



## Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo

Grzegorz Makowski  
Jarosław Zbieranek

- *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie spełnia funkcji, jakie przewidział dla niej ustawodawca. Konieczna jest więc pilna nowelizacja lub stworzenie nowego aktu prawnego.*
- *Ustawowa definicja lobbingu jest zbyt szeroka, jej zakres obejmuje również działania stanowiące elementy dialogu obywatelskiego i społecznego oraz obywatelskiej partycypacji w procesie stanowienia prawa.*
- *Działalność rzecznicza prowadzona w interesie publicznym przez obywateli oraz organizacje pozarządowe powinna zostać uregulowana w odrębnym akcie: ustawie o dialogu obywatelskim.*

Lobbying jest jednym z wielu mechanizmów reprezentacji oraz promocji interesów różnych grup społecznych i poszczególnych podmiotów w warunkach państwa demokratycznego. Jego istotę stanowi wpływanie, w ramach określonego porządku prawnego, na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej. Wyznacznikiem nowoczesnego lobbyingu – jak zauważa znany polski badacz tej materii Krzysztof Jasiołkowski – jest jego specjalizacja i profesjonalizacja. Od pewnego czasu w rozwiniętych demokracjach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych możemy obserwować dążenie do tworzenia odrębnych regulacji praw-

nych dotyczących tego rodzaju działalności, a także powstawanie specyficznego „przemysłu lobbyingowego”, przybierającego postać fachowych przedsiębiorstw oraz organizacji reprezentujących i promujących interesy osób trzecich, czyli zewnętrznych zleceniodawców<sup>1</sup>. W Polsce, niestety, głównie za sprawą mediów oraz polityków, lobbying budzi głównie negatywne skojarzenia i jest utożsamiany z korupcją. Niemniej jednak w naszym kraju również podjęto próbę unormowania tej sfery życia społecznego, co znalazło wyraz w przyjętej w lipcu 2005 r. ustawie o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa<sup>2</sup>.

## Polskie uregulowania działalności lobbyingowej

**P**odjęte przez ustawodawcę działania oraz samą regulację należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa (dalej nazywana ustawą lobbyingową) jest źle skonstruowana wewnętrznie. Poszczególne przepisy reprezentują niski poziom techniki legislacyjnej i są niejasne. Powoduje to duże trudności interpretacyjne, które mogą stanowić źródło niewłaściwego funkcjonowania całego systemu prawnego.

Na złą jakość regulacji wpłynęły tryb i okoliczności jej przygotowywania. Zwłaszcza końcowe prace legislacyjne w 2005 r. były prowadzone w pośpiechu, w odpowiedzi na bieżące zapotrzebowanie polityczne i presję mediów. Było to niewątpliwie skutkiem ujawnianych wówczas i nagłaśnianych afer związanych z nieprawidłowościami w procesie stanowienia prawa („sprawa Rywina” czy aresztowanie posła Pęczaka).

Główną ułomnością obowiązującej ustawy jest jej zawartość merytoryczna. Przede wszystkim w niewłaściwy sposób ujęto definicję lobbyingu (art. 2 ust. 1). Sformułowano ją zbyt szeroko – zawarte w niej pojęcie lobbyingu obejmuje bowiem wszelkie działania zmierzające do wywarcia

wpływu na proces stanowienia prawa przez organy władzy publicznej. Dlatego należy podzielić obawy części doktryny prawnej<sup>3</sup>, że na mocy obecnej ustawy za element działalności lobbyingowej może zostać uznana także aktywność, która do tej pory mieściła się w granicach istniejących mechanizmów konsultacji społecznych lub wynikała z prawa do petycji przysługującego obywatelom na mocy Konstytucji RP.

Niewłaściwie sformułowana definicja budzi uzasadnione obawy organizacji pozarządowych, że podejmowane przez nie w interesie publicznym działania rzecznicze mogą zostać potraktowane jako forma lobbyingu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, ustawodawca miał tego pełną świadomość, a mimo to ostatecznie przyjęte rozwiązanie w żaden sposób nie rozwiązuje tego problemu. W konsekwencji mamy do czynienia z niebezpiecznym pomieszaniem pojęciowym, co może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Mimo szerokiej definicji zawartej w art. 2 ust. 1 ustawa reguluje działalność lobbyingową bardzo fragmentarycznie. Skupiając się przede wszystkim na instytucji zawodowej działalności lobbyingowej (a i to w dość wąskim zakresie), ustawa obejmuje

<sup>1</sup> Zob. K. Jasiołkowski, *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.

<sup>2</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa (DzU 2005 nr 169, poz. 1414).

<sup>3</sup> M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.

niemal wyłącznie określenie obowiązków rejestracyjnych dotyczących lobbistów i kar za ich niedopełnienie. Bardzo niewiele mówi natomiast o uprawnieniach, które przysługują zawodowym lobbistom. Mogą oni jedynie liczyć na swobodny dostęp do organów władzy publicznej – o których wspomina ustawa – i na to, że kierownicy tych urzędów zapewnią im odpowiednie warunki, umożliwiając właściwe reprezentowanie interesów podmiotu, na rzecz którego działają. Ani ustawa, ani akty wykonawcze nie precyzują jednak żadnych standardów „obsługiwania” zawodowych lobbistów, co powoduje, że jedynym motywem rejestrowania i prowadzenia takiej działalności może być obawa przed sankcjami.

Ponadto przepisy ustawy dotyczą niemal wyłącznie działań lobbujących podejmowanych w Sejmie i w resortach. Pominięto wiele istotnych instytucji, które również biorą czynny udział w procesie stanowienia prawa w RP – Prezydenta, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji czy organy samorządowe.

Kryteria wyznaczające granice zawodowej działalności lobbującej zawarte w art. 2 są bardzo niejasne. Działalność taka, zgodnie z przepisami ustawy, jest prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia ich interesów w procesie stanowienia prawa. Może ją prowadzić na podstawie umowy cywilnoprawnej przedsiębiorca lub osoba fizyczna nie będąca przedsiębiorcą.

Instytucja ta została uregulowana w sposób niedoskonały, co może spowodować poważne trudności interpretacyjne. Może to dotyczyć np. organizacji pozarządowej, posiadającej status fundacji, która prowadzi działalność gospodarczą związaną z celami statutowymi. Wobec niejasnego uregulowania, działania rzecznicze podejmowane np. przez ekspertów współpracujących z tą fundacją, przy niesprzyjającej interpretacji, mogą zostać uznane nie tylko za działalność lobbującą, ale również za jej szczególny – zawodowy rodzaj – ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi.

Przedstawione obawy są uzasadnione, chociażby przez wzgląd na dotychczasową praktykę stosowania i interpretowania ustawy przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jako zawodowych lobbistów rejestruje osoby fizyczne działające na rzecz fundacji oraz stowarzyszeń. Jednocześnie pojawiły się sygnały, że urzędnicy Ministerstwa Finansów każdemu podmiotowi zgłaszającemu się z prośbą o informację dotyczącą aktualnie opracowywanych tam projektów aktów prawnych wskazywali konieczność zarejestrowania się jako lobbista zawodowy<sup>4</sup>.

Art. 16 Ustawy opisujący postępowanie wobec zawodowych lobbistów jest bardzo niejasny i właściwie nie zawiera żadnych rozwiązań, które mogłyby ułatwić im pracę i zachęcać do postępowania zgodnego z prawem. Na organy władzy publicznej nie nałożono żadnych realnych obowiązków mających na celu ułatwienie zadania zawodowym lobbistom. Ani w art. 16, ani w żadnym innym nie określono też, w jaki sposób organy władzy publicznej mają odróżniać zawodową działalność lobbującą od niezawodowej, jedynym kryterium pozostaje nałożony na zawodowych lobbistów obowiązek rejestracji i zgłoszenia swojej działalności w danym urzędzie (art. 15).

Znowelizowany pod kątem ustawy lobbującej Regulamin Sejmu również nie stanowi żadnej zachęty do uczynienia tej działalności bardziej przejrzystą<sup>5</sup>. Określa jedynie tryb rejestracji osób zamierzających prowadzić profesjonalną działalność lobbującą (art. 201b-c), nie przyznając im właściwie żadnych dodatkowych, związanych z tym uprawnień. Jedynie w art. 154 w ust. 2a jest mowa o tym, że osobom prowadzącym zawodową działalność lobbującą przysługuje prawo do udziału w pracach określonych komisji wraz z możliwością zabierania głosu. Takiego prawa nie zagwarantowano im już w kwestii udziału w pracach podkomisji, w których – co warto podkreślić – zapadają często bardzo ważne ustalenia. W zasadzie zagwarantowana możliwość udziału w posiedze-

<sup>4</sup> G. Lesiak, *Urzednicy naduzywaja niejasnych przepisow o lobbingu*, „Rzeczpospolita”, 16 maja 2006 r.

<sup>5</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992, nr 26, poz. 185).

niach komisji z prawem do głosu nie jest żadnym wyjątkowym uprawnieniem. Zgodnie z Regulaminem Sejmu na podobnych zasadach w posiedzeniach komisji uczestniczą zaproszeni przez prezydium goście i eksperci. W związku z tym należy wątpić, czy te rozwiązania – dające jedynie iluzoryczne uprawnienia jej głównym użytkownikom – są rzeczywistym, skutecznym narzędziem regulującym kwestię działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa na poziomie Sejmu.

Za niefortunny należy uznać przepis art. 18 ustawy lobbingowej, który nakłada na kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej obowiązek sporządzania informacji o działaniach, jakie wobec tych organów wykonują podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową. Taki wymóg byłby sensowny, gdyby podobny obowiązek nałożono również na zawodowych lobbistów.

## Wysłuchanie publiczne – ważna instytucja, błędna lokalizacja

Istnieje spór co do tego, jak traktować instytucję wysłuchania publicznego. Z jednej strony jest oczywiste, że – podobnie jak działalność lobbingowa – jest to mechanizm służący reprezentowaniu i promocji określonych interesów, jak również metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej. Z drugiej jednak strony, ponieważ z założenia jest to procedura przynajmniej teoretycznie dostępna dla wszystkich obywateli, należałoby ją ujmować dużo szerzej – jako instytucję dialogu obywatelskiego i element demokracji bezpośredniej, podobną raczej do takich mechanizmów jak referenda czy wybory. Właśnie ze względu na możliwość artykułowania tą drogą różnorodnych interesów przez wielu obywateli jednocześnie wysłuchanie publiczne jest bardziej mechanizmem rzecznictwa w szeroko pojętym interesie publicznym niż lobbingu na rzecz partykularnych dążeń konkretnych grup lub podmiotów.

Wysłuchanie publiczne jest regulowane przez art. 8 i 9 Ustawy oraz rozporządzenie z 7 lutego w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i odpowiednie przepisy Regulaminu Sejmu. Naszym zdaniem instytucja ta w ogóle nie powinna być częścią ustawy normującej działalność lobbingową, jest bowiem narzędziem dialogu obywatelskiego i realizacji konstytucyjnego prawa petycji, a nie narzędziem uprawiania lobbingu. Warto przypomnieć, że właśnie w „obywatelskiej” formule wprowadzenie jej do

Regulaminu Sejmu (podkr. autorów) postulowały w 2005 r. organizacje pozarządowe (także Instytut Spraw Publicznych). Wydaje się więc, że ogromnym błędem było dość niespodziewane włączenie przez ustawodawcę propozycji organizacji pozarządowych do opracowywanego wówczas w Sejmie projektu ustawy lobbingowej i sztuczne uwypuklenie jej antykorupcyjnego charakteru.

Nasze zastrzeżenia budzi również przyjęta w Ustawie konstrukcja wysłuchania publicznego. Ustawa nie formułuje żadnych wytycznych dotyczących wyboru projektów ustaw i rozporządzeń, które powinny zostać poddane tej procedurze, ani też organizacji wysłuchań. Trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego resorty mogą organizować wysłuchania wyłącznie w sprawie rozporządzeń. Jeśli wysłuchanie publiczne miało służyć tworzeniu lepszego prawa, to powinno być organizowane także w związku z projektami ustaw, na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych, zanim dotrą do parlamentu. Ponadto art. 9 ust. 4 ustawy lobbingowej tworzy niepotrzebną i niebezpieczną furtkę pozwalającą na odwołanie wysłuchania właściwie pod dowolnym pretekstem. Przepis ten obniża nie tylko efektywność, ale i prestiż tej instytucji, czyniąc ją właściwie bezużyteczną.

Przepisy Regulaminu Sejmu znowelizowane w związku z wejściem w życie ustawy lobbingowej, a dotyczące wysłuchania publicznego (rozdział 1a Regulaminu Sejmu), są także niedosko-

nałe. Nie wiadomo dlaczego zdecydowano, że wysłuchanie może zostać zorganizowane wyłącznie po pierwszym czytaniu projektu ustawy, a przed rozpoczęciem „szczegółowego rozpatrywania projektu”. Pomijając niejasność terminu „szczegółowe rozpatrywanie”, jest niezrozumiałe, dlaczego wysłuchanie nie może być zorganizowane na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Bardzo często projekty zostają przecież głęboko zmienione w trakcie prac parlamentarnych. Bywa, że ich wersja początkowa poważnie odbiega od wersji ostatecznej, która zostaje przekazana do podpisu Prezydenta. Uzasadnione byłoby więc stworzenie możliwości przeprowadzenia przynajmniej jednego wysłuchania również w dalszej fazie procesu legislacyjnego, jeszcze przed uchwaleniem danego aktu prawnego.

Regulamin Sejmu nie daje żadnych wytycznych, które pozwoliłyby ocenić, które projekty ustaw powinny podlegać wysłuchaniu, a które nie. Można się tylko domyślać, że chodzi o projekty ważne i kontrowersyjne, ale jak pokazuje dotychczasowa praktyka, wyczucie użytkowników Regulaminu Sejmu nie stanowi wystarczającego kryterium<sup>6</sup>.

Jeśli zgodzimy się, że wysłuchania publiczne mają dotyczyć projektów istotnych, to pozostawienie decyzji o zastosowaniu tej instytucji w rękach

komisji nie jest chyba dobrym rozwiązaniem. Wydaje się, że organem bardziej kompetentnym byłoby prezydium bądź marszałek Sejmu lub Sejm in gremio.

W Regulaminie został powtórzony kontrowersyjny przepis z Ustawy, który mówi o tym, że wysłuchanie publiczne można odwołać ze względów technicznych bądź lokalowych. Na efekt wprowadzenia tej regulacji nie trzeba było długo czekać. Z nadużyciem tego przepisu mieliśmy do czynienia w związku z niedoszłym wysłuchaniem w sprawie ustawy o zmianie ustawy dotyczącej ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw czy ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta.

Jeśli wysłuchanie publiczne ma być instytucją dialogu obywatelskiego, to przyjęty w Regulaminie sposób pozwalający na zainicjowanie tej procedury jest niewłaściwy. Skoro wysłuchanie może zostać zarządzane w trybie uchwały podejmowanej przez daną komisję na wniosek konkretnego posła, powstaje problem, jaką drogą obywatele mają przekonywać posłów, że zachodzi potrzeba złożenia wniosku i czy namawianie posłów na złożenie wniosku nie stanowi już przypadku działalności lobbingsowej (zwłaszcza w kontekście przyjętej szerokiej definicji).

## Zastosowanie nowej regulacji w praktyce

**U**stawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa działa już 1,5 roku. Okres ten pozwala na stwierdzenie, że budowa systemu regulującego ten obszar aktywności społecznej i politycznej postępuje bardzo powoli. Do końca 2006 r. w sześciu ministerstwach nie powstały jeszcze żadne wewnętrzne regulacje określające zasady kontaktów urzędników z lobbistami. Natomiast tam, gdzie tego rodzaju przepisy stworzono, nie zatroszczono się o jakąkolwiek spójność. Poszczególne resorty uregulowały tę kwestię odmiennie. Kon-

taktami z lobbistami zajmują się odrębne komórki i departamenty, opierając się na różnych wytycznych. Ponadto – zgodnie z postanowieniami ustawy – organy władzy publicznej mają obowiązek przekazywać do MSWiA informacje o wszelkich działaniach podmiotów wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej, również tych, które nie są wpisane do rejestru. Urzędnicy nie zostali jednak poinformowani, w jaki sposób mają ustalić, że dany podmiot wykonuje zawodową działalność lobbingsową bez wymaganych dokumentów. Brak pewności, jak

<sup>6</sup> Do chwili ukończenia niniejszej opinii w Sejmie przeprowadzono zaledwie sześć wysłuchań publicznych poświęconych projektom ustaw.

wykonywać nałożony na nich obowiązek, w połączeniu z niejasnymi ustawowymi kryteriami, jakie mają spełniać zawodowi lobbisci, powoduje dezorientację urzędników, a w efekcie – ograniczenie wszelkich kontaktów lub kontakty nieformalne. Świadczy o tym rejestr zawodowych lobbistów prowadzony przez MSWiA, w którym w końcu 2006 r. znajdowało się 77 wpisów (w sierpniu 2007 – 105). W praktyce jednak – od wejścia w życie ustawy do końca 2006 r. – do ministerstw zgłosiło się jedynie pięć podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbingsową<sup>7</sup>. Ta liczba jest z pewnością dowodem, że ustawa lobbingsowa funkcjonuje nieprawidłowo.

W Sejmie do końca 2006 r. zawodową działalność lobbingsową prowadziło 11 podmiotów wpisanych do wspomnianego rejestru prowadzonego przez MSWiA (12 podmiotów w sierpniu 2007). Podmioty te reprezentowało 31 osób, a podejmowane przez nie działania (przynajmniej oficjalne) należy uznać za mało skuteczne. Zawodowi lobbisci wzięli udział w posiedzeniach czterech komisji, w trzech z nich nie brali udziału w dyskusji i nie przedstawili żadnych opinii<sup>8</sup>.

Wydarzenia związane z organizacją wysłuchań publicznych również nie pozwalają na pozytywną ocenę rozwiązań zawartych w tej Ustawie. Szczególnie złe wrażenie wywarło odwołanie w sierpniu 2006 r. wspomnianego już wysłuchania publicz-

nego w sprawie nowelizacji ordynacji wyborczej do wyborów samorządowych. W atmosferze skandalu politycznego, który wytworzył się w związku z nowelizacją dwóch ważnych ustaw<sup>9</sup>, instytucja wysłuchania publicznego została wykorzystana w bardzo negatywny sposób przez obie strony tego sporu. Przedstawiciele partii koalicyjnych deprecjonowali ją twierdząc, że opozycja parlamentarna posłużyła się wysłuchaniem w sposób instrumentalny, licząc na zablokowanie procesu legislacyjnego. W konsekwencji zaistniała sytuacja okazała się niebezpiecznym precedensem obniżającym prestiż tej instytucji i budującym jej wizerunek jako narzędzia gry politycznej, a nie mechanizmu angażującego obywateli w proces stanowienia prawa. Warto podkreślić, że wysłuchanie publiczne było szczególnie uzasadnione w przypadku projektu ustawy zmieniającej ordynację wyborczą do samorządów. Naszym zdaniem niezastosowanie tej procedury świadczy o tym, że zarówno w Ustawie, jak i w Regulaminie Sejmu przyjęto wiele bardzo złych rozwiązań dotyczących organizacji i przeprowadzania wysłuchań publicznych. Świadczy chociażby o tym wspomniane kuriozalne uzasadnienie dotyczące odwołania wysłuchania. Posłużono się w nim enigmatycznym argumentem odwołującym się do art. 70e regulaminu Sejmu dotyczącym odwołania wysłuchania z przyczyn technicznych lub lokalowych.

## Wnioski i rekomendacje

1. Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa wymaga głębokiej nowelizacji lub nawet zastąpienia jej nowym aktem prawnym.
2. Ustawa nie może „zagarniać” i kwalifikować jako działania lobbingsowe mechanizmów, które funkcjonują już na mocy innych aktów prawnych (np. konsultacje społeczne, prawo petycji). Musi być spójna z całym polskim systemem prawnym.

W związku z tym zmianie powinna ulec definicja działalności lobbingsowej (art. 2 ust. 1), ponieważ obecnie obowiązująca jest zbyt szeroka. Konieczne jest więc zawężenie jej zakresu oraz skoncentrowanie się na całościowym uregulowaniu rzeczywistych działań lobbingsowych.

Ostatecznie definicja powinna zbliżyć się do obecnej definicji zawodowej działalności lobbingsowej (obejmować działalność zarobkową),

<sup>7</sup> *Raport na temat lobbingu*, MSWiA, styczeń 2007 (maszynopis).

<sup>8</sup> Informacja o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu w 2006 r., Kancelaria Sejmu, luty 2007.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta.

- choć oczywiście ona również wymaga doprecyzowania. Pozwoli to wyłączyć z definicji działalności lobbingowej i z zakresu regulacji ustawy np. działalność rzeczniczą – prowadzoną m.in. przez organizacje pozarządowe i ich przedstawicieli – dla dobra publicznego. Tego rodzaju działalność powinna zostać uregulowana w sposób odrębny. Najwłaściwszym rozwiązaniem byłby osobny akt prawny – nazwany przez nas roboczo ustawą o dialogu obywatelskim, która położy nacisk na prawa obywateli do wywierania wpływu na władzę publiczną i określi instrumenty takiego wpływu oraz wynikające z tego obowiązki władzy publicznej.
3. Formuła instytucji wysłuchania publicznego, przyjęta w ustawie lobbingowej i aktach wykonawczych, pilnie wymaga wprowadzenia poprawek. Przede wszystkim proponujemy, aby włączyć tę instytucję do innego aktu prawnego, gdyż nie powinna ona być elementem regulacji dotyczącej działalności lobbingowej. Słuszność tego postulatu potwierdza dotychczasowa praktyka organizowania pierwszych wysłuchań publicznych (ich tematyka, przebieg), a w szczególności fakt, że w żadnym z wysłuchań nie wziął udziału zawodowy lobbista. Instytucja ta stanowi element dialogu obywatelskiego i – naszym zdaniem – powinna zostać uregulowana
  - w odrębnym akcie prawnym ustawą o dialogu obywatelskim. Przed stworzeniem nowej regulacji konieczne jest m.in. wypracowanie wytycznych, które pozwoliłyby na lepszą ocenę, kiedy ta instytucja powinna być wykorzystywana oraz jak powinno przebiegać wysłuchanie. Należałoby również znieść podział, który powoduje, że wysłuchania w sprawie projektów ustaw mogą być organizowane wyłącznie na etapie prac w Sejmie.
  4. Znowelizowana Ustawa o działalności lobbingowej bądź nowy akt prawny powinien obejmować również działania lobbingowe prowadzone wobec innych organów stanowiących prawo: Prezydenta RP, Senatu, KRRiTV oraz rad gmin, powiatów i sejmików województw. Konieczne jest również rozszerzenie obowiązku raportowania o zawodowej działalności lobbingowej na lobbistów. Obarczanie tym obowiązkiem jedynie adresatów ich działań jest błędem.
  5. Jakakolwiek zmiana – polegająca na nowelizacji bądź przyjęciu nowej ustawy – wymagałaby uprzedniego wykonania profesjonalnych badań socjologiczno-prawnych, które pozwoliłyby na sformułowanie syntetycznych wniosków na temat funkcjonowania obecnej ustawy, aby ustrzec się już raz popełnionych błędów.

**Grzegorz Makowski** – doktor socjologii, wykładowca Katedry Socjologii Obyczajów i Prawa w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

**Jarosław Zbieranek** – prawnik i politolog. Pracuje w Instytucie Spraw Publicznych jako analityk i koordynuje działania Programu Obywatel i Prawo.

Tekst powstał w ramach projektu „Obserwatorium demokracji” w Polsce finansowanego przez Open Society Institute.



**Analizy i Opinie**  
nr 79, grudzień 2007

„Analizy i Opinie” – seria kilkunastu analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane m.in. z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk, Dyrektor Programowy ISP  
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa  
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62  
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl