

Opracowanie powstało w ramach projektu  
„Centrum Myśli Antykorupcyjnej”  
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”  
„Analiza nr 5 aktów prawnych pod kątem zagrożeń korupcyjnych”

### 1. Nazwa aktu prawnego

*Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (tekst jednolity Dz.U z 2017 r poz. 248).*

### 2. Cel wydania

*Zgodnie z art. 1 Ustawa określa zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingsowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.*

### 3. Podmiot przygotowujący akt prawny - Wnioskodawca

*Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

### 4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji\* - ocena zagrożenia

	Opis
<b>1. Ryzyko dziedziny</b>	
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza	Ustawa dotyczy bardzo wrażliwej sfery kontaktów lobbystów z administracją publiczną a przez to jest zagrożona korupcją urzędniczą a zatem jest na liście obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA.
b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów	Ustawa dotyczy tylko wąskiego zakresu działania lobbystów a mianowicie wyłącznie ich udziału w procesie stanowienia prawa a ponadto reguluje tylko i to w wąskim zakresie zarobkową działalność lobbingsową. Należy również zwrócić uwagę na bardzo dużą partykularność możliwych

	grup interesów w żaden sposób nie ograniczonych.
<b>2. Przebieg procesu legislacyjnego</b>	
a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej	Brak precyzyjnych informacji. Rządowy projekt ustawy o działalności lobbingowej wpłynął do Sejmu 28.10.2003 r. Pierwsze czytanie odbyło się 12.11.2003 r., w trakcie którego wpłynął wniosek o odrzucenie projektu ustawy w I czytaniu, jednak nie uzyskał on wymaganej ilości głosów a finalnie projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej. Komisja rozpatrywała projekt ustawy na posiedzeniach w dniach 2 marca, 27 kwietnia, 30 czerwca, 28 lipca, 21 października, 4, 18 i 25 listopada oraz 15 grudnia 2004 roku a także 6 i 19 stycznia, 16 lutego, 2, 9, 22 marca, 19 i 20 kwietnia 4, 18, 19 maja oraz 2 i 14 czerwca 2005 r. Drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu odbyło się 1 lipca 2005 r., gdzie również skierowano go ponownie do prac w Komisji Nadzwyczajnej. Komisja w ramach swoich prac zaproponowała 26 poprawek. Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się 7 lipca 2005 r. i w tym dniu ustawa została uchwalona przez Sejm. W tym samym dniu ustawę przekazano Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł żadnych poprawek a Prezydent podpisał ustawę w dniu 15.08.2005 r.
b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)	Nie stwierdzono opiniowania.
c) czas wystarczający na możliwości opiniowania	Brak informacji w tym zakresie. Należy jednak zwrócić uwagę na 6 miesięczne vacatio legis wejścia w życie tej ustawy.
d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych	Chociaż ustaw mówi o szerokim rozumienia działalności lobbingowej to jednak definiuje tylko zawodową działalność lobbingową jako zarobkową działalność lobbingową prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.
e) stosowanie określonych zasad lobbingu	Brak takich regulacji ustawowych przed wejściem w życie tej ustawy.

f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne	Przyczyną powstania ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa była tzw. afera Rywina czyli nieoficjalne, korupcyjne wpływanie na zmianę projektów ustaw.
g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przez podmioty zobowiązane	Ustawa tylko w podstawowy i bardzo ograniczony sposób reguluje zasady działania lobbystów w procesie stanowienia prawa.
<b>3. Wydatkowanie środków finansowych</b>	
Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje	Brak zidentyfikowanych analiz w tym zakresie należy uznać za duże zagrożenia. Istnieje możliwość wpływania na stanowienie prawa w kwestiach dotyczących wydatkowania nawet wielu miliardów złotych.
<b>4. Wpływ na funkcjonowanie organów</b>	
a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby	Nie zidentyfikowano mechanizmów zapewniających przygotowanie urzędników publicznych do tak czułej sfery kontaktów z lobbystami.
b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych	Art. 7 ustęp 7 mówi, że „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: 1) tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia, 2) wzór urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia.” Zgodnie z art. 9 ustęp 6 „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i sposób dokumentowania jego przebiegu, mając na uwadze zapewnienie identyfikacji osób uczestniczących w wysłuchaniu publicznym, swobody prezentacji racji i argumentów uczestników wysłuchania publicznego oraz sprawnego przebiegu wysłuchania.” Ponadto art. 11 ustęp 10 mówi, że „Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia: 1) sposób zgłaszania i dokonywania wpisów w rejestrze i ich aktualizacji, w tym wzór formularza zgłoszenia, 2) (uchylony) 3) wzór zaświadczenia o wpisie do rejestru, 4) wysokość opłaty za wpis do rejestru, ustalonej na poziomie niestanowiącym

	ograniczenia w zgłaszaniu zawodowej działalności lobbingowej do rejestru.”
c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.	Chociaż wpis do rejestru lobbystów jest czysto formalny to jednak brak jest precyzyjnych zasad uwzględniania lub nieuwzględniania zgłoszeń lobbystów w procesie legislacyjnym.
<b>5. Nadzór</b>	
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów	Zgodnie z art. 13 ustawy „W przypadku wydania 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), prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, organ prowadzący rejestr wykreśla z rejestru przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, których dotyczy to orzeczenie. Wykreślenie z rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej.” Jednocześnie rozdział 5 ustawy określa, że : „Art. 19. 1. 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. 2. Karę, o której mowa w ust. 1, nakłada w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej. 3. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień wpływu podmiotu, o którym mowa w ust. 1, na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa oraz zakres i charakter podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. 4. Karę pieniężną można nakładać wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru.”
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Brak rzeczywistej kontroli działalności lobbystów a jedynie formalna kontrola zasad prowadzenia rejestru lobbystów. Rejestr lobbystów nie przewiduje i nie zawiera żadnej informacji kto gdzie i na czym rzecz lobbował ani też jakie z tego tytułu osiągnął wynagrodzenie.
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	Ustawa nie przewiduje dodatkowych stanowisk pracy

## **5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.**

**Identyfikacja kilku czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji oraz fakt tylko ogólnej regulacji omawianej tematyki i pozostawienia wielu aspektów ich pracy bez żadnej praktycznej kontroli powoduje, iż należy uznać, że ryzyko zagrożeń korupcyjnych jest duże. Potencjalne straty finansowe związane z zagrożeniem korupcyjnym wynikającym z działalności lobbystów tak naprawdę nie zostały dotychczas zbadane i żaden organ publiczny nie dokonał ich rzetelnej analizy, co przez okres prawie 20 letniego obowiązywania ustawy jest rzeczą zastanawiającą. Natomiast sankcje za naruszenie tak sensytywnej ustawy można uznać wręcz za symboliczne. Należy również nadmienić, iż podejmowano późniejsze próby bardziej szczegółowej kontroli działalności lobbystów, jednak nie zakończyły się one wdrożeniem ich w postaci kompleksowej nowelizacji ustawy. Ponadto występuje również znaczne ryzyko strat reputacyjnych, niepochlebnych opinii z tym związanych. Należy jednak nadmienić, że była to pierwsza ustawa, która w jakikolwiek sposób określiła zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.**

Opracował: Sławomir Śnieżko

\*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów

publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.