

**Andrzej Ogonowski**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

## **Udział grup interesu w publicznych procesach decyzyjnych**

### **Participation of interest groups in public decision-making processes**

**Słowa kluczowe:** grupy interesu, demokracja partycypacyjna, korporacjonizm, lobbying, procesy podejmowania decyzji

**Key words:** interest groups, participatory democracy, corporatism, lobbying, public decision-making processes

#### **Abstrakt**

Niniejsza publikacja stanowi próbę przekrojowego omówienia podstaw i zasad funkcjonowania grup interesu w szeroko rozumianych publicznych procesach decyzyjnych. Przedmiotowa analiza rozpoczyna się od przedstawienia podstawowych cech idei demokracji partycypacyjnej jako swoistej podstawy legitymizującej udział grup interesu w procesach decyzyjnych. Następnie omówione zostanie pojęcie grupy interesu, jej funkcje oraz relacje z administracją publiczną, jak również modelowe ujęcie funkcjonowania grup interesu w systemach politycznych. Rozważania te zostają zakończone omówieniem zakresu oraz sposobu implementacji tych koncepcji na grunt normatywny. Przedstawione omówienie stanowi w konsekwencji podstawę oceny obowiązujących regulacji.

#### **Uwagi wstępne**

Współczesne rozumienie demokracji oznacza przede wszystkim rządy większości ograniczone prawami mniejszości<sup>1</sup>. W tak rozumianym ustroju zwycięska większość winna uwzględniać stanowisko mniejszości, a co za tym idzie nie dzierży władzy w pełni, gdyż niejednokrotnie jest zmuszona do szukania konsensu z udziałem wszystkich. Z drugiej strony jednak życie w społeczeństwie masowym nie sprzyja poczuciu indywidualnej skuteczności

---

<sup>1</sup> Sartori G., 1998, Teoria demokracji. Warszawa: PWN, s.52.

ści, umacniając atomizację oraz depersonalizację aż do anonimowości. Jest to bezwzględnie powiązane z postępującą rewolucją technologiczną oraz coraz większą mobilnością obywateli, co prowadzi do uczucia utraty korzeni<sup>2</sup>. Powyższe czynniki prowadzą do coraz szerszej niechęci obywateli wobec demokratycznych procedur oraz wzrastającej silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji, jakie występują z coraz większym natężeniem w demokracjach przedstawicielskich. Połączone jest to z niewydolnością demokracji bezpośredniej. Okoliczności te powodują zaś występowanie deficytu prawomocności władzy<sup>3</sup>. W związku z tym, socjologowie polityki oraz teoretycy prawa tworzą nowe koncepcje, które modyfikują klasyczny model demokracji przedstawicielskiej.

### **Idea demokracji partycypacyjnej jako podstawa funkcjonowania grup interesu w systemach demokratycznych**

Odpowiedzią na swoisty kryzys demokracji w aktualnym kształcie jest m.in. koncepcja demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej). Jest to jedna z propozycji wdrożenia nowych instrumentów realizacji idei demokracji poprzez włączenie obywateli w procesy rządzenia państwem. Demokracja uczestnicząca jest też próbą wyjścia poza formalne instytucje polityczne demokracji parlamentarnej, a także swoistym samoograniczeniem się administracji publicznej<sup>4</sup>.

Pojęcie demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej – ang. participatory democracy) rozumiane jest jako proces kolektywnego podejmowania decyzji, z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Dlatego też, definiując przedmiotowe pojęcie, badacze posługują się tymi sąsiadującymi z nim i wyraźniejszymi pojęciami<sup>5</sup>. Podział na demokrację bezpośrednią i przedstawicielską nie ma bowiem charakteru dychotomicznego. Istnieje bowiem szeroki obszar, którego nie można jednoznacznie uznać za jedną z tych dwóch form realizacji władzy. Owa forma pośrednia, tworząca swoistą granicę pomiędzy obiema klasycznymi formami demokracji nazywana jest demokracją semibezpośrednią (półbepośrednią)<sup>6</sup>.

Powyższe rozważania wprowadzają konieczność przeprowadzenia analizy w przedmiocie tego, czy obowiązujący w Polsce porządek konstytucyjny dopuszcza funkcjonowanie demokracji semibezpośredniej. Zauważyć bowiem należy, że art. 4 ust.2 Konstytucji RP<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Sartori G., op. cit., s. 43.

<sup>3</sup> Frieske K. W., Trójstronna Komisja: dialog społeczny i legitymizacja [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), 2003, Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 237.

<sup>4</sup> Frieske K. W., Machol-Zajda L., Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia [w:] K. W. Frieske, L. Machol, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), 1999, Dialog społeczny w Polsce. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych. Warszawa: IPiSS, s. 10.

<sup>5</sup> Sartori G., op. cit., s. 145-160.

<sup>6</sup> Uziębło P., 2009, Demokracja partycypacyjna. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych, s. 18.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.

wskazuje jedynie – jako formy sprawowania władzy przez Suwerena – demokrację bezpośrednią i demokrację pośrednią. Niebagatelny jest jednak w tym kontekście fakt, iż powołany przepis wymieniając dwie w/w formy sprawowania władzy używa pomiędzy nimi spójnika „lub”. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego rodzaju konstrukcji językowej powoduje, że mamy w tym kontekście do czynienia z alternatywą łączną. Zastosowanie tego spójnika zdaniowego dopuszcza zatem, zgodnie z regułami logiki, aby Suweren sprawował władzę albo przez przedstawicieli, albo bezpośrednio albo też za pomocą instytucji posiadających cechy obu spośród w/w tradycyjnych form sprawowania władzy. To właśnie w tym trzecim przypadku wystąpi demokracja semibezpośrednia<sup>8</sup>.

Wobec powyższego, demokracja bezpośrednia i demokracja semibezpośrednia stają się formami demokracji aktywizującymi lud w bezpośrednim procesie decyzyjnym. Dlatego też wszelkie instytucje, które zaliczane są do jednej z powyższych form demokracji można określić jedną wspólną nazwą – demokracją partycypacyjnej (uczestniczącej)<sup>9</sup>.

Teoria demokracji partycypacyjnej w swoisty sposób przecina więc koncepcje demokracji przedstawicielskiej oraz bezpośredniej. Stwierdzić również należy, że zarówno przesłanki obywatelskiej partycypacji, jak też i sama idea bywają często konceptualizowane na różne sposoby. Wskazuje się także na szereg wątpliwości związanych z ich realnym zastosowaniem<sup>10</sup>. Podkreślić należy, że zwolennicy demokracji partycypacyjnej nie kwestionują w pełni demokracji przedstawicielskiej. Krytykują oni natomiast koncepcję, zgodnie z którą akt wyborczy stanowi w zasadzie jedyną i właściwą formę uczestnictwa obywateli w rządzeniu. Otóż, uczestnictwo właściwie rozumiane polega według nich na aktywnym, chętnym i samoistnym (dobrowolnym) włączaniu się w procesy decyzyjne. Zapewnić mają to małe (tj. zapewniające optymalną wielkość przy optymalnym uczestnictwie poszczególnych członków) i zwarte (tj. trwałe) grupy obywateli<sup>11</sup>. Wymaga to w związku z tym wcześniejszego wyselekcjonowania reprezentantów poszczególnych grup społecznych bezpośrednio zainteresowanych określonym zagadnieniem. W tym kontekście idee demokracji partycypacyjnej odwołują się do zasady społeczeństwa obywatelskiego realizowanego poprzez instytucje korporacyjne.

---

<sup>8</sup> Uziębło P., op. cit., s. 19.

<sup>9</sup> Uziębło P., op. cit., s. 18.

<sup>10</sup> Held D., 2006, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, s. 284.

<sup>11</sup> Uczestnictwo w tym znaczeniu można w łatwy sposób zoperacjonizować za pomocą ułamka: w grupie pięciosobowej na każdego ze współuczestników przypada jedna piąta, zaś w grupie pięćdziesięciobowej – jedna pięćdziesiąta. W konsekwencji, wzrostowi mianownika towarzyszy proporcjonalny spadek wagi (znaczenia) każdego ze współuczestników. Współczynnik ten jest zatem wyjątkowo niski w przypadku wyborów, gdzie wskaźnik jeden do dziesiątek milionów pozbawia to współuczestnictwo znaczenia. Por. m.in. Sartori G., op. cit., s. 148-149.

## Grupa interesu – pojęcie i funkcja

Urzeczywistnienie postulatów idei demokracji partycypacyjnej skutkuje tym, że katalog uczestników procesów decyzyjnych jest bardzo szeroki i obejmuje różnego rodzaju zrzeszenia obywateli artykułujących oraz reprezentujących interesy „swoich” grup społecznych. Są to tzw. grupy interesu.

G. Alderman definiuje grupy interesu jako takich uczestników, zorganizowanych lub nie, procesu demokratycznego, którzy posiadają ustalony cel lub zestaw celów, ale które nie są ani partiami politycznymi ani formalnymi agendami państwa<sup>12</sup>. W związku z tym, przez grupy interesu należy rozumieć organizacje, dość zróżnicowane, jeżeli chodzi o poziom instytucjonalizacji, które dążą do zapewnienia sobie wpływu na funkcjonowanie władzy publicznej w zakresie dystrybucji zasobów, nie podejmujące jednak działań zmierzających do przejęcia odpowiedzialności za jej sprawowanie<sup>13</sup>. Grupy interesu tworzą przy tym struktury posiadające przede wszystkim własną organizację, własny system norm i własne zaplecze eksperckie<sup>14</sup>. R. Scruton rozróżnia przy tym grupę interesu od grupy nacisku. Grupa nacisku jest jego zdaniem grupą interesu mającą dostateczny wpływ na rząd centralny, aby wymuszać na nim posunięcia zgodne z jej interesami<sup>15</sup>. Aktualnie terminy te używane są zamiennie.

Podkreślić także należy, że zdecydowana większość znawców omawianej problematyki uważa za poważny błąd utożsamianie określeń: „lobbing” i „grupa interesu”. Z tym pierwszym pojęciem mamy bowiem do czynienia w przypadku osoby, lub grupy osób, które reprezentują cudze interesy, przede wszystkim w parlamencie<sup>16</sup>. Grupa interesu natomiast co najwyżej korzysta z usług lobbystów dla realizacji swoich celów. Korzystanie z lobbingu nie jest przy tym jedynym możliwym środkiem działania dla grup interesu, gdyż wiele spośród nich posiada zagwarantowany prawem udział w tworzeniu prawa i podejmowaniu decyzji przez organy państwa poprzez instytucję obligatoryjnego konsultowania projektów aktów prawnych przez władzę wykonawczą i (lub) ustawodawczą<sup>17</sup>. W związku z tym, problematyka grup interesu określona jest jako znacznie szersza od problematyki lobbingu<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Alderman G., 1984, *Pressure Groups and Government in Great Britain*. London: Longman, s. 21.

<sup>13</sup> Herbut R., 2003, *Grupy interesu a proces decyzyjny* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 100.

<sup>14</sup> Gilejko L., *Rynek i otoczenie instytucjonalne (socjologia makroekonomiczna)* [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), 2006, *Socjologia gospodarki*. Warszawa: Difin, s. 119.

<sup>15</sup> Scruton R., 2002, *Słownik myśli politycznej*. Poznań: Zysk i S-ka, s. 119.

<sup>16</sup> Ehrlich S., 1974, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN, s. 49.

<sup>17</sup> Wiszowaty M. M., 2008, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 26.

<sup>18</sup> Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, *Studia Europejskie* 1999, nr 2, s. 51, również Ehrlich S., op. cit., s. 49-50.

Można zatem stwierdzić, iż zasadniczym celem grup interesu jest dążenie do zmiany polityki publicznej państwa, co staje się możliwe tylko wówczas, gdy uzyskują one dostęp (sformalizowany bądź nie) do procesu decyzyjnego i w ten sposób są w stanie oddziaływać na rozstrzygnięcia dotyczące alokacji zasobów politycznych. Oznacza to, że grupy interesu – dla swego funkcjonowania – potrzebują dostępu do organów, instytucji czy agend państwa, przy czym relacje te mają charakter symbiotyczny, co oznacza, że potrzebują się one nawzajem<sup>19</sup>.

Główną cechą odróżniającą partie polityczne od grup interesu jest to, że te pierwsze uczestniczą w zinstytucjonalizowanej rywalizacji politycznej, stawiając sobie za cel nie tylko wpływ na treść wiążących obywateli decyzji, lecz przede wszystkim bezpośredni udział w sprawowaniu władzy<sup>20</sup>. Grupy interesu – jako podmioty apolityczne – dążą natomiast do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania, przez co zachowują przez cały czas status podmiotów wpływu politycznego, które reprezentują oraz promują interesy poszczególnych grup społecznych<sup>21</sup>. Ich aktywność stanowi zatem wyraz decentralizacji władzy oraz uzupełniania działalności partii politycznych<sup>22</sup>. Partie polityczne bardzo często korzystają bowiem z zaplecza eksperckiego grup interesu<sup>23</sup>.

Wobec wyżej powołanych uwag zwrócić należy również uwagę na różne typologie grup interesu. Pomocny wydaje się zaproponowany podział na cztery kategorie grup interesu:

- a) grupy niestrukturyzowane, stanowiące spontaniczny i krótkotrwały wyraz zbiorowych emocji negatywnych,
- b) grupy niezrzeszeniowe – zorganizowane w sposób słaby lub w ogóle, działające epizodycznie, lecz bazujące na wyrazistej identyfikacji grupowej,
- c) grupy instytucjonalne (kościół, armia, biurokracja, korporacje przemysłowe) – dobrze zorganizowane i zdolne do działania na rzecz uwzględnienia w polityce państwa reprezentowanego przez siebie interesu grupowego<sup>24</sup>,
- d) grupy zrzeszeniowe (np. związki zawodowe, organizacje pracodawców) – uformowane instytucjonalnie po to, by reprezentować i promować – często ograniczony do pewnej partykularnej dziedziny – interes zbiorowy ich członków<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Herbut R., *op. cit.*, s. 100.

<sup>20</sup> Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN, s. 1042.

<sup>21</sup> Nie wyklucza to sytuacji, w której partia polityczna również reprezentuje określone interesy grupowe, a w konsekwencji zapewnia sobie dalsze poparcie swojego elektoratu (por. Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 31 i nast., również Ehrlich S., *op. cit.*, s. 251-255).

<sup>22</sup> Żuk P., 2001, *Spółeczeństwo w działaniu*. Warszawa: Scholar, s. 52. Szerzej na temat relacji pomiędzy grupami nacisku i partiami politycznymi wypowiada się również Ehrlich S., *op. cit.*, s. 72-141.

<sup>23</sup> Stohanzl R., 1992, *W sprawie organizacji naukowych służb doradczych parlamentu* [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 203.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat m.in. Peters B. G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 227-230.

<sup>25</sup> Antoszewski A., *Grupy interesu w systemie politycznym* [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *op. cit.*, s. 46-47.

Jak się wskazuje, zrzeszeniowe grupy interesu wyróżniają się tym, że:

- a) ich bezpośrednim i głównym celem jest reprezentacja interesów grupowych i walka o ich realizację,
- b) ich aktywność ma charakter regularny, a nie doraźny,
- c) podobnie jak grupy instytucjonalne, posiadają rozbudowaną strukturę organizacyjną,
- d) zarówno przystąpienie, jak i wystąpienie członków tych grup jest dobrowolne<sup>26</sup>.

Grupy zrzeszeniowe można z kolei podzielić na:

- a) grupy branżowe – istnieją w celu ochrony i promocji interesów własnych członków, którymi są przedstawiciele grup społecznych i zawodowych. W USA nazwano je „grupami interesu prywatnego”. Przykładami tych grup są związki zawodowe, organizacje pracodawców, zrzeszenia, samorządy zawodowe i gospodarcze.
- b) grupy „promocyjne” – tworzone są w celu promocji określonych wartości, zasad, idei, nie zaś, przynajmniej w pierwszym rzędzie, interesów własnych członków. Ze względu na fakt, iż promują przede wszystkim interesy publiczne a nie wąskobranżowe, w USA zostały nazwane „grupami interesu publicznego”. Do grup interesu publicznego zalicza się np. organizacje pozarządowe działające na rzecz praw człowieka, konsumentów, dzieci nienarodzonych, ekologii biedy itp<sup>27</sup>.

Aktywność w tego rodzaju zrzeszeniach stanowi przy tym zaspokojenie określonej potrzeby politycznej oraz jest wyrazem dążenia do regularnego oddziaływania na ośrodki decyzyjne, celem uwzględnienia przez nie decyzji uwzględniających interes danej grupy, a w konsekwencji poprawa sytuacji (materiałnej, politycznej, społecznej) jej członków. To poprzez nie i ich działalność dochodzi do interakcji pomiędzy aktorami państwowymi i niepaństwowymi, zaś jednostka może brać udział w rozwiązywaniu problemów publicznych, nie angażując się przy tym w bezpośrednią aktywność polityczną<sup>28</sup>. Co ważne, w niektórych państwach zaangażowanie zrzeszeniowych grup interesu w procesy decyzyjne dotyczące danego środowiska społecznego ma charakter obowiązku konstytucyjnego<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>27</sup> Por. Ehrlich S., op. cit., s. 60-61.

<sup>28</sup> Stanowi to bardzo istotny element idei społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako faktyczna i formalna możliwość udziału jednostek i ich zrzeszeń w debacie publicznej oraz podejmowanie niewymuszonych przez państwo działań, których efektem staje się nacisk na władze publiczne.

<sup>29</sup> Odnosi się to m.in. do szwajcarskiej instytucji „Vernehmlassung”, gdzie na mocy ustawy zasadniczej przed wydaniem aktów wykonawczych należy wysłuchać opinii właściwych organizacji gospodarczych, co stanowi gwarancję zapewnienia udziału związków zawodowych i organizacji pracodawców w sprawach, które mają znaczenie dla obu stron konfliktu przemysłowego i prowadzą do ich kooperacji; za: Sroka J., op. cit., s. 95.

## Rola państwa w stosunkach z grupami interesu

Główną przyczyną zainteresowania administracji publicznej współpracą z grupami interesu jest legitymizowanie procesów decyzyjnych w gronie podmiotów, których dotyczą te procesy. Kanalizowanie pewnych interesów poprzez grupy interesu i uzyskanie zgody tych grup na proponowane rozwiązania decyzyjne (legislacyjne) może w znaczny sposób ułatwić uzyskanie akceptacji dla danej propozycji w parlamencie oraz zapewnić pokój społeczny.

Samo włączenie zorganizowanych grup interesu w proces decyzyjny wynika również z próby sformalizowania istniejącego już od jakiegoś czasu stanu faktycznego i określenia ramami prawnymi ich funkcjonowania oraz z dążenia do objęcia ich kontrolą przez państwo. Zauważyć przy tym należy, że to włączenie grup interesu do procesu podejmowania decyzji (czyli elementu systemu władzy) przyniosło w niektórych krajach kontrowersje natury konstytucyjnej<sup>30</sup>.

Inną, równie znaczącą przyczyną zainteresowania administracji publicznej współpracą z grupami interesu, jest świadomość, że w starciu z innymi sektorami zagrażającymi interesom administracji, grupy zależne od danego segmentu administracji publicznej mogą być nieocenionymi sojusznikami. Administracja uznaje więc grupy interesu także za instrument obrony swoich własnych interesów i polityk. Oba światy: administracji i grup interesu nie należy przy tym traktować jako w pełni homogeniczne i spójne. Administracja rzadko bowiem występuje jako jeden wewnętrznie spójny układ interesów. Jednocześnie w obustronnym interesie administracji i grup interesu jest odnoszenie sukcesów legitymizujących ich wzajemne istnienie. Wydaje się, że znaczenie urzędników i grup nacisku w procesie formułowania polityki polega również na ich wzajemnej częstej i bliskiej współpracy. Zarówno urzędnicy jak i przedstawiciele grup nacisku, ze względu na posiadane kompetencje z reguły mają przewagę informacyjną nad politykami zajmującymi stanowiska rządowe. Niejednokrotnie obserwuje się tworzenie koalicji urzędniczo-lobbystycznych blokujących realizację celów politycznych określanych przez partie tworzące rządy. Przewaga urzędników i grup interesu jest znacząca przede wszystkim w dziedzinach wymagających znacznej wiedzy technicznej i legislacyjnej, przy czym ilość tych technicznych dziedzin, w których nowoczesne państwo ingeruje zwiększyła się, a w związku z tym wzrasta rola ekspertów i urzędników w procesach decyzyjnych w wymienionych obszarach.

Istotna wydaje się również konstatacja, iż grupy interesu są ściślej związane z instytucjami rządowymi, aniżeli z organami władzy ustawodawczej<sup>31</sup>. Zasadniczą przyczyną aktyw-

<sup>30</sup> M. M. Wiszowaty wskazuje w tym kontekście, że na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Austrii rozwiązaniu temu zarzucano brak konstytucyjnego oparcia procedury opiniowania aktów prawnych przez izby reprezentujące grupy interesu, co z kolei skutkowało tym, iż ustawodawca zwykły nie mógł zobowiązywać rządu do obowiązkowej konsultacji projektów (por. Wiszowaty M. M., op. cit., s. 92).

<sup>31</sup> Olson D. M., Od projektu do ustawy w praworządym państwie. Organizacja, procedura, polityka [w:] H. Suchocka (red.), op. cit., s. 86.

ności grup interesu wobec władzy wykonawczej jest fakt, że w codziennej aktywności administracji rządowej zapada duża ilość decyzji, które dotyczą poszczególnych grup interesu. Mają one charakter zarówno projektów aktów normatywnych, jak i decyzji administracyjnych, zwłaszcza w warunkach postępującej uznaniowości administracji. Dla grup interesów najważniejsze znaczenie mają te organy władzy wykonawczej, których działalność dotyka bezpośrednio ich interesów, a które wcielają polityki ustanowione przez parlament<sup>32</sup>.

## **Funkcjonowanie grup interesu w systemie politycznym**

Wyżej omówiona charakterystyka oraz typologie grup interesu oznaczają, że mogą mieć one różne cele oraz środki ich realizacji, różną strukturę oraz niejednakową siłę wpływu. Wszystkie jednak ukierunkowane są na reprezentowanie określonych interesów w demokratycznych procesach decyzyjnych. Procesy te – nastawione na artykulację, agregację i transformację interesów społecznych w decyzje polityczne w ramach konkretnych rozwiązań instytucjonalnych – stanowią próbę pogodzenia interesów publicznych z interesami prywatnymi. Sposób powiązania tych interesów i ich reprezentacja w systemie może przybierać różne formy, w zależności od specyficznych dla danego państwa czynników takich jak np. charakter systemu partyjnego, kultury politycznej, treść i zakres konsensu społecznego.

Wydaje się, że w polskim systemie politycznym powiązania te są oparte przede wszystkim (choć nie jedynie) na modelu korporacyjnym. To właśnie korporacjonizm występujący w tej formie ma dostarczyć dodatkowy mechanizm reprezentacji interesu grup zawodowych, zaś szeroko rozumiana arena korporacjonizmu – jako kanał artykulacji i reprezentacji interesów różnych grup społecznych – jest jednym z warunków występowania partycypacji obywatelskiej. Instytucje korporacyjne nie zastępują przy tym demokracji parlamentarnej, umożliwiają reprezentacjom różnych grup społecznych i zawodowych uzgadnianie interesów, większy udział w decyzjach publicznych i zachowanie pokoju społecznego<sup>33</sup>. Przedmiotem tych procesów może być przy tym niemal każda procedura prawodawcza (decyzyjna).

W omawianym kontekście podkreślenia wymaga też fakt, iż istnieje rozróżnienie pojęciowe między korporatyżmem w postaci państwowej czy autorytarnej, gdzie istnieje poważne ograniczenie swobody zrzeszania się i koalicji, a także autonomii związków<sup>34</sup>, a korporatyżmem społecznym (liberalnym). W tym drugim, grupy interesu nie tylko wpływają na polityczne decyzje państwa, ale także uczestniczą we wszystkich fazach procesu decyzyjnego, przyczyniając się do formułowania, rozpracowywania i realizowania postanowień państwo-

---

<sup>32</sup> Ibidem, s. 278-279.

<sup>33</sup> Gardawski J., 2009, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 23-24.

<sup>34</sup> A. Antoszewski wskazuje w tym kontekście, że w systemach autorytarnych większość zrzeszeniowych i zinstytucjonalizowanych grup interesu jest całkowicie spenetrowana przez władzę i w znacznym stopniu ograniczona, zaś faktyczny wpływ na decyzje polityczne mają struktury nieformalne, por. Antoszewski A., op. cit., s. 90 i nast.

wych oraz projektów legislacyjnych<sup>35</sup>. To właśnie korporacjonizm społeczny określany jest mianem neokorporatyizmu bądź neokorporatywizmu<sup>36</sup>.

Korporacjonizm, opiera się więc na założeniu, że kluczowe decyzje ekonomiczne i społeczne podejmowane są przez zorganizowane grupy interesu, przy aktywnym współdziałaniu państwa<sup>37</sup>. Towarzyszy temu powszechne przekonanie, że zróżnicowane wewnętrznie społeczeństwo powinno mieć możliwość wyrażania własnych opinii i dążeń poprzez specjalnie powołane do tego organy, będące jakby szczególnym rodzajem reprezentacji, obok parlamentów<sup>38</sup>. Istotne znaczenie odegrała też wydana w 1891 roku, przez papieża Leona XIII encyklika „*Rerum Novarum*” która zawierała koncepcję korporatyizmu i klasowego solidaryzmu jako alternatywy zarówno dla socjalizmu, jak i kapitalizmu oraz liberalizmu. Rozwinięciem tej koncepcji w nauce społecznej kościoła była kolejna encyklika – „*Quadragesimo Anno*” wydana przez papieża Piusa XI w czterdziestą rocznicę ogłoszenia encykliki „*Rerum Novarum*”. Został w niej przedstawiony zarys ustroju korporacyjnego, którego podstawą miały stać się samorządy zawodowe: wspólne organizacje pracodawców i pracowników. Powstawać miała w nich więź ugruntowana na funkcjach społecznych, a nie różnicach klasowych. Korporacje miały powstawać oddolnie, zakładały istnienie związków zawodowych, mających chronić interesy pracowników, ale także pracodawców<sup>39</sup>. Papież krytykował jednocześnie korporacjonizm w wydaniu faszystowskim za upaństwowienie i upolitycznienie korporacji, pozbawienie ich autentycznie samorządowego wymiaru<sup>40</sup>. Idee encykliki były przedmiotem szerokiej debaty i na jej podstawie opracowano model ustroju korporacyjnego<sup>41</sup>.

Pojęcie neokorporatyizmu stało się nośnym hasłem w latach siedemdziesiątych XX wieku. Przedrostek neo- ma tutaj podkreślać różnicę między korporatyzmem związanym z ustrojami totalitarnymi i dyktatorskim sprzed II wojny światowej a formą rozwijaną w warunkach demokracji parlamentarnej. Współcześni zwolennicy korporacyjnych modeli systemu politycznego dostrzegają to, że we współczesnych systemach pojawiają się również nowe – występujące poza klasycznym układem „praca – kapitał” – struktury interesów, które bardziej organizuje konsumpcja aniżeli produkcja (np. interesy regionalne czy konsumenckie). Niezależnie od używanych dla opisu przedmiotowego zjawiska terminów, jego istota polega na mniej restryktywnym – aniżeli w klasycznym korporatyzmie – modelu powiązań pomie-

---

<sup>35</sup> Beyme von K., 2005, *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 247.

<sup>36</sup> Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: PWN, s. 214.

<sup>37</sup> Streeck W., Kenworthy L., 2005, *Theories and Practices of Neocorporatism* [w:] T. Janoski, R. R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press, s. 441-460.

<sup>38</sup> Trzeciński J., *Udział Rad Społeczno-Ekonomicznych w procesie tworzenia prawa we Włoszech* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wojtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 918, Prawo CLII, Wrocław 1987, s. 145-147.

<sup>39</sup> Encyklika Piusa XI z dnia 15 maja 1931 roku *Quadragesimo Anno*: 21-38.

<sup>40</sup> *Ibidem*: 96.

<sup>41</sup> Za: Gardawski J., *op. cit.*, s. 21.

dzy administracją publiczną i grupami interesów. Instytucje powstające w tej formule stanowią zatem przede wszystkim płaszczyznę spotkania między różnymi reprezentacjami interesów oraz negocjowania takich rozwiązań w kwestiach spornych, które są do przyjęcia dla każdej z nich i są wprowadzane w strukturę procesu decyzyjnego toczącego się w administracji publicznej<sup>42</sup>.

Konwencjonalnie, korporatywizm jest więc rozumiany jako system prawnie gwarantowanych, czyli stałych udziałów różnych oddolnie wyłonionych reprezentacji interesów w systemie podejmowania decyzji na szczeblach makro (państwo), mezo (branże, regiony) i ewentualnie mikro (przedsiębiorstwo)<sup>43</sup>. Aktualnie pojęcie to jest przy tym rozumiane na dwa sposoby. Z jednej strony korporatywizm rozumiany jest jako rozwiązanie instytucjonalne, z drugiej zaś jako strategia, z której korzysta państwo. Podkreśla się przy tym jednoznacznie, że tylko silne powiązania występujące pomiędzy instytucjonalnym korporatywizmem oraz strategią korporatystyczną gwarantują trwałość i efektywność systemu kierowania procesami decyzyjnymi<sup>44</sup>.

Definicję instytucjonalną przedstawił już M. Weber, który wymienia korporatyzm jako jeden z typów panowania reprezentacji przedstawicieli grup interesu (będących jednocześnie ciałami przedstawicielskimi), w którym wyłanianie reprezentantów nie dokonuje się w sposób wolny, lecz z uwzględnieniem przynależności zawodowej, klasowej, stanowej. Reprezentanci ci wyłaniani są przez im podobnych i wchodzi w skład reprezentacji stanów zawodowych<sup>45</sup>. Według innych definicji, szeroko rozumiany korporatyzm to wzór artykulacji interesów powstających pomiędzy państwem i funkcjonalnie wyróżnionymi grupami społeczeństwa obywatelskiego. Wzór ten łączy reprezentację interesów i polityczną interwencję w jedną strukturę wzajemnych zależności. W systemie korporatystycznym władza jest rozproszona między grupami, których wkład w funkcjonowanie gospodarki i życia zbiorowego jest konieczny, przy czym rozproszenie to nie ma charakteru pluralistycznego (opartego na konkurencji), ale stanowi podział władzy w systemie politycznym. W związku tym, podejmowanie decyzji w systemie korporacyjnym to złożony proces przetargów i negocjacji między państwem i korporacjami – co wcale nie oznacza, że negocjacje te obsługują interesy jednostek i grup nienależących do korporatystycznej struktury<sup>46</sup>.

Wśród współczesnych koncepcji neokorporatywizmu na szczególną uwagę zasługują prace P. Schmittera. Definiuje on korporatywizm jako system reprezentacji, w którym tworzące

<sup>42</sup> Frieske K. W., Machol-Zajda L., op. cit., s. 10.

<sup>43</sup> Morawski W., 1995, *Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków przemysłowych w Polsce* [w:] Kowalak T. (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 270.

<sup>44</sup> Herbut R., 2008, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 195.

<sup>45</sup> Weber M., op. cit., s. 226.

<sup>46</sup> Za: Frieske K. W., op. cit., s. 238.

go podmioty zostają zorganizowane w ograniczoną liczbę pojedynczych, przymusowych, nie rywalizujących, hierarchicznie ukształtowanych i funkcjonalnie zróżnicowanych<sup>47</sup>. P. Schmitter wyróżnił przy tym dwa zespoły cech korporatywizmu<sup>48</sup>. Jeden odnosi się do właściwości organizacji reprezentujących partnerów społecznych, drugi natomiast do proceduralnych mechanizmów podejmowania decyzji. Wskazał on, że organizacje odpowiadające idealnemu typowi (co oznacza, że nigdzie w pełni nie występującemu) mają następujące cechy:

- a) monopol na reprezentowanie interesów danej klasy, sektora, grupy zawodowej itd.,
- b) społeczne domeny organizacji nie zachodzą na siebie, żadne środowisko nie jest podwójnie czy wielokrotnie reprezentowane, a ponadto wszystkie środowiska społeczne uczestniczące w stosunkach produkcji mają swoją reprezentację w organach korporacyjnych,
- c) organizacje mają taką strukturę i takie procedury, że są w stanie dobrze artykułować interesy swoich środowisk, a także koordynować zachowania członków środowisk,
- d) organizacje są w pełni reprezentatywne, członkostwo w nich jest obowiązkowe,
- e) organizacje są oficjalnie uznane przez agendy rządowe i mają na poły publiczny status.

Oznacza to, że korporacjonizm można postrzegać jako sposób tworzenia polityki publicznej, oparty na dobrowolnej kooperacji wielkich funkcjonalnych grup interesu i państwa, którego zasadniczym celem jest uzgadnianie interesów podmiotów publicznych oraz prywatnych. Państwo w tym układzie zapewnia organizacjom reprezentującym pracodawców oraz pracowników monopol w zakresie formułowania oraz (niekiedy) implementowania polityki. Natomiast podmioty prywatne zmuszone są do stworzenia sprawnych struktur organizacyjnych, które pozwolą im zmusić swych członków do przestrzegania porozumień zawartych przez organizacyjne elity. W ten sposób, organizacje interesu stają się jednocześnie reprezentantami społecznych interesów formułowanych w ramach wielkich grup społecznych, jak i interesów państwa<sup>49</sup>. Powoduje to, że ustępstwa państwa wobec żądań grup interesów stają się możliwe tylko wówczas, gdy zadania poruczone organizacjom grup interesu są przez nie realizowane<sup>50</sup>. Gdy zrzeczenia nie są zdolne do kontrolowania zachowań swoich członków, to nie są dla władz wiarygodne. Jeśli natomiast tylko kontrolują, nie odzwierciedlając opinii tych, których mają reprezentować, są przez nich postrzegane jako agendy rządowe i również tracą wiarygodność – tym razem swoich „mocodawców”<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Za: Beyme von K., op. cit., s. 226.

<sup>48</sup> Za: Gardawski J., op. cit., s. 51-54.

<sup>49</sup> Herbut R., Sroka J., Sula P., 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 15.

<sup>50</sup> Sroka J., Herbut R., Sula P., 2004, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 12.

<sup>51</sup> Kozek W., 2003, *Czy wyłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy* [w:] W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 39.

Przywołane definicje wskazują zatem, że korporacjonizm traktowany jest jako zinstytucjonalizowany system polegający na wprowadzeniu w procesy polityczne reprezentantów wielkich organizacji funkcjonalnych (ekonomicznych, społecznych, ideologicznych), które w sposób ciągle kooperują ze sobą oraz państwem nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz również wprowadzania ich w życie. W konsekwencji powstaje system powiązań pomiędzy państwem i grupami interesu w procesie tworzenia i wprowadzania w życie polityki państwa (zwłaszcza ekonomicznej), gdzie dochodzi – na zasadzie wzajemności – do swoistej wymiany politycznej pomiędzy publicznymi (instytucje państwa) i prywatnymi (grupy interesu) aktorami, której przedmiotem są zasoby polityczne pozostające w dyspozycji obu stron. W ten sposób powstaje system koncentracji polegający na systematycznej, długofalowej kooperacji<sup>52</sup>.

### **Prawna regulacja udziału grup interesu w publicznych procesach decyzyjnych**

Prawną formą realizacji ww. idei korporacjonizmu stają się w głównej mierze komisje, komitety oraz rady funkcjonujące przy organach administracji publicznej konsultujące oraz współkształtujące kierunki polityki realizowanej przez te organy oraz prowadzące z nimi stały i zinstytucjonalizowany dialog społeczny. Aktualnie tego rodzaju ciała działających przy administracji rządowej jest kilkadziesiąt<sup>53</sup>. Organizacje te mają przy tym bardzo różne podstawy działania: począwszy od regulacji ustawowej (np. Rada Dialogu Społecznego), poprzez różnego rodzaju porozumienia (np. trójstronne zespoły branżowe), na innych aktach skończywszy.

Istotną rolę w tym zakresie odgrywa ustawa o działach administracji rządowej z 1997 r.<sup>54</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 1 przywołanej ustawy, w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z [...] organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

Z kolei na gruncie art. 7 ust. 3 pkt 3 i pkt 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>55</sup> członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez rząd współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych, a ponadto po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach będących w zakresie jego działania.

<sup>52</sup> Herbut R., op. cit., s. 194.

<sup>53</sup> Wykaz przedmiotowych instytucji zawiera między innymi publikacja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt.: Instytucje dialogu społecznego przy urzędach administracji państwowej. Informator za rok 2011, Warszawa 2012.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 888).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

Wreszcie, sam Prezes Rady Ministrów może tworzyć rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w prawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów<sup>56</sup>. W skład tych zespołów mogą wchodzić przedstawiciele partnerów społecznych. Wyniki prac tych rad i zespołów oraz innych organów pomocniczych, w szczególności opinie, analizy i wnioski, ich przewodniczący przedstawiają odpowiednio Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz właściwym ministrom. Mogą je także udostępniać innym organom administracji rządowej.

Ponadto, Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska<sup>57</sup>. Celem takiej komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów danej instytucji lub środowiska.

Do prawnych instrumentów wpływania grup interesu na procesy decyzyjne w Polsce należy zaliczyć również wspomniany już wcześniej lobbing. Lobbing zakłada przy tym obecność pośrednika (lobbysty) jako ogniwa pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy<sup>58</sup>. Lobbing jest przy tym pojęciem szerokim, zarówno na płaszczyźnie podmiotowej, jak i przedmiotowej. Podnosi się w związku z tym, że nawet w sytuacji wprowadzenia silnego korporacjonizmu (w którym dostęp do decydentów zostałby zapewniony wszystkim grupom, a ich wysłuchanie i wzięcie wniosków pod uwagę byłoby obowiązkowe), to nie objęłoby to wszystkich przejawów działań charakterystycznych dla lobbingu. Lobbing odznacza się zatem niską instytucjonalizacją, co umożliwia mniej sformalizowane działania i większą swobodę. Ponadto, systemowe uzasadnienie dla funkcjonowania lobbingu wynika z faktu, że model stałych ciał przedstawicielskich dla grup interesów posiada mankament polegający na nieuwzględnianiu zmian zachodzących na scenie zorganizowanych interesów. System lobbingu w tym zakresie jest dużo bardziej elastyczny<sup>59</sup>. Aktywność grup interesu występująca poza oficjalnymi kanałami stworzonymi dla przekazywania przez nie opinii i postulatów jest bowiem tak duża, że konieczność osobnej (ustawowej) regulacji lobbingu jest nieunikniona. W polskim porządku ustrojowym głównym aktem prawnym regulującym działalność lobbingową jest ustawa o działalności lobbingowej w sferze stanowienia prawa<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

<sup>57</sup> Art. 13 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).

<sup>58</sup> Jasiński K., 2000, Co to jest lobbing [w:] K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu. Kraków: Wolters Kluwer, s. 20.

<sup>59</sup> Wiszowaty M. M., op. cit., s. 95.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169 poz. 1414).

## Podsumowanie

Demokracja partycypacyjna, korporacjonizm, czy też lobbing to koncepcje, w ramach których postuluje się bliżej czy dalej idące modyfikacje opartego na reprezentacji modelu porządku politycznego. Wszystkie mają to do siebie, że kładą nacisk na taki bieg spraw publicznych, w których znacząca i większa niż dotąd ma być rola obywatela – działającego samodzielnie bądź też w ramach określonej organizacji. Ponadto, koncepcje te podkreślają znaczenie i dyskursywny charakter sfery publicznej, a w konsekwencji mają być one istotnym źródłem legitymizacji poczynań władzy<sup>61</sup>. Zauważyć też można inne, funkcjonalne powiązanie pomiędzy ww. terminami. Opiera się ono na twierdzeniu, że komitety, rady i komisje powstające przy administracji publicznej stanowią instytucjonalną formułę dla swoistych układów sieciowych. Nawet, gdyby miało się okazać, że w procesie decyzyjnym są one lekceważone, to i tak stanowią one fundament kanału transferu określonej wiedzy z tych miejsc w strukturze społecznej, w których jest ona „produkowana”. Ponadto, mogą powstawać one mniej lub bardziej spontanicznie, jako rezultat konkurencji rozmaitych grup nacisku, spośród których administracja publiczna uznaje niektóre z nich, jako „kompetentne”, „reprezentatywne” itp.<sup>62</sup>

Wskazując w tej sytuacji rolę państwa, większość badaczy stoi na stanowisku, że przy kształtowaniu polityki publicznej nie może już ono działać jako jedyny podmiot, ale – jako wciąż najważniejszy podmiot w polityce – powinno w większym stopniu tworzyć oraz korzystać z powiązań z otoczeniem, zaś bezpośrednio kierowanie zastąpić skoordynowaną współpracą. Jednym z instrumentów realizujących te założenia jest stworzenie przez państwo nowych mechanizmów regulacyjnych. Mowa tutaj o znajdujących się poza strukturą biurokratyczną autonomicznych podmiotach zaangażowanych w proces podejmowania decyzji bezpośrednio dotyczących sfery publicznej, nie pochodzących z wyborów powszechnych i nieodpowiedzialnych przed swoim elektoratem<sup>63</sup>. Nie oznacza to przy tym osłabienia roli państwa, a raczej reorientacji jego priorytetów oraz instrumentów służących ich realizacji. Zasadniczym problemem jest przy tym dobór form organizacyjnych i proceduralnych w zakresie funkcjonowania grup interesu, jak również stworzenie takich parametrów administracji publicznej, aby była ona zdolna do absorpcji gotowości jednostek, grup i organizacji do partycypacji w procesach prowadzenia spraw publicznych. Wydaje się również, że z punktu widzenia wskaźników ilościowych prawna regulacja udziału grup interesu w Polsce prezentuje się zadowalająco. Wydaje się jednak, że pomimo pewnego potencjału, nie

---

<sup>61</sup> Poławski P., 2008, *Elementy deliberacji w centralnej administracji publicznej* [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPiSS, s. 55.

<sup>62</sup> Frieske K. W., Poławski P., op. cit., s. 237-238.

<sup>63</sup> Herbut R., 2008, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką* [w:] J. Sroka (red.), op. cit., s. 39-40.

jest on postrzegany jako stały element sprawowania władzy publicznej i nowego sposobu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

## Literatura

- Alderman G., 1984, *Pressure Groups and Government in Great Britain*. London: Longman.
- Antoszewski A., Grupy interesu w systemie politycznym. Z. Machelski, L. Rubisz (red.), 2003, Grupy interesu. Teorie i działania. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Beyme von K., 2005, *Współczesne teorie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ehrlich S., 1974, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*. Warszawa: PWN.
- Encyklika Piusa XI z dnia 15 maja 1931 roku *Quadragesimo Anno*.
- Frieske K. W., Trójstronna Komisja: dialog społeczny i legitymizacja [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), 2003, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Frieske K. W., Machol-Zajda L., Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia [w:] K. W. Frieske, L. Machol, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), 1999, *Dialog społeczny w Polsce. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*. Warszawa: IPISS.
- Gardawski J., 2009, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gilejko L., Rynek i otoczenie instytucjonalne (socjologia makroekonomiczna) [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), 2006, *Socjologia gospodarki*. Warszawa: Difin.
- Held D., 2006, *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Herbut R., 2003, Grupy interesu a proces decyzyjny [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Grupy interesu. Teorie i działania. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Herbut R., 2008, Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPISS.
- Herbut R., 2008, Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut R., Sroka J., Sula P., 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Jasiecki K., 2000, Co to jest lobbing [w:] K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.
- Kozek W., 2003, Czy wyłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy [w:] W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pt.: Instytucje dialogu społecznego przy urządach administracji państwowej. Informator za rok 2011, Warszawa 2012.
- Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., Lobbying w Unii Europejskiej – zarys problematyki, *Studia Europejskie* 1999, nr 2.
- Morawski W., 1995, Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków przemysłowych w Polsce [w:] Kowalak T. (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: PWN.
- Olson D. M., 1992, Od projektu do ustawy w praworządym państwie. Organizacja, procedura, polityka [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Peters B. G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Poławski P., 2008, *Elementy deliberacji w centralnej administracji publicznej* [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: IPiSS.
- Sartori G., 1998, *Teoria demokracji*. Warszawa: PWN.
- Scruton R., 2002, *Słownik myśli politycznej*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Sroka J., 2000, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J., Herbut R., Sula P., 2004, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Stohanzl R., 1992, W sprawie organizacji naukowych służb doradczych parlamentu [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Streeck W., Kenworthy L., 2005, *Theories and Practices of Neocorporatism* [w:] T. Janoski, R. R. Alford, A.M. Hicks, M. A. Schwartz (red.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press.
- Trzeciński J., *Udział Rad Społeczno-Ekonomicznych w procesie tworzenia prawa we Włoszech* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wojtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 918, Prawo CLII, Wrocław 1987.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. 2017, poz. 888).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t. j. Dz. U. 2003 r. Nr 24 poz. 199).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169 poz. 1414).
- Uziębło P., 2009, *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN.
- Wiszowaty M. M., 2008, *Regulacja prawna lobbingu na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żuk P., 2001, *Społeczeństwo w działaniu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

## **Summary**

The present publication constitutes an attempt of a sectional overview of the basis and principles of the functioning of the interest groups in a public-decision making processes. The analysis begins with the description of the idea of participatory democracy as one of the major basis legitimizing the existence of interest groups in a public-decision making processes. Afterwards, the article concerns a definition of interest group, it's functions and relations with the public administration as well as a model of the functioning of the interest groups in the political system. Consideration regarding above-mentioned aspects are finished with the indication of the major polish legal institutions regulating the participation of the interest groups in a public-decision making processes. The presented description becomes a base of opinions about currently binding regulations concerning this subject.

