

Pozorna regulacja lobbingu

Stosowanie ustawy lobbingu przez wybrane organy władzy publicznej¹

Spis treści

Podsumowanie	2
Wprowadzenie	3
Rejestr lobbystów zawodowych	4
Wprowadzenie	4
Stan obecny	5
Zalecenia	9
Sprawozdania roczne o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez zawodowych lobbystów	11
Wprowadzenie	11
Stan obecny	11
Zalecenia	14
Informacja o zgłoszeniach zawodowych lobbystów	15
Wprowadzenie	15
Stan obecny	15
Zalecenia	16
Zalecenia	16
Rejestr lobbystów zawodowych	16
Sprawozdania roczne o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez zawodowych lobbystów	17
Informacja o zgłoszeniach zawodowych lobbystów	17
O Fundacji Frank Bold	18

¹Opracowanie jest aktualne na dzień 30 marca 2017 r. i zostało przygotowane przez Fundację Frank Bold w ramach projektu *Lobbying transparency in Poland*, finansowanego ze środków Open Society Initiative for Europe, jako część działań Fundacji Open Society. Dodatkowe informacje na temat Fundacji Frank Bold znajdują się na końcu dokumentu.

Podsumowanie

Mimo obowiązywania od 2005 r. ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa nie wiemy niemal nic o lobbingu w Polsce – tak zawodowym, jak i niezawodowym. Brak tej wiedzy wynika nie tylko ze złych rozwiązań zawartych w ustawie, ale przede wszystkim ze złej praktyki stosowania jej zapisów przez organy władzy publicznej, które mimo wielu obowiązków nie potrafią w odpowiedni sposób gromadzić i publikować danych dotyczących działalności lobbystów.

Z tych względów, pozostawiając na uboczu pilną potrzebę zasadniczej zmiany treści i założeń ustawy lobbingsowej, należy zauważyć, że przejrzystość lobbingu, w szczególności zawodowego, może ulec znacznej poprawie dzięki wprowadzeniu kilku zmian w praktyce stosowania obecnych przepisów:

1. stworzenie nowoczesnego Rejestru lobbystów, którego zawartość będzie mogła być przeszukiwana i filtrowana, w miejsce obecnego, źle sformatowanego pliku pdf;
2. połączenie z Rejestrem lobbystów danych zawartych w rocznych sprawozdaniach organów władzy publicznej oraz zgłoszeniach lobbystów, w taki sposób, żeby możliwym było w ramach jednej bazy danych ustalenie:
 - a. jacy lobbysci działali w danym organie władzy publicznej;
 - b. w jakich organach władzy publicznej działał dany lobbysta;
 - c. w imieniu kogo lobbysta podejmował wszystkie swoje działania;
 - d. w jakim przedmiocie działali poszczególni lobbysci;
 - e. kto reprezentował każdego lobbystę;
 - f. jacy lobbysci podejmowali działania w danym obszarze;
3. wzmocnienie uprawnień kontrolnych urzędników nadzorujących Rejestr, dzięki którym mogliby oni weryfikować spełnianie przez podmiot rejestrujący się jako lobbysta zawodowy ustawowych przesłanek, jak również prawidłowość i aktualność danych;
4. zobligowanie organów władzy publicznej do wypełniania ich obowiązków w zakresie publikowania sprawozdań rocznych, jak również zgłoszeń lobbystów;
5. wprowadzenie obowiązku korzystania z dokumentów w formie elektronicznej (dot. zarówno formularzy dla lobbystów, jak również wszelkich dokumentów wytwarzanych przez organy władzy publicznej), jak również wprowadzenie jednolitego wzoru sprawozdania rocznego, co pozwoli na znacznie szybsze przetwarzanie zawartych w nich danych.

Tak skonstruowany Rejestr lobbystów, korzystający z dostępnych już dzisiaj, ale źle sformatowanych i rozproszonych danych, pozwoli w jednym miejscu skoncentrować informacje o zawodowym lobbingu, na wzór takich rejestrów jak kanadyjski, amerykański czy unijny. Już teraz próbę scentralizowania wspomnianych danych podejmuje Fundacja Frank Bold na prowadzonym przez siebie portalu jawnylobbying.org.

Wprowadzenie

W uzasadnieniu projektu ustawy o działalności lobbingsowej podkreślono, że „problematyka lobbingu jest niezwykle ważnym i niezbędnym elementem tworzenia polityki gospodarczej i społecznej, przy czym należy zauważyć – w kontekście trwających negocjacji akcesyjnych na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej – że określenie ram prawnych wykonywania działalności lobbingsowej w Polsce ma szansę uczynić nasz kraj punktem odniesienia i porównań dla tych państw, które – jak dotąd – nie zmierzyły się jeszcze z problematyką określenia zasad i form wykonywania lobbingu”². Polska rzeczywiście takim punktem odniesienia się stała – obecnie obowiązująca ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa³ jest doskonałym przykładem dla innych krajów, w jaki sposób nie regulować lobbingu.

Mimo jednak trwającej od początku obowiązywania ustawy lobbingsowej słusznej krytyki⁴ zawartej w niej modelu kontroli lobbingu w Polsce, należy podkreślić, że ustawa ta miała pewien potencjał w zakresie zwiększenia przejrzystości działalności lobbystów. Potencjał, który jednak – z powodu zaniechań organów władzy publicznej lub też zaniedbań technologicznych – został w ciągu ostatnich ponad 10 lat zmarnowany i jest marnowany nadal.

Wśród rozwiązań, które mogły mieć wpływ na wzrost transparentności lobbingu w Polsce należy wymienić m.in.⁵:

1. wprowadzenie Rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową⁶;
2. nałożenie na organy władzy publicznej obowiązku corocznego publikowania informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową⁷;

² Uzasadnienie projektu ustawy o działalności lobbingsowej, IV Kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 2188, s. 12, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$AllByUnid\)/B38FE8C014A90465C1256DDA0041D06E/\\$file/2188.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($AllByUnid)/B38FE8C014A90465C1256DDA0041D06E/$file/2188.pdf)

³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.; dalej jako: ustawa lobbingsowa.

⁴ Por. np. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, Analizy i Opinie nr 79, Instytut Spraw Publicznych, 2007 oraz M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy”, 2006, nr 5 (76), B. Kwiatkowski, R. Deščiková, P. Bouda, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Frank Bold, 2016

⁵ Rozwiązań takich jest więcej (wspomnieć można choćby instytucję wysłuchania publicznego, czy też regulacji dot. udziału lobbystów w konsultacjach publicznych prowadzonych w ramach Rządowego Centrum Legislacji), jednakże na potrzeby niniejszego opracowania wybrano jedynie trzy wyżej wymienione.

⁶ Dalej jako: Rejestr lobbystów zawodowych. Rejestr jest obecnie prowadzony – na podstawie art. 10 ustawy lobbingsowej – przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z jego oryginalną wersją można zapoznać się tutaj: <https://bip.mswia.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-wykon/23846,Rejestr-podmiotow-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa.html>. Wersja rozbudowana o dodatkowe informacje oraz zawierająca wyszukiwarkę znajduje się na portalu jawnylobbing.org: <https://jawnylobbing.org/category/mswia/>.

⁷ Informacje te są opracowywane na podstawie art. 18 ustawy lobbingsowej. Dalej jako: sprawozdanie roczne.

3. nałożenie na organy władzy publicznej obowiązku niezwłocznego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia⁸.

Dzięki odpowiedniemu wdrożeniu wymienionych rozwiązań już dzisiaj powinna istnieć w Polsce, mimo wielu słabości ustawy lobbingowej, rozbudowana baza danych dot. zawodowego lobbingu, której analiza pozwalałaby na badanie zjawiska lobbingu, a w konsekwencji odpowiednie nowelizowanie obowiązujących przepisów, którego celem byłoby wyeliminowanie zauważonych luk, zwiększenie kontroli nad lobbingiem i jego przejrzystości.

Poniżej przedstawiamy krótką analizę tych rozwiązań, problemów związanych z ich stosowaniem przez organy władzy publicznej oraz proponujemy, m.in. w oparciu o Rejestr lobbingowy stworzony przez Fundację Frank Bold w ramach portalu jawnylobbing.org, możliwe do wprowadzenia usprawnienia, które przyczyniłyby się do wzrostu przejrzystości działalności lobbingowej, bez jednoczesnej zasadniczej zmiany brzmienia ustawy lobbingowej.

Rejestr lobbystów zawodowych

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 10 ustawy lobbingowej minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi jawny rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych. Zawodowa działalność lobbingowa nie może być wykonywana bez uzyskania wpisu do rejestru. Nie zastosowanie się do tego zakazu jest zagrożone karą pieniężną w wysokości od 3 000 zł do 50 000 zł.

Rejestr zawiera następujące dane:

- 1) firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową;
- 2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingową - numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej, o ile takie numery posiadają, oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
a także
- 3) nr wpisu, identyfikujący każdy zarejestrowany podmiot;
- 4) datę wpisu i późniejszych zmian;
- 5) datę i podstawę wykreślenia, o ile takie miało miejsce;

⁸ Dalej jako: informacja o zgłoszeniu zawodowego lobbysty. Zob. art. 16 ustawy lobbingowej.

- 6) sygnaturę akt;
- 7) uwagi⁹

Wpis do rejestru jest dokonywany na podstawie zgłoszenia, które wnosi się na urzędowym, papierowym, formularzu i podlega opłacie w kwocie 100 zł.

Informacje zawarte w rejestrze – z wyjątkiem adresów osób fizycznych – są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wykreślenie z rejestru następuje, bądź na wniosek zarejestrowanego podmiotu, bądź w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej¹⁰, organ prowadzący rejestr wykreśla z rejestru przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, których dotyczy to orzeczenie. Wykreślenie z rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy o działalności lobbingsowej¹¹ koszty powstania Rejestru miały wynieść ok. 20 tys. zł (komputer 10 tys. zł, drukarka 2,5 tys. zł, oprogramowanie narzędziowe i użytkowe 7,5 tys. zł; bez kosztów osobowych). Należy zauważyć, że koszt stworzenia całego portalu jawnyllobbing.org w 2016 r. był kilkukrotnie niższy.

Stan obecny

Zły format danych

Rejestr lobbystów zawodowych istnieje od 14 marca 2006 r.¹². Jego wygląd, dla osób zaznajomionych z rozwiązaniami stosowanymi za granicą (np. w Kanadzie, USA, Irlandii czy w instytucjach Unii Europejskiej), innymi polskimi rejestrami (np. KRS, CEIDG) czy też jakimikolwiek współczesnymi bazami danych dostępnymi online, może być zaskakujący. Składa się on bowiem z 43 stron A4, na których umieszczono podzieloną na 8 kolumn tabelę. Obecnie w Rejestrze znajdują się wpisy dot. 400 podmiotów, które się do niego zarejestrowały.

⁹ Pole to w dotychczasowej historii Rejestru, tj. od 14 marca 2006 r., nigdy nie zostało wypełnione.

¹⁰ Orzeczenie takie może zapaść na podstawie art. 41 Kodeksu karnego lub art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2016 r. poz. 1541). W dotychczasowej historii Rejestru lobbystów zawodowych nie zdarzyło się takie wykreślenie.

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o działalności lobbingsowej, IV Kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 2188, s. 18. Na marginesie należy

¹² W tym dniu dokonano w nim pierwszych wpisów.

REJESTR PODMIOTÓW WYKONUJĄCYCH ZAWODOWĄ DZIAŁALNOŚĆ LOBBINGOWĄ

Numer kolejny wpisu	Data wpisu do rejestru i daty wpisów późniejszych zmian	Firma przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingsową albo imię i nazwisko osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej taką działalność	Siedziba i adres przedsiębiorcy albo adres osoby fizycznej	Numer w rejestrze przedsiębiorców KRS albo numer w ewidencji działalności gospodarczej	Data i podstawa wykreślenia z rejestru	Sygnatura akt	Uwagi
00001	14.03.2006.	PolskaKompania Doradcza Sp. z o.o.	ul. Sportowa 36 05-806Komorów	0000202330	-	DAP/730-1/06	-
00002	14.03.2006.	Pleon Sp. z o.o.	ul. Olimpijska 11 02-636 Warszawa	0000186779	-	DAP/730-7/06	-
00003	14.03.2006.	MajchrzakKrzysztof	-	-	-	DAP/730-8/06	-
00004	14.03.2006.	GrzegorzZiemniak	-	-	-	DAP/730-11/06	-
00005	14.03.2006.	Związek Pracodawców „LEWŁATAN”	ul. Trębacka 4 00-071 Warszawa	0000164807	-	DAP/730-12/06	-
00006	14.03.2006.	„ONBOARD PUBLIC RELATIONS” Sp. z o.o.	ul. Wolska 88 01-141 Warszawa	0000184984	-	DAP/730-13/06	-
00007	14.03.2006.	DariuszKrupski	-	-	-	DAP/730-14/06	-
00008	16.03.2006.	Central European Consulting Sp. z o.o.	ul. Wiejska 12 00-490 Warszawa	0000187342	-	DAP/730-17/06	-

Pierwsza strona Rejestru lobbystów zawodowych

Do grudnia 2015 r. rejestr był publikowany jako plik doc, obecnie jego format to pdf. Jego poprzednia wersja pozwalała przynajmniej na przeszukiwanie treści Rejestru i jej kopiowanie; w obecnej jest to znacznie bardziej utrudnione. Co więcej w Rejestrze nie ma (i nigdy nie było) możliwości filtrowania danych. Dlaczego taka funkcja jest ważna? Na pierwszy rzut oka wydaje się, że obecnie w Polsce zarejestrowanych jest 400 lobbystów zawodowych. W istocie jednak jest ich o 24 podmioty mniej, czyli 376, jednak brak jest możliwości szybkiej weryfikacji tej informacji poprzez wyszczególnienie wyłącznie podmiotów zarejestrowanych albo wykreślonych – żeby dowiedzieć się, które podmioty (i na jakiej podstawie) zostały wykreślone z Rejestru należy przejrzeć jego wszystkie 49 stron.

Mimo tego, że Rejestr jest prostą tabelą stworzoną w programie Word zawiera bardzo wiele błędów w formatowaniu, które utrudniają analizę danych zawartych w Rejestrze oraz ich ponowne wykorzystanie. Jest to m.in.:

1. brak stosowania spacji między słowami;

Numer kolejny wpisu	Data wpisu do rejestru i daty wpisów późniejszych zmian	Firma przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingsową albo imię i nazwisko osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej taką działalność	Siedziba i adres przedsiębiorcy albo adres osoby fizycznej	Numer w rejestrze przedsiębiorców KRS albo numer w ewidencji działalności gospodarczej	Data i podstawa wykreślenia z rejestru	Sygnatura akt	Uwagi
00001	14.03.2006.	PolskaKompania Doradcza Sp. z o.o.	ul. Sportowa 36 05-806Komorów	0000202330	-	DAP/730-1/06	-
00002	14.03.2006.	Pleon Sp. z o.o.	ul. Olimpijska 11 02-636 Warszawa	0000186779	-	DAP/730-7/06	-
00003	14.03.2006.	MajchrzakKrzysztof	-	-	-	DAP/730-8/06	-
00004	14.03.2006.	GrzegorzZiemniak	-	-	-	DAP/730-11/06	-

2. różna wielkość czcionek;

00335	12.05.2015.	Sójka & Maciak – Adwokaci spółka komandytowa	ul. Litewska 3, lok. 1 60-605 Poznań	0000168377	-	DAP-WAR.760.15.2015	-
-------	-------------	--	--------------------------------------	------------	---	---------------------	---

3. różny format zapisów numerów identyfikacyjnych i sygnatur akt;

00343	17.06.2015.	Agnieszka Jadczyzyn Consulting	ul. Aluzyjna 33C, lok. 213, 03-149 Warszawa	NIP: 761-135-76-57	13.07.2016. Art. 11 ust. 9 ustawy	DAP-WAR.760.25.2015	-
00354	25.11.2015.	Kancelaria Radcy Prawnego „Traktat” Tomasz Szkaradnik	ul. Rynek 6 43-400Cieszyn	NIP:5481129430	-	DAPWAR.760.38.2015	-

4. pusty fragment stron (zob. np. s. 35);
5. wyrównywanie tekstu raz do środka, raz do lewej.

00344	24.06.2015.	RSM Poland KZWS Spółka Doradztwa Podatkowego S.A.	ul. Stary Rynek 38/39 61-772Poznań	0000133688	-	DAP-WAR.760.26.2015	-
00345	20.07.2015.	Cabaj Kotala Doradztwo Podatkowe Sp. z o.o.	ul. Emilii Plater 28 00-688Warszawa	0000529878	-	DAP-WAR.760.27.2015	-
00346	21.07.2015.	Independent Tax Advisers Doradztwo Podatkowe Sp. z o.o.	ul. Bednarska 7 00-310Warszawa	0000188872	-	DAP-WAR.760.28.2015	-

Rejestr pozbawiony danych

W Rejestrze znajdują się wyłącznie dane identyfikujące poszczególne zarejestrowane podmioty, co oznacza, że dowiemy się z niego wyłącznie kto jest lobbystą. Jest to zdecydowanie zbyt mało, żeby mówić o zwiększeniu przejrzystości lobbingu. Podstawowymi danymi, które powinny być zintegrowane z Rejestrem lobbystów zawodowych to nazwy ich klientów, przedmiot lobbingu, wpływ (lub jego brak) na ostateczny kształt danego aktu prawnego, lista osób działających w imieniu zarejestrowanego lobbysty, daty i miejsca spotkań lobbystów z przedstawicielami organów władzy publicznej czy w końcu treść przekazywanych tym przedstawicielom dokumentów (np. ekspertyz, opinii, wniosków). Informacje te są w posiadaniu organów władzy publicznej, jednakże nie stworzono centralnego systemu ich agregowania, na wzór rozwiązań przyjętych choćby w Kanadzie czy Irlandii.

Brak kontroli nad rejestracjami

Zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy lobbingowej organ prowadzący rejestr odmawia dokonania wpisu do rejestru w przypadku oczywistej bezzasadności zgłoszenia. O bezzasadności takiej możemy mówić w sytuacji, w której podmiot zgłaszający nie spełnia definicji ustawowej zawodowego lobbysty¹³ – zawartej w art. 2 ust. 2 ustawy lobbingowej – czyli nie jest podmiotem, który prowadzi zarobkową działalność lobbingową na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Opisana regulacja oznacza zatem, że w trakcie rejestracji zawodowego lobbysty organ rejestrujący ma obowiązek zbadać czy dany podmiot w ogóle będzie prowadził zawo-

¹³ Por.np. P. Kuczma (red.), *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń: TNOiK, 2013, s. 147

dową działalność lobbingową. Powinien zatem ustalić czy działalność taką będzie prowadził odpłatnie i na rzecz osób trzecich. W praktyce jednak¹⁴ kwestie te w ogóle nie są analizowane¹⁵, co prowadzi do sytuacji, w której w Rejestrze znajduje się znaczna liczba podmiotów prowadzących niezawodową działalność lobbingową, które bądź działają w imieniu własnym (dot. przede wszystkim osób fizycznych) czy też w interesie swoich członków (różne rodzaje stowarzyszenia, izby gospodarcze itp.). Znacząco zaciemnia to obraz lobbingu zawodowego w Polsce i oznacza jednocześnie, że liczba podmiotów będących w istocie lobbystami zawodowymi jest niższa niż zapisane 376 w Rejestrze.

Nieaktualne dane

Nie lepiej wygląda sytuacja z aktualnością danych. Co prawda zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy lobbingowej podmioty wpisane do rejestru mają obowiązek zgłosić organowi prowadzącemu rejestr zmiany danych podlegających wpisowi do rejestru w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia, ale w praktyce robią to bardzo rzadko. Oznacza to, że szereg informacji zawartych w rejestrze – w szczególności dotyczących nazw i adresów zarejestrowanych podmiotów – jest nieaktualna. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z faktu, że omawiany przepis jest klasycznym *lex imperfecta*, czyli normą prawną pozbawioną sankcji. Jej poprawa mogłaby nastąpić, bądź w momencie w którym organ rejestrujący zacząłby aktywnie badać aktualność danych w rejestrze i dokonywać ich zmian, bądź poprzez wprowadzenie realnych i nieuchronnych sankcji wobec lobbystów nieprzestrzegających swoich obowiązków – w postaci zawieszenia w prawach lobbysty albo wykreślenia z Rejestru.

Brak stosowania sankcji

Sankcje jednak nie pomogą jeżeli odpowiednie organy nie będą ich stosować. Ustawa lobbingowa w swoim art. 19 zawiera regulację, zgodnie z którą „podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru, podlega karze pieniężnej w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł”. Jak ustaliła Fundacja Frank Bold od początku obowiązywania ustawy lobbingowej do końca roku 2015 przepis ten nigdy nie został zastosowany¹⁶. Może to oczywiście oznaczać, że nikt nie prowadzi zawodowej działalności lobbingowej bez uprzedniej rejestracji, jednakże nikt w to nie wierzy, nawet organizacje międzynarodowe monitorujące przejrzystość

¹⁴ Zob. *Wzór urzędowego formularza zgłoszenia o dokonanie wpisu w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową*, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/27863/wzorwnioskuowpisdorejestruword.rtf>

¹⁵ Poza danymi identyfikującymi podmiot ubiegający się o wpis do Rejestru lobbystów zawodowych nie musi podawać żadnych danych. Formularz zgłoszenia zawiera jedynie miejsce na wpisanie przedmiotu działalności lobbingowej, której to jednak rubryki nie trzeba wypełniać („Wypełnia się na zasadzie dobrowolności”).

¹⁶ Pismo z Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do Fundacji Frank Bold z dnia 12 stycznia 2016 r., znak: DAP-WAR-0234-3-1/2016/MPi

lobbingu w Polsce¹⁷. Oznacza to, że również w tym zakresie organy nadzorujące działalność lobbingową (a zatem w tym konkretnym wypadku wszystkie organy władzy publicznej podlegające lobbingowi¹⁸) nie wywiązują się ze swoich obowiązków.

Zalecenia

W ocenie Fundacji Frank Bold warto obecnie rozważyć następujące kroki:

1. stworzenie rejestru lobbingowego z prawdziwego zdarzenia, który z jednej strony będzie odpowiadał standardom technologicznym drugiej dekady XXI w., a z drugiej będzie agregował wszystkie dostępne dane na temat lobbingu zawodowego w Polsce. Przy konstrukcji takiego rejestru można wzorować się na funkcjonujących już na świecie rozwiązaniach, jak choćby rejestr kanadyjski¹⁹ czy irlandzki²⁰. Rejestr taki powinien zawierać przynajmniej²¹:
 - a. wyszukiwarkę, dzięki której będzie możliwe wyszukiwanie po wszystkich danych dot. danego podmiotu;



¹⁷ „Wygląda na to, że działalność lobbingowa prowadzona jest przede wszystkim nieformalnie, poza strefą regulowaną, w oparciu o (nieformalne) powiązania między niektórymi parlamentarzystami i przedsiębiorcami oraz wpływ, jaki ci drudzy mogą wywierać na proces ustawodawczy dzięki swoim kontaktom z pierwszymi”. [w:] *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Poland, Fourth evaluation round, GRECO, 2012*. Raport dostępny m.in. na portalu jawnylobbing.org: <https://jawnylobbing.org/wp-content/uploads/rekomendacje/GO/GRECO%20-%20Fourth%20Evaluation%20-%20Poland.pdf>.

¹⁸ Zob. art. 17 ustawy lobbingowej: „W przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej niezwłocznie informuje o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej”.

¹⁹ Zob. <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/00035.html>

²⁰ Zob.

<https://www.lobbying.ie/app/Organisation/Search?currentPage=0&pageSize=10&queryText=&subjectMatters=&subjectMatterAreas=&lobbyingActivities=&period=&returnDateFrom=&returnDateTo=&client=>

²¹ Wszystkie grafiki pochodzą z portalu jawnylobbing.org.

- b. kartę lobbysty, która będzie zawierała wszelkie dostępne obecnie organom władzy publicznej dane dot. poszczególnych zawodowych lobbystów, wraz z dokumentami przekazanymi organom przez tego lobbystę, co można osiągnąć np. poprzez połączenie z Rejestrem lobbystów zawodowych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach organów władzy publicznej oraz zgłoszeniach lobbystów, w taki sposób, żeby możliwym było w ramach jednej bazy danych ustalenie:
- jacy lobbysci działali w danym organie władzy publicznej;
 - w jakich organach władzy publicznej działał dany lobbysta;
 - w imieniu kogo lobbysta podejmował wszystkie swoje działania;
 - w jakim przedmiocie działali poszczególni lobbysci;
 - kto reprezentował każdego lobbystę;
 - jacy lobbysci podejmowali działania w danym obszarze;

Dentons Europe Oleszczuk Spółka Komandytowa (pierwotnie: Salans, D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza Spółka Komandytowa)

Dane podstawowe	Dane dodatkowe	Rejestr Przejrzystości UE
Nazwa lobbysty: Salans, D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza Spółka Komandytowa		
Numer wpisu: 40		
Data wpisu: 04/05/2006		
Data zmiany:		
Siedziba i adres: ul. Emilii Plater 53 00-113 Warszawa		
Nr KRS/CEIDG: 61089		
Data wykreślenia: 06/06/2017		
Podstawa wykreślenia: Art. 11 ust. 9 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa		
Sygnatura akt: DAP/730-61/06		
Uwagi:		

Wykaz osób

+ Arkadiusz Krasnodębski								
- Michał Motylewski								
Parlament								
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Zgłoszenie</th> <th>Ważność</th> <th>Klient</th> <th>Przedmiot</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>14-1-2014</td> <td>31-12-2014</td> <td>Stora Enso Poland S.A.</td> <td>Akty prawne regulujące rynek energii i paliw oraz regulacje dotyczące infrastruktury przesyłowej</td> </tr> </tbody> </table>	Zgłoszenie	Ważność	Klient	Przedmiot	14-1-2014	31-12-2014	Stora Enso Poland S.A.	Akty prawne regulujące rynek energii i paliw oraz regulacje dotyczące infrastruktury przesyłowej
Zgłoszenie	Ważność	Klient	Przedmiot					
14-1-2014	31-12-2014	Stora Enso Poland S.A.	Akty prawne regulujące rynek energii i paliw oraz regulacje dotyczące infrastruktury przesyłowej					
+ Zbigniew Stasiak								

Kontakty lobbingsowe

Rok	Nazwa organu	Przedmiot lobbingu/nazwa aktu prawnego	Link
2013	Ministerstwo Finansów	Projekt z dnia 24 maja 2013 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (tzw. ustawa gazowa)	Pobierz dokument
2013	Ministerstwo Finansów	Projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Pobierz dokument
2013	Sejm	Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne	Pobierz dokument
2013	Senat	Ustawa - Prawo energetyczne	Pobierz dokument
2012	Ministerstwo Środowiska	Projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw	Pobierz dokument

- c. w przyszłości warto rozważyć dodanie do niego dodatkowych funkcjonalności dot. choćby regulacji zjawiska drzwi obrotowych czy śladu legislacyjnego²²;
2. wzmocnienie uprawnień kontrolnych urzędników nadzorujących Rejestr i odpowiednia zmiana treści formularza zgłoszenia o dokonanie wpisu w rejestrze, dzięki którym możliwa będzie weryfikacja spełniania przez podmiot ubiegający się o rejestrację ustawowych przesłanek, jak również prawidłowości i aktualności danych;
3. korzystanie z zawartych w ustawie lobbingowej sankcji, wobec osób wykonujących zawodową działalność lobbingową bez rejestracji.

Sprawozdania roczne o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez zawodowych lobbystów

Wprowadzenie

Do końca lutego każdego roku – na podstawie art. 18 ustawy lobbingowej - kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, biorące udział w procesie stanowienia prawa, mają obowiązek opracować sprawozdanie o działaniach podejmowanych wobec tych organów przez zawodowych lobbystów w roku poprzednim. Sprawozdanie to następnie podlega niezwłocznemu udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ewentualne wątpliwości, które mogą nasuwać się na tle tej regulacji dotyczą znaczenia zwrotu „organ władzy publicznej”, który w samej ustawie lobbingowej nie został zdefiniowany. Jak podkreśla się w doktrynie wobec braku w ustawie jakichkolwiek wyłączeń podmiotowych pojęcie to należy rozumieć maksymalnie szeroko²³. Oznacza to, że organem takim będą zarówno organy samorządu terytorialnego, jak również wojewodowie, ministrowie, organy centralne czy Prezydent RP – pod warunkiem, że w ramach swojej działalności biorą udział w procesie stanowienia prawa.

W związku z tym na potrzeby tego opracowania ograniczamy się do przeanalizowania sposobu publikowania sprawozdań rocznych przez ministerstwa i Prezydenta RP.

Stan obecny

Ministerstwa

Brak publikacji sprawozdań rocznych

Pod koniec roku 2016 istniało w Polsce 19 ministerstw. Oznacza to, że - wliczając KPRM - powinniśmy w odpowiednich Biuletynach Informacji Publicznej znaleźć łącznie co najmniej 20 dokumentów opisujących kontakty między zawodowymi lobbystami i rządem w roku 2016.

²² Por. np. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Frank Bold, 2016, s. 39 – 42, <https://jawnylobbing.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

²³ M. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 99 i n.

Do końca marca 2017 r. informacji nie opublikowało tylko Ministerstwo Cyfryzacji (choć kilka z nich nie zrobiło tego w ustawowym terminie), co jest zdecydowaną poprawą w stosunku do roku 2016. Jeszcze w czerwcu 2016 r., czyli niemal 4 miesiące po upływie wspomnianego terminu nie wszystkie sprawozdania były dostępne w Biuletynach Informacji Publicznej.

Informacji nie opublikowały wówczas Ministerstwa:

1. Cyfryzacji;
2. Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
3. Infrastruktury i Budownictwa;
4. Obrony Narodowej;
5. Spraw Zagranicznych;
6. Sprawiedliwości.

Problemy z publikacją informacji lobbingowych nie są jednak niczym nowym. Przedstawiony tu obowiązek istnieje od 2006 r. i jego przestrzeganie od samego początku było nie lada wyzwaniem dla większości ministrów i urzędów ich obsługujących. Co więcej po zmianie rządu w 2015 r. informacje lobbingowe dot. poszczególnych lat zniknęły z wielu Biuletynów, chociaż wcześniej były tam dostępne²⁴. Z czerwca 2016 r. z informacjami lobbingowymi nie można było się zapoznać na stronach internetowych Ministerstwa:

1. Edukacji Narodowej - lata: 2006 - 2007;
2. Finansów - lata: 2006 - 2011;
3. Kultury i Dziedzictwa Narodowego - lata: 2006 - 2009;
4. Nauki i Szkolnictwa Wyższego - lata: 2006 - 2011;
5. Rolnictwa i Rozwoju Wsi - lata: 2006 - 2014;
6. Sprawiedliwości - lata: 2006, 2007, 2009, 2011, 2012;
7. Sportu i Turystyki - lata: 2006 - 2008;
8. Spraw Wewnętrznych i Administracji - lata: 2006 - 2009;
9. Spraw Zagranicznych - lata: 2006 - 2010 oraz 2012 - 2014;
10. Środowiska - lata: 2006 - 2007;
11. Zdrowia - lata: 2006-2012.

Również Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku publikacji informacji lobbingowej, obejmującej lata 2006 – 2008.

W związku ze wskazanymi nieprawidłowościami Fundacja Frank Bold zwróciła się – w trybie dostępu do informacji publicznej – w czerwcu 2016 r. do wszystkich ministrów, którzy nie opublikowali informacji lobbingowych, a także do KPRM, z wnioskiem o udostępnienie odpowiednich dokumentów.

Po tej interwencji większość ministerstw opublikowała sprawozdania roczne nie tylko za rok 2015, ale też za lata wcześniejsze i, jak wskazano powyżej, zrealizowała ten obowiązek również w tym roku. Wśród niechlubnych wyjątków jest m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów czy Ministerstwo Sportu i Turystyki, które do dzisiaj nie opublikowały sprawozdań z lat 2006 – 2008.

²⁴ Por. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Frank Bold, 2016, s. 29 - 30

Rozproszenie danych

W wielu krajach²⁵ przyjęto zasadę koncentracji danych o lobbingu, co oznacza, że w ramach jednej bazy danych można zapoznać się z informacjami o kontaktach lobbystów z wieloma organami administracji publicznej. Polski ustawodawca nie uregulował tej kwestii, co doprowadziło do sytuacji, w której każdy z organów władzy publicznej publikuje sprawozdania roczne niezależnie od drugiego. Oznacza to, że w celu sprawdzenia w jakich ministerstwach lobbował dany lobbysta należy przejrzeć blisko 200 plików zgromadzonych na 20 stronach internetowych. Co więcej lokalizacja danych o lobbingu w ramach poszczególnych Biuletynów Informacji Publicznej jest różna, co dodatkowo znacznie utrudnia możliwość ich wyszukiwania.

Format publikowania sprawozdań rocznych

Zgodnie z ustawą lobbingową nie istnieje jeden wzór według, którego sprawozdanie roczne powinno być sporządzone, ani też nie określono formatu pliku, w którym powinno zostać opublikowane. Oznacza to, że każdy organ władzy publicznej ma w tym zakresie dowolność, z której niestety korzysta. Sprawozdania są publikowane zarówno w postaci ciągłego tekstu, w który wplecione są informacje o poszczególnych kontaktach z zawodowymi lobbystami, jak też w postaci tabel, gdzie każdy kontakt jest osobno wyszczególniony. Taka różnorodność prowadzi do znacznych trudności w analizowaniu treści sprawozdań, co negatywnie wpływa na ich potencjał w przedmiocie zwiększania przejrzystości działalności lobbingowej.

Także formaty plików, w których publikowane są sprawozdania są bardzo różne – zdarzają się pliki doc, pdf, jpg, png, html (dane jako integralna część danej strony internetowej). Sprawozdania czasami generowane są jako dokumenty elektroniczne, jednak co do zasady są to zeskanowane dokumenty papierowe. Wszystkie te elementy wpływają negatywnie na transparentność lobbingu zawodowego.

Prezydent RP

Zupełnie nadzwyczajny problem pojawia się w Kancelarii Prezydenta RP. Nie ulega wątpliwości, że informacje o wszelkich kontaktach lobbystów zawodowych z Prezydentem czy też jego Kancelarią, mające wywrzeć na niego wpływ, a mające związek choćby z prawem inicjatywy ustawodawczej, kompetencją do podpisywania albo wetowania ustaw, czy też ich prewencyjnego kierowania do Trybunału Konstytucyjnego powinny być publikowane w prezydenckim Biuletynie Informacji Publicznej, czyli na stronie prezydent.pl.

W związku z tym, że ustawa lobbingowa obowiązuje od 7 marca 2006 r. obowiązek publikacji sprawozdań rocznych istniał po raz pierwszy w roku 2007 i dotyczył roku 2006. Obecnie w BIP Prezydenta powinno być zatem opublikowanych 11 takich sprawozdań, obejmujących lata 2006 - 2016.

Niestety w prezydenckim Biuletynie Informacji Publicznej nie można znaleźć ani jednej informacji o działaniach podejmowanych wobec Prezydenta RP przez zawodowych lobbystów. Oznacza to, że obowiązku wynikającego z art. 18 ustawy lobbingowej nie wykonywała Kancelaria Prezydenta RP

²⁵ Np. w Kanadzie i Irlandii.

za czasów Prezydenta Lecha Kaczyńskiego (lata 2007-2010), Prezydenta Bronisława Komorowskiego (lata 2011-2015), ani nie robi tego Kancelaria Prezydenta Andrzeja Dudy (rok 2016¹).

Z uwagi na niezwykle istotną rolę Prezydenta RP w procesie ustawodawczym, co czyni go potencjalnym celem działań lobbingowych, oraz brak wypełniania przez Kancelarię Prezydenta RP obowiązku wynikającego z art. 18 ustawy lobbingowej Fundacja Frank Bold wystąpiła w dniu 20 czerwca 2016 r. z pytaniem - w trybie dostępu do informacji publicznej - w którym prosiliśmy m.in. o przesłanie rocznych informacji o kontaktach Prezydenta RP z zawodowymi lobbystami w latach 2006-2015.

Odpowiedź Kancelarii Prezydenta RP sprowadzała się do odmówienia przesłania wnioskowanych informacji, które nie są w Kancelarii sporządzane, z uwagi na rzekomy brak objęcia Prezydenta RP obowiązkami, wynikającymi z ustawy lobbingowej²⁶. Stanowisko to nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ustawy lobbingowej, co oznacza jednocześnie, że Kancelaria Prezydenta RP nie wywiązuje się od 2006 r. z nałożonych na nią obowiązków.

Zalecenia

Poza oczywistymi wnioskami sprowadzającymi się do stwierdzenia, że organy władzy publicznej powinny wywiązywać się ze swoich obowiązków określonych w ustawie lobbingowej i w terminie publikować sprawozdania roczne, w ocenie Fundacji Frank Bold warto obecnie rozważyć następujące kroki²⁷:

1. stworzenie jednolitego formatu sprawozdania rocznego dla wszystkich organów władzy publicznej – dotyczy to zarówno samej struktury dokumentu, jak i formatu pliku, w którym jest on publikowany;
2. publikowanie sprawozdań rocznych w formacie umożliwiającym przeszukiwanie ich treści i jej kopiowanie;
3. stworzenie wspólnej dla wszystkich organów władzy publicznej nowoczesnej bazy danych, w której byłyby publikowane sprawozdania roczne i która mogłaby zostać wykorzystana przy budowaniu nowej wersji Rejestru zawodowych lobbystów.

The image shows a screenshot of the 'Rejestr organów' website. On the left, there is a vertical list of government departments: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, and Ministerstwo Obrony Narodowej. An arrow points from 'Ministerstwo Finansów' to a table on the right. The table is titled 'Rejestr organów' and has columns for 'Rok', 'Uwagi', and 'Link'. The data in the table is as follows:

Rok	Uwagi	Link
2015	15 kontaktów lobbingowych	Pobierz
2014	21 kontaktów lobbingowych	Pobierz
2013	13 kontaktów lobbingowych	Pobierz
2012	15 kontaktów lobbingowych	Pobierz

Below the table, there are three 'Podobne' (Similar) items:

- Ministerstwo Rozwoju: 23 września 2016 W "Rejestr organów"
- Ministerstwo Energii: 23 czerwca 2016 W "Rejestr organów"
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej: 14 września 2016 W "Rejestr organów"

At the bottom left, there is a caption: 'Fragment listy organów we wspólnym rejestrze sprawozdań rocznych'. At the bottom right, there is another caption: 'Karta organu'.

²⁶ Pismo z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2016 r. do Fundacji Frank Bold, znak: BPU.0605.261.2016

²⁷ Wszystkie grafiki pochodzą z portalu jawnylobbing.org.

Informacja o zgłoszeniach zawodowych lobbystów

Wprowadzenie

W myśl art. 16 ustawy lobbingowej organy władzy publicznej zobowiązane są do niezwłocznego publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez zawodowych lobbystów, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez nich sposobu rozstrzygnięcia.

Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, każdy w zakresie swojego działania, określają szczegółowo sposób postępowania pracowników podległego urzędu z lobbystami zawodowymi oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów.

Stan obecny

Zgodnie z ustawą lobbingową nie istnieje jeden wzór według którego organy postępują wobec zawodowych lobbystów – każdy organ ma możliwość wydania w tym zakresie własnych regulacji, co na poziomie ministerstw z reguły przyjmuje formę zarządzenia ministra. Prowadzi to do sytuacji niepotrzebnego zróżnicowania procedur pomiędzy poszczególnymi organami.

Mimo jasnego obowiązku wynikającego z art. 16 ustawy lobbingowej organy władzy publicznej bardzo rzadko publikują informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez zawodowych lobbystów²⁸, informując o takich działaniach – o ile w ogóle²⁹ – dopiero na etapie rocznego sprawozdania, co wpływa negatywnie na przejrzystość lobbingu.

Warto zauważyć, że organy władzy publicznej nie wykorzystują w kontaktach z lobbystami zawodowymi dokumentów elektronicznych, co prowadzi do sytuacji – tak samo jak miało to miejsce w wypadku Rejestru lobbystów zawodowych czy sprawozdań rocznych – publikowania zgłoszeń takich lobbystów w postaci zeskanowanych dokumentów (często wypełnionych odręcznie, a zatem nieczytelnie), co stwarza trudności w skutecznym monitorowaniu transparentności działalności lobbingowej.

Co oczywiste, w świetle przedstawionych wcześniej problemów ze stosowaniem ustawy lobbingowej, każdy organ władzy publicznej jeżeli już publikuje treść zgłoszeń lobbystów zawodowych to robi to na własną rękę w swoim Biuletynie Informacji Publicznej, w znaczny sposób ograniczając możliwość obywatelom kontroli nad tym, gdzie dany lobbysta prowadzi swoją działalność (brak jest możliwości sprawnego przeszukania kilkudziesięciu stron internetowych i setek plików w celu ustalenia z jakimi organami dany lobbysta się kontaktował i w jakim celu).

²⁸ Wyjątek stanowią tu Ministerstwo Finansów, które publikuje co najmniej kilkadziesiąt takich informacji rocznie, czy też Ministerstwo Sprawiedliwości.

²⁹ Duża część sprawozdań rocznych zawiera informację o braku jakichkolwiek kontaktów z zawodowymi lobbystami. W wypadku wielu ministerstw deklaracje takie budzą uzasadnione wątpliwości. Takim przykładem może być choćby Ministerstwo Zdrowia, które mimo pilotowania bardzo wielu istotnych procesów legislacyjnych w roku 2016 nie zostało odwiedzone przez jakiegokolwiek lobbystę zawodowego (zob. <https://jawnylobbing.org/rejestr/mz/>), czy też Ministerstwo Obrony Narodowej, z którym po raz pierwszy w historii zawodowy lobbysta skontaktował się w roku 2016 (zob. <https://jawnylobbing.org/rejestr/mon/>).

Zalecenia

Poza oczywistym wnioskiem sprowadzającym się do stwierdzenia, że organy władzy publicznej powinny wywiązywać się ze swoich obowiązków określonych w ustawie lobbingowej i niezwłocznie publikować w Biuletynie Informacji Publicznej zgłoszenia zawodowych lobbystów, w ocenie Fundacji Frank Bold warto również rozważyć następujące kroki, mające na celu zwiększenie przejrzystości zawodowej działalności lobbingowej:

1. wprowadzenie, tam gdzie to możliwe, jednolitych procedur kontaktowania się pracowników organów władzy publicznej z zawodowymi lobbystami;
2. wprowadzenie formularzy elektronicznych dla lobbystów, którzy zgłaszają się do organów władzy publicznej, co ułatwi organom przetwarzanie takich zgłoszeń, jak również umożliwi obywatelom i organizacjom skuteczniejsze monitorowanie zawodowej działalności lobbingowej;
3. wprowadzenie centralnej bazy zgłoszeń zawodowych lobbystów, które będzie mogła być wykorzystana przy tworzeniu nowej wersji Rejestru lobbystów zawodowych.

Zalecenia

Na podstawie omówionych problemów w pierwszym rzędzie należy sformułować oczywisty wniosek, sprowadzający się do stwierdzenia, że organy władzy publicznej powinny wywiązywać się ze swoich obowiązków określonych w ustawie lobbingowej, w szczególności dot. kontroli nad działalnością zawodowych lobbystów, jak również w przedmiocie publikowania rocznych sprawozdań oraz jednorazowych zgłoszeń lobbystów.

W ocenie Fundacji Frank Bold warto również rozważyć następujące kroki, mające na celu zwiększenie przejrzystości zawodowej działalności lobbingowej:

Rejestr lobbystów zawodowych³⁰

1. Stworzenie rejestru lobbingowego z prawdziwego zdarzenia, który z jednej strony będzie odpowiadał standardom technologicznym drugiej dekady XXI w., a z drugiej będzie agregował wszystkie dostępne dane na temat lobbingu zawodowego w Polsce. Rejestr taki powinien zawierać przynajmniej:
 - a. wyszukiwarkę, dzięki której będzie możliwe wyszukiwanie po wszystkich danych dot. danego podmiotu;
 - b. kartę lobbysty, która będzie zawierała wszelkie dostępne obecnie organom władzy publicznej dane dot. poszczególnych zawodowych lobbystów, wraz z dokumentami przekazanymi organom przez tego lobbystę, co można osiągnąć np. poprzez połączenie z Rejestrem lobbystów zawodowych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach organów władzy publicznej oraz zgłoszeniach lobbystów, w taki sposób, żeby możliwym było w ramach jednej bazy danych ustalenie:

³⁰ Zob. Rejestr lobbystów dostępny na portalu jawnylobbing.org: <https://jawnylobbing.org/category/mswia/>

- i. jacy lobbysci działali w danym organie władzy publicznej;
 - ii. w jakich organach władzy publicznej działał dany lobbysta;
 - iii. w imieniu kogo lobbysta podejmował wszystkie swoje działania;
 - iv. w jakim przedmiocie działali poszczególni lobbysci;
 - v. kto reprezentował każdego lobbystę;
 - vi. jacy lobbysci podejmowali działania w danym obszarze;
 - c. w przyszłości warto rozważyć dodanie do niego dodatkowych funkcjonalności dot. choćby regulacji zjawiska drzwi obrotowych czy śladu legislacyjnego³¹.
2. Wzmocnienie uprawnień kontrolnych urzędników nadzorujących Rejestr i odpowiednia zmiana treści formularza zgłoszenia o dokonanie wpisu w rejestrze, dzięki którym możliwa będzie weryfikacja spełniania przez podmiot ubiegający się o rejestrację ustawowych przesłanek, jak również prawdziwości i aktualności danych;
3. Korzystanie z zawartych w ustawie lobbingowej sankcji, wobec osób wykonujących zawodową działalność lobbingową bez rejestracji.

Sprawozdania roczne o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez zawodowych lobbystów

1. Stworzenie jednolitego formatu sprawozdania rocznego dla wszystkich organów władzy publicznej – dotyczy to zarówno samej struktury dokumentu, jak i formatu pliku, w którym jest on publikowany.
2. Publikowanie sprawozdań rocznych w formacie umożliwiającym przeszukiwanie ich treści i jej kopiowanie.
3. Stworzenie wspólnej dla wszystkich organów władzy publicznej nowoczesnej bazy danych³², w której byłyby publikowane sprawozdania roczne, i która mogłaby zostać wykorzystana przy budowaniu nowej wersji Rejestru zawodowych lobbystów.

Informacja o zgłoszeniach zawodowych lobbystów

1. Wprowadzenie, tam gdzie to możliwe, jednolitych procedur kontaktowania się pracowników organów władzy publicznej z zawodowymi lobbystami.
2. Wprowadzenie formularzy elektronicznych dla lobbystów, którzy zgłaszają się do organów władzy publicznej, co ułatwi organom przetwarzanie takich zgłoszeń, jak również umożliwi obywatelom i organizacjom skuteczniejsze monitorowanie zawodowej działalności lobbingowej.

³¹ Por. np. B. Kwiatkowski, *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*, Frank Bold, 2016, s. 39 – 42, <https://jawnylobbing.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

³² Zob. Rejestr organów dostępny na portalu [jawnylobbing.org](https://jawnylobbing.org/category/rejestr-organow/): <https://jawnylobbing.org/category/rejestr-organow/>

3. Wprowadzenie centralnej bazy zgłoszeń zawodowych lobbystów, które będzie mogła być wykorzystana przy tworzeniu nowej wersji Rejestru lobbystów zawodowych.

O Fundacji Frank Bold

Fundacja Frank Bold to ekspercka organizacja prawnicza analizująca m.in. transparentność lobbingu oraz jego regulację w Polsce i Europie. W ramach tego obszaru swojej działalności Fundacja opublikowała w 2016 r. raport *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*³³, stanowiący podsumowanie projektu *Inviting stakeholders to the process of monitoring anti-corruption legislation and policies in Poland, Czech Republic and Slovakia* realizowanego przez Fundację, dzięki wsparciu Komisji Europejskiej. W tym samym roku Fundacja uruchomiła portal jawnylobbying.org, będący największą w Polsce bazą danych o lobbingu³⁴. Fundacja Frank Bold jest członkiem Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, promującej przystąpienia Polski do Partnerstwa na Rzecz Otwartego Rządu, jak również koalicji ALTER-EU, zrzeszającej przeszło 200 organizacji promujących przejrzystość lobbingu w Europie. Więcej informacji na temat działalności Fundacji Frank Bold można znaleźć na stronach: frankbold.pl, blog.frankbold.pl oraz jawnylobbying.org.



Publikacja współfinansowana ze środków projektu „Lobbying transparency in Poland”, finansowanego ze środków Open Society Initiative for Europe, jako część działań Fundacji Open Society.

³³Raport w pierwszym rozdziale próbuje odpowiedzieć na pytanie czym jest lobbying, w drugim przedstawia historię regulacji lobbingu w Polsce, Czechach i na Słowacji, w trzecim porównuje polską ustawę o działalności lobbingu w procesie stanowienia prawa z projektami ustaw czeskich i słowackich oraz regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej, zaś w czwartym prezentuje szereg rekomendacji, które mogą posłużyć do wprowadzenia regulacji zwiększającej transparentność lobbingu. Raport koncentruje się przede wszystkim na takich zagadnieniach jak definicja lobbingu i lobbysty, rejestr lobbingu, prawa i obowiązki lobbysty oraz lobbowanego podmiotu, regulacja zapobiegająca zjawisku drzwi obrotowych, regulacja śladu legislacyjnego (ang. *legislative footprint*) oraz sankcje. Raport do pobrania na portalu jawnylobbying.org: <https://jawnylobbying.org/wp-content/uploads/rekomendacje/NGO/Frank-Bold-Lobbying-%E2%80%93-a-risk-or-an-opportunity.pdf>

³⁴Celem portalu jawnylobbying.org jest maksymalne rzucenie światła na działalność lobbującą w Polsce, co odbywa się przede wszystkim poprzez stworzenie nowego rejestru lobbingu, który jest udoskonaloną wersją rejestrów prowadzonych przez polskie organy władzy publicznej. Można się z niego dowiedzieć kto jest w Polsce lobbystą zawodowym, kogo reprezentuje i w jakim obszarze działa, jakie osoby zatrudnia, żeby wykonywały w jego imieniu czynności lobbingu, czy działa także na arenie Unii Europejskiej i ile przeznaczają na to pieniądze. Na stronie jawnylobbying.org można przeczytać również artykuły na temat bieżących wydarzeń dot. transparentności lobbingu w Polsce i Europie, zapoznać się z polskimi i zagranicznymi regulacjami lobbingu, znaleźć raporty i rekomendacje dot. skutecznego normowania działalności lobbingu, przygotowane przez organizacje międzynarodowe i pozarządowe, a w przyszłości także zapoznać się z dobrymi praktykami jakie stosowane są w Polsce i na świecie.