



sieć obywatelska

WATCHDOG[^]

ZA ZAMKNIĘTYMI DRZWIAMI

LOBBING NA POZIOMIE LOKALNYM

Kwiecień 2026



Działamy na rzecz Jawności!

Za zamkniętymi drzwiami. Lobbing na poziomie lokalnym

prowadzenie warsztatów: Marzena Błaszczyk, Szymon Osowski

analiza danych monitoringu: Michał Zemełka

wywiady: Anna Barabasz, Agnieszka Krzaczek, Martyna Regent

redakcja: Martyna Bójko

skład: Autofocus

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

Kwiecień 2026

Działanie finansowane z projektu PROTEUS (Protecting EU Values and Fundamental Rights through Public Participation and Civil Society Assistance in Central Europe) Fundacji Transatlantyckiej, współfinansowane przez Unię Europejską. Wyrażone poglądy i opinie są poglądami i opiniami wyłącznie autora(-ów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury. Ani Unia Europejska, ani organ przyznający grant nie ponoszą za nie odpowiedzialności.

Spis treści

Wstęp	4
Obszary stanowienia prawa lokalnego i potencjalnego wpływu lobbingowego	5
Lobbing oczami mieszkańców	5
Ogólny obraz lobbingu	6
Najważniejsze obszary lobbingu	7
Planowanie przestrzenne i nieruchomości	7
Przetargi i zamówienia publiczne	7
Inwestycje środowiskowe i OZE	7
Kto prowadzi działania lobbingowe i do kogo są one kierowane?	8
Formy działań lobbingowych	9
Postrzegane korzyści z lobbingu	9
Zagrożenia	10
Jawność i postulaty zmian	10
Zaangażowanie obywateli	11
Monitoring rozwiązań antykorupcyjnych w samorządach	12
Najważniejsze wyniki	12
Regulacje dotyczące konfliktu interesów	12
Kodeks etyki	13
Procedury dotyczące działalności lobbingowej	13
Publicznie dostępne kalendarze spotkań	14
Informacje o działaniach lobbingowych	14
Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne	15
Lobbing w dokumentach samorządowych	15
Międzynarodowe standardy	16
Ograniczenia polskich regulacji dotyczących lobbingu	17
1. Rozszerzenie i urealnienie definicji lobbingu	17
2. Wprowadzenie obowiązku ujawniania kontaktów i śladu decyzyjnego	17
4. Wzmocnienie mechanizmów etycznych i przeciwdziałania konfliktowi interesów	18
5. Wzmocnienie egzekwowalności przepisów i systemu nadzoru	18
Ograniczenia analizy	18

Wstęp

Decyzje podejmowane na poziomie lokalnym – w gminach i miastach – mają bezpośredni wpływ na codzienne życie mieszkańców: od kształtu przestrzeni, przez inwestycje, po dostęp do usług publicznych. Jednocześnie to właśnie na tym poziomie procesy decyzyjne bywają najmniej przejrzyste, a mechanizmy wpływu – naj słabiej rozpoznane i opisane. Niniejszy raport powstał, aby przyjrzeć się temu zjawisku bliżej i odpowiedzieć na pytanie, jak w praktyce wygląda lobbing w samorządach, jakie rodzi konsekwencje dla lokalnej demokracji oraz przedstawić rekomendacje dla możliwych działań.

Raport jest częścią projektu „Lokalne wpływy, wspólna kontrola” finansowanego w ramach projektu PROTEUS (Protecting EU Values and Fundamental Rights through Public Participation and Civil Society Assistance in Central Europe) Fundacji Transatlantyckiej, współfinansowane przez Unię Europejską.

Punktem wyjścia dla tej analizy jest istotna luka systemowa. W Polsce działalność lobbingowa została uregulowana wyłącznie na poziomie rządowym i parlamentarnym, podczas gdy kluczowe decyzje dotyczące przestrzeni, inwestycji czy wydatkowania środków publicznych zapadają właśnie w samorządach. Brak obowiązku rejestrowania kontaktów z interesariuszami, jawnych kalendarzy spotkań czy spójnych standardów przejrzystości sprawia, że znaczna część działań wpływu pozostaje poza społeczną kontrolą.

W efekcie lobbing lokalny funkcjonuje w przestrzeni pomiędzy formalnymi mechanizmami partycypacji a nieformalnymi relacjami i praktykami, które są trudne do uchwycenia i oceny. Z jednej strony stanowi naturalny element procesu demokratycznego – umożliwia artykulację interesów i udział różnych grup w podejmowaniu decyzji. Z drugiej jednak, przy braku przejrzystości, może prowadzić do nierówności dostępu do władzy, uprzywilejowania wybranych środowisk oraz osłabienia zaufania do instytucji publicznych.

Raport opiera się na analizie wywiadów przeprowadzonych z osobami funkcjonującymi w różnych rolach w samorządzie lokalnym – radnymi, urzędnikami, przedstawicielami organizacji społecznych i biznesu oraz monitoringu rozwiązań antykorupcyjnych prowadzonych w samorządach. Uzupełnieniem są dane z monitoringu przeprowadzonego w samorządach, obserwacje dotyczące praktyk funkcjonujących w gminach i miastach oraz odniesienia do istniejących standardów przejrzystości, w tym rekomendacji międzynarodowych. Celem raportu jest nie tylko opisanie mechanizmów lobbingu lokalnego, ale także wskazanie obszarów ryzyka oraz kierunków możliwych zmian, które mogłyby wzmocnić jawność i odpowiedzialność władz lokalnych wobec mieszkańców

Obszary stanowienia prawa lokalnego i potencjalnego wpływu lobbującego



Na poziomie samorządu lokalnego możliwość wywierania wpływu – w tym działań o charakterze lobbującym – koncentruje się przede wszystkim tam, gdzie organy gminy lub miasta tworzą prawo miejscowe albo podejmują uchwały o charakterze generalnym i strategicznym. Choć formalnie zakres stanowienia prawa przez samorząd jest ograniczony do spraw lokalnych, to w praktyce obejmuje on obszary o dużym znaczeniu społecznym i ekonomicznym, co czyni je szczególnie podatnymi na działania różnych grup interesu.

Najważniejszym polem stanowienia prawa lokalnego jest planowanie przestrzenne. Obejmuje ono uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz – w nowym modelu – planu ogólnego gminy. To właśnie w tym obszarze decyzje rady gminy mają charakter normatywny i bezpośrednio wpływają na sposób wykorzystania gruntów. Zmiana przeznaczenia terenu, dopuszczalnej wysokości zabudowy czy funkcji obszaru może oznaczać znaczące konsekwencje finansowe, dlatego – jak wynika z wywiadów – jest to jeden z najbardziej intensywnie „lobbowanych” obszarów.

Drugą istotną kategorią są uchwały o charakterze finansowym i gospodarczym, w tym budżet gminy oraz wieloletnie prognozy finansowe. Choć nie są one klasycznym „prawem” w sensie regulacyjnym, decydują o kierunkach wydatkowania środków publicznych. W praktyce oznacza to możliwość wpływania na to, które inwestycje zostaną zrealizowane, w jakiej kolejności i na jaką skalę. Dla wielu interesariuszy – od przedsiębiorców po organizacje społeczne – jest to kluczowy obszar oddziaływania.

Kolejnym polem są akty prawa miejscowego regulujące zasady korzystania z usług publicznych i przestrzeni wspólnej. Należą do nich m.in. uchwały dotyczące gospodarki odpadami, zasad utrzymania czystości i porządku, opłat lokalnych, zasad funkcjonowania transportu publicznego czy korzystania z infrastruktury gminnej. Choć mają one bardziej „codzienny” charakter, wpływają bezpośrednio na mieszkańców i przedsiębiorców, co sprawia, że również tutaj pojawiają się próby oddziaływania na ich kształt.

Istotnym obszarem są także uchwały dotyczące polityk sektorowych, takich jak ochrona środowiska, polityka mieszkaniowa, programy rewitalizacji, strategie rozwoju czy lokalne programy społeczne. Choć często mają one charakter strategiczny lub programowy, wyznaczają ramy dla późniejszych decyzji inwestycyjnych i administracyjnych. To powoduje, że różne grupy interesu starają się wpływać na ich treść już na etapie projektowania.

Wreszcie, znaczenie mają również uchwały dotyczące zasad funkcjonowania instytucji i podmiotów zależnych od gminy, takich jak spółki komunalne czy jednostki organizacyjne. W tym przypadku wpływ dotyczy nie tylko regulacji, ale także kształtowania polityki kadrowej i zarządczej, co – jak wskazywali respondenci – bywa obszarem szczególnie podatnym na działania o charakterze nieformalnym.

Lobbing oczami mieszkańców

Analiza obejmuje 34 wywiady pogłębione, prowadzone w okresie od listopada 2025 do lutego 2026 oraz materiał

z 7 warsztatów dla lokalnej społeczności (Piaseczno, Gdańsk, Ośno Lubuskie, Suchy Las, Olsztynek, Katowice, Bydgoszcz), w których łącznie wzięło udział 109 osób. Respondenci i respondentki reprezentowali różne perspektywy: osób aktywnych, radnych, osób związanych z organami wykonawczymi, urzędników, sektora NGO oraz biznesu. Warsztaty odbyły się w 7 województwach (pomorskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, mazowieckim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i śląskim). Wywiady przeprowadzono z reprezentantami wszystkich województw (co najmniej dwie osoby z każdego województwa).

Zdecydowana większość badanych deklaruwała, że współpracuje lub miała kontakt z samorządem. Większość respon-

dentów regularnie obserwuje działania JST i interesuje się tym, co dzieje się w ich mieście lub gminie.

Za najczęstszy przedmiot lobbingu uznawano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i plan ogólny. Bardzo często pojawiały się także przetargi, sprzedaż nieruchomości, konkursy na stanowiska, wybór miejsc inwestycji oraz decyzje środowiskowe.

Najczęściej wskazywanym adresatem działań lobbingowych był organ wykonawczy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Respondenci wskazywali również jako osoby, do których kierowany jest lobbing urzędników pełniących funkcje kierownicze, poszczególnych radnych, przewodniczących rad oraz ekspertów zatrudnianych przez JST.

Ogólny obraz lobbingu



Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się obraz lobbingu jako zjawiska powszechnego, lecz jednocześnie słabo zdefiniowanego i niedostatecznie uregulowanego na poziomie lokalnym. Respondenci rzadko utożsamiali lobbing wyłącznie z formalną działalnością profesjonalnych lobbystów w procesie stanowienia prawa. Zdecydowanie częściej opisywali go jako szerokie spektrum działań wpływu — od oficjalnych form partycypacji, takich jak petycje, udział w komisjach czy składanie wniosków, po nieformalne relacje, kontakty towarzyskie, działania sponsoringowe, a także praktyki o charakterze klientelistycznym, nepotycznym czy balansujące na granicy korupcji.

Jak zauważył jeden z respondentów: „Lobbing istnieje i musi być obecny w przestrzeni publicznej. Jest formą przekonywania do jakiegoś punktu widzenia. Lobbing bardzo łatwo może przerodzić się w korupcję” (wywiad 22). Inny badany zwrócił uwagę na istotne rozróżnienie między działaniami jawnymi i nieformalnymi: „Czym innym jest pójście do lokalnej władzy i próba jawnego przekonywania, a czymś innym klientelizm —

załatwianie w zaciszu gabinetu” (wywiad 25).

Dodatkowo respondenci podkreślali, że granica między dopuszczalnym wpływem a działaniami problematycznymi jest często płynna i zależy od kontekstu oraz stopnia przejrzystości. W jednej z wypowiedzi wskazano na codzienny, „zwyczajowy” wymiar tych praktyk: „Najczęściej to są drobne sprawy — ktoś chce chodnik, ktoś chce lampę, ktoś chce załatwić coś dla swojej ulicy. I idzie bezpośrednio do wójta, bo uważa, że tak jest skuteczniej niż przez formalne procedury” (wywiad 26). Tego rodzaju działania, choć nie zawsze postrzegane jako lobbing, w praktyce wpisują się w mechanizmy wpływania na decyzje publiczne.

Kluczowym wnioskiem jest to, że dla wielu respondentów problemem nie jest samo istnienie lobbingu jako formy artikulacji interesów, lecz brak przejrzystości tych procesów, nierówny dostęp do decydentów oraz wyraźna przewaga lepiej zorganizowanych i silniejszych grup interesu.

Najważniejsze obszary lobbingu

Planowanie przestrzenne i nieruchomości

Najsilniej akcentowanym obszarem, w którym respondenci dostrzegają działania lobbingowe, było planowanie przestrzenne, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, plan ogólny, decyzje o warunkach zabudowy, zmiana przeznaczenia gruntów oraz inwestycje deweloperskie. Wypowiedzi badanych wskazują, że właśnie w tym obszarze krzyżują się interesy biznesu, władz samorządowych oraz mieszkańców, a jednocześnie potencjalne korzyści finansowe są szczególnie wysokie.

Respondenci podkreślali, że nawet pozornie niewielkie zmiany w dokumentach planistycznych mogą mieć znaczące konsekwencje ekonomiczne. Jak zauważył jeden z badanych: „Budownictwo/deweloperka to największy obszar na styku biznesu i JST. Nawet niewielka zmiana w projekcie, np. metraż czy dodatkowe piętro, ma ogromny wpływ na finanse” (wywiad 8). W innym wywiadzie wskazano na dominującą rolę podmiotów gospodarczych w tym procesie: „Zmiana zagospodarowania planu miejscowego. Mieszkańcy lobują, ale głównie firmy deweloperskie. Zabezpieczenie interesu deweloperów to główny lobbing, jaki dostrzegam” (wywiad 34).

Analiza wypowiedzi pokazuje, że obszar planowania przestrzennego jest postrzegany jako szczególnie podatny na wpływy zewnętrzne, a jednocześnie kluczowy z punktu widzenia długofalowego rozwoju gminy i jakości życia mieszkańców.

Przetargi i zamówienia publiczne

Drugim istotnym obszarem, w którym respondenci identyfikowali działania lobbingowe, były przetargi i zamówienia publiczne. W wypowiedziach badanych pojawiały się nie tylko bezpośrednie zarzuty dotyczące „ustawiania” postępowań, lecz także opisy bardziej złożonych i trudniejszych do uchwycenia mechanizmów wpływu. Wskazywano m.in. na możliwość oddziaływania na treść specyfikacji zamówienia, dzielenie zamówień na mniejsze części w celu obejścia bardziej rygorystycznych procedur, a także preferowanie określonych podmiotów – w tym lokalnych firm lub wykonawców powiązanych z decydentami.

Jak zauważył jeden z respondentów: „Próbuje się wpływać na specyfikację zamówienia tak, aby ułatwić wybór konkretnej grupy. I zwykle to może nie wyglądać podejrzanie. Ale bardzo często to jest lobbing” (wywiad 29). Inny badany zwracał uwagę na zróżnicowanie mechanizmów w zależności od skali zamówienia: „Przy dużych przetargach: cena. Przy małych – stricte personalne układy” (wywiad 20).

Warto jednak zauważyć, że część respondentów sygnalizowała wątpliwości co do tego, czy wszystkie opisane praktyki można jednoznacznie zakwalifikować jako lobbing. W niektórych przypadkach chodzi bowiem o działania mieszczące się formalnie w ramach obowiązujących procedur, takie jak konsultowanie zapisów specyfikacji czy zgłaszanie uwag przez potencjalnych wykonawców. Granica między dopuszczalnym wpływem a działaniami problematycznymi bywa w tym obszarze szczególnie nieostra, co utrudnia jednoznaczną ocenę.

Jednocześnie respondenci często wskazywali na przesunięcie punktu ciężkości wpływu na wcześniejsze etapy procesu zamówieniowego – jeszcze przed formalnym ogłoszeniem przetargu. To właśnie na etapie definiowania potrzeb, przygotowywania dokumentacji czy określania warunków udziału

w postępowaniu istnieje największa możliwość kształtowania wyniku w sposób trudny do późniejszego zakwestionowania. W tym kontekście formalna transparentność procedury nie zawsze przekłada się na rzeczywistą konkurencyjność.

Z wypowiedzi badanych wynika również, że szczególnie w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego większe znaczenie mogą mieć relacje osobiste oraz lokalne powiązania, które wpływają na wybór wykonawców w przypadku zamówień o niższej wartości. Mechanizmy te, choć często trudne do udowodnienia, mogą mieścić się w granicach formalnej zgodności z przepisami, co dodatkowo komplikuje ich ocenę i utrudnia rozróżnienie między legalnym wpływem a niepożądanymi praktykami.

Choć badani dostrzegają w tego typu przypadkach różne działania zakulisowe, trudno uznać je za mieszczące się w ramach zjawiska lobbingu.

Inwestycje środowiskowe i OZE



W wielu wypowiedziach respondentów wyraźnie wyodrębnił się obszar inwestycji postrzeganych jako potencjalnie uciążliwe społecznie i środowiskowo. Najczęściej wskazywano na farmy wiatrowe, instalacje fotowoltaiczne, biogazownie, spalarnie odpadów, ферmy drobiu czy zakłady przemysłowe, takie jak lakiernie. To właśnie w tych przypadkach mechanizmy wpływu były najczęściej dostrzegane i budziły największe kontrowersje.

Jak zauważył jeden z badanych: „Firma z sektora prywatnego lobują za swoimi interesami. Na moim przykładzie lokalnym – turbiny wiatrowe” (wywiad 27). W wielu relacjach podkreślano, że tego typu inwestycje wiążą się z dużą skalą potencjalnych zysków, co sprzyja intensyfikacji działań ukierunkowanych na uzyskanie przychylności władz lokalnych oraz społeczności.

Respondenci wskazywali jednocześnie, że działania inwestorów rzadko ograniczają się do formalnych kontaktów z organami decyzyjnymi. Istotnym elementem strategii wpływu jest równoległe oddziaływanie na mieszkańców i lokalne środowiska społeczne. W tym celu wykorzystywane są różnorodne formy aktywności o charakterze promocyjnym i sponsorinowym, które z jednej strony budują pozytywny wizerunek inwestora, a z drugiej – mogą osłabiać potencjalny sprzeciw wobec inwestycji.

Jak relacjonował jeden z respondentów: „Odbývają się eko-konkursy w szkołach, ale także pikniki strażackie z zakupem sprzętu” (wywiad 27). W innych wypowiedziach pojawiały się również przykłady wsparcia dla ochotniczych straży pożarnych, kół gospodyń wiejskich, organizacji senioralnych czy

inicjatyw infrastrukturalnych, takich jak place zabaw lub wydarzenia lokalne.

Z wypowiedzi badanych wynika, że tego rodzaju działania są często ambiwalentnie oceniane. Z jednej strony przynoszą one realne, doraźne korzyści dla społeczności lokalnych, które mogą odczuwać brak wsparcia ze strony samorządu lub ograniczone możliwości finansowe. Z drugiej strony pojawia się przekonanie, że mogą one pełnić funkcję narzędzia wpływu – budowania przychylności społecznej wobec inwestycji, która w dłuższej perspektywie może wiązać się z kosztami środowiskowymi lub społecznymi.

W niektórych przypadkach respondenci zwracali uwagę, że działania te prowadzą do asymetrii wpływu między inwestorem a mieszkańcami, zwłaszcza tymi, którzy sprzeciwiają się inwestycji, ale nie dysponują porównywalnymi zasobami finansowymi ani możliwościami oddziaływania. W efekcie proces podejmowania decyzji może być postrzegany jako nierówny, a stanowiska krytyczne – marginalizowane.

Jednocześnie część badanych podnosiła wątpliwość, czy wszystkie tego typu aktywności należy jednoznacznie kwalifikować jako lobbing. Wskazywano, że działania o charakterze sponsoringowym czy społecznym mogą mieścić się w ramach standardowej działalności biznesowej i odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw (CSR). Granica między budowaniem relacji ze społecznością a wywieraniem wpływu na decyzje publiczne pozostaje w tym obszarze nieostra, co dodatkowo komplikuje ocenę tych praktyk. Wskazano także, że jako lobbing mogą być uznane działania, które nie wiążą się bezpośrednio z tworzeniem prawa na poziomie lokalnym. Kluczowe znaczenie ma nie tylko tworzenie przepisów, lecz także wpływ na organy stosujące je w praktyce.

Kto prowadzi działania lobbingowe i do kogo są one kierowane?

W wypowiedziach respondentów wyraźnie zarysowuje się szerokie spektrum podmiotów starających się wpływać na decyzje samorządów. Najczęściej wskazywano na firmy lokalne, inwestorów i deweloperów, ale także rolników, zorganizowane grupy mieszkańców, radnych, organizacje pozarządowe, kluby sportowe, środowiska senioralne oraz lokalnych polityków. Obraz ten pokazuje, że wpływ na procesy decyzyjne w samorządzie nie jest domeną jednej kategorii aktorów, lecz wynika

z aktywności wielu różnych środowisk, reprezentujących zarówno interesy ekonomiczne, jak i społeczne.

Jednocześnie niemal we wszystkich wywiadach jako kluczowy adresat tych działań wskazywany był organ wykonawczy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Respondenci wielokrotnie podkreślali, że to właśnie na tym poziomie koncentruje się realna władza decyzyjna, co czyni go głównym adresatem działań lobbingowych. Jak ujął to jeden z badanych: „*Organ wykonawczy to clou działania JST. To często władza skupiona w jednych rękach, w wąskich kręgach organu wykonawczego i kilku doradców*” (wywiad 8). Inny respondent formułował tę obserwację jeszcze bardziej bezpośrednio: „*Dojście do burmistrza jest kluczowe, żeby inwestować*” (wywiad 18).

Rola organów stanowiących, takich jak rada gminy czy miasta, była oceniana bardziej ambiwalentnie. Z jednej strony wskazywano na ich potencjał jako mechanizmu kontroli i równoważenia władzy wykonawczej. Z drugiej jednak strony często pojawiały się opinie, że w praktyce rady bywają zależne od organu wykonawczego lub funkcjonują jako ciało formalnie zatwierdzające wcześniej uzgodnione decyzje. W niektórych wypowiedziach sugerowano wręcz, że proces decyzyjny w istotnych sprawach rozstrzyga się poza formalnymi posiedzeniami, a rola rady ogranicza się do ich ostatecznego „przyklepania”.

Jednocześnie radni byli opisywani jako aktorzy pełniący podwójną rolę. Z jednej strony są adresatami działań lobbingowych, zwłaszcza w sytuacjach, gdy układ sił w radzie ma znaczenie dla przyjęcia określonych rozstrzygnięć. Z drugiej strony sami podejmują działania o charakterze wpływu – zarówno w sposób formalny (interpelacje, wnioski), jak i nieformalny, poprzez bezpośrednie rozmowy z organem wykonawczym czy zabieganie o realizację inwestycji w swoim okręgu wyborczym. W części wypowiedzi pojawiał się także wątek wykorzystywania mandatu radnego do przyspieszania indywidualnych spraw lub wzmocnienia pozycji określonych grup interesu. Wskazywano również, że poziom wiedzy radnych o ich kompetencjach bywa zróżnicowany, co może wpływać na ich podatność na oddziaływanie oraz ograniczać ich realną funkcję kontrolną wobec organu wykonawczego. Innym pojawiającym się problemem, sygnalizowanym także w ramach prowadzonych warsztatów, były kwestie związane z nieformalnymi spotkaniami radnych i podejmowaniem decyzji przed obradami właściwych komisji. Wskazywano też, że komisje nie służą już dyskusji, często są formalnym „odbębnieniem” procedury przed sesją rady.

Formy działań lobbingowych



Respondenci wskazywali szeroki wachlarz form wywierania wpływu na decyzje samorządowe, obejmujące zarówno działania formalne, jak i nieformalne. Do najczęściej opisywanych należały bezpośrednie spotkania z przedstawicielami władz – zarówno w siedzibach urzędów, jak i poza nimi – a także kontakty telefoniczne oraz relacje prywatne. Wskazywano również na znaczenie tradycyjnych narzędzi partycypacyjnych, takich jak pisma, petycje czy wystąpienia podczas posiedzeń komisji i sesji rady, choć często oceniano je jako mniej skuteczne niż działania nieformalne.

Istotną rolę odgrywają także różnego rodzaju wydarzenia o charakterze towarzyskim i środowiskowym, w tym kolacje, jubileusze czy lokalne uroczystości, które tworzą przestrzeń do budowania relacji i prowadzenia rozmów poza oficjalnym obiegiem. Respondenci zwracali uwagę na wykorzystywanie lokalnych mediów jako narzędzia wpływu, a także na zaangażowanie polityków wyższego szczebla, którzy mogą oddziaływać na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym.

Szczególnie wyraźnie akcentowano znaczenie nieformalnych form kontaktu, postrzeganych jako bardziej efektywne niż procedury oficjalne. Jak wskazano w jednym z wywiadów: „Najczęściej akceptowane i preferowane są spotkania bezpośrednio twarzą w twarz w zaciszu gabinetu, bez widzów.” (wywiad 24). W innym przypadku respondent opisywał jeszcze szerszy kontekst takich relacji: „Spotkania przy alkoholu, spotkania towarzyskie z osobami decyzyjnymi, prywatne znajomości, lokalne zależności dużych pracodawców z gminą.” (wywiad 2).

Ważną kategorię stanowią również działania o charakterze promocyjnym i sponsoringowym, które – choć często przed-

stawiane jako wsparcie dla społeczności lokalnej – mogą pełnić funkcję budowania przychylności i wpływu. Jak zauważyła jedna z respondentek: „Korzyści w postaci różnych imprez dla społeczności. Zagrożeń jest dużo więcej i są one związane z ukrywaniem informacji.” (wywiad 31).

Podczas jednego z warsztatów wskazano, że niektóre sprawy załatwia się z przedstawicielami władzy wykonawczej podczas niedzielnej mszy w kościele. Trzeba przyjść na mszę o odpowiedniej godzinie i wtedy jest szansa nieformalnej rozmowy i załatwienia sprawy. Jest to wiedza powszechnie znana w lokalnej społeczności, choć rzadko mówi się o niej otwarcie.

Opisane praktyki pokazują, że wpływ na decyzje samorządowe jest wywierany wieloma kanałami, a granica między działaniami dopuszczalnymi a problematycznymi bywa płynna i zależna od kontekstu oraz stopnia jawności.

Postrzegane korzyści z lobbingu

Badani nie postrzegali lobbingu wyłącznie w kategoriach negatywnych. Respondenci wskazywali, że może on pełnić istotne funkcje w życiu publicznym – ujawniać problemy, które inaczej pozostałyby niewidoczne, mobilizować mieszkańców do działania, wzmacniać organizacje społeczne oraz umożliwić prezentację różnych perspektyw w procesie decyzyjnym. Wskazywano także, że lobbing bywa czynnikiem przyspieszającym potrzebne działania i – pod warunkiem zachowania jawności – może prowadzić do podejmowania lepszych, bardziej przemyślanych decyzji.

Jak ujął jeden z respondentów: „Korzyści – możliwość poznania innej perspektywy. Im więcej głosów w danej sprawie, tym

lepsy jest to motor napędowy do sensownych zmian.” (wywiad 7). W podobnym tonie wypowiadała się inna osoba, podkreślając dynamikę tego zjawiska: „Lobbying to szansa na wdrażanie zmian. Strona lobbująca jest stroną aktywną, dynamiczną – to energia, która może wywołać zmianę.” (wywiad 28).

Szczególnie pozytywnie oceniano działania podejmowane przez obywateli i organizacje społeczne, o ile miały charakter jawny i były ukierunkowane na interes publiczny, a nie partykularne korzyści.

Zagrożenia



W wypowiedziach respondentów pojawiał się także krytyczny obraz konsekwencji lobbingu na poziomie lokalnym. Najczęściej wskazywano na ryzyko korupcji oraz rozwój relacji klientelistycznych, którym często towarzyszą brak przejrzystości procesów decyzyjnych oraz nierówne traktowanie różnych grup interesu. Zwracano uwagę na zjawisko zawłaszczania decyzji publicznych przez wąskie kręgi powiązanych podmiotów, a także na instrumentalne wykorzystywanie mieszkańców – zarówno w procesach konsultacyjnych, jak i w działaniach mających na celu legitymizowanie już podjętych decyzji. Istotnym problemem jest również faworyzowanie „swoich”, czyli podmiotów powiązanych personalnie lub politycznie z decydentami.

Jak wskazał jeden z respondentów: *„Zagrożeniem jest korupcja, umacnianie się układu, uzależnianie ludzi, budowanie siatki powiązań, dyskryminacja innych środowisk, brak równych szans dla wszystkich.”* (wywiad 18). W podobnym tonie inna osoba podkreślała, że efekty działań lobbujących często nie służą interesowi publicznemu: *„Działania lobbujące*

przynoszą korzyść dla zleceniodawcy lobbingu, a niekoniecznie dla społeczności.” (wywiad 26).

Szczególnie wyraźnie wybrzmiewał także wątek długofalowych konsekwencji decyzji podejmowanych pod wpływem lobbingu, zwłaszcza w obszarze inwestycji i planowania przestrzennego. Respondenci wskazywali na ryzyko realizacji przedsięwzięć niedostosowanych do potrzeb infrastrukturalnych, generujących wysokie koszty dla gminy w przyszłości oraz obniżających jakość życia mieszkańców. Jak zauważono w jednym z wywiadów: *„Nieprzemysłane inwestycje, wypchanie mieszkańców do życia w obszary nieprzystosowane infrastrukturalnie, wysokie koszty infrastruktury, którą trzeba uzupełnić po inwestycji.”* (wywiad 20).

Jawność i postulaty zmian

Respondenci wskazywali szereg możliwych rozwiązań, które mogłyby ograniczyć negatywne skutki lobbingu i zwiększyć przejrzystość procesów decyzyjnych w samorządach. Wśród

najczęściej pojawiających się propozycji znalazły się przede wszystkim narzędzia służące dokumentowaniu kontaktów pomiędzy decydentami a podmiotami zewnętrznymi, takie jak rejestry spotkań czy publiczne kalendarze spotkań i aktywności przedstawicieli władz. Podkreślano również znaczenie sporządzania notatek służbowych ze spotkań oraz publikowania korespondencji, co pozwalałoby lepiej odtworzyć przebieg procesu decyzyjnego. Istotnym postulatem była także jawność działań o charakterze sponsoringowym oraz wprowadzenie rejestrów korzyści.

W obszarze funkcjonowania organów samorządowych wskazywano na potrzebę nagrywania posiedzeń komisji rady, które — jak podkreślano w wywiadach — są często miejscem rzeczywistych ustaleń poprzedzających formalne decyzje. Zwracano również uwagę na konieczność poprawy dostępności i jakości informacji publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej, a także podkreślano znaczenie przejrzystych i realnie funkcjonujących procedur konsultacji społecznych. Ważnym elementem zmian powinna być także edukacja — zarówno mieszkańców, jak i samych radnych — w zakresie mechanizmów funkcjonowania samorządu oraz standardów przejrzystości. Respondenci podkreślali również potrzebę wzmocnienia kontroli nad procesami przetargowymi.

Postulaty te dobrze ilustrują wypowiedzi badanych. Jeden z respondentów wskazywał: „Można by publikować wszystkie wpływające i wypływające pisma, kalendarz spotkań — z kim, jaki temat rozmowy, kogo reprezentuje ta osoba.” (wywiad 4). Inny zwracał uwagę na podstawowy brak systemowego monitoringu kontaktów: „Nie ma rejestrów, kto, kiedy i z kim rozmawia. To, co można poprawić, to upublicznianie różnego rodzaju konsultacji.” (wywiad 32).

Jednocześnie część respondentów wyrażała sceptycyzm wobec samych rozwiązań regulacyjnych. Podkreślano, że wprowadzenie nowych obowiązków sprawozdawczych czy narzędzi kontrolnych niekoniecznie ograniczy niejawne praktyki, ponieważ osoby zainteresowane ich utrzymaniem będą w stanie znaleźć sposoby obejścia przepisów. Jak zauważył

jeden z badanych: „Jeśli ktoś będzie chciał złamać prawo, to je złamie. Rejestr spotkań czy kamera nie rozwiąże sprawy.” (wywiad 22).

Zaangażowanie obywateli

Respondenci często oceniali poziom zaangażowania obywateli w sprawy lokalne jako niski. W ich wypowiedziach powtarzało się przekonanie, że ograniczona aktywność mieszkańców wynika z kilku nakładających się czynników. Wskazywano przede wszystkim na brak wiedzy o funkcjonowaniu samorządu oraz trudności w dostępie do informacji, które utrudniają zrozumienie procesów decyzyjnych. Dodatkowym problemem są skomplikowane procedury administracyjne, które zniechęcają do podejmowania działań, a także powszechne poczucie braku sprawczości — przekonanie, że nawet aktywność obywatelska nie prowadzi do realnych zmian.

Istotnym aspektem, szczególnie w mniejszych społecznościach, jest również obawa przed konsekwencjami zaangażowania. Respondenci zwracali uwagę na presję społeczną i zależności lokalne, które mogą skutecznie ograniczać gotowość do zabierania głosu. Jak ujęto to w jednym z wywiadów: „W małej społeczności strach — ludzie nie chcą ponosić konsekwencji. Samo zabranie głosu może wywołać niechciane następstwa” (wywiad 21).

W wielu wypowiedziach pojawiał się także problem braku orientacji w dostępnych źródłach informacji: „Ludzie nie wiedzą, gdzie szukać tego typu informacji” (wiele wywiadów). Dodatkowo podkreślano, że nawet jeśli informacje są formalnie dostępne, to często pojawiają się zbyt późno, aby umożliwić realny wpływ na decyzje. Jak zauważono: „Informacje pojawiają się zbyt późno” (wywiad 19).

Łącznie czynniki te tworzą obraz ograniczonego uczestnictwa obywatelskiego, w którym barierą nie jest wyłącznie brak zainteresowania, ale także strukturalne i kulturowe uwarunkowania utrudniające aktywność.

Monitoring rozwiązań antykorupcyjnych w samorządach



W lutym 2026 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeprowadziła monitoring przejrzystości działania administracji publicznej z wykorzystaniem systemu [fedrowanie.siecobywatelska.pl](https://www.siecobywatelska.pl). Do 2801 jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) skierowano wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Pytaliśmy o funkcjonowanie mechanizmów przejrzystości i przeciwdziałania korupcji, w szczególności o regulacje

konfliktu interesów, kodeksy etyki, procedury dotyczące działalności lobbingowej, jawność kalendarzy spotkań osób pełniących funkcje publiczne, dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne oraz informacje o działaniach lobbingowych wobec organów gmin.

Uzyskano 2351 odpowiedzi (84% wszystkich wniosków), w tym z gmin (83%), starostw powiatowych (87%) oraz urzędów marszałkowskich (87%).

Najważniejsze wyniki

Analiza odpowiedzi pokazuje istotne dysproporcje między formalnym istnieniem dokumentów a realną przejrzystością działania.

Regulacje dotyczące konfliktu interesów

Regulacje dotyczące konfliktu interesów zostały udostępnione jedynie przez 13% jednostek. Najczęściej udostępniali go urzędy marszałkowskie (tab.1). W wielu przypadkach odpowiedzi nie zawierały odrębnych procedur odnoszących się do tego zagadnienia. Zamiast tego wskazywano przepisy ustawowe albo ogólne postanowienia kodeksów etyki. Może to świadczyć o tym, że wiele jednostek nie wypracowało własnych, szczegółowych mechanizmów identyfikowania i zarządzania konfliktami interesów. Tymczasem przejrzyste procedury w tym zakresie stanowią istotny element systemu przeciwdziałania nadużyciom i wzmacniania zaufania do administracji publicznej.

Rycina 1. Regulacje dotyczące konfliktu interesów w jednostkach samorządu terytorialnego – odsetek odpowiedzi z załączonym dokumentem

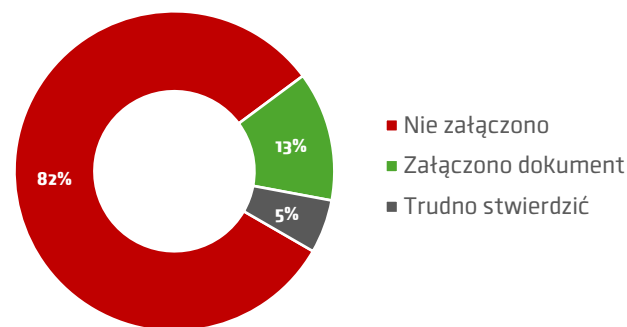


Tabela 1. Udostępnienie regulacji dotyczących konfliktu interesów w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Regulacje dotyczące konfliktu interesów	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Załączono dokument	12,7%	15,8%	28,6%
Nie załączono	82,2%	77,3%	64,3%
Trudno stwierdzić	5,1%	7,0%	7,1%

Kodeksy etyki

Spośród analizowanych rozwiązań na rzecz przejrzystości i przeciwdziałania nadużyciom najpowszechniej stosowanym instrumentem są kodeksy etyki. Dokumenty tego rodzaju przekazało 52% jednostek, które odpowiedziały na nasz wniosek. I tu najczęściej (choć różnica procentowa jest niewielka) dokumenty te otrzymywaliśmy od starostw powiatowych (tab.2). Należy jednak zauważyć, że sama obecność kodeksu etyki nie przesądza jeszcze o jego skuteczności. W wielu przypadkach były to dokumenty o charakterze ogólnym i deklaratywnym, zawierające katalog wartości oraz oczekiwanych postaw, lecz pozbawione mechanizmów zapewniających ich przestrzeganie. Często brakowało procedur zgłaszania naruszeń, zasad postępowania w przypadku stwierdzenia nieetycznych zachowań czy sankcji za naruszenie przyjętych standardów. W efekcie część kodeksów pełni przede wszystkim funkcję informacyjną lub symboliczną, a ich realny wpływ na kształtowanie praktyki działania urzędu może być ograniczony.

Rycina 2. Kodeksy etyki w jednostkach samorządu terytorialnego – odsetek odpowiedzi z załączonym dokumentem

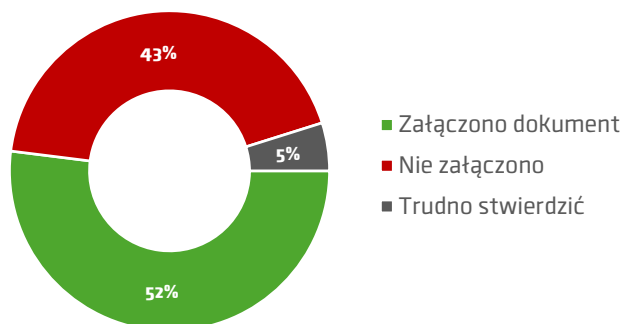


Tabela 2. Udostępnienie kodeksu etyki w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Kodeks etyki	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Załączono dokument	51,1%	58,6%	50,0%
Nie załączono	44,3%	34,1%	50,0%
Trudno stwierdzić	4,6%	7,3%	0,0%

Procedury dotyczące działalności lobbingowej

Procedury dotyczące działalności lobbingowej przekazało 24% jednostek. Najczęściej udostępniali go starostwa powiatowe (tab.3). Oznacza to, że choć temat ten jest częściej regulowany niż kwestia konfliktu interesów, nadal pozostaje obszarem, w którym wiele samorządów nie wypracowało własnych rozwiązań. W części odpowiedzi ograniczano się do ogólnych informacji o obowiązujących przepisach, bez wskazania konkretnych procedur wewnętrznych czy zasad dokumentowania kontaktów z podmiotami próbującymi wpływać na proces decyzyjny. Może to świadczyć o tym, że działalność lobbingowa jest postrzegana przede wszystkim przez pryzmat regulacji ustawowych, a nie jako zagadnienie wymagające dodatkowych mechanizmów przejrzystości na poziomie instytucji.

Procedury dotyczące działalności lobbingowej przekazało 24% jednostek. W części odpowiedzi ograniczano się do ogólnych informacji o obowiązujących przepisach, bez wskazania konkretnych procedur wewnętrznych, rejestrów spotkań czy zasad dokumentowania kontaktów.

Rycina 3. Procedury dotyczące działalności lobbingowej w jednostkach samorządu terytorialnego – odsetek odpowiedzi z załączonym dokumentem

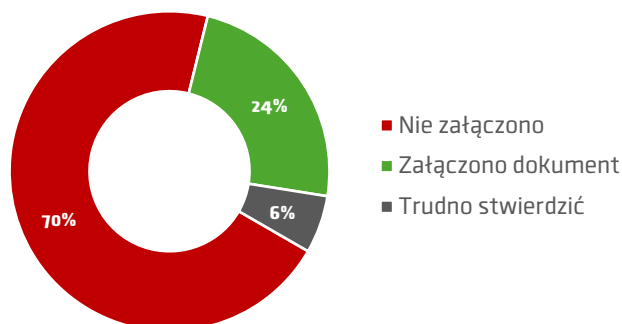


Tabela 3. Udostępnienie procedury dotyczącej działalności lobbingowej w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Udostępnienie procedury dotyczące działalności lobbingowej	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Załączono dokument	22,5%	32,6%	21,4%
Nie załączono	71,9%	60,1%	78,6%
Trudno stwierdzić	5,7%	7,3%	0,0%

Publicznie dostępne kalendarze spotkań

Nasz monitoring pokazuje, że brak jawności kalendarzy spotkań władz to nie tylko problem na poziomie centralnym ([do-czekaliśmy się nawet wyroku ETPC w tej sprawie](#)), ale także lokalnym – 88% jednostek nie udostępnia takich informacji. Najczęściej kalendarz spotkań udostępniają marszałkowie (tab. 4), jednak wciąż jest to mały odsetek, co w praktyce oznacza brak systemowego ujawniania kontaktów decydentów z podmiotami zewnętrznymi, w tym potencjalnymi lobbystami. Tymczasem właśnie informacje o spotkaniach osób pełniących funkcje publiczne pozwalają lepiej zrozumieć, kto i w jaki sposób może wpływać na proces podejmowania decyzji. Brak jawnych kalendarzy utrudnia społeczną kontrolę relacji pomiędzy przedstawicielami władz a grupami interesu, a także ogranicza możliwość odtworzenia przebiegu procesu decyzyjnego w sprawach budzących zainteresowanie mieszkańców. W efekcie jeden z kluczowych mechanizmów zwiększających przejrzystość życia publicznego pozostaje w polskich samorządach stosowany jedynie sporadycznie.

Rycina 4. Publicznie dostępne kalendarze spotkań w jednostkach samorządu terytorialnego

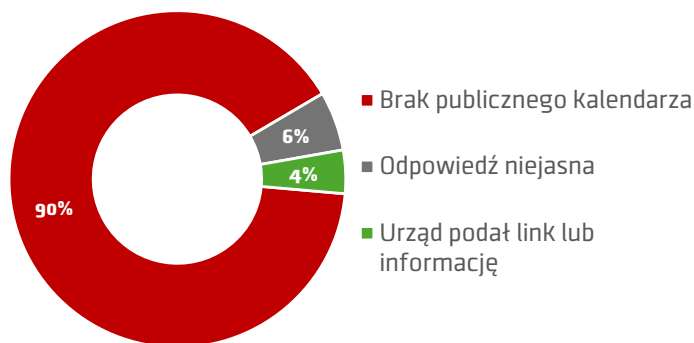


Tabela 4. Publicznie dostępne kalendarze spotkań w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Status jawności kalendarza spotkań	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Urząd podało link lub informację	4,0%	3,7%	21,4%
brak publicznego kalendarza	87,2%	89,7%	78,6%
odpowiedź niejasna	5,8%	4,0%	0,0%
brak odpowiedzi	3,1%	2,6%	0,0%

Informacje o działaniach lobbingsowych

Informacje o działaniach lobbingsowych przekazało jedynie 3% jednostek. I w tym wypadku najczęściej informację o działaniach lobbingsowych przekazała Jest to najniższy wynik spośród wszystkich analizowanych obszarów związanych z przejrzystością procesu decyzyjnego. W większości przypadków odpowiedzi wskazywały na brak takich działań lub brak wiedzy na ich temat, co może świadczyć zarówno o rzeczywistym braku rejestrowania kontaktów z podmiotami próbującymi wpływać na decyzje publiczne, jak i o niedostatecznych mechanizmach monitorowania tego rodzaju aktywności. Niski odsetek informacji może również wynikać z faktu, że wiele jednostek nie prowadzi systematycznej dokumentacji kontaktów z przedstawicielami grup interesu lub nie kwalifikuje takich kontaktów jako działań lobbingsowych. W efekcie trudno ocenić rzeczywistą skalę zjawiska oraz stopień oddziaływania podmiotów zewnętrznych na proces podejmowania decyzji w samorządach.

Rycina 5. Informacje o działaniach lobbingsowych w jednostkach samorządu terytorialnego

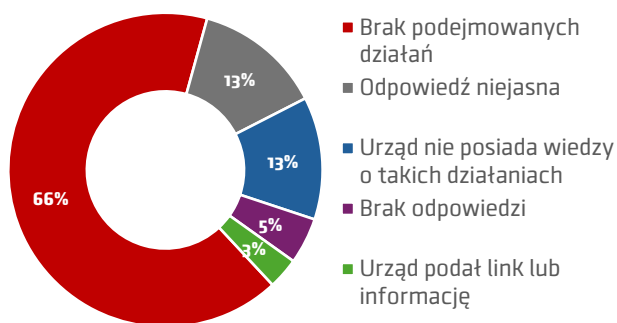


Tabela 5. Informacje o działaniach lobbingsowych w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Informacje o działaniach lobbingsowych	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Urząd podało link lub informację	2,7%	6,2%	14,3%
Urząd nie posiada wiedzy o takich działaniach	12,4%	14,7%	7,1%
Brak podejmowanych działań	68,0%	53,5%	50,0%
Odpowiedź niejasna	11,9%	22,3%	21,4%
Brak odpowiedzi	4,9%	3,3%	7,1%

Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne

Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne, takie jak polityki antykorupcyjne, procedury zgłaszania nieprawidłowości czy wewnętrzne mechanizmy kontroli, występują w 23% jednostek. W wielu przypadkach rozwiązania te mają charakter fragmentaryczny i dotyczą wybranych obszarów funkcjonowania urzędu, nie tworząc spójnego systemu zapobiegania korupcji i innym nadużyciom. Często brakuje powiązania pomiędzy poszczególnymi instrumentami, jasnego określenia odpowiedzialności za ich stosowanie oraz mechanizmów monitorowania ich skuteczności. W efekcie funkcjonujące rozwiązania mogą pełnić przede wszystkim rolę formalną, nie zawsze przekładając się na realne wzmocnienie przejrzystości i odporności instytucji na ryzyko korupcyjne.

Tabela 6. Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego

Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne	Samorząd gminy	Starostwo powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Załączono dokument	22,0%	26,4%	35,7%
Nie załączono	69,0%	65,2%	50,0%
Trudno stwierdzić	9,0%	8,4%	14,3%

Lobbing w dokumentach samorządowych

Analiza dokumentów jednostek samorządu terytorialnego pokazuje, że działalność lobbingowa jest definiowana w sposób jednolity, wąski i silnie sformalizowany. JST nie tworzą własnych definicji, lecz niemal w całości opierają się na przepisach ustawy z 2005 r., przenosząc je do swoich regulacji bez istotnych modyfikacji.

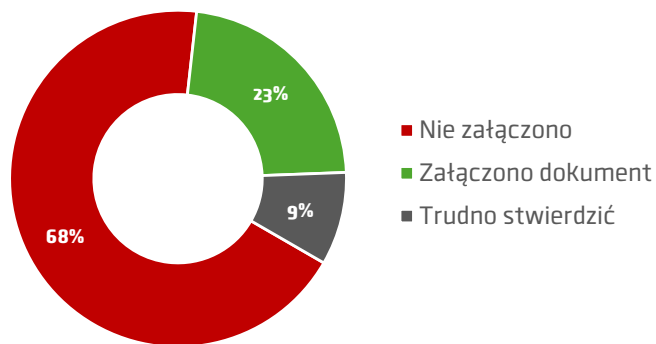
Lobbing jest rozumiany przede wszystkim jako działanie zmierzające do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa, realizowane za pomocą określonych, formalnych kanałów. Za działalność lobbingową uznawane są przede wszystkim działania spełniające określone wymogi proceduralne, często związane również z potwierdzeniem statusu podmiotu występującego jako lobbysta.

W praktyce oznacza to, że lobbing jest traktowany jako zdarzenie proceduralne, podlegające rejestracji, dokumentowaniu i raportowaniu. Jednocześnie definicja ta obejmuje wyłącznie kontakty oficjalne i sformalizowane, pozostawiając poza swoim zakresem wiele nieformalnych sposobów oddziaływania na proces podejmowania decyzji publicznych. W rezultacie przyjęte w JST rozumienie lobbingu ma charakter przede wszystkim proceduralny i administracyjny, koncentrując się na spełnieniu określonych wymogów, a nie na uchwyceniu rzeczywistych mechanizmów wpływu na decyzje publiczne.

Przeprowadzona analiza obejmująca kilkadziesiąt jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na wyraźną rozbieżność pomiędzy formalnym systemem regulacji działalności lobbingowej a jego praktycznym funkcjonowaniem. Badanie objęło zarówno istnienie procedur (zarządzeń organów wykonawczych), jak i sposób ich stosowania, w szczególności poprzez analizę publikowanych informacji rocznych dotyczących działań lobbingowych.

W zdecydowanej większości badanych JST funkcjonują formalne regulacje dotyczące działalności lobbingowej. Najczęściej mają one postać zarządzeń wydanych w latach 2015–2016, stanowiących implementację przepisów ustawy z 2005 r. o działalności

Rycina 6. Dodatkowe rozwiązania antykorupcyjne w jednostkach samorządu terytorialnego - odsetek odpowiedzi z załączonym dokumentem



lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Regulacje te przewidują typowy zestaw mechanizmów: obowiązek rejestrowania wystąpień lobbingowych, dokumentowanie kontaktów z podmiotami zainteresowanymi wpływem na proces stanowienia prawa, publikację informacji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz coroczne sporządzanie sprawozdań z działań lobbingowych.

Analiza praktyki stosowania tych rozwiązań prowadzi jednak do wniosku, że w większości przypadków pozostają one martwe. Publikowane przez samorządy informacje roczne najczęściej zawierają identyczną konkluzję: w danym roku nie odnotowano żadnych działań lobbingowych. Co istotne, sytuacja ta ma charakter trwały i powtarzalny. W wielu jednostkach brak takich działań wykazywany jest nieprzerwanie przez kolejne lata. Oznacza to, że pomimo istnienia formalnych procedur system nie rejestruje aktywności, która zostałaby zakwalifikowana jako działalność lobbingowa.

Zjawisko to nie ogranicza się wyłącznie do małych gmin, lecz występuje również w większych jednostkach, w tym miastach na prawach powiatu. Wskazuje to na problem o charakterze systemowym, a nie jednostkowym czy wynikającym ze specyfiki lokalnej. Jednocześnie w całym badanym materiale odnotowano jedynie pojedyncze przypadki rzeczywistego zastosowania przepisów dotyczących lobbingu. Mają one charakter incydentalny i nie zmieniają ogólnego obrazu funkcjonowania systemu.

Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że istnieje zasadnicza rozbieżność pomiędzy istniejącymi regulacjami a rzeczywistymi procesami zachodzącymi na poziomie lokalnym. Z jednej strony organy wykonawcze zakładają w zarządzeniach istnienie działalności lobbingowej jako istotnego elementu procesu stanowienia prawa, wymagającego przejrzystości i dokumentowania. Z drugiej strony praktyka wskazuje, że działalność ta nie jest identyfikowana, zgłaszana ani rejestrowana w ramach obowiązujących procedur. W konsekwencji system regulacji nie spełnia swojej podstawowej funkcji, jaką jest zapewnienie transparentności wpływu interesariuszy na decyzje publiczne.

Analiza prowadzi zatem do wniosku, że regulacje dotyczące

działalności lobbingowej w jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonują przede wszystkim na poziomie formalnym. W praktyce pozostają w dużej mierze nieaktywne i nie pozwalają na identyfikację rzeczywistych mechanizmów wpływu na procesy decyzyjne. W efekcie obowiązujące rozwiązania nie realizują swojego podstawowego celu, jakim jest zwiększenie przejrzystości życia publicznego na poziomie lokalnym.

Międzynarodowe standardy

Międzynarodowe standardy dotyczące lobbingu nie tworzą jednego, jednolitego modelu prawnego. Tworzą raczej wspólne jądro: ochronę prawa do udziału w życiu publicznym, przejrzys-

tość kontaktów z decydentami, reguły uczciwości po stronie urzędników i lobbystów, mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów i revolving doors, proporcjonalne rejestry oraz system monitoringu i egzekwowania. Różne instrumenty akcentują inne elementy, ale ich kierunek jest zbieżny.

W praktyce cztery filary powtarzają się niemal wszędzie. Pierwszy to jawność relacji wpływu: kto, kiedy, z kim, w jakim imieniu i w jakiej sprawie rozmawiał. Drugi to integralność procesu: zakaz korzyści, reguły kontaktu, ograniczenia po zakończeniu pełnienia funkcji, zarządzanie konfliktem interesów. Trzeci to dostęp i równość: regulacja nie może zamknąć legalnego dostępu obywateli i organizacji do decydentów. Czwarty to wdrożenie: rejestr, publikacja, szkolenie, nadzór i sankcje.

Tabela 7. Porównawcza tabela standardów

Instrument	Zakres	Kluczowe wymogi / zalecenia	Źródła
CM/Rec(2017)2 Rady Europy	lobbing w kontekście publicznego podejmowania decyzji	uznanie lobbingu za element demokracji; proporcjonalność; przejrzystość kontaktów; standardy integralności; wdrożenie, monitoring i przegląd skuteczności	https://search.coe.int/cm/#{%22Co-ElIdentifier%22:[%220900001680700a40%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}
Rekomendacja OECD z 2010 r. i zaktualizowany tekst OECD Legal Instrument	publiczne podejmowanie decyzji, z akcentem na przejrzystość i integralność	równość dostępu, transparentność, kultura integralności, skuteczne stosowanie; w aktualizacji także advisory bodies, podmioty prywatne/ NGO i revolving doors	https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf
System UE: wspólny Rejestr Przejrzystości i praktyka publikacji spotkań	instytucje UE	rejestr reprezentantów interesów; ujawnianie danych o celach, klientach i zasobach; praktyka uzależniania części wysokopoziomowych spotkań od rejestracji oraz publikacji informacji	https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj/eng
Raporty Komisji Europejskiej o praworządności	monitoring państw członkowskich	oczekiwanie reguł lobbingowych, jawności kontaktów, skutecznych rejestrów, konfliktu interesów i oświadczeń majątkowych	https://commission.europa.eu/document/download/bac7fb6c-b5f2-4593-b62a-b9a4b87269e4_en?file_name=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+Poland.pdf
UNCAC	prewencja korupcji, administracja publiczna, partycypacja społeczna	brak bezpośredniej regulacji lobbingu, ale silne podstawy: polityki antykorupcyjne, przejrzystość administracji, integralność urzędników, udział społeczeństwa, prewencja w sektorze prywatnym	https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf
Polska: ustawa z 2005 r. o działalności lobbingowej	głównie centralny proces stanowienia prawa	definicja lobbingu jako wpływu na stanowienie prawa; rejestr zawodowych lobbystów; ujawnianie zgłoszeń do projektów; po nowelizacji również konsultacje społeczne projektów ustaw; brak kompleksowych reguł dla kontaktów decydentów lokalnych z reprezentantami interesów	https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414

Ograniczenia polskich regulacji dotyczących lobbingu



Polska regulacja jest nadal oparta na założeniu, że lobbing to przede wszystkim oddziaływanie na akty normatywne na poziomie rządu i parlamentu. Tekst jednolity ogłoszony w 2025 r. po nowelizacji z 2024 r. wzmacnia przejrzystość w odniesieniu do projektów rządowych i sejmowych konsultacji społecznych, ale nie wypełnia kluczowej luki: nie nakłada ogólnego obowiązku ujawniania kontaktów z reprezentantami interesów przez wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, marszałków, kierownictwo urzędów ani radnych w kontekście lokalnych decyzji planistycznych, majątkowych, inwestycyjnych i strategicznych.

To dokładnie ten brak dostrzega Komisja Europejska. W rozdziale o Polsce z 2025 r. wskazano, że nie wprowadzono reguł lobbingowych, nie zobowiązano osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze do pełnego i terminowego ujawniania kontaktów z reprezentantami interesów, a istniejące rejestry charakteryzują się niską aktywnością i słabym nadzorem. Komisja odnotowała m.in., że w Sejmie jedynie 6 z 14 zarejestrowanych lobbystów raportowało działalność wobec parlamentu w 2024 r., a rządowy rejestr pozostaje ilościowo i funkcjonalnie ograniczony.

Jednocześnie w polskim porządku prawnym istnieją instrumenty prawne, które mogą wspierać lokalne systemy przejrzystości: ustawa o dostępie do informacji publicznej daje podstawę do szerokiej jawności dokumentów i informacji o działalności organów, a ustawa o ochronie sygnalistów wzmacnia wykrywanie nieprawidłowości. Nie zastępują one jednak regulacji lobbingowej, bo nie tworzą automatycznego obowiązku ujawniania kontaktów wpływu.

1. Rozszerzenie i urealnienie definicji lobbingu

Obowiązująca definicja działalności lobbingowej, ograniczona do wpływu na proces stanowienia prawa, nie odpowiada rzeczywistym mechanizmom podejmowania decyzji w jed-

nostkach samorządu terytorialnego. Regulacja powinna obejmować wszystkie formy zorganizowanego wpływu na decyzje publiczne, w tym decyzje planistyczne, inwestycyjne, majątkowe, kontraktowe oraz strategiczne. Jednocześnie konieczne jest wyraźne wyłączenie zwykłego załatwiania indywidualnych spraw obywateli w postępowaniach administracyjnych. Rozszerzenie definicji pozwoli objąć regulacją rzeczywiste obszary wpływu, które obecnie pozostają poza systemem.

2. Wprowadzenie obowiązku ujawniania kontaktów i śladu decyzyjnego

Kluczowym elementem reformy powinno być wprowadzenie obowiązku ujawniania kontaktów pomiędzy osobami pełniącymi funkcje publiczne a reprezentantami interesów. Informacje te powinny obejmować uczestników spotkania, reprezentowany interes, przedmiot kontaktu oraz przekazane materiały. Dodatkowo, w sprawach o podwyższonym ryzyku, takich jak planowanie przestrzenne, gospodarowanie majątkiem komunalnym czy zamówienia publiczne, należy wprowadzić obowiązek tworzenia tzw. śladu decyzyjnego, czyli wykazu kontaktów i materiałów mających wpływ na podjęcie decyzji. Rozwiązanie to zwiększyłoby przejrzystość procesów decyzyjnych i umożliwiło ich realną kontrolę społeczną.

3. Utworzenie jednolitego rejestru reprezentantów interesów

Zamiast rozproszonych i rzadko wykorzystywanych rejestrów lokalnych zasadne jest utworzenie jednego, interoperacyjnego rejestru krajowego. Powinien on obejmować zarówno zawodowych lobbystów, jak i inne podmioty prowadzące zorganizowaną działalność wpływu na decyzje publiczne. Jednocześnie należy zagwarantować, że wpis do rejestru nie będzie warunkiem kontaktu obywatela z administracją w jego indywidualnej sprawie. Centralizacja i ujednoczenie rejestru zwiększą jego funkcjonalność i przejrzystość.

4. Wzmocnienie mechanizmów etycznych i przeciwdziałania konfliktowi interesów

Niezbędne jest wzmocnienie regulacji dotyczących konfliktu interesów oraz wprowadzenie okresów karencji dla osób przechodzących z funkcji publicznych do sektora prywatnego. Rozwiązania te pozwolą ograniczyć nieformalne formy wpływu, które obecnie nie są ujmowane w systemie regulacji lobbingu.

5. Wzmocnienie egzekwowalności przepisów i systemu nadzoru

Jedną z głównych słabości obecnych regulacji jest brak skutecznych mechanizmów egzekwowania obowiązków. Konieczne jest wprowadzenie sankcji administracyjnych i dyscyplinarnych za brak ujawniania kontaktów lub ujawnianie nierzetelne. Równocześnie należy wzmocnić system nadzoru poprzez wyznaczenie centralnego operatora odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru i publikację danych oraz zapewnienie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zwiększenie egzekwowalności przepisów jest warunkiem przejścia od systemu formalnego do systemu faktycznie funkcjonującego.

Proponowane zmiany nie zmierzają do eliminacji wpływu interesariuszy na decyzje publiczne, lecz do jego ujawnienia i uporządkowania. W efekcie kontakty pomiędzy administracją a interesariuszami nie znikną, ale przestaną mieć charakter niejawny. Materiały przekazywane decydującym staną się elementem dokumentacji procesu decyzyjnego, a obywatele i media uzyskają realne narzędzia kontroli. W perspektywie średnioterminowej powinno to prowadzić do poprawy jakości decyzji publicznych, zwłaszcza w obszarach szczególnie narażonych na wpływy, takich jak planowanie przestrzenne, inwestycje, gospodarowanie majątkiem publicznym i zamówienia publiczne.

Ograniczenia analizy

Dane zgromadzone w arkuszu zostały pozyskane przez automatyczne mechanizmy wbudowane w systemie Fedrowania i wykorzystujące AI. Ze względu na skalę (przeszło 2300 odpowiedzi z urzędów) weryfikacji i korekcie poddane zostały tylko najbardziej oczywiste błędy, raczej związane z niespójnością w klasyfikacji niż z konfrontacją z treścią odpowiedzi. Dlatego podane liczby należy traktować z dużym marginesem błędu, sięgającym nawet kilku procent w jedną, czy w drugą stronę.

W pytaniu szóstym wnioskowaliśmy o wymienienie trzech ostatnich informacji o działaniach lobbingsowych podejmowanych wobec danej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli takich działań zdaniem odpowiadającego podmiotu nie było, to czasem formułowano to wprost w odpowiedzi i taka odpowiedź była klasyfikowana przez automat jako "b) brak podejmowanych działań". Jednak innym razem podawano linki do dokumentów zawierających tego typu informację, tj. w tym przypadku o braku działań, za trzy lata, w których takie dokumenty opublikowano. Na poziomie ogólnych, automatycznie zliczanych statystyk, nie dało się stwierdzić, czy linkowane dokumenty zawierają informacje o działaniach lobbingsowych podejmowanych wobec JST, czy informację o ich braku. W związku z tym taką sytuację w statystykach liczone jako: "urząd podał link lub informację". Nie należy tego jednak traktować jako liczby podmiotów, w przypadku których dochodziło do zarejestrowanych działań lobbingsowych, bo część takich przypadków zawiera właśnie linki do dokumentów stwierdzających brak działań lobbingsowych.