

Stały kontakt  
z doradcą  
prawnym?

Alerty prawne i podatkowe DZP.

## Czy proponowane zmiany w regulacji lobbingu będą miały wpływ na branżę farmaceutyczną?

Trwają prace nad [projektem ustawy o jawności życia publicznego](#), która oprócz zmian dotyczących dostępu do informacji publicznej, składania oświadczeń majątkowych czy ochrony sygnalistów, zmienia również przepisy o lobbingu, znacząco rozszerzając zakres ich zastosowania. Projekt, budzący wiele kontrowersji, został przekazany (po powtórnych konsultacjach publicznych) do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Obecnie lobbing regulowany jest ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa i odnosi się jedynie do działań prowadzonych w toku postępowania legislacyjnego. Kluczową zmianą wprowadzoną w projekcie ustawy o jawności życia publicznego jest rozszerzenie pojęcia lobbingu o działalność nie tylko wpływającą na proces stanowienia prawa, ale również jego stosowania – np. wydawania decyzji administracyjnych czy wydatkowania środków publicznych.

### **WAŻNE! – znaczące rozszerzenie definicji lobbingu i lobbingu zawodowego**

#### **lobbing w obecnej ustawie:**

każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi **zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa**

#### **lobbing w projekcie:**

każde działanie podmiotów niebędących organami władzy publicznej lub upoważnionymi przez te organy przedstawicielami, prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, nieuregulowanymi w odrębnych ustawach, **zmierzające do wywarcia wpływu na podjęcie przez organ władzy publicznej rozstrzygnięć w określonym kierunku**

#### **lobbing zawodowy w obecnej ustawie:**

zarobkowa działalność lobbingowa **prowadzona na rzecz osób trzecich** w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób

#### **lobbing zawodowy w projekcie:**

lobbing o charakterze zarobkowym **prowadzony na rzecz osób lub podmiotów** w celu uwzględnienia interesów tych osób lub podmiotów

Zmianie ma ulec również definicja lobbingu zawodowego, który dotychczas dotyczył jedynie działań na rzecz osób trzecich, natomiast zastrzeżenie to usunięto w projekcie. Oznacza to, że podmiot występujący we własnej sprawie, przy zachowaniu pozostałych ustawowych przesłanek, również może zostać uznany za zawodowego lobbystę.

Kluczową przesłanką dla ustalenia, czy dane działanie jest lobbingiem czy nie, jest zdefiniowanie „organu władzy publicznej”, na którego wpływa lobbysta. Wskazane pojęcie nie zostało zdefiniowane na gruncie obowiązującej ustawy, jak również w projekcie ustawy o jawności życia publicznego. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że organem władzy publicznej jest instytucja, struktura organizacyjna lub jednostka władzy konstytucyjnej, tj. ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, uwzględniając w tym jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże w ujęciu funkcjonalnym za organ władzy publicznej uznawany jest każdy podmiot wykonujący część władzy publicznej na podstawie powierzenia lub przekazania przez uprawniony organ. W takim kontekście organem władzy publicznej mógłby być każdy podmiot uprawniony do władczego decydowania o sytuacji innych podmiotów czy nawet samodzielnie wydatkujący środki publiczne, np. oddział wojewódzki NFZ czy podmiot leczniczy. Należy jednak podkreślić, iż jest to dość daleko idąca interpretacja. Nie zmienia to jednak faktu, iż pojęcie organu władzy publicznej jest nieostre i brak definicji legalnej może prowadzić do różnej interpretacji, również szerszej niż obecnie stosowana, uzasadnionej kontekstem systemowym regulacji – wprowadzeniem transparentności. W związku z powyższym w naszej ocenie niezbędne jest doprecyzowanie zakresu przedmiotowego lobbingu, aby uniknąć wskazanych wątpliwości.

Niezależnie od powyższych wątpliwości, **bezsprzecznie organami władzy publicznej są m.in. Minister Zdrowia, Sejm i Senat (w tym komisje sejmowe i senackie) czy organy samorządowe (np. burmistrz, rada gminy lub miasta)**. Zatem, zgodnie z brzmieniem projektu ustawy o jawności życia publicznego, jakiegokolwiek próby wpływania na decyzje tych organów, również we własnej sprawie, spełniają przesłanki lobbingu. Literalna wykładnia przepisów prowadzi wręcz do absurdalnych wniosków, zgodnie z którymi wnioskodawca w postępowaniu administracyjnym również może zostać uznany za lobbystę. Natomiast prowadzenie działalności lobbingowej wiąże się z obowiązkami informacyjnymi, a w przypadku zarobkowego charakteru (lobbing zawodowy) również z obowiązkami rejestracyjnymi.

### Lobbing zawodowy

Zgodnie zarówno z obowiązującą ustawą, jak i projektem, lobbing zawodowy może być wykonywany przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną (niebędącą przedsiębiorcą) na podstawie umowy cywilnoprawnej. **Tym samym pracownik spółki farmaceutycznej zatrudniony na podstawie umowy o pracę nie spełnia powyższych kryteriów, jednak działania osób współpracujących na podstawie umowy o świadczenie usług, umowy zlecenia lub umowy o dzieło (np. komunikacja z samorządami prowadzona przez zewnętrzne siły sprzedażowe) mogą już zostać uznane za lobbing zawodowy.** Co istotne, w przypadku działań prowadzonych przez pracowników etatowych, powstają wątpliwości, czy za lobbystę zawodowego nie należałoby uznać spółki, która ich zatrudnia.

Obowiązkiem podmiotów prowadzących lobbing zawodowy jest wpis do jawnego rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przy czym w projekcie zostało zaproponowane podwyższenie opłaty za dokonanie wpisu – z obowiązujących 100 zł do 1 000 zł. Projekt wprowadza również obowiązek bieżącego informowania o działaniach lobbysty

zawodowego – podmiotach, w których wykonuje lobbing, podmiotach, w których interesie wykonuje lobbing oraz formach lobbingu – dane te również będą dostępne w rejestrze.

Ponadto lobbysta zawodowy będzie miał obowiązek przedstawienia organowi władzy publicznej, przed którym występuje, zaświadczenia o wpisie do rejestru. Natomiast jeżeli organ stwierdzi, że czynności wchodzące w zakres lobbingu zawodowego są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, ma obowiązek uniemożliwić mu dokonanie tych czynności oraz niezwłocznie poinformować Centralne Biuro Antykorupcyjne. Organ ma również obowiązek udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje dotyczące prowadzonej wobec niego zawodowej działalności lobbingowej.

Prowadzenie lobbingu zawodowego bez dokonania wpisu do rejestru podlega karze pieniężnej. Obecnie wynosi ona od 3 000 zł do 50 000 zł, natomiast projekt zawiera propozycję podwyższenia kary – od 10 000 zł do 100 000 zł.

### Lobbing w procesie legislacyjnym

W projekcie zostały również uszczegółowione zasady postępowania podmiotów, które chciałyby wpływać na proces stanowienia prawa. **W przypadku rządowego i parlamentarnego postępowania legislacyjnego wymagane jest zgłoszenie zarówno lobbingu niezawodowego (prowadzonego przez podmiot zaangażowany), jak i zawodowego. Dotyczy to również procesu tworzenia dokumentów rządowych takich jak strategie, programy czy sprawozdania.** Natomiast w toku prac nad projektami uchwał organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego wymagane jest zgłoszenie jedynie lobbingu zawodowego. Należy przy tym zaznaczyć, że z obowiązku zgłoszenia wyłączone zostały: udział w konsultacjach społecznych i opiniowaniu, wystuchaniu publicznym oraz wykonywanie zleconych opinii czy ekspertyz.

Co istotne, w projekcie zaproponowano, aby przy dokonywaniu zgłoszenia, oprócz podstawowych danych lobbysty, przedstawiał on dane podmiotów, których interes reprezentuje, wraz ze wskazaniem tego interesu oraz proponowanych rozwiązań. Natomiast podmioty zaangażowane działające w formie stowarzyszeń, fundacji lub organizacji np. pracodawców muszą przedstawić zestawienie podmiotów finansujących działalność statutową, jeżeli nie prowadzą działalności gospodarczej, a osoby fizyczne działające we własnym imieniu i niebędące lobbystami zawodowymi muszą załączyć zestawienie źródeł dochodów z określeniem podmiotów finansujących za okres ostatnich 12 miesięcy, łącznie z otrzymanymi darowiznami.

### Podsumowanie

Projekt ustawy o jawności życia publicznego w zakresie lobbingu miał doprecyzować przepisy, zapewnić ich egzekwowanie oraz zwiększyć transparentność podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Systematyka i brzmienie pojedynczych artykułów wskazują, że regulacja miała dotyczyć przede wszystkim lobbingu w procesie legislacyjnym, a rozszerzenie definicji zapewne wynikało z chęci uwzględnienia dokumentów rządowych, które nie stanowią aktów normatywnych. Niestety, w obecnej formie przepisy są dość nieprecyzyjne i mogą doprowadzić do rozszerzenia kręgu podmiotów spełniających definicję lobbysty. W naszej ocenie konieczne jest ich doprecyzowanie, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych.

Z poważaniem

Zespół refundacyjny DZP