



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Regulacja prawna lobbingu samorządowego na świecie

Marcin M. Wiszowaty

BADANIA ▪ EKSPERTYZY ▪ REKOMENDACJE



Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Definicja lobbingu samorządowego	4
2.1. Lobbing adresowany do organów samorządu	4
2.2. Lobbing na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego	5
2.3. Lobbing samorządowy na poziomie ogólnokrajowym	5
3. Regulacja prawna lobbingu samorządowego	6
3.1. Regulacja na świecie	6
3.2. Forma regulacji	7
3.3. Elementy regulacji lobbingu samorządowego	9
3.3.1. Adresat lobbingu samorządowego	9
3.3.2. Zleceniodawca lobbingu samorządowego	10
3.3.3. Lobbyista samorządowy	11
3.3.4. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe	12
3.3.5. Uprawnienia lobbysty	15
3.3.6. Rejestracja lobbystów samorządowych	15
3.3.7. Sprawozdawczość lobbystów samorządowych	18
3.3.8. Inne obowiązki lobbystów	19
3.3.9. Sankcje i zakazy przewidziane w regulacjach lobbingu samorządowego	19
3.3.10. Inne zagadnienia	20
3.3.11. Kodeksy etyczne	20
4. Podsumowanie	22

1. Wprowadzenie

Słowo *lobbying*¹ pochodzi z języka angielskiego, gdzie powstało dla określenia czynności podejmowanych w miejscu o nazwie *lobby*. Wyraz ten posiada kilka znaczeń. *The Oxford English Dictionary*² definiuje go w następujący sposób: „w Izbie Gmin i innych parlamentach – wielki hall wejściowy lub pomieszczenie dostępne dla publiczności, służące głównie kontaktom między deputowanymi a osobami nie będącymi członkami parlamentu”. Pierwszy zanotowany przypadek użycia słowa *lobby* w takim znaczeniu słownik odnotowuje w 1640 r.

W Stanach Zjednoczonych *lobby* utożsamia się głównie z budynkiem Kongresu, a szczególnie Izby Reprezentantów. Amerykanie zdają się nie zwracać uwagi na fakt, że *lobbying* pojawił się w USA aż o 200 lat później niż w Anglii i nie sposób obronić tezy o amerykańskiej genezie *lobbying*u parlamentarnego. Można jednak mówić o Stanach Zjednoczonych jako o państwie, w którym zjawisko *lobbying*u rozwinęło się, dojrzało i wytworzyło różne odmiany.

Słowo *lobby* to nie tylko korytarz prowadzący do sali obrad parlamentu, ale każdy „hall wejściowy”. W hotelach *lobby* jest miejscem, w którym goście hotelowi mogą odbyć niezobowiązujące spotkanie np. z partnerami biznesowymi czy dziennikarzami, bez konieczności korzystania w tym celu z własnego pokoju. W II połowie XIX wieku dwóch prezydentów USA: Ulysses S. Grant i Abraham Lincoln regularnie bywało w hallu waszyngtońskiego hotelu Willard, położonego nieopodal Białego Domu. Tam spotykali się z rzecznikami reprezentującymi grupowe interesy przede wszystkim przemysłowców³. W ten sposób angielskie pojmowanie *lobbying*u, jako praktyki *stricte* parlamentarnej, w USA uległo poszerzeniu i objęło również działania adresowane do władzy wykonawczej.

Proces poszerzania zakresu pojęciowego terminu „*lobbying*” nie zakończył się i trwa nadal. Jest on związany z działalnością samych *lobbystów* – rzeczników interesów, poszukujących dostępu do decydentów politycznych w celu wywarcia na nich wpływu na kolejnych poziomach władzy. Także nauka prawa, badając i analizując zjawisko *lobbying*u, odkrywa kolejne obszary jego występowania. Dorobek doktryny zyskał nowe, praktyczne znaczenie wraz z pojawieniem się pierwszych regulacji prawnych *lobbying*u. Szybko okazało się, że regulacja skuteczna to taka, która obejmuje możliwie wszystkie przejawy, obszary i metody działalności *lobbying*owej. Wymagało to wnikliwej obserwacji praktyki działania organów władzy. Z czasem dostrzeżono ewidentne przykłady działalności

¹ Poprawna pisownia tego wyrazu to *lobbying*. W niniejszym tekście używać będziemy, podobnie jak ustawodawca polski, spolszczonej wersji: „*lobbying*”.

² *The Oxford English Dictionary*, t. 8, Oxford University Press, Oxford 1989, s. 1074.

³ F. Schlitzer, *Lobbying in Practice. Conference: Lobbying and institutional structure of policy making. University of Rome „La Sapienza”*, 26-27 IX 2002, http://lobby.audieripublice.ro/UserFiles/File/Studii%20despre%20lobby/Lobbying%20in%20practice_Schlitzer.pdf s. 7-8; T. Walat, *Sztuka naciskania*, „Wprost” z 17 stycznia 2004 r.; T. Radzimińska, *Lobbying czyli demokracja. Rozmowa z T. Grayem*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 35, s. 14.

lobbingowej prowadzonej przy innych niż parlament i prezydent organach władzy. Spowodowało to zarówno poszerzenie, jak i pogłębienie definicji lobbingu. Wśród adresatów działalności lobbingowej znalazły się nie tylko organy i funkcjonariusze parlamentu czy aparatu urzędniczego prezydenta. Odkryto lobbing międzynarodowy, lobbing przy władzy sądowniczej oraz lobbing samorządowy.

„Odkrycie” lobbingu samorządowego przypisuje się amerykańskim politologom, którzy dostrzegli aktywność lobbystów na poziomie władz lokalnych. Nie różni się on w znaczący sposób od innych odmian lobbingu. Metody, środki czy strategie są podobne. Inna jest jedynie skala działalności i inne obszary tematyczne lobbingu samorządowego. Na tym poziomie lobbyści często reprezentują interesy związane z zagospodarowaniem przestrzennym, uzyskiwaniem korzystnych decyzji dotyczących zabudowy terenu czy przeznaczenia gruntów⁴. Oczywiście nie jest to jedyne pole ich zainteresowań. Skala działalności lobbystycznej będzie zawsze zależna od dwóch elementów: zakresu kompetencji określonego organu władzy samorządowej jako adresata lobbingu oraz stopnia aktywności tego organu realizującego swoje kompetencje czy korzystającego z nich. Im szerszy zakres kompetencji i większa aktywność organu, tym większa skala lobbingu samorządowego. Można przewidywać, że na poziomie samorządu terytorialnego uwaga lobbystów będzie skupiona głównie na decyzjach w sprawach indywidualnych, rzadziej na procesie tworzenia norm generalnie-abstrakcyjnych, który w głównej mierze odbywa się na poziomie ogólnokrajowym, w parlamentach, i stanowi główny obiekt zainteresowania lobbystów parlamentarnych.

2. Definicja lobbingu samorządowego

2.1. Lobbing adresowany do organów samorządu

Definicja lobbingu samorządowego nie różni się zbyt wiele od tej opisującej lobbing w ogóle. Wynika to z faktu, że lobbing samorządowy jest jedynie odmianą lobbingu, a nie zjawiskiem niezależnym czy w istotny sposób odmiennym.

Przez lobbing samorządowy rozumiemy **zgodne z prawem czynności podejmowane przez zarejestrowanego lobbystę działającego za wynagrodzeniem (lub zwrotem kosztów) i w interesie zleceniodawcy lobbingu, w celu wywarcia korzystnego dla zleceniodawcy wpływu na działalność organów samorządowych.**

Tak ogólne sformułowanie definicji wynika z faktu, że nie istnieje jeden powszechnie przyjęty pogląd na temat form aktywności zaliczanych do lobbingu. Powoduje to, że część regulacji uznaje za lobbing wyłącznie działalność o charakterze bezpośrednim, tj. wpływanie na organy władzy poprzez kontakty osobiste, telefoniczne czy pisemne. Inne regulacje jako lobbing określają również różnego rodzaju działania pośrednie, a nawet przygotowawcze, takie jak: tworzenie strategii lobbystycznych, monitorowanie procesu decyzyjnego, analiza materiałów prasowych, przygotowywanie materiałów merytorycznych przydatnych podczas podejmowania prób wpływania na proces decyzyjny (tak np. w regulacji miasta Madison). Co istotne, część regulacji wymaga, aby wszystkie te pośrednie formy prowadzenia lobbingu były raportowane jako lobbing. Inne nakazują jedynie uwzględnianie ich przy określaniu, czy dany podmiot wypełnia definicję lobbysty – uzależniają bowiem nabycie statusu lobbysty oraz związanych z tym obowiązków od przekroczenia limitu

⁴ Zob.: A.J. Nownes, J. Giles, *Big City Lobbyists: Who They Are and What They Do*, Western Political Science Association, Long Beach, CA 2002, s. 17.

czasu poświęcanego na działania okołolobbujące. Są wreszcie regulacje, które takich pośrednich działań w ogóle nie uznają za lobbujące.

Umiejscowienie lobbującego samorządowego w ogólnych regulacjach lobbujących przejawia się na ogół w jednej z dwóch postaci:

- 1) istnienia odrębnej definicji lobbującego samorządowego. Na ogół powiela ona ogólną definicję lobbującego z uwzględnieniem podstawowych różnic ustrojowych między państwem a samorządem terytorialnym;
- 2) braku odrębnej definicji. W takim wypadku ogólna definicja lobbującego wśród adresatów działalności lobbującej wskazuje również organy samorządu terytorialnego. Nie dochodzi więc do wyodrębnienia lobbującego samorządowego, a oddziaływanie na organy samorządowe uznaje się za jeden z przejawów lobbującego.

2.2. Lobbowanie na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego

Określenie „lobbowanie samorządowe” może być użyte nie tylko dla opisu wywierania wpływu na organy samorządowe. Rzadszym, ale spotykanym zjawiskiem jest lobbowanie uprawiane w interesie wspólnot samorządowych – zarówno wobec organów państwa, jak i na poziomie międzynarodowym (np. w interesie uboższych regionów Unii Europejskiej). Na marginesie można przypomnieć, że ta odmiana lobbującego jest jedną z najstarszych. Początki lobbującego uprawianego w interesie i na zlecenie miast w Rzeczypospolitej datuje się na XVI wiek.

Istnieją dwa możliwe podejścia do tak pojmowanego lobbującego samorządowego w zakresie jego regulacji prawnej:

- 1) zastosowanie znajdują przepisy ogólne dotyczące prowadzenia działalności lobbującej; jedynie osoba zleciodawcy jest inna, a wszystkie pozostałe elementy (przedmiot działalności, osoba lobbującego, prawa i obowiązki lobbującego itd.) są takie same lub bardzo podobne;
- 2) ze względu na osobę zleciodawcy (jednostka samorządu terytorialnego) i cel działalności lobbującej (interes mieszkańców jednostki samorządowej) ustawodawca decyduje o odmiennym uregulowaniu tego typu lobbującego (dotyczy to np. zwolnienia z części obowiązków, a nawet całkowitego wyłączenia spod reżimu ustawy urzędników samorządowych wykonujących działalność lobbującą w imieniu i interesie jednostki samorządowej⁵).

W niniejszym opracowaniu przez „lobbowanie samorządowe” będziemy rozumieć praktykę wywierania wpływu na organy władzy samorządowej.

2.3. Lobbowanie samorządowe na poziomie ogólnokrajowym

Lobbowanie samorządowe, jako rzecznictwo interesów, na ogół ekonomicznych, nie musi odbywać się wyłącznie na poziomie samorządowym. Decyzje mające wpływ na wspólnoty samorządowe, w tym na działalność władz samorządowych, zapadają często na poziomie

⁵ Tak stanowi większość ustaw stanów USA: Alabama, Alaska, Arkansas (z wyjątkami), Connecticut, Delaware, Georgia, Hawaje, Idaho, Illinois (do określonej wysokości wynagrodzenia), Indiana, Iowa (tylko pochodzący z wyboru urzędnicy), Kentucky, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota (z wyjątkami), Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, Nowy Meksyk, Ohio, Oklahoma, Południowa Karolina, Północna Karolina, Północna Dakota, Rhode Island, Tennessee, Teksas (do określonych w ustawie granic), Utah, Vermont, Wirginia, Waszyngton, Wisconsin, Wyoming, Zachodnia Wirginia.

wyższym, czyli ogólnokrajowym. Stąd część lobbystów samorządowych może prowadzić swoją działalność przy organach państwowej władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jak dowodzimy w dalszej części niniejszego opracowania, ustawodawcy i projektodawcy ustaw w wielu państwach nieprzypadkowo zdecydowali o włączeniu problematyki lobbingu samorządowego do ustaw ogólnych, regulujących działalność lobbingową na różnych poziomach struktury władz.

3. Regulacja prawna lobbingu samorządowego

3.1. Regulacja na świecie

Stan i poziom zaawansowania regulacji prawnej lobbingu samorządowego na świecie jest podobny jak w przypadku regulacji lobbingu na poziomie ogólnopaństwowym. W USA i w Kanadzie (w mniejszym stopniu) proces regulacji lobbingu jest zaawansowany. Poza tymi państwami jest to wciąż rzadkość, chociaż poświęca mu się coraz więcej uwagi, szczególnie w sceptycznej do tej pory Europie Zachodniej. Proces regulowania lobbingu lokalnego to zjawisko stosunkowo nowe nawet w USA, a w Europie praktycznie nieobecne.

Regulację lobbingu samorządowego spotykamy obecnie w większości stanów, w tym w wielu miastach USA, a także Kanady. Amerykańskie regulacje samorządowe wykazują wiele wzajemnych podobieństw, co wynika z powszechnego zwyczaju czerpania inspiracji przez projektodawców nowych regulacji z rozwiązań wcześniejszych, obowiązujących w innych jednostkach samorządowych (szczególnie powiatach i miastach⁶). Dominująca pozycja USA jako lidera w procesie regulacji lobbingowej oznacza, że obowiązujące tam akty prawne można zaliczyć do najbardziej zaawansowanych oraz najliczniejszych. Nie jest to jednak równoznaczne z twierdzeniem, że amerykańskie regulacje lobbingowe osiągnęły już optymalny poziom. Dowodem są liczne i stałe nowelizacje regulacji lobbingowych, wynikające najczęściej z odkrywania nowych afer lobbystycznych czy luk w prawie. Zdarza się również, że propozycja uregulowania lobbingu na poziomie samorządowym nie znajduje poparcia. Taka sytuacja miała miejsce w maju 2009 r. w stanie Connecticut. Odrzucono tam projekt specjalnej ustawy regulującej tylko lobbing samorządowy (w Connecticut obowiązuje już ogólna, stanowa ustawa lobbingowa)⁷.

Większość regulacji ogólnopaństwowych oraz projektów takich aktów spoza terytorium Ameryki Północnej obejmuje również działalność lobbingową adresowaną do organów samorządu terytorialnego. Praktyka uchwalania odrębnych regulacji dotyczących wyłącznie lobbingu samorządowego jest bardzo rzadka. Jedynym przykładem samorządowej regulacji lobbingu w Europie, co ciekawe – istniejącej w warunkach braku regulacji ogólnopaństwowej – jest akt obowiązujący we włoskiej Toskanii⁸.

Wciąż jednak liczną grupę wśród regulacji i projektów regulacji prawnej lobbingu stanowią te, które w ogóle nie traktują o lobbingu samorządowym. Ograniczają się do poziomu ogólnokrajowego lub nawet tylko do lobbingu ustawodawczego.

⁶ Informacje na ten temat zawarte są np. w uzasadnieniach projektów regulacji lobbingowych miast Chapel Hill i Manhattan Beach.

⁷ *Municipal Lobbying Bill Defeated – Is the pendulum slowing down?*, http://www.ethical-influence.com/blog/ct_politics/municipal-lobbying-bill-defeated-%E2%80%93-is-the-pendulum-slowing-down/.

⁸ Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana, „Legge Regionale” z 18 stycznia 2002 r., nr 5 („Bollettino Ufficiale” z 28 stycznia 2002 r., nr 2, cz. 1, Rozdział I).

W niniejszym opracowaniu odwołujemy się do kilkudziesięciu aktów prawnych, wśród których znalazły się regulacje obowiązujące lub projekty pochodzące głównie z USA i Kanady, ale także kilkunastu państw Europy i Ameryki Południowej. Szczególnie godne uwagi są samorządowe regulacje i projekty regulacji, pochodzące od organów władzy samorządowej. Regulacje:

- **USA (miasta):** Baltimore (Maryland), Chicago (Illinois), Cincinnati (Ohio), Denver (Kolorado), El Paso (Teksas), Irvine (Kalifornia), Los Angeles (Kalifornia), Madison (Wisconsin), Nowy Jork (Nowy Jork), Phoenix (Arizona), San Antonio (Teksas), San Diego (Kalifornia), San Francisco (Kalifornia), Santa Clarita (Kalifornia), Seattle (Waszyngton);
- **USA (powiaty):** Hillsborough County (Florida);
- **Kanada (miasta):** Toronto (Ontario), Ottawa (Ontario);
- **Europa:** Toskania.

Projekty regulacji:

- **USA (miasta):** Chapel Hill (Karolina Północna), Dallas (Teksas), Manhattan Beach (Kalifornia), Oceanside (Kalifornia).

3.2. Forma regulacji

Rozróżniamy trzy podstawowe formy regulacji lobbingu samorządowego:

Regulacja w akcie prawnym dotyczącym lobbingu na poziomie ogólnokrajowym to obecnie najczęściej wybierane rozwiązanie. Wśród adresatów lobbingu wymienia się organy samorządowe, a czasem także samorządowe organy wewnętrzne czy urzędników samorządowych. Poza tym regulacja jest niemal identyczna, z różnicami wynikającymi np. z ustanowienia odrębnego organu rejestracyjnego czy też odmienności ustrojowych (organizacyjnych lub kompetencyjnych) między organami państwa a organami samorządu terytorialnego⁹.

Regulacja w odrębnym akcie prawnym odnoszącym się wyłącznie do lobbingu samorządowego. Ta forma regulacji wymaga szczegółowego opisu, może bowiem występować w kilku odmianach.

Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest regulacja uchwalana przez organ samorządowy, wzorująca się na postanowieniach aktu ogólnokrajowego. Wynika to na ogół z faktu, iż w akcie ogólnokrajowym znajduje się upoważnienie dla organów samorządowych do uregulowania lobbingu na ich obszarze działania. Nie oznacza to jednak pełnej autonomii organu władzy lokalnej. Na ogół wymaga się, aby regulacja była analogiczna lub wręcz identyczna jak na poziomie ogólnokrajowym. Jest to więc rozwiązanie jedynie formalnie odróżniające się (rangą aktu prawnego i organem wydającym) od wspomnianego w poprzedniej regulacji. Jako przykład możemy tu wymienić amerykańskie stany Alabama, Arizona i Arkansas. W ustawie lobbingowej stanu Illinois znalazło się upoważnienie umożliwiające władzom lokalnym przyjęcie odpowiednich regulacji lobbingowych, ale

⁹ Szczególnego przykładu dostarcza ustawa litewska, która nie wymienia wprost organów samorządowych jako adresatów lobbingu. W przepisie określającym obowiązki lobbyisty w zakresie ujawniania swoich praktyk ustawa wylicza jednak informowanie opinii publicznej i władz „o przygotowywanych projektach aktów prawnych w instytucjach samorządowych”, z czego wynika dopuszczalność lobbingu samorządowego (Artykuł 4 ustęp 1 pkt 4 ustawy Lietuvos Respublikos Lobistines Veiklos, 2000 m. birželio 27 d. Nr. VIII-1749).

z zastrzeżeniem, że będą zgodne ze stanowymi¹⁰. Regulację taką uchwaliło np. miasto Chicago¹¹. Z kolei w stanie Maryland obowiązuje przepis, który przewiduje obowiązek wydania przez władze lokalne przepisów lobbingowych analogicznych do stanowych¹². W Europie takie rozwiązanie przewidywał włoski projekt z 2002 r., który wyłączał regulację lobbingu przy władzach lokalnych z ustawy, jednocześnie nakładając na samorządy obowiązek wydania stosownych przepisów lokalnych, analogicznych do centralnych¹³.

Inne rozwiązanie przewiduje ustanowienie w akcie ogólnokrajowym upoważnienia o charakterze zakresowym. Oznacza to, że prawodawca (najczęściej chodzi o ustawodawcę) upoważnia, a nawet zobowiązuje organ do wydania lokalnej regulacji działalności lobbingowej, ale stwierdza, że nie może być ona łagodniejsza lub surowsza od regulacji ogólnokrajowej. Takie zastrzeżenie zawiera np. lobbingowa ustawa stanu Michigan, która zakazuje, by akt regulujący lobbing na poziomie powiatu, miasta, wsi lub dystryktu szkolnego zawierał postanowienia surowsze niż ustawa¹⁴. Jest to więc ogólne przyzwolenie dotyczące wydawania takich lokalnych regulacji, jednak bez ustanawiania obowiązku czy precyzowania szczegółowych postanowień.

Kolejna możliwość to akt prawny wydany z inicjatywy oddolnej mieszkańców lub własnej przez organ samorządu, nienawiązujący wprost do regulacji ogólnopaństwowej (np. miasto San Diego w Kalifornii, powiat Hillsborough County na Florydzie, miasto Madison w Wisconsin).

Regulacje fragmentaryczne lub uzupełniające, o charakterze fakultatywnym, jak środowiskowe kodeksy etyczne. Rozróżniamy dwa rodzaje środowiskowych kodeksów etycznych. Pierwsze są tworzone przez organizacje branżowe zrzeszające profesjonalnych lobbystów¹⁵ i stanowią jedyną w danym państwie formę regulacji, a raczej samoregulacji lobbingowej. Drugi typ kodeksów występuje w warunkach obowiązywania ustawy lobbingowej (lub innego typu aktu prawnego). Kodeks tworzony jest przez organ właściwy do rejestracji lobbystów, na podstawie upoważnienia zawartego w regulacji ustawowej, jako jej uzupełnienie.

Lobbyści wstępujący do organizacji branżowej zobowiązują się do przestrzegania ustanowionych przez nią reguł właściwego postępowania. W przypadku kodeksów tworzonych przez organy rejestracyjne często wymaga się odbycia odpowiedniego szkolenia dotyczącego treści kodeksu, a nawet zdania egzaminu. Szkolenia lub egzaminy są regularnie ponawiane przy okazji odnawiania rejestracji.

¹⁰ Illinois Lobbyist Registration Act, 13 października 1969 r., Illinois Compiled Statutes, rozdział 25 (Legislature), § 170/11.2.

¹¹ Najnowsza nowelizacja miała miejsce w październiku 2009 r. i polegała m.in. na podwyższeniu kar za uprawianie działalności lobbingowej bez rejestracji oraz niezłożenie raportu. Według danych z grudnia 2009 r. rejestr lobbystów zarejestrowanych na podstawie regulacji miasta Chicago liczył 613 lobbystów. Reprezentowali oni ponad 1300 klientów (zob. City of Chicago Board of Ethics List of Registered Lobbyists, http://egov.cityofchicago.org/webportal/COCWebPortal/COC_EDITORIAL/lob-list-12-15-09.pdf).

¹² State Government Act of Maryland, tytuł 15, subtytuł 7 (Lobbying), § 15-803–§15-806. Zob. np. regulację obowiązującą w mieście Baltimore: Baltimore City Code, art. 8, sub. 8 (Lobbying).

¹³ Art. 8 (projekt nr 3485/2002: Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblée legislative e dei titolari di pubbliche funzioni).

¹⁴ Michigan Act 472 of 1978, Sec. 4.425.

¹⁵ Omówienia kilku kodeksów środowiskowych zawiera dokument przygotowany przez OECD: *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, Sygn. GOV/PGC(2009)9, 9 października 2009 r., s. 23–30.

3.3. Elementy regulacji lobbingu samorządowego

Ze względu na ramy opracowania poniższa analiza zostanie ograniczona głównie do tych elementów regulacji prawnej, które odnoszą się bezpośrednio do lobbingu samorządowego. Zagadnienia wspólne dla regulacji lobbingu przy organach państwa i organach samorządowych zostaną tutaj wspomniane bardzo ogólnie, aby nie powielać treści dostępnych publikacji traktujących o regulacji prawnej lobbingu¹⁶.

Do typowych elementów regulacji lobbingowej należy określić: adresatów i zleceniodawców lobbingu samorządowego, osoby lobbysty, zastosowanych przez ustawodawcę lub prawodawcę wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych, praw i obowiązków lobbysty, w tym obowiązku rejestracji i składania sprawozdań, wreszcie sankcji przewidzianych za naruszenie przepisów.

3.3.1. Adresat lobbingu samorządowego

Adresaci lobbingu samorządowego są w aktach prawnych (i ich projektach) określani albo ogólnie, jako „organ samorządu”, albo szczegółowo z wyliczeniem konkretnych organów i urzędników, do których lobbysty mogą kierować swoje działania. Przeważa pierwsze ujęcie, które spotykamy w większości regulacji prawnych (np. Węgry) oraz projektów (np. Bułgaria¹⁷ czy Rumunia¹⁸).

Rozwiązanie drugiego typu odnaleźć można np. w ustawie peruwiańskiej, która wśród adresatów lobbingu wymienia burmistrzów miast¹⁹, czy kanadyjskiej prowincji Quebec, która wśród urzędników publicznych, wobec których może być prowadzona działalność lobbingowa, wyraźnie wylicza: burmistrzów, członków rad miejskich i gminnych oraz władz samorządowych i pracowników komunalnych²⁰. Zdarzają się również określenia ogólniejsze, jak „urzędnik miejski”, następnie doprecyzowane w drodze szczegółowego wyliczenia: „urzędnik miejski to każdy pochodzący z wyboru urzędnik samorządu miejskiego, członek jakiegokolwiek ciała doradczego powołanego przez Radę Miejską, jakikolwiek etatowy pracownik urzędu miejskiego, szef departamentu, wydziału rady miejskiej, asystent szefa lub jakikolwiek etatowy pracownik jakiegokolwiek departamentu, do którego obowiązków należy rekomendowanie urzędnikom miejskim podjęcia jakiegokolwiek decyzji w zakresie sprawowania władzy samorządowej”²¹.

Regulacja lobbingowa miasta Phoenix ogranicza krąg adresatów lobbingu do władz miejskich pochodzących z wyborów powszechnych²².

Podobnie jak w wypadku przepisów odnoszących się do organów państwa, w większości regulacji lobbingowych, pomimo pozornie szerokiego zakresu podmiotowego ustawy określającego samorządowych adresatów lobbingu („organ samorządu”), grupa ta podlega

¹⁶ Ich szczegółowa analiza: M.M. Wiszowaty, *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

¹⁷ Art. 2 projektu ustawy z lipca 2002 r.

¹⁸ Lege privind regimul activatorilor de lobby (art. 5 ust. 1). Projekt nr 638/2004 z 26 października 2004 r.

¹⁹ Art. 5 (Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública Ley N° 28024).

²⁰ Lobbying Transparency and Ethics Act, Regulations et Statutes de Quebec, (R.S.Q.), Chapter T-11.011, 2002, c. 23, s. 4. Chapter I-4.(5), wersja z 27 lipca 2009 r.

²¹ Projekt regulacji lobbingowej: An Ordinance to establish Lobbying Regulations and additional ethical and disclosure standards for members of the Chapel Hill Town Council (2004-05-24/O-7). Miasto Chapel Hill, Karolina Południowa, projekt zgłoszony 24 maja 2004 r.

²² Chapter 2, Art. XXX, sec. 2-1002, Code of the City of Phoenix.

dookreśleniu przez uściślenie celu adresowanej do nich działalności lobbingowej. Na przykład w Gruzji dopuszcza się oddziaływanie lobbystyczne na władze samorządowe (tzw. *sakrebuly* powiatowe i miejskie), ale wyłącznie w zakresie ich uprawnień i działań prawotwórczych, co wyłącza z zakresu dopuszczalnego wpływu lobbingowego np. działalność kreatywną²³. Doprecyzowanie przedmiotu działalności lobbingowej służy eliminacji niepożądanego kontaktu, gdy każdy kontakt z urzędnikiem miejskim wymagałby raportowania. Pomocne w tej mierze są wydawane przez władze miejskie podręczniki i poradniki dla lobbystów²⁴.

Odwołując się do treści regulacji amerykańskich, można stwierdzić, że lobbing samorządowy polega na wpływaniu na „decyzje władz samorządowych” (*municipal decision*), do których zalicza się na ogół:

- przygotowywanie i zgłaszanie projektów aktów prawnych, wpływanie na ich uchwalenie, zmianę lub uchylenie, a także blokowanie podjęcia decyzji w danej sprawie,
- zawieranie umów z władzami miejskimi,
- decyzje organów *quasi*-sądowych i decyzje administracyjne dotyczące m.in. zabudowy gruntów, zagospodarowania przestrzennego, planów architektonicznych,
- udzielanie grantów, dotacji, licencji, pozwoleń.

Prawo niejednolicie odnosi się do zaangażowania lobbystów w kampanię wyborczą kandydatów do władz samorządowych. Są regulacje, które zakazują takiego udziału. Inne zaliczają go do grupy wyłączeń przedmiotowych i odsyłają do regulacji zawartych w prawie wyborczym. Istnieją także takie akty, które uznają, że zaangażowanie się w kampanię wyborczą wypełnia przesłanki lobbingu.

Szczególnym sposobem ograniczenia zakresu regulacji lobbingu samorządowego jest wyłączenie jej obowiązywania lub uchwalania w najmniejszych jednostkach samorządowych. Przykładowo w ustawie prowincji Quebec (po nowelizacji w 2005 r.) ograniczono dopuszczalność prowadzenia lobbingu municypalnego do miast powyżej 10 000 mieszkańców. Regulacja lobbingowa stanu Nowy Jork ogranicza prawo do uchwalania lokalnych regulacji lobbingowych do miast powyżej 50 000 mieszkańców.

3.3.2. Zleceniodawca lobbingu samorządowego

Ustawowe określenie zleceniodawcy lobbingu wynika z faktu nałożenia również na zleceniodawców (obok samych lobbystów) obowiązku ujawnienia się poprzez zgłoszenie do rejestru (np. w mieście Seattle²⁵). Lobbysta działa zawsze w interesie zleceniodawcy, więc informacja o nim jest niezwykle istotna dla ujawnienia interesów, które reprezentuje lobbysta.

Kategoria zleceniodawców lobbingu samorządowego nie wykazuje formalnych odmienności w porównaniu ze zleceniodawcami lobbingu adresowanego do organów państwa. Są to na ogół inne podmioty w sensie personalnym, ale regulacje lobbingowe nie przewidują wobec zleceniodawców lobbingu samorządowego specjalnych wymogów.

²³ Art. 2 (Law of Georgia on Lobbyist Activity, ustawa nr 1591 z 30 września 1998 r.).

²⁴ Zob. *Lobbying Manual. Information Regarding the City of San Diego Lobbying Ordinance*, San Diego, grudzień 2009 r., który wyjaśnia w formie krótkich pytań i odpowiedzi, że nie każda decyzja podjęta przez urzędnika miejskiego to *municipal decision*. Jej definicja znajduje się w regulacji lobbingowej. Dla przykładu: wystąpienie obywatela do urzędnika miejskiego w sprawie dziury w ulicy nie będzie lobbingiem.

²⁵ Art. 2.06.060, Seattle Municipal Code.

Szczególny typ zleceniodawcy lobbingu stanowią organy samorządowe. Jak wspomniano, są regulacje, które zezwalają na zlecenie lobbingu przez organy samorządowe w interesie lokalnej wspólnoty. Wśród nich część reguluje takie praktyki na zasadach ogólnych, część nie porusza tej kwestii, a część wyraźnie zabrania angażowania się samorządów w działalność lobbingową (Litwa²⁶).

3.3.3. Lobbysta samorządowy

Przepisy aktów regulujących lobbing samorządowy nie przewidują szczególnych unormowań odnoszących się do osoby lobbysty samorządowego, wobec czego należy uznać za właściwe zasady ogólne. Zgodnie z nimi lobbystą może być na ogół osoba fizyczna lub prawna (firma lobbingowa), a nawet udziałowiec czy współwłaściciel osoby prawnej (stan Mississippi²⁷). Wśród szczegółowych wymogów obecnych w większości regulacji i projektów znajdują się wymogi dotyczące niekaralności lobbysty (np. Filipiny, Gruzja, Węgry), posiadania obywatelstwa kraju, gdzie działają organy, do których lobbysta kieruje swoje działania (stanowisko ustawodawców i projektodawców jest tutaj zróżnicowane – od ścisłego wymogu posiadania obywatelstwa w projektach rosyjskich do pełnego otwarcia zawodu lobbysty dla cudzoziemców w projektach meksykańskim z 2002 r. i kolumbijskim z 2003 r.).

Najczęściej występująca forma zatrudnienia lobbysty, czyli podstawa prawna jego umocowania i wynagrodzenia, to stałe zatrudnienie w formie umowy o pracę lub umowy zlecenia. Większość regulacji amerykańskich uzależnia zakwalifikowanie do kategorii lobbysty i objęcie reżimem regulacji lobbingowej od wysokości otrzymywanego wynagrodzenia lub czasu spędzanego na działaniach *stricte* lobbystycznych. Dla przykładu w stanie Minnesota za lobbystę działającego przy władzach miejskich (lobbysta municypalny) będzie uznana osoba, która za swoje usługi zarabia minimum 3000 dolarów rocznie²⁸; w mieście Los Angeles – osoba, która w ciągu kolejnych 3 miesięcy poświęciła na działalność lobbingową co najmniej 30 godzin²⁹. Należy dodać, że osoba, która prowadzi działalność typowo lobbingową, ale nie spełnia wskazanych przesłanek formalnych, czyli w danym okresie zarobiła mniejszą kwotę lub na swoje działania lobbingowe poświęciła mniej czasu – nie podlega reżimowi ustawy, bowiem nie będzie uznana za lobbystę.

Obecne w kanadyjskich i irlandzkich regulacjach rozróżnienie na lobbystę zatrudnionego na stałe (*in-house lobbyist*) u zleceniodawcy oraz na podstawie zlecenia (*consultant-lobbyists*) odnajdujemy także w niektórych regulacjach ściśle samorządowych (np. miasto San Diego). Rozróżnienie to ma znaczenie przede wszystkim wówczas, kiedy na różne kategorie lobbystów nałożono różne obowiązki lub nadano im różne uprawnienia³⁰. W innym wypadku służy jedynie doprecyzowaniu definicji lobbysty lub lobbingu.

Kolejną, szczególną kategorią lobbystów są osoby, które, występując w imieniu władz i na ich zlecenie, uczestniczą w politycznym procesie decyzyjnym. Są to na ogół urzędnicy,

²⁶ Art. 7 ustawy. Dodatkowo ustawa zakazuje finansowania działalności lobbingowej z budżetu samorządowego (art. 11 ust. 2 ustawy).

²⁷ Mississippi Lobbying Law Reform Act of 1994, Sec. 5-8-3.

²⁸ Minnesota Statutes of 2009, Art. 10A.01 subd. 21 (a) (1).

²⁹ Chapter IV, Article 8, Sec. 48.01, Municipal Lobbying Ordinance, Los Angeles Municipal Code.

³⁰ Wśród kategorii lobbystów pojawia się dodatkowa: *Organization lobbyist*, czyli lobbysta działający na zlecenie organizacji społecznej, nierzadko o charakterze *non-profit*. Tacy lobbysci na ogół są zwolnieni z wielu obowiązków nałożonych na lobbystów w pełni komercyjnych. W kanadyjskiej prowincji Nowa Szkocja działalność lobbystów działających na zlecenie (*Consultant lobbyist*) jest w większej liczbie przypadków uznawana za lobbing niż analogiczna działalność innych lobbystów.

którzy działalność lobbystyczną uprawiają w ramach wykonywania swoich obowiązków służbowych. Wówczas najczęściej są wyłączeni spod rygorów regulacji lobbingowych. Lobbingiem nigdy nie będzie ich przewidziany prawem udział w procesie decyzyjnym, bowiem będą to działania zgodne z ich kompetencjami. Sytuacja ulega zmianie, jeśli oddziałują na proces prawotwórczy czy decyzyjny w inny zgodny z prawem sposób. Wówczas będą już kwalifikować się do zaszeregowania w grupie lobbystów i podlegać rygorom ustawy (choć nieraz nieco zmodyfikowanym).

Dodać należy, że w imieniu władz mogą występować inne osoby niż urzędnicy. Zawsze zależy to od konkretnego uregulowania. Jak wspomniano, są państwa, które w ogóle zakazują prowadzenia lobbingu na zlecenie władz, np. samorządowych. Są regulacje, które pozwalają na zlecenie takiego lobbingu, ale pod warunkiem, że jest on prowadzony przez urzędników, w ramach ich służbowych obowiązków. Zdarzają się także regulacje (rzadko), które pozwalają na korzystanie przez jednostki samorządowe z usług profesjonalnych lobbystów, finansowanych ze środków publicznych (w stanach Karolina Północna³¹ i Wirginia³² jest to absolutnie zakazane).

Grupa umocowanych przez organy państwa (lub władze lokalne) lobbystów podlega przeważnie szczególnym unormowaniom, odróżniającym ich od lobbystów „komercyjnych”. Dotyczy to np. identyfikatora używanego przez lobbystów działających na zlecenie władz lokalnych³³. Z wyraźnym określeniem takich osób mianem lobbysty spotykamy się w ustawach stanów: Alabama, Floryda³⁴, Georgia³⁵, Iowa³⁶, Michigan³⁷, Mississippi³⁸, Montana³⁹, Nowy Meksyk⁴⁰ i Wirginia⁴¹. W przypadku stanu Alabama lobbystę działającego na zlecenie władz określa się mianem „konsultanta” i dopuszcza, aby władze stanowe lub lokalne nie były jego jedynymi mocodawcami⁴².

Część ustaw (kanadyjskie, projekty irlandzkie) odróżnia lobbystów w zależności od tego, czy są zatrudnieni na stałe u zleceniodawcy lobbingu, działają na podstawie umowy o pracę, czy też reprezentują organizację społeczną. Rozróżnienie to ma wpływ na status prawny (prawa i obowiązki) takich lobbystów. Lobbyści reprezentujący organizacje non-profit (*organization-lobbyist*) często korzystają z różnych zwolnień i ulg, np. wysokości opłaty rejestracyjnej.

Wszystkie regulacje lobbingowe dla podjęcia działalności lobbingowej wymagają od lobbysty uprzedniej rejestracji.

3.3.4. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

Ważnym elementem regulacji lobbingu jest zestaw wyłączeń określonych kategorii osób i typów działalności spod reżimu prawnego. Osoby takie nie będą uznawane za lobbystów pomimo faktu wykonywania działalności ludzko podobnej do lobbingu. Rzadziej zdarza się,

³¹ North Carolina Code, Article 9A („Lobbying”): § 120-47.12.

³² Virginia Lobbyist Registration Act, § 2.2-434.

³³ Zob. South Dakota Codified Laws and Constitution, Sec. 2-12-7.1.

³⁴ Florida Code, Sec. 11.061.

³⁵ Georgia Code Unannotated 2004, Sec. 21-5-70.

³⁶ Iowa Code 2005, Sec. 68B.2.13.

³⁷ Michigan Act 472 of 1978, Sec. 4.415 (4).

³⁸ Mississippi Lobbying Law Reform Act of 1994, Sec. 5-8-3.

³⁹ Montana Code Annotated 2003, Sec. 5.7.102.

⁴⁰ New Mexico Lobbyist Regulation Act of 1978 („Lobbyist Regulation Act”), Sec. 2-11-2 (G).

⁴¹ Virginia Lobbyist Registration Act, § 2.2-419.

⁴² Code of Alabama of 1975, Sec. 36-25-1(18)a.

że regulacje lobbingowe dodatkowo wskazują kategorie osób, którym zakazuje się uprawiania lobbingu. Ponieważ część ustaw regulujących działalność lobbingową odnosi się także do lobbingu samorządowego, znajdują tu zastosowanie ogólne reguły wyłączeń. Grupa osób, których działalność nie będzie uznawana za lobbingową lub nie może mieć lobbingowego charakteru, jest liczna i zróżnicowana. Należy pamiętać, że zakres wyłączeń zmienia się w zależności od konkretnego aktu prawnego.

Wyłączenia podmiotowe obejmują na ogół:

- prawników reprezentujących swoich klientów w postępowaniu przed władzami⁴³,
- pracowników personelu lobbysty, jeśli sami nie zajmują się lobbingiem,
- organizacje *non-profit*, *non-tax* i charytatywne,
- „świadków faktu” i osoby, które występują przed władzami, składając bezstronne oświadczenia lub dostarczając neutralnych informacji, również na zaproszenie zarejestrowanego lobbysty,
- ekspertów wykonujących bezstronne analizy i ekspertyzy lub opracowujących projekty aktów prawnych na zlecenie władz, również samorządowych (Chicago),
- pracowników szkół wyższych, których działania mają charakter pracy naukowej; również polegające na komentowaniu aktów prawnych, jeśli nie wykazuje ono cech lobbingu, np. za które otrzymują dodatkowe wynagrodzenie od zleceniodawcy (USA, Litwa⁴⁴),
- studentów, którzy kontaktują się z władzami samorządowymi np. w związku z prowadzeniem projektu naukowego czy pisanie pracy dyplomowej,
- osób, które kontaktują się z władzami tylko w celu zasięgnięcia informacji, np. na temat wykładni przepisów (USA, Kanada – regulacje: federalna i prowincjonalne),
- członków stowarzyszenia, które zleca lobbing, ale którzy sami nie są lobbystami,
- lobbystów działających wyłącznie na otwartych posiedzeniach komisji (Filipiny⁴⁵),
- urzędników samorządowych działających w ramach wykonywania swoich obowiązków (Kanada fed./prow., Litwa, Bułgaria),
- dziennikarzy wykonujących zwykle obowiązki reporterskie (USA, Włochy – 2002 r., Peru, Bułgaria, miasta: Madison, Cincinnati, San Diego),
- dyplomatów i przedstawicieli obcych rządów (Kanada fed./prow., Włochy – 2002 r.⁴⁶, Irlandia – 2000 i 2003 r., Bułgaria),
- kościołów i związków wyznaniowych (USA, Włochy – 2002 r.), a także organizacji pracodawców i związków zawodowych (Bułgaria), w sprawach należących do zakresu ich działalności,

⁴³ Pytanie o status prawny profesjonalnych prawników jest jednym z poważniejszych problemów pojawiających się na gruncie obowiązywania regulacji lobbingowych. Większość przepisów amerykańskich, łącznie z ustawą federalną, wyłącza ich spod reżimu ustawy. Jest to skutek prawdziwych batalii, jakie od lat toczą prawnicy, pragnący za wszelką cenę uniknąć objęcia ich reżimem regulacji lobbingowych. Są jednak wyjątki, również na poziomie samorządowym, jak np. w mieście Denver, którego regulacja włącza wyraźnie prawników (*attorney at law*) do grona lobbystów (zob. Art. XIII, Sec. 2-301, Revised Municipal Code of City and County of Denver, Kolorado).

⁴⁴ Art. 6.

⁴⁵ An Act to regulate lobbying in the Congress of the Philippines and in the Commission on Appointments, Republic Act nr 1827, 22 czerwca 1957 r., Sec. 12 (2).

⁴⁶ Art. 2 (Projekt nr 3485/2002: Disciplina dell'attività di relazione svolta nei confronti dei componenti delle Assemblee legislative e dei titolari di pubbliche funzioni).

- osób fizycznych i organizacji społecznych uczestniczących w opiniowaniu lub objaśnianiu aktów prawnych na zlecenie instytucji państwowych lub samorządowych (Litwa).

Wśród podmiotów, którym ustawy zakazują prowadzenia działalności lobbingowej, znajdują się m.in.: policjanci (Nowa Szkocja), właściciele i dyrektorzy krajowych lub zagranicznych mediów (Peru), bankruci (Kostaryka, Chile), bezpieczeństwa, cudzoziemcy lub osoby z podwójnym obywatelstwem – innym niż danego kraju (Rosja), pracownicy firm z większościowym udziałem skarbu państwa (Węgry).

Dokładniejszego scharakteryzowania wymagają dwie grupy podmiotów, którym nie wolno wykonywać zawodu lobbysty czy świadczyć usług lobbystycznych: byli funkcjonariusze państwowi, w tym samorządowi, a także osoby ukarane za naruszenie przepisów lobbingowych.

Sprawa zakazu prowadzenia lobbingu przez byłych funkcjonariuszy nazwana została w doktrynie amerykańskiej „problemem drzwi obrotowych” (ang. *revolving door*). To obrazowe porównanie ilustruje zjawisko powrotu byłych polityków do aktywnej działalności po zakończeniu politycznej kariery, ale już w charakterze lobbystów⁴⁷. Niektóre państwa tego zakazują, określając zakres czasowy zakazu. W USA najczęściej jest to rok od zakończenia kadencji⁴⁸. Podobnie na Litwie, w Peru, w projektach: argentyńskim z 2001 r.⁴⁹ i rosyjskich⁵⁰. Rządziej spotykany jest 2-letni okres karencji (stan Kentucky, projekt irlandzki z 2003 r., powiat Hillsborough County⁵¹), a nawet dłuższy (projekt kolumbijski – 3 lata⁵², projekt argentyński z 2002 r. – 5 lat⁵³). Znane są też przypadki różnicowania okresu karencji w zależności od rangi urzędu czy funkcji sprawowanej przez polityka (np. stan Ohio – od 12 do 24 miesięcy) lub zrównanie okresu karencji z długością kadencji, jaką polityk zakończył (stan Michigan).

Zakazem wykonywania działalności lobbystycznej obejmuje się również członków rodziny polityka w trakcie sprawowania przez niego funkcji. Niektóre ustawy i projekty są w tej mierze bardzo restrykcyjne, wskazując dopuszczalny stopień pokrewieństwa lobbysty i polityka (np. w Peru i w projekcie argentyńskim z 2002 r. – IV stopień pokrewieństwa i II stopień powinowactwa). Ustawa węgierska wymaga od urzędnika tylko zawiadomienia odpowiednich władz o fakcie podjęcia przez krewnego działalności lobbingowej, chyba że urzędnik (lub polityk) jest adresatem tej działalności. Wówczas jest ona zakazana.

Uzupełnieniem zestawu wyłączeń podmiotowych są w ustawach i innych regulacjach lobbingowych wyłączenia przedmiotowe. Za lobbing nie uważa się na ogół:

- wystąpień ustnych lub pisemnych kierowanych do organów władzy publicznej na ich wezwanie lub zlecenie (Kanada fed./prow., Peru, Bułgaria),

⁴⁷ Zob. W.N. Eskridge Jr., *Federal Lobbying Regulation: History through 1954*, w: *The Lobbying Manual. A Compliance Guide for Lawyers and Lobbyists*, red. W.V. Luneburg, Section of Administrative Law and Regulatory Practice, American Bar Association, Chicago 2002, s. 12.

⁴⁸ Alaska, Arizona, Massachusetts, New Jersey, Karolina Południowa, Dakota Południowa, miasto Santa Clarita (Kalifornia).

⁴⁹ Art. 1 (projekt 0121-S-01: Registro de Lobbistas).

⁵⁰ Art. 6 (projekt nr 967001123-2), również w projektach: nr 97801795-2 z 2000 r. oraz nr 396138-3 z 2003 r.

⁵¹ Chapter 2, art. V, sec. 2-85, Code of Law and Ordinances, County of Hillsborough, Florida, 26 czerwca 2003 r.

⁵² Art. 8 (projekt nr 171-03 DE: Por La Cual Se Reglamenta La Actividad Profesional De Cabildeo).

⁵³ Art. 10 (projekt 0065-CD-02: Regimen Legal De La Actividad De Promocion De Causas).

- wykonywania konstytucyjnego prawa petycji do władz (miasto Cincinnati, Argentyna 2002⁵⁴, Filipiny) oraz wolności słowa, pod warunkiem że wypowiedzi publiczne nie zawierają wezwania do uchwalenia, uchylecia czy zmiany aktu prawnego.

Innym kryterium wyłączeń, o charakterze formalnym, jest objęcie danej aktywności inną regulacją prawną. Część ustaw i innych regulacji lobbingowych wyłącza z obowiązków rejestracyjno-sprawozdawczych działalność lobbysty, która podlega przepisom dotyczącym udziału w tzw. *public hearings*, czyli wysłuchaniach publicznych (zgłoszenie zainteresowania, rejestracja obecności, składanie tekstów wystąpień *ad acta*), które na ogół są regulowane poza ustawami lobbingowymi (np. miasto San Antonio). Część regulacji lobbingowych traktuje lobbystę jako podmiot kwalifikowany i nakazuje mu ujawnienie pełnej działalności lobbystycznej, bez względu na to, czy jej elementy są objęte innymi regulacjami i lobbysta wypełnił już obowiązki nałożone przez te regulacje⁵⁵.

Na tle licznych przykładów wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych można dostrzec pewne prawidłowości. Odpowiednio skonstruowany katalog wyłączeń jest konieczny, aby do kategorii działalności lobbingowej nie zaliczyć aktywności wchodzącej w zakres wykonywania konstytucyjnych praw jednostki, obowiązków służbowych organów władz publicznych i lokalnych czy działań tylko pozornie podobnych do lobbingu. Może to bowiem doprowadzić do uznania regulacji za niekonstytucyjną i w efekcie jej uchylecia, lub też do rozmycia pojęcia lobbingu, za który uważać się będzie niemal każdy typ działalności dotyczącej sfery publicznej. Jednocześnie zbyt szerokie wyłączenia mogą uczynić ustawę fasadową, bowiem spowodują, że wielu lobbystów bez trudu odnajdzie podstawę do uniknięcia wypełnienia obowiązków nałożonych przez ustawę.

3.3.5. Uprawnienia lobbysty

Regulacje obowiązujące w USA różnią się od pozostałych brakiem katalogu uprawnień dla lobbystów. Największym przywilejem lobbysty, zdaniem Amerykanów, jest możliwość prowadzenia działalności lobbingowej, a więc z jednej strony wpływania na decydentów politycznych, z drugiej otrzymywania wynagrodzenia, które jest często bardzo wysokie. Poza USA obowiązuje inna filozofia. Ustawodawcy zdają się zachęcać lobbystów do rejestracji oraz poddania się reżimowi ustaw i w tym celu ustanawiają katalogi przywilejów. Wśród nich przede wszystkim prawo do zaprezentowania swoich poglądów przed organem władzy – w tym samorządowym, lub jego organem wewnętrznym (np. komisja samorządowa na Węgrzech). Do innych uprawnień należy dostęp do informacji dotyczących procesu decyzyjnego, tekstów projektów aktów prawnych czy udział w konsultacjach społecznych dotyczących polityki i decyzji organu. Lobbyści mają na ogół prawo wstępu do siedziby organów władzy i bezpośredniego kontaktowania się z decydentami politycznymi.

3.3.6. Rejestracja lobbystów samorządowych

Standardowym rozwiązaniem obecnym w każdej regulacji lobbingowej jest ustanowienie obowiązku rejestracji lobbysty. Działalność lobbingowa może być prowadzona wyłącznie po uzyskaniu wpisu do rejestru.

⁵⁴ Art. 4 (Projekt 1152-D-02, Creacion de los Registros de Lobbyistas en el ambito de los poderes ejecutivo y legislativo).

⁵⁵ Zob. S. Greene, *Sample Provisions of Municipal Lobbying Ordinances*, Town of Chapel Hill, marzec 2004 r., <http://townhall.townofchapelhill.org/agendas/ca040322/12-attach2-Lobbying%20%20matrix.htm>.

Celem działań legislacyjnych jest stworzenie regulacji optymalnej. Można zaobserwować kilka charakterystycznych tendencji w tej dziedzinie. Podstawowe różnice dotyczą określenia właściwego organu rejestracyjnego, zakresu podmiotowego obowiązku rejestracji, istnienia i wysokości opłat oraz treści danych ujawnianych w rejestrze. Wspólne dla wszystkich amerykańskich regulacji są: jawność danych ujawnianych w rejestrze (udostępnia się je każdej osobie zainteresowanej zarówno w siedzibie organu rejestracyjnego w godzinach jego urzędowania, jak i w formie elektronicznej, na ogół na stronach internetowych organu) oraz podstawowy zestaw wymaganych danych. Należy do nich wskazanie: personaliów lobbysty (imię, nazwisko, adres, telefon), tematów, które będą stanowić przedmiot działalności lobbysty⁵⁶ i ujawnienie mocodawcy (mocodawców). Niektóre regulacje przewidują obowiązek podania dodatkowych informacji, jak np. na Litwie, gdzie lobbysta musi przedstawić dane dotyczące miejsca pracy, którą wykonywał w minionym roku. W projekcie argentyńskim polityk lub urzędnik, objęty 5-letnim okresem karencji po opuszczeniu funkcji i po jego zakończeniu, starający się o zarejestrowanie jako lobbysta, musi przedstawić przebieg swojej kariery zawodowej w tym okresie. Rządziej wymaga się ujawnienia postanowień umowy łączącej lobbystę ze zleceniodawcą lub wprost dostarczenia kopii umowy (Gruzja, Peru). Godnym uwagi jest wymóg, aby lobbysta ujawnił wszelkie techniki, których ma zamiar użyć w celu wywarcia wpływu na adresata swojej działalności (Kanada fed./prow., Peru, Irlandia⁵⁷, Argentyna – 2001 r.), czy też szacowany budżet kampanii lobbystycznej (Bułgaria). Coraz więcej regulacji przewiduje dodatkowy obowiązek rejestracyjny nałożony na zleceniodawcę lobbingu, który rejestruje się niezależnie od lobbystów, których wynajmuje. Tę tendencję należy ocenić pozytywnie.

Rejestracja odbywa się najczęściej w sposób tradycyjny, z użyciem wniosków pisemnych, co istotne – składanych na specjalnych formularzach, których opracowanie należy do zadań organu rejestracyjnego. Jednocześnie dopuszcza się coraz popularniejszą i tańszą formę rejestracji elektronicznej. W Los Angeles rejestracja odbywa się za pośrednictwem Internetu, ale następnie należy złożyć w organie rejestracyjnym papierową wersję wniosku wraz z wszystkimi wymaganymi załącznikami. Każda strona musi być parafowana przez wnioskodawcę⁵⁸.

Istotnym elementem regulacji jest określenie lub ustanowienie właściwego organu rejestracyjnego. W USA, w przypadku lobbingu samorządowego regulowanego w ustawach stanowych, jest to na ogół stanowa komisja etyki – organ konstytucyjny występujący w blisko połowie stanów, składający się z obywateli niesprawujących funkcji politycznych i wybieranych w skład komisji na krótką, przeważnie roczną kadencję. Regulacje samorządowe przewidują prowadzenie rejestru przez odpowiedniego urzędnika samorządowego – jak np. sekretarza miasta czy dyrektora urzędu miejskiego.

Poza USA, głównie w projektach regulacji lobbingowych, spotyka się rozwiązanie, które przewiduje istnienie kilku równorzędnych organów rejestracyjnych właściwych dla różnych kategorii lobbystów. W ten sposób gdzie indziej rejestrują się lobbyści oddziaływujący na władzę wykonawczą, a gdzie indziej lobbyści działający na terenie parlamentu lub wpływający na stanowienie ustaw. Dla lobbystów samorządowych właściwy jest odpowiedni organ wyznaczony przez burmistrza lub radę miejską (Gruzja⁵⁹, Włochy – 2001 r.⁶⁰,

⁵⁶ Tego wymogu nie ma w stanie Michigan (por. Act 472 of 1978, Sec. 4.417).

⁵⁷ Art. 5 (3) (k) (projekt nr 29/2000: An Bille Um Chlaru Brustocairi).

⁵⁸ Sec. 48.06.1, Chapter IV, Article 8, Sec. 48.08, Municipal Lobbying Ordinance, Los Angeles Municipal Code.

⁵⁹ Art. 5. Poprzednio rejestracją lobbystów przy egzekutywie zajmował się pierwszy zastępca ministra stanu – szef kancelarii państwa. Po nowelizacji konstytucji Gruzji kompetencje te przejął premier.

⁶⁰ Art. 2 (projekt nr 1567/2001).

Argentyna – 2001⁶¹ i 2004 r.⁶², Brazylia – 2003 r., Kostaryka). Pomysł ten należy poddać krytyce, jako niepotrzebne utrudnienie.

Interesujące są zestawy zadań i kompetencji organów rejestracyjnych, przewidziane w regulacjach lobbingowych. Oprócz oczywistego obowiązku prowadzenia rejestru lobbystów, dodatkowym zadaniem organu rejestracyjnego jest publikowanie podręczników dla lobbystów (USA, Kanada – fed./prow.⁶³). Te kompendia wiedzy lobbingowej zawierają zarówno aktualnie obowiązujące przepisy prawa lobbystycznego, jak i szczegółowy komentarz, zestaw pytań i odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania⁶⁴ oraz formularze konieczne dla dopełnienia wymogów rejestracyjnych. Podręczniki są aktualizowane zazwyczaj co roku. W kanadyjskiej prowincji Quebec publikuje się regularnie biuletyny organu rejestracyjnego, tzw. „Interpretation Bulletins”.

Organy rejestracyjne w części państw i stanów upoważniono do ustanowienia kodeksów etycznych dla lobbystów⁶⁵. Ciekawostką jest fakt, że wiele regulacji wymaga, aby lobbysta przed rejestracją odbył specjalny kurs zorganizowany przez organ rejestracyjny⁶⁶, a dotyczący zarówno znajomości przepisów, jak i zasad etycznych (np. w Kalifornii). Kurs wystarczy odbyć raz, ale zdarza się, że należy go regularnie powtarzać (w Maryland co 2 lata).

Występujące w części regulacji uprawnienie organu rejestracyjnego do ustalania wiążącej wykładni przepisów lobbingowych to z jednej strony przyczynek do tworzenia ciekawego dorobku praktyki stosowania przepisów, przydatny nie tylko lobbystom, ale z drugiej strony – ciekawy problem konstytucyjny⁶⁷.

Również poza Ameryką, zazwyczaj w projektach regulacji, postuluje się, aby organy rejestracyjne nie ograniczały się do prowadzenia rejestru, ale również popularyzowały przepisy lobbingowe. Obowiązek udzielania odpowiedzi na pytania lobbystów dotyczące praw i obowiązków wynikających z ustawy lobbingowej przewiduje projekt irlandzki, a wydawanie podręczników dla lobbystów z omówieniem przepisów lobbingowych – projekt bułgarski.

Przepisy szczegółowe dotyczą terminu rejestracji oraz wymaganych opłat. Co do zasady rejestracji należy dokonać przed lub krótko po rozpoczęciu działalności lobbingowej. Wysokość opłat nie należy do wygórowanych, ale jest różna w zależności od państwa. W samych Stanach Zjednoczonych oscyluje od 10 do nawet 1000 dolarów. Podlega waloryzacji. Przepisy na ogół przewidują zwolnienia lub ulgi dla lobbystów działających na zlecenie władz publicznych. Opłatę może wnieść lobbysta lub jego zleceniodawca (miasto San Diego).

Ważną cechą rejestracji jest jej czasowy charakter. Wymaga odnowienia, na ogół co roku, co wiąże się z obowiązkiem ponownego wniesienia opłaty.

⁶¹ Art. 2 (proyecto de Ley no. 0121-S-01: Registro de Lobbistas).

⁶² Art. 4 (Proyecto de Ley no. 196-S-04, Regimen legal del lobby).

⁶³ Np. w 1999 r. w Ontario, w 2003 r. (lipiec) w British Columbia (*Guide to the Lobbyists Registration Act for Lobbyists*) i w 2004 r. (kwiecień) w prowincji Nova Scotia (*Guide to the Nova Scotia Registry of Lobbyists*).

⁶⁴ Np. Indiana, I.C. Sec. 2-7-4-2.

⁶⁵ Np. Maryland, § 15-713.

⁶⁶ Kentucky, K.R.S. Sec. 6.701.

⁶⁷ W 2004 r. w Kanadzie doszło do pierwszego w historii zaskarżenia decyzji interpretacyjnej organu rejestracyjnego do Federalnego Sądu Najwyższego pod zarzutem naruszenia konstytucji. Sąd uznał cztery reguły ustanowione przez Radcę ds. Etyki (*Ethics Counsellor*) Howarda Wilsona za niezgodne z prawem i uchylił je.

Rejestry są jawne. Każda osoba zainteresowana może uzyskać wgląd do rejestru w godzinach pracy biura organu rejestracyjnego. Jawność oznacza również możliwość sporządzenia odpisów. Część projektów przewiduje rejestrację elektroniczną oraz ujawnienie danych z rejestru w internecie (Bułgaria i Nowa Szkocja⁶⁸ – obowiązkowo, Peru, Szwajcaria, Szkocja). W niektórych krajach dane te ponadto podlegają lub mają podlegać ogłoszeniu w dzienniku urzędowym (Litwa⁶⁹, Argentyna – 2004⁷⁰). Projekt argentyński z 2004 r. przewiduje dodatkowy obowiązek publikacyjny nałożony na organ rejestracyjny, polegający na regularnym przysyłaniu zbiorczych zestawień danych z rejestru lobbystów do głównych gazet i mediów elektronicznych o zasięgu ogólnokrajowym.

Na organie rejestracyjnym spoczywa także obowiązek dostarczania zbiorczych raportów odpowiednim organom (przede wszystkim adresatom lobbingu) w określonych odstępach czasu.

3.3.7. Sprawozdawczość lobbystów samorządowych

Najważniejszym obowiązkiem lobbysty oprócz rejestracji jest regularne raportowanie wszystkich wydatków ponoszonych w związku z lobbingiem oraz jego przejawów. O ile rejestracja pozwala na zidentyfikowanie wśród licznych interesantów lobbystów, którzy w sposób profesjonalny zajmują się reprezentacją cudzych interesów, o tyle raporty służą ujawnieniu szczegółów związanych z działalnością lobbysty, adresatów jego zabiegów, pól, na jakich działał czy wysokości środków zaangażowanych w daną inicjatywę. Łączne występowanie tych dwóch obowiązków (rejestracji i sprawozdawczości) uważa się za warunek konieczny skuteczności regulacji lobbingu.

Zaawansowane regulacje lobbingowe nie ograniczają obowiązku ujawnienia finansów lobbystycznych tylko do kwot wydatkowanych bezpośrednio na wywieranie wpływu na decydentów. Należy wykazać również wydatki poniesione na rzecz innych lobbystów (np. sojuszników w realizacji konkretnej strategii lobbingowej) oraz środki wykorzystane na zakup prezentów dla członków rodziny⁷¹ adresata lobbysty (np. miasto San Diego⁷²). Wyłączone są wydatki na okolicznościowe, drobne prezenty (np. kwiaty, czekoladki), a także prezenty w postaci materiałów reklamowych: T-shirtów, czapek, kubków czy długopisów z logo firmy, biletów na imprezy charytatywne organizowane przez zleceniodawcę lobbingu, jeżeli wszyscy uczestnicy są jednakowo traktowani – np. w zakresie serwowanych podczas imprezy dań i napojów (miasto Nowy Jork). Należy ujawnić fakt poczynienia na rzecz polityka ulg czy udzielenia pożyczek na preferencyjnych warunkach. Wiele ustaw zabrania politykom korzystania z takich ulg i rabatów.

Ważnym elementem raportu jest wskazanie aktów prawnych (projektów), które stanowiły przedmiot zainteresowań lobbysty.

Raporty składa się regularnie, w odstępach czasu, które ustawy i inne regulacje lobbingowe określają różnie – od miesiąca do roku (np. w mieście Seattle raz na kwartał, a w styczniu

⁶⁸ Sec. 11 (4) (Lobbyist Registration Act, 2001).

⁶⁹ „Przegląd Informacji”, będący załącznikiem do „Wiadomości Rządowych” (art. 13). Publikuje się w nim informacje o zawieszeniu, rejestracji, zakończeniu, wznowieniu i ustaniu działalności lobbystycznej wraz z listą lobbystów zarejestrowanych.

⁷⁰ „Wiadomości Rządowe” („Boletín Oficial”), Art. 7 (Proyecto de Ley nr 196-S-04, Regimen legal del lobby).

⁷¹ Na ogół nie wyjaśnia się tego terminu. Ustawa stanu Massachusetts stanowi, że chodzi o krewnych do III stopnia pokrewieństwa. Kilka ustaw wymienia z nazwy (brat, siostra, ojciec, syn brata, małżonek, dziecko itd.) wszystkich krewnych adresata.

⁷² Chapter 2, § 27.4002, San Diego Municipal Code, październik 2008 r.

dodatkowo za ubiegły rok⁷³, podobnie w Los Angeles⁷⁴ i projekcie regulacji miasta Dallas⁷⁵). Czasami nakłada się na lobbystę obowiązek złożenia dodatkowego raportu zbiorczego po zakończeniu określonego projektu lub osiągnięciu celu. Często raporty takie opracowuje organ rejestracyjny, zamiast lub obok lobbysty. Istnieją także kraje, gdzie organ rejestracyjny może zażądać złożenia rejestru w trybie nadzwyczajnym, np. w celu weryfikacji uzyskanych wiadomości lub w razie przekroczenia limitu wydatków, który uzasadnia złożenie raportu.

Należy nadmienić, że nie wszystkie samorządowe regulacje lobbingowe wymagają składania raportów. Takiego obowiązku nie przewidują np. regulacje miasta Santa Clarita⁷⁶ w USA i we włoskiej Toskanii.

3.3.8. Inne obowiązki lobbystów

Do szczegółowych obowiązków lobbysty należy ujawnianie faktu bycia lobbystą. Dotyczy to kontaktów z urzędnikami państwowymi i samorządowymi, którzy są adresatami działalności lobbingowej. Lobbyści muszą też, na ogół, podczas przebywania w siedzibie urzędów, na których terenie prowadzą swoją działalność, nosić plakietki informujące o ich statusie.

Odrębnym obowiązkiem jest odbycie kursu dla lobbystów, który obejmuje przepisy prawa i kodeksy etyczne. Od decyzji prawodawcy zależy, czy warunkiem zaliczenia kursu jest obecność na zajęciach czy dodatkowy egzamin końcowy.

3.3.9. Sankcje i zakazy przewidziane w regulacjach lobbingu samorządowego

W regulacjach lobbingowych pojawiają się cztery rodzaje sankcji za złamanie prawa, szczególnie za prowadzenie działalności lobbingowej bez rejestracji:

- kara grzywny, której wysokość zależy od skali naruszeń, a także może ulec zwielokrotnieniu w przypadku powtórnego naruszenia ustawy; jest to najczęściej przewidziana w regulacjach sankcja,
- czasowy zakaz wykonywania działalności lobbingowej (rzadko stosowany w USA z racji kontrowersji na tle konstytucyjnego prawa petycji), który może nawet osiągnąć wymiar trwałego i całkowitego zakazu,
- kara pozbawienia wolności (niespotykana w regulacjach uchwalanych na poziomie samorządowym).

Karze podlega także opóźnienie się ze złożeniem sprawozdania oraz podanie niekompletnych danych. W tych wypadkach najczęściej ma zastosowanie sankcja zawieszenia prawa do wykonywania działalności lub kara grzywny (np. 25 dolarów za każdy dzień opóźnienia w Los Angeles⁷⁷).

Odrębną kwestię stanowią zakazy nałożone na lobbystów, wprowadzane w regulacjach lobbingowych. Oprócz zakazu działania bez rejestracji czy w czasie odbywania kary pozbawienia prawa wykonywania działalności lobbingowej znajdujemy także inne ograniczenia.

⁷³ SMC, art. 2.06.030.

⁷⁴ Chapter IV, Article 8, Sec. 48.08, Municipal Lobbying Ordinance, Los Angeles Municipal Code.

⁷⁵ Projekt z 2 listopada 2009 r.: An ordinance amending Section 12A-2 of and adding Sections 12A-15.2 through 12A-15.12 to Chapter 12A, „Code of Ethics,” of the Dallas City Code, http://www.dallascityhall.com/council_briefings/agendas/agendas_1109/LobbyistRegistrationOrdinance_11092009.pdf.

⁷⁶ City of Santa Clarita Municipal Code. Chapter 7.03: „Influencing Municipal Legislation”.

⁷⁷ Chapter IV, Article 8, Sec. 48.09.F, Municipal Lobbying Ordinance, Los Angeles Municipal Code.

Tytułem przykładu wskazać można kilka. Popularny w ustawach amerykańskich jest zakaz stosowania wynagrodzeń wynikowych, zwanych *contingency fee*, a więc opartych na drobnej kwocie gwarantowanej i premii za osiągnięte efekty (również: Filipiny, Quebec, Litwa). Inne zakazy dotyczą: reprezentowania jednocześnie dwóch lub więcej klientów o sprzecznych interesach⁷⁸ (miasto San Antonio⁷⁹, a także Chile⁸⁰, Litwa, Węgry), finansowania lobbingu ze środków skarbu państwa lub budżetu samorządu (ze wspomnianymi wyjątkami), występowania w imieniu nieistniejącego klienta, wprowadzania w błąd i utrudniania pracy organu rejestracyjnego (Quebec), podejmowania zleceń jeśli cel klienta jest nielegalny lub nieetyczny (Węgry), czy też zakaz sugerowania lub publicznego oświadczenia, iż ma się wpływ na decyzję organów władzy publicznej (Litwa). Kwalifikowaną odmianą niezgodnej z prawem działalności lobbingowej jest przekonywanie do uchwalenia aktu prawnego tylko po to, aby następnie zaoferować swoje usługi zmierzające do jego uchylecia. Lobbyista nie może także w swojej działalności stosować nieuczciwych zabiegów w celu uzyskania informacji (Węgry).

3.3.10. Inne zagadnienia

Do rzadziej występujących elementów regulacji lobbingowych zalicza się obowiązki nakładane na adresatów lobbingu. Ich celem jest zapewnienie regulacji większej skuteczności poprzez dodatkową kontrolę urzędników oraz pośrednią kontrolę lobbyistów dzięki weryfikacji dostarczanych przez nich danych.

Na adresatów działalności lobbingowej nakłada się obowiązek regularnego raportowania kontaktów lobbyistycznych, a także wszelkich korzyści otrzymanych od lobbyistów. Z zasady wyjaśnia się, o jakie korzyści chodzi oraz ustanawia minimalny pułap wartości (np. 80 dolarów w projekcie miasta Chapel Hill).

3.3.11. Kodeksy etyczne

Jak wspomniano, kodeksy etyki lobbyisty (*Code of conduct*) ustanawiane są na ogół przez organizacje branżowe lobbyistów lub organ rejestracyjny – w zależności od przyjętego w danym kraju lub na danym poziomie władz systemu regulacji lobbingu.

Nie każdy organ rejestracyjny posiada prawo do ustanawiania szczegółowych reguł etycznych⁸¹. Nierzadko poprzestaje się na ogólnym wyliczeniu w ustawie powinności lobbyisty o charakterze etycznym, bez ich doprecyzowania.

Kodeksy etyczne mają na ogół formę wykazu zaleceń właściwego postępowania⁸². Kanadyjski federalny kodeks etyczny (*Lobbyists' Code of Conduct*) formułuje osiem obowiązków nałożonych na lobbyistę. Wśród nich wymaga się: dostarczania wyłącznie rzetelnych informacji, wstrzymania się od ujawnienia informacji poufnych, informowania zleceńodawcy lobbingu o jego obowiązkach wynikających z regulacji lobbingowej czy unikania konfliktu interesów.

⁷⁸ Warto w tym miejscu przywołać głośną w USA „afere Abramoffa”, w której doszło m.in. do złamania tego zakazu. Zob. raport „The Washington Post”: *Investigating Abramoff – Special Report*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/linkset/2005/06/22/LI2005062200936.html>.

⁷⁹ Zob. City of San Antonio Ethics Code and Lobbying Regulations of April 12, 2006.

⁸⁰ Art. 14. Chyba że przed innymi urzędami lub w innych instancjach.

⁸¹ Obecnie poza USA kodeksy etyczne dla lobbyistów przewidują ustawy: Peru, Quebecu i federalna kanadyjska, a także projekty: Szkocji, Argentyny (projekt nr 065-CD-02), Irlandii (załącznik do projektu).

⁸² P.B. Meunier, *Lobbying in Canada: Canada's First Guide to Federal and Provincial Lobbying Laws – Explained*, Fasken Martineau, Montreal 2004, <http://reports.fja.gc.ca/fc/2004/pub/v4/2004fc35033.html>.

Kodeksy, co do zasady, nie są zabezpieczone sankcjami państwowymi⁸³, a więc ich wpływ na praktykę lobbingową jest ograniczony. Jest to również powodem dużego poparcia ze strony organizacji i firm lobbyistycznych dla tej formy regulowania działalności lobbingowej. Jej fakultatywność odpowiada lobbyistom, którzy są z oczywistych powodów przeciwni poddaniu się kontroli państwa.

Do zalet kodeksów etycznych tworzonych przez organizacje branżowe dla swoich członków należy:

- łatwość ich wprowadzenia, nie wymagającego angażowania organów władzy państwowej czy samorządowej,
- potencjalnie duża skuteczność wynikająca z zainteresowania samych lobbyistów usuwaniem ze swojego grona osób nieuczciwych czy dopuszczających się działań nieetycznych.

Istotne mankamenty kodeksów to:

- ograniczony zakres obowiązywania i fakultatywny charakter; kodeks jest obowiązujący tylko dla członków danej organizacji na czas ich członkostwa; jedyną sankcją za złamanie kodeksu będzie wykluczenie z szeregów organizacji z ewentualnym podaniem tego faktu do publicznej wiadomości,
- brak dostępu władz państwowych i samorządowych do informacji na temat metod stosowanych przez lobbyistów czy poniesionych przez nich wydatków,
- brak realnego wpływu kodeksów na praktykę lobbyistyczną; kodeksy nie przewidują składania przez lobbyistów sprawozdań, które byłyby podawane do publicznej wiadomości.

Kodeksy etyczne są więc najwyżej uzupełnieniem właściwej regulacji lobbingu. Wobec ich fakultatywnego charakteru trudno jest określać je mianem alternatywnej formy regulacji.

Interesujące są wnioski zawarte w opracowaniu OECD dotyczącym samoregulacji lobbingu w formie kodeksów etycznych organizacji branżowych. Zdaniem autorów powodzenie takiej formy regulacji zależy od stopnia krytycyzmu opinii publicznej wobec działalności władz publicznych. Im jest on większy, tym mniejsze są szanse na powodzenie samoregulacji i rośnie waga regulacji ustawowej posługującej się sankcjami karnymi za nieprzestrzeganie przepisów. Wybór odpowiedniej formy regulacji zależy więc zdaniem autorów opracowania od realiów społeczno-politycznych danego państwa.

W przypadku samoregulacji autorzy proponują kilka sposobów na podniesienie jej skuteczności:

- uczynienie z kodeksu etycznego obowiązkowej normy postępowania dla lobbyistów,
- organizowanie obowiązkowych szkoleń z zasad etyki dla członków stowarzyszeń lobbyistycznych,
- wzmocnienie systemu egzekwowania zasad kodeksu etyki od członków stowarzyszeń lobbyistycznych,
- wprowadzenie systemu obowiązkowej rejestracji lobbyistów za pośrednictwem stowarzyszeń branżowych oraz raportowania pod auspicjami stowarzyszeń lobbyistycznych działalności lobbyistów z podaniem treści sprawozdań w internecie⁸⁴.

Propozycjom tym nie sposób odmówić słuszności, ale można zarzucić brak realizmu. Przyznają to nawet sami autorzy opracowania. Sposobem zapewnienia kodeksom

⁸³ Jedynie ustawa kanadyjskiej prowincji Quebec przewiduje możliwość nałożenia kary za naruszenie przez lobbyistę kodeksu etyki.

⁸⁴ *Lobbyists, government and public trust...*, op. cit., s. 61–62.

etycznym większej skuteczności byłoby np. powiązanie sankcji za naruszenie kodeksu w postaci wykluczenia z szeregów stowarzyszenia, z jednoczesnym rozwiązaniem kontraktu na świadczenie usług. Taka decyzja zależy jednak zawsze od zleceniodawcy lobbingu, czyli pracodawcy lobbysty, a stowarzyszenia branżowe nie mają na nią bezpośredniego wpływu.

Jak wiadomo, samoregulacja zdaje się być popularniejsza w krajach Europy Zachodniej, z czego – jeśli odwołamy się do spostrzeżeń zawartych w omawianym raporcie – można by wywodzić wniosek o wyjątkowej dojrzałości politycznej i obywatelskiej tamtejszych społeczeństw. Po pierwsze, teza ta nie wytrzymuje krytyki w przypadku porównania Europy Zachodniej do USA, gdzie wyłączna samoregulacja jest rzadkością, a nikt nie wątpi w istnienie rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie, nawet jeśli założyć, że skala działalności lobbingowej jest w Europie mniejsza niż w USA, co może być prawdą, nie należy zapominać, że rzadkość ustawowych, „twardych” regulacji lobbingu w Europie może być również efektem działalności samych lobbystów zainteresowanych w zablokowaniu prac nad ustawową, skuteczną (a więc dolegliwą) regulacją ich działalności, w której właśnie zakulisowość i nietransparentność są bardzo korzystne.

4. Podsumowanie

Zaprezentowany przegląd regulacji lobbingu samorządowego pozwala na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej:

- 1) Regulacja lobbingu samorządowego to zjawisko stosunkowo nowe. Nawet w USA i Kanadzie, krajów uchodzących w tej materii za pionierów i jednocześnie liderów, proces regulowania tej odmiany lobbingu wciąż trwa i znajduje się na stosunkowo wczesnym etapie. Poza kontynentem amerykańskim akty prawne dotyczące lobbingu samorządowego są niezwykle rzadkie, a dedykowane tej odmianie lobbingu prawie nie istnieją.
- 2) Regulacja lobbingu samorządowego przybiera jedną z czterech form:
 - fragmentu regulacji ogólnej, na ogół ustawy, co powoduje, że do lobbingu samorządowego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lobbingu na poziomie centralnym,
 - odrębnej regulacji uchwalonej w formie ustawy przez parlament,
 - odrębnej regulacji uchwalonej przez samorządowy organ prawodawczy, obowiązującej tylko na obszarze działania organu,
 - samoregulacji środowiskowej w formie kodeksu etycznego, obowiązującej członków stowarzyszeń zawodowych.

Za regulację lobbingu trudno jest uznawać przepisy dotyczące tylko rejestracji osób obecnych na posiedzeniach kolegialnych organów samorządowych. Ich podobieństwo do rejestru lobbystów jest jedynie pozorne.

- 3) Poszczególne regulacje lobbingu samorządowego wykazują wiele podobieństw, co wynika z faktu szukania przez prawodawców samorządowych inspiracji w obowiązujących już w innych jednostkach samorządowych aktach prawnych.
- 4) Regulacja lobbingu opiera się na stosowaniu środków służących z jednej strony ujawnieniu, a z drugiej kontrolowaniu przez władze państwa, wspólnoty samorządowej lub organizacji zawodowej – sposobów i przejawów działalności lobbingowej w celu eliminacji zjawisk negatywnych i maksymalnego wyzyskania korzyści płynących z lobbingu.

Regulacja nie jest potrzebna dla samego prowadzenia lobbingu, bowiem jest on zjawiskiem pierwotnym wobec regulacji prawnej i może z powodzeniem istnieć bez dedykowanych mu przepisów.

- 5) Skuteczna regulacja lobbingu wymaga istnienia dwóch obowiązków po stronie lobbystów: rejestracji i regularnej sprawozdawczości; obowiązek ten dotyczyć może uzupełniająco również zleceniodawców lobbingu oraz adresatów lobbingu. Nie są to jednak warunki wystarczające, aby zapewnić regulacji pełną skuteczność.
- 6) Do zagadnień kluczowych w procesie regulowania lobbingu samorządowego będą należeć:
 - zbudowanie poprawnej definicji lobbingu samorządowego, która obejmowałaby wszystkie jego przejawy; w tym celu powinno dojść do ścisłego określenia grona adresatów takiej działalności oraz jej przejawów i celów, wreszcie – zestawu koniecznych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych;
 - wprowadzenie obowiązkowej rejestracji i sprawozdawczości lobbystów;
 - popularyzacja kodeksów etycznych w formie szkoleń i egzaminów dla lobbystów i urzędników samorządowych;
 - odpowiednie wykorzystanie danych pochodzących od lobbystów, aby z jednej strony zwiększać przejrzystość procesu decyzyjnego, a z drugiej eliminować negatywne konsekwencje i przejawy wywierania wpływu na decydentów politycznych;
 - zestaw przywilejów dla lobbystów, którzy zdecydują się na poddanie rygorom regulacji; ta zachęta szczególnie w pierwszym okresie obowiązywania regulacji będzie miała istotny wpływ na jej skuteczność;
 - istnienie systemu sankcji za naruszenie przepisów regulacji lobbingowej, które zwiększałyby jej skuteczność.
- 7) Nie istnieje regulacja optymalna, która eliminowałaby wszystkie mankamenty lobbingu nieregulowanego lub sprawiała, że wykorzystywano by wszystkie korzyści, jakie dla organów władzy płyną z istnienia lobbingu. Z jednej strony powoduje to, że regulacje lobbingowe są stale poprawiane, z drugiej służy jako główny argument przeciwników poddawania lobbingu regulacji prawnej. W rezultacie wiele projektów takich regulacji nie doczekało się uchwalenia, przez co lobbing pozostaje wolny od jakiegokolwiek kontroli władz w zdecydowanej większości demokratycznych państw świata.

Należy zdać sobie sprawę, że lobbing istnieje i rozwija się bez konieczności uchwalania stosownej regulacji prawnej. Jej brak sprawia jednak, że nie tylko nie można skorzystać w pełni z dobrodziejstw lobbingu, ale także trudno jest przeciwdziałać jego negatywnym konsekwencjom. Wśród nich wspomnieć należy nie tylko zachowania zaliczane do przestępstw i ścigane na podstawie odrębnych przepisów (korupcja, płatna protekcja). Kiedy w codziennej działalności władz dochodzi do zachwiania równowagi między interesem wspólnym i partykularnym, na korzyść tego drugiego, wspieranego przez lobbystów – może nastąpić trudny do naprawienia spadek zaufania obywateli do organów władzy i ich decyzji. W efekcie dojść może także do znaczącego obniżenia partycypacji społecznej i politycznej obywateli, co jest już zjawiskiem bardzo niekorzystnym dla idei społeczeństwa obywatelskiego i jej rozwoju, a więc jednego z fundamentów nowoczesnych demokracji. Warto o tym pamiętać przystępując do dyskusji o potrzebie regulacji lobbingu w ogóle, a także jego samorządowej odmiany.

Nota o autorze:

Dr Marcin Michał Wiszowaty – prawnik konstytucjonalista, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, autor pierwszej polskiej monografii poświęconej regulacji prawnej lobbingu (*Regulacja prawna lobbingu na świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008).

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Publikacja powstała w ramach projektu „Ujawnienie mechanizmów lobbingu na szczeblu samorządu terytorialnego”, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Publikacja bezpłatna.

Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa
tel. +48 22 556 42 99
fax +48 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl