

Warszawa, 23 listopada 2017 r.

## Stanowisko

**Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych**

**dotyczące elementów projektu ustawy o jawności życia publicznego**

**(wersja z dnia 13 listopada 2017 r.)**

### **Wprowadzenie:**

W dniu 13 listopada 2017 r. w serwisie internetowym Rządowego Centrum Legislacji została opublikowana kolejna wersja projektu ustawy o jawności życia publicznego. Niniejsze stanowisko obejmuje analizę elementów proponowanej regulacji w kontekście ustawowych zadań oraz obowiązków samorządu zawodowego radców prawnych. Równocześnie dokument powinien być postrzegany jako uzupełnienie opinii wyrażonej wobec pierwszej wersji projektu ustawy – z dnia 23 października 2017 r.

### **Uwagi ogólne:**

1. W przedstawionym projekcie regulacji w sposób pośredni zostaje zaproponowana definicja lobbysty, która obejmuje zarówno lobbystę zawodowego, jak i podmiot zaangażowany. Równocześnie, zgodnie z treścią projektu, poprzez pojęcie podmiotu zaangażowanego należy rozumieć „podmiot prowadzący lobbying niebędący lobbyingiem zawodowym<sup>1</sup>”. Wymaga również wskazania, że w dalszej części regulacji projektodawca przewiduje wobec lobbystów (przez których należy rozumieć także podmioty zaangażowane) obowiązek każdorazowego zgłoszenia swojego udziału w szeroko rozumianym

---

<sup>1</sup> Lobbying zawodowy definiowany jest jako działanie o charakterze zarobkowym i uregulowanym, prowadzonym na rzecz i w celu uwzględnienia interesów określonych osób lub podmiotów.

procesie legislacyjnym lub decyzyjnym ustawodawcy w danej sprawie, z podaniem m.in. szczegółowego zestawienia podmiotów finansujących jego statutową działalność wraz numerem identyfikacji podatkowej NIP lub imienia i nazwiska osób będących osobami fizycznymi, czy też wskazaniem interesu, który podmiot zaangażowany lub lobbysta zawodowy przedstawia w odniesieniu do danej regulacji. W kontekście powyższego, mając na uwadze zadania powierzone przez ustawodawcę samorządowi zawodowemu radców prawnych, największe wątpliwości rodzi intencja projektodawcy w zakresie zaliczenia tego samorządu do kategorii podmiotów zaangażowanych. Podnieść bowiem należy, że zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1870) do jego zadań zalicza się współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa, co jest uzasadnione nie tylko charakterem zawodu, ale również sposobem jego wykonywania. Trudno bowiem negować fakt, że to jego przedstawiciele opierają swoją działalność zawodową na przepisach, jak również są adresatami społecznej oceny ich słuszności i racjonalności. Tym samym, radcy prawni w naturalny sposób są dysponentami cennego potencjału w postaci wiedzy i doświadczenia, który mógłby być z powodzeniem wykorzystywany w procesie stanowienia dobrego prawa.

W praktyce wola zaangażowania przedstawicieli zawodu zaufania publicznego w działalność legislacyjną ustawodawcy nie ma jednolitego charakteru. W szczególności nie jest regułą, aby eksperci samorządu radców prawnych w sposób stały, merytorycznie uczestniczyli w pracach nad kształtem przyszłych aktów normatywnych. Równocześnie opinie i ekspertyzy przygotowywane niejednokrotnie z samodzielnej inicjatywy Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych<sup>2</sup> nie zawsze znajdują akceptację projektodawcy lub są przez niego marginalizowane. W rezultacie nie służy to poprawie jakości stanowionych przepisów.

---

<sup>2</sup> Zgodnie z treścią art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1870) do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków dotyczących unormowań prawnych.

Kierując się celem wspólnym, jakim jest dążenie do tworzenia prawa o najwyższej jakości, należałoby oczekiwać od ustawodawcy większego zaangażowania środowisk prawniczych, w tym samorządu radców prawnych, w proces tworzenia aktów normatywnych, przed ich formalnym ustanowieniem. Analiza treści projektu ustawy o jawności życia publicznego rodzi jednak uzasadnione wrażenie, że mamy do czynienia z sytuacją odwrotną, kiedy to udział w procesie stanowienia aktów normatywnych lub innych dokumentów wymaga od samorządu zawodowego radców prawnych dopełniania dodatkowych, co najmniej wątpliwych pod względem celu, formalności. Równocześnie należy zaznaczyć, że ich realizacja nie będzie skutkować znaczącym podniesieniem transparentności danego procesu legislacyjnego. Raczej będzie stanowić kolejną barierę, ograniczającą możliwość większego i pełniejszego zaangażowania się samorządu radców prawnych w proces stanowienia dobrego prawa.

Tym samym, mając na względzie rozwiązania przyjęte przez projektodawcę w treści art. 2 ust. 1 pkt 6 - 9, a także rozdziału 5 projektu ustawy, postuluje się wyłączenie prawniczych samorządów zawodowych, w szczególności samorządu radców prawnych, z definicji podmiotu zaangażowanego i lobbingu lub też, ewentualnie, zniesienie wobec wskazanych podmiotów obowiązku zgłaszania działalności lobbingowej w danym procesie legislacyjnym lub decyzyjnym.

2. Wobec niewprowadzenia do projektu ustawy istotnych zmian w zakresie obowiązku składania i publikacji oświadczeń majątkowych przez radców prawnych, aktualna pozostaje negatywna ocena takiej propozycji, wyrażona w stanowisku eksperckim z dnia 03 listopada 2017 r. Dążąc do uniknięcia powielenia przedstawionej dotychczas, szczegółowej argumentacji, należy jedynie ponownie zasygnalizować, że pozostawienie w aktualnym kształcie przyjętych pierwotnie rozwiązań nie spełni zakładanych celów ustawy, natomiast w sposób nadmierny i nieproporcjonalny będzie naruszać prawo

do prywatności przedstawicieli tego zawodu zaufania publicznego, wynikające z art. 47 Konstytucji RP.

Wymaga ponownego podkreślenia, że obowiązek składania i publikowania oświadczeń majątkowych powinien dotyczyć osób podejmujących istotne decyzje administracyjne lub dysponujących środkami finansowymi. Działalność zawodowa radcy prawnego realizowana w ramach szeroko rozumianych instytucjach publicznych nie opiera się na wskazanych kryteriach, lecz wręcz przeciwnie – ma przede wszystkim charakter opiniodawczy lub – inaczej ujmując – usługowy. Tym samym oczekiwanie projektodawcy, że nałożenie na radców prawnych obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych wpłynie istotnie na poprawę sfery życia publicznego należy uznać za nadmierne i nietrafne.

Ostatecznie należy zwrócić uwagę, że projektodawca nie wskazał żadnych szczególnych przesłanek uzasadniających gromadzenie i ujawnianie przez organ danych majątkowych radców prawnych o tak szerokim zakresie. Poza uzasadnieniem propozycji pozostaje wciąż ocena skutków społecznych jego działania, które będą miały również wymiar negatywny, a które to projektodawca zupełnie zignorował. Rodzi to uzasadnione przekonanie, że przewidziany w art. 50 projektu ustawy obowiązek jest zbędny i nadmierny, niesłużący podniesieniu jawności życia publicznego, lecz mający w istocie charakter lustracji majątkowej, i jako taki stanowiący przejaw naruszenia przez projektodawcę zasady demokratycznego państwa prawa.

W związku z powyższym, nie traci na aktualności zgłoszony już postulat wyłączenia radców prawnych z kręgu podmiotów objętych bezwzględny obowiązkem składania oświadczeń majątkowych, o czym mowa w art. 50 projektu ustawy, jak również propozycja wyłączenia radców prawnych z kręgu podmiotów, których oświadczenia będą podlegały obowiązkowej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej właściwej jednostki.

### **Uwaga szczegółowa:**

3. Pewną wątpliwość interpretacyjną budzi użycie przez projektodawcę (w art. 50 pkt 76 projektu ustawy) zwrotu „osoby zatrudnionej”, wobec dominującego w tej jednostce redakcyjnej sformułowania „pracownika”. Rozbieżność powyższych pojęć, a zarazem incydentalne zastosowanie pierwszego z nich we wskazanym przepisie może rodzić niepewność przy ustalaniu kręgu adresatów obowiązku składania oświadczeń majątkowych w tym przypadku. Tym samym uzasadniona wydaje się rewizja wskazanego fragmentu projektu ustawy przez projektodawcę.

### **Podsumowanie:**

Dokonana analiza projektu ustawy o jawności życia publicznego w aktualnym brzmieniu pozwala sformułować następujące propozycje zmian lub postulaty:

1. wyłączenie prawniczych samorządów zawodowych, w szczególności samorządu radców prawnych, z definicji podmiotu zaangażowanego i lobbingu lub też, ewentualnie, zniesienie wobec wskazanych podmiotów obowiązku zgłaszania działalności lobbingowej w danym procesie legislacyjnym lub decyzyjnym,
2. wyłączenie radców prawnych z kręgu podmiotów objętych bezwzględnym obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych, o czym mowa w art. 50 projektu ustawy,
3. ewentualnie, w przypadku uznania przez projektodawcę, że radców prawnych powinien obejmować obowiązek składania oświadczeń majątkowych, o czym mowa w art. 50 projektu ustawy, proponuje się ich wyłączenie z kręgu podmiotów, których oświadczenia będą podlegały obowiązkowej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej właściwej jednostki,

4. rozważenie potrzeby ujednoczenia terminologii przyjętej w art. 50 projektu ustawy, wobec incydentalnego zastosowania w pkt 76 tej jednostki redakcyjnej zwrotu „osoby zatrudnionej”, zamiast sformułowania „pracownik”.

dr Andrzej Kras