definicji działalności lobbingowej starano się uchwycić istotę lobbingu, tj. wywieranie wpływu na organy decyzyjne w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach określonych interesów lobbysty, jak również podać najbardziej typowe obszary zainteresowania lobbystów. Dopełnieniem definicji działalności lobbingowej jest art. 7 projektu, który wskazuje formy działalności lobbingowej.

Warunkiem wykonywania działalności lobbingowej – zgodnie z przedstawionym projektem - będzie uzyskanie wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność lobbingową, który – jak się proponuje - utworzy i prowadzić będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Projektodawcy wyszli z założenia, że usytuowanie problematyki lobbingowej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej jest celowe ze względu na to, że działalność ta dotyczy ingerowania w obszar działania administracji publicznej. Zauważyć jednocześnie należy, że w zakresie organu prowadzącego rejestr możliwe do przyjęcia są również inne rozwiązania. Rejestr może być np. prowadzony przy Parlamencie, ponieważ z reguły działalność lobbingowa koncentruje się w obszarze działania władzy ustawodawczej. Tego typu rozwiązanie funkcjonuje w Niemczech. Innym możliwym rozwiązaniem w tym zakresie jest powierzenie prowadzenia rejestru organowi, do którego właściwości należą sprawy zwalczania nieuczciwej konkurencji, jako że działalność lobbingowa w istocie wypacza konkurencję. Takie rozwiązanie funkcjonuje z kolei w Kanadzie.

Zgłaszane na etapie konsultacji projektu propozycje utworzenia kilku rejestrów lobbystów (oddzielny dla Parlamentu, oddzielny dla administracji rządowej i oddzielny dla samorządów) w ocenie projektodawcy nie są słuszne. Rozdzielenie takie byłoby cokolwiek sztuczne i zbyt biurokratyczne, a poza tym podrażałoby koszty ustanowienia kontroli działalności lobbingowej. Nie bez znaczenia jest również, że lobbysci są zazwyczaj zainteresowani określonym rozstrzygnięciem finalnym i działają na każdym etapie, który prowadzi do ostatecznego załatwienia sprawy będącej przedmiotem ich zainteresowania, musieliby się zatem rejestrować w kilku rejestrach jednocześnie.

Ustawa ustanawia kategorię lobbystów zawodowych (art. 9) i lobbystów etatowych (art. 10).

Działalność lobbysty etatowego ma na celu promowanie lub obronę interesów własnych podmiotu lub interesów jego członków, i jest ona wykonywana w ramach ustalonego, stałego zakresu obowiązków przez członków lub pracowników tego podmiotu.

Z kolei o działalności lobbysty zawodowego możemy mówić, gdy jest ona wykonywana w formie zajęcia zarobkowego, prowadzonego bądź na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej, bądź też na ogólnych, kodeksowych zasadach właściwych dla stosunków obligacyjnych. Krąg podmiotów, na rzecz których ww. usługi będą mogły być świadczone będzie dość szeroki, gdyż w jego ramach mieszczą się nie tylko obywatele polscy, ale również cudzoziemcy oraz podmioty nie posiadające w Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania lub siedziby.

W ustawie zaproponowano 6-miesięczny okres *vacatio legis*. Materia regulowana ustawą była dotąd nieznaną polskiemu systemowi prawnemu, dlatego też konieczne jest zapoznanie się z wprowadzanymi instytucjami i odpowiednie przygotowanie do ich stosowania, zarówno przez organy władzy publicznej, jak i samych lobbystów. Ponadto istnieje konieczność zorganizowania rejestru podmiotów wykonujących działalność lobbingsową i wydania przewidzianych w ustawie aktów wykonawczych oraz przepisów wewnętrznych.

Projekt ustawy był konsultowany z organizacjami o charakterze lobbingsowym, takimi jak: Business Centre Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, a także z NSZZ „Solidarność” i OPZZ. Propozycje zgłoszone przez te organizacje zostały wykorzystane w toku prac nad projektem ustawy. Przede wszystkim uwzględniono postulat uregulowania kontroli zjawiska lobbingu nie od strony obowiązków nakładanych na osoby wykonujące lobbings, ale poprzez określone zobowiązania odnoszące się do funkcjonariuszy publicznych i pracowników administracji.

Nie uwzględniono propozycji całkowitego wyłączenia spod regulacji ustawy organizacji pracodawców (o co wносиła Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych). Uznano bowiem, że wyłączenie zaproponowane w art. 2 ust. 2 projektu jest wystarczające dla realizacji zadań tej organizacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Zastrzeżenia dotyczące jednostronnego charakteru tej ustawy, tj. że nie przyznaje ona lobbystom żadnych uprawnień w rodzaju wstępu do urzędów, zostały uwzględnione w ten sposób, iż przewidziano określenie w rozporządzeniu warunków dostępu lobbystów do urzędów administracji rządowej lub samorządu terytorialnego (art. 14 ust. 5 projektu). Natomiast warunki dostępu lobbystów do budynków Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu mogą zostać wprowadzone odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu – w drodze odpowiednich zmian przeprowadzonych równoległe z pracami nad niniejszą ustawą.

Skutkiem wprowadzenia ustawy będzie przede wszystkim zwiększenie jawności i przejrzystości życia publicznego i działalności organów władzy publicznej – poprzez wprowadzenie zinstytucjonalizowanych mechanizmów wpływania na procesy decyzyjne w administracji publicznej. Jednocześnie ustawa może być postrzegana jako kolejny instrument przeciwdziałania korupcji. Z tego punktu widzenia ustawa jest niezwykle pożądana, a przy tym jej przyjęcie uczyni z Polski jeden z pierwszych krajów europejskich, który zdecydował się na kontrolę działalności lobbingsowej, co do której istnienia nie może być dzisiaj żadnych wątpliwości. Przyjęcie ustawy przyczyni się do osiągnięcia jawności działalności lobbingsowej.

Ustawa spowoduje skutki finansowe wyrażające się w konieczności zapewnienia środków na zorganizowanie rejestru podmiotów wykonujących działalność lobbingsową. Szacuje się, że podstawowe koszty wyniosą ok. 20 tyś. zł (komputer 10 tyś zł, drukarka 2,5 tyś zł, oprogramowanie narzędziowe i użytkowe 7,5 tyś zł). Koszty osobowe (pracownicy zatrudnieni przy obsłudze „rejestru lobbystów”) nie będą – jak się planuje – generowane

dodatkowo, ponieważ obsługa rejestru lobbystów będzie zapewniona w ramach planowego zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ww. skutki finansowe zostaną zaplanowane w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2004, ponieważ – uwzględniając 6-miesięczny okres *vacatio legis* projektowanej ustawy oraz prace parlamentarne nad tym projektem – przewiduje się, że ustawa zacznie obowiązywać nie wcześniej niż 1 stycznia 2004 r.