

# SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ XI KADENCJI

(od 29 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.)

## I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 29 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.) pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag odnośnie do procesu stanowienia prawa i oceny jego stanu. Wydane przez Radę opinie i zajmowane stanowiska odnoszą się bowiem do podobnych legislacyjnych problemów, których podmioty odpowiedzialne za tworzenie tekstu aktu normatywnego nie rozwiązywały w odpowiedni sposób. Nie oznacza to oczywiście, że w analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiała jedynie krytyczne uwagi w stosunku do przedkładanych do zaopiniowania projektów. Wiele szczegółowych rozwiązań legislacyjnych zyskało bowiem aprobatę Rady. Dało się tutaj zaobserwować pewną regułę generalną polegającą na tym, że wyższy standard legislacyjny prezentowały akty tworzone przez Rządowe Centrum Legislacji. Pomimo zmiany zasad procesu legislacyjnego częstymi przypadkami w pracach Rady Legislacyjnej były jednak projekty przygotowywane przez poszczególne ministerstwa. Wydaje się, że pomijanie RCL w procesie tworzenia projektów aktów mogło skutkować pewnymi potknięciami w zakresie respektowania wymogów techniki legislacyjnej<sup>1</sup>. Owe krytyczne spostrzeżenia Rady Legislacyjnej należy podzielić na kwestie dotyczące: po pierwsze, problematyki zasad i reguł konstytucyjnych; po drugie, właściwej implementacji prawa unijnego i uwzględniania standardów międzynarodowych; po trzecie, spraw systemowych odnoszących się do poszczególnych gałęzi prawa; po czwarte, techniki legislacyjnej.

### 1. Problematyka konstytucyjna

#### 1.1. Konstytucyjny system źródeł prawa

W analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiła liczne uwagi dotyczące problematyki związanej ze źródłami prawa. Okazuje się bowiem, że mimo ugruntowanego znaczenia norm Konstytucji RP z 1997 r. podmioty opracowujące tekst aktu normatywnego nie zawsze uwzględniają ten fundamentalny standard. Przedstawione do zaopiniowania projekty zawierały bowiem wadliwe propozycje dotyczące treści upoważnień do wydawania

---

<sup>1</sup> Najbardziej zauważalny wyraz znalazło to w opiniach RL: w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej; w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji; w sprawie konwersji opłat z tytułu udzielenia koncesji operatorom ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych.

aktów wykonawczych. Rada Legislacyjna stwierdzała zarówno brak wymaganych przez art. 92 Konstytucji elementów szczególowości (podmiotowej, przedmiotowej lub treściowej) upoważnienia do wydania rozporządzenia<sup>2</sup>, jak i zjawisko blankietowości samego upoważnienia<sup>3</sup>. Projektodawcy naruszali konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy przez samoistne uregulowanie w rozporządzeniu kwestii dotyczących ograniczania praw i wolności jednostek oraz przekraczanie ustawowego zakresu upoważnienia do wydania rozporządzenia<sup>4</sup>. Rada Legislacyjna negatywnie odniosła się także do propozycji określania w drodze rozporządzenia treści niemających charakteru normatywnego<sup>5</sup>.

Z drugiej jednak strony, w opiniach zwracano uwagę także na inny aspekt związany z konstytucyjną konstrukcją systemu źródeł prawa. Rada Legislacyjna uznała, że w przedstawionych propozycjach rozwiązań ich autorzy zbyt ostrożnie posługują się aktami wykonawczymi do ustawy. Takie podejście może, zdaniem RL, doprowadzić do absolutyzowania zasady wyłączności ustawy, co w konsekwencji wiąże się z niebezpieczeństwem przekreślenia konstytucyjnej roli rozporządzenia<sup>6</sup>.

## **1.2. Określoność ustawowej ingerencji w prawa i wolności jednostki**

Odrębnie od problematyki związanej z systemem źródeł prawa należy potraktować kwestię określoności ustawowej ingerencji w prawa i wolności jednostki. Konstytucja RP zawiera w tym względzie bardzo istotne wytyczne wynikające z art. 31 ust. 3 (zasady ograniczania w korzystaniu z praw i wolności) oraz art. 2 (zasady prawidłowej legislacji, w szczególności zasada określoności). Obie te normy ustawy zasadniczej wymagają, aby każde ograniczenie prawa lub wolności uregulowane było w ustawie, a ponadto, aby treść tej ustawy była jasna, precyzyjna i kompletna. W analizowanym okresie zasada ta nie była jednak zawsze w pełni respektowana. Rada Legislacyjna stwierdzała bowiem, że propozycje ustawowego rozwiązania – ze względu na nieokreśloność – stwarzają niebezpieczeństwo dowolnego ingerowania przez organy władzy publicznej w prawa i wolności jednostek<sup>7</sup> oraz

---

<sup>2</sup> Opinia RL: w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej.

<sup>3</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw.

<sup>4</sup> Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP wykluczenia łączenia funkcji członka Rady IPN z przynależnością do związku zawodowego.

<sup>5</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa.

<sup>6</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o cywilnej odpowiedzialności za szkodę jądrową.

<sup>7</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

kreują sytuację nadmiernego uznania administracyjnego<sup>8</sup>. Dotyczyło to zarówno takich wartości, jak prawo do życia i zdrowia<sup>9</sup>, jak i wolność działalności gospodarczej<sup>10</sup>.

### **1.3. Konstytucyjna zasada podziału władz**

Jedną z podstawowych zasad ustroju RP jest trójpodział władz (art. 10 Konstytucji), który nakazuje respektowanie niezależności władzy sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej. Wpływanie na kompetencje i status pozostałych władz musi mieć wyraźne podstawy prawne, przy czym szczególną ostrożność należy zachować, określając pozycję władzy sądowniczej. W swojej działalności opiniodawczej Rada Legislacyjna zwracała uwagę, że powyższe dyrektywy konstytucyjne nie są w pełni respektowane. Miało to miejsce w wypadku propozycji regulacji antykorupcyjnych dotyczących sędziów<sup>11</sup>, ustawowego regulowania sytuacji konkretnych podmiotów gospodarczych<sup>12</sup> czy ustawowego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach indywidualnie oznaczonych przedsiębiorców<sup>13</sup>.

### **1.4. Konstytucyjna zasada równości**

Treścią konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1) jest konieczność takiego samego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną (istotną). Stosowanie zasady równości uzależnione jest zatem od prawidłowego zakwalifikowania danego podmiotu do konkretnej grupy ze względu na posiadaną przez niego cechę relewantną (istotną). Na podstawie zaopiniowanych przez Radę Legislacyjną projektów rozwiązań należy jednak stwierdzić, że propozycje rozwiązań legislacyjnych nie zawsze w prawidłowy sposób dokonywały owego zakwalifikowania. Projektodawcy nierówno traktowali bowiem jednolitą grupę osób zarządzających publicznymi podmiotami gospodarczymi<sup>14</sup> czy różnicowali zakazy w dostępie do dóbr i usług według odmiennych kryteriów dyskryminacji<sup>15</sup>. Proponowane rozwiązania naruszały także zasadę równości w zakresie opodatkowania i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>16</sup>.

### **1.5. Zasada proporcjonalności**

---

<sup>8</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o korytarzach przesyłowych.

<sup>9</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

<sup>10</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw.

<sup>11</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów.

<sup>12</sup> Opinie RL: w sprawie projektu ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa oraz w sprawie konwersji opłat z tytułu udzielenia koncesji operatorom ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych.

<sup>13</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej.

<sup>14</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa.

<sup>15</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

<sup>16</sup> Opinia RL: w sprawie projektu założeń projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym; w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Innym problemem, który ujawnił się w opiniowanych przez Radę Legislacyjną dokumentach, było niedotrzymywanie zasady proporcjonalności, polegające zwłaszcza na proponowaniu ustanowienia nadmiernie rygorystycznych przepisów<sup>17</sup> albo regulacji, które nie będą w stanie doprowadzić do realizacji celu ich ustanowienia<sup>18</sup>.

## **2. Prawo Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe**

Rada Legislacyjna zauważa, że założenia do projektów ustaw niekiedy powołują się na akty prawa międzynarodowego, gdyż mają na celu wykonanie zobowiązań międzynarodowych lub powołują się na określone standardy międzynarodowe. Zdarza się jednak, że jest to tylko rodzaj „ozdobnika”, okazuje się bowiem, że zobowiązania Polski są nierozpoznane prawidłowo lub standard międzynarodowy nie jest wykorzystany z pożytkiem dla regulacji krajowej<sup>19</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na ochronę praw podstawowych i uwzględnianie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na etapie projektowania aktów prawnych. Generalnie Rada ocenia pozytywnie wszelkie próby stosowania standardów ochrony praw człowieka. Zdarzały się jednak wypadki, gdy te kwestie nie były dostatecznie uwzględniane<sup>20</sup>.

Gdy chodzi o wykonywanie prawa Unii Europejskiej, odnotować trzeba przypadki, w których ustawa lepiej formułowała pewne kwestie niż wersja polska dyrektywy, jak i takie, gdzie dostosowania dokonywano w sposób mało czytelny, posługując się niedostatecznie jasno sformułowanymi definicjami, nadając im nieco inny zakres<sup>21</sup>. Zdarzało się też zbyt mechaniczne transponowanie dyrektywy<sup>22</sup>. W okresie sprawozdawczym Rada miała także do czynienia z opóźnioną transpozycją dyrektywy<sup>23</sup>.

## **3. Poszczególne gałęzie prawa**

### **3.1. Prawo karne**

---

<sup>17</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej.

<sup>18</sup> Opinie RL: w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz w sprawie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktu interesów.

<sup>19</sup> Opinie RL: w sprawie projektu założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz w sprawie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktów interesów.

<sup>20</sup> Zwłaszcza projekty w dziedzinie prawa karnego, a także np. opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o niektórych sposobach unikania konfliktów interesów.

<sup>21</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym.

<sup>22</sup> Opinie RL: w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

<sup>23</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze.

W okresie działalności Rady obejmującym niniejsze sprawozdanie charakterystycznym symptomem jest multiplikacja przepisów karnych w projektowanych aktach prawnych. O skali tego zjawiska najdobitniej świadczy to, że tylko jeden spośród opiniowanych przez Radę projektów ustaw lub założeń projektów ustaw nie zawierał propozycji wprowadzenia przepisów karnych lub rozszerzenia zakresu dotychczasowej penalizacji<sup>24</sup>.

Projektując prawo, należy uwzględnić, że sankcja karna za naruszenie określonych nakazów zachowania powinna być środkiem ultimatywnym. Należy ją przewidywać tylko wtedy, gdy osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę celu nie będzie możliwe przy użyciu środków łagodniejszego rodzaju albo należących do innego reżimu odpowiedzialności prawnej (np. za wykroczenia albo administracyjnej). Nadmiar prawa karnego, oprócz tego, że prowadzi do szkodliwej banalizacji tego instrumentu, zwykle również oznacza brak racjonalnej korelacji między skutkami danych zachowań, które powstają w prawie, a społecznym odczuciem ich słuszności. W praktyce traktowanie życia społecznego w szerokiej perspektywie prawnokarnej może naruszać granicę racjonalnej proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności, czego efektem jest stwierdzenie w ostatnim czasie na szeroką skalę niekonstytucyjności regulacji penalnych. Gdy zjawisko kryminalizacji przybiera duże rozmiary, na ogół brakuje przekonujących argumentów, uzasadniających ekspansję prawa karnego. Argument ochrony społecznej może nie wystarczyć, skoro przez skalę potencjalnego ograniczenia indywidualnych praw i wolności za sprawą szerokiej penalizacji w grę wchodzi zagrożenie dla dóbr szerszej zbiorowości.

Wszechobecność prawa karnego jest też niebezpieczna z punktu widzenia zasady *ignorantia iuris nocet*. Jakże dziś trudno odpowiedzialnie ją egzekwować, skoro świadomość czynów zakazanych przez prawo karne nie może być kształtowana na podstawie wewnętrznego imperatywu dozwolonych zachowań przeciętnego człowieka czy jego intuicji, odpowiadających kodeksowi moralnemu znajdującemu pokrycie z treścią kodeksu karnego. W obliczu niekontrolowanego wzrostu regulacji penalnej przerasta możliwości przeciętnego obywatela praktykowanie życia zgodnego z prawem karnym. Projektując prawo, należy zatem uwzględnić ogół uwarunkowań wynikających z wprowadzania albo rozszerzania karalności, nie zaś tylko cel w postaci wzmocnienia efektu egzekucyjnego nowej regulacji dzięki wykorzystaniu najsurowszego środka prawnego. Z takim przekonaniem jest natomiast związany postulat powściągliwości i głębszej refleksji nad zasadnością wykorzystania

---

<sup>24</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

środków penalnych w projektowanych aktach prawnych. W tym celu Rada Legislacyjna zwraca uwagę na konieczność wnikliwego uzasadniania propozycji zmian zmierzających do wprowadzenia lub wzmocnienia sankcji karnej za nieprzestrzeganie prawa. Z reguły bowiem motywacja projektodawców, w części odnoszącej się do regulacji penalnej, ogranicza się do powtórzenia treści proponowanych zmian albo wskazania ich ogólnych powodów, podczas gdy powinna przede wszystkim wyjaśniać przesłanki i celowość oraz potencjalne skutki reformy w tym zakresie.

### **3.2. Prawo podatkowe oraz finansowe**

W analizowanym okresie Rada Legislacyjna zauważyła, że proponowane były kilkakrotnie doraźne zmiany w konstrukcji poszczególnych podatków. Zmiany te wynikały z konieczności nowelizowania regulacji związanych z poszczególnymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Należy jednak zauważyć, że negatywnym zjawiskiem w tym względzie było niedostateczne zharmonizowanie zmian z ogólną konstrukcją danego podatku, wynikającą z ustawy podatkowej<sup>25</sup>. Dodatkowo prowadzi to do ustanawiania kolejnych wyjątków w ustawach podatkowych, a co za tym idzie powoduje wzrost skomplikowania i nieczytelności tych regulacji.

Przedstawiane do zaopiniowania Radzie projekty rozwiązań zawierały wymaganą analizę skutków finansowych. Zastrzeżenia – z punktu widzenia systemu finansów publicznych – budziły jednak niejasne założenia metodologiczne, będące przesłanką do przeprowadzenia tychże symulacji finansowych.

### **3.3. Prawo i postępowanie cywilne**

W zakresie uwag związanych z przedstawionymi do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej regulacjami dotyczącymi prawa i postępowania cywilnego należy zwrócić uwagę na niespójność projektowanych szczególnych regulacji prawnych z zasadami ogólnymi. Owe uchybienie polegało na łączeniu w ich ramach rozwiązań właściwych różnym modelom realizacji roszczeń<sup>26</sup>. Rada Legislacyjna zauważa także brak dostatecznego uzasadnienia projektowanych rozwiązań prawnych, w tym przede wszystkim wyjaśnienia celowości ich odrębności w stosunku do rozwiązań przyjmowanych zwykle dla danej lub podobnej kwestii w przepisach kodeksowych (zaskarżenie uchwały zgromadzenia

---

<sup>25</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

<sup>26</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o cywilnej odpowiedzialności za szkodę jądrową.

uczestników funduszu inwestycyjnego otwartego a postępowanie rejestrowe<sup>27</sup>; proponowany model dochodzenia roszczeń z tytułu doznanych szkód jądrowych<sup>28</sup>).

#### 4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej

W analizowanym okresie problemem legislacyjnym był brak spójności proponowanych rozwiązań z obowiązującym w Polsce systemem prawnym<sup>29</sup>. Rada Legislacyjna zwracała uwagę na niespójności systemowe oraz braki w ocenie skutków regulacji i ich wpływu na zastany system<sup>30</sup>.

Krytycznie należy ocenić proces uzasadniania przez podmioty projektujące dany akt normatywny projektów ustaw i założeń do nich. Uzasadnienia miały bowiem zróżnicowany charakter, jednak najczęściej sprowadzający uzasadnienie do powtórzenia poszczególnych przepisów, czasami ze wskazaniem przyczyn poddania danej kwestii regulacji prawnej. Natomiast bardzo rzadko znajdowała się w nich odpowiedź na pytanie, dlaczego przepis ma przyjąć taką, a nie inną postać. Zdarzało się również, że treść uzasadnienia nie dawała zupełnie gwarancji realizacji propozycji, gdyby weszły w życie. Taka sytuacja prowadzić może do stanowienia norm, które nie będą w praktyce stosowane<sup>31</sup>.

Odnosnie do zagadnień legislacyjnych związanych z konstruowaniem treści przepisów należy zauważyć, że negatywnym zjawiskiem w przedkładanych do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej dokumentach było niedostatecznie precyzyjne określanie sytuacji, w jakich miałyby być zastosowana dyspozycja projektowanej normy prawnej<sup>32</sup>. Związane jest z tym zjawisko nierespektowania przez projektodawców zasady określoności przepisów ustawy. Dotyczyło ono np. upoważnienia do nakładania obowiązków świadczeń osobistych w sytuacjach kryzysowych<sup>33</sup>, zasad wyznaczania lokalizacji korytarzy przesyłowych<sup>34</sup>, kryteriów dystrybucji środków finansowych i innych dóbr przez organy administracji

---

<sup>27</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych.

<sup>28</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o cywilnej odpowiedzialności za szkodę jądrową.

<sup>29</sup> Dotyczyło to zwłaszcza projektów ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustawy o korytarzach przesyłowych, o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, o konwersji opłat z tytułu udzielenia koncesji operatorom ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz o zmianie prawa telekomunikacyjnego.

<sup>30</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych.

<sup>31</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

<sup>32</sup> Miało to miejsce w wypadkach opinii RL w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, o założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, o projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych, a także o projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych.

<sup>33</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>34</sup> Opinia RL w sprawie projektu ustawy o korytarzach przesyłowych.

publicznej oraz podejmowania decyzji uwalniających od realizacji obowiązków publicznoprawnych<sup>35</sup>. Najbardziej niepokojącym przykładem z tego obszaru było zaprojektowanie przepisów przewidujących bardzo wysokie administracyjne kary pieniężne, przewidziane do nakładania według uznania organu administracji, bez określenia nawet najbardziej ogólnych zasad ich wymierzania, a zwłaszcza – miarkowania. Ze wspomnianą określonnością związany jest problem wprowadzania nowych, mało zdefiniowanych i nieokreślonych konstrukcyjnie i funkcjonalnie pojęć i instytucji prawnych (np. granty, które okazują się pożyczką udzielaną na podstawie środków publicznych przez instytucję bankową<sup>36</sup>).

Rada Legislacyjna sugeruje rozważenie przyjęcia założenia legislacyjnego polegającego na tym, aby zmiany kodeksów w danym okresie (np. co roku) dokonywane były każdorazowo na mocy jednej ustawy, dotyczącej danego kodeksu, a nie były rozproszone w kolejnych ustawach, przyjmowanych w krótkich odstępach czasu. Rozwiązanie takie pozwalałoby na przyjmowanie, w miarę możliwości, jednolitej daty wejścia w życie zmian danego kodeksu dokonanych w przyjętym okresie.

## 5. Uwagi końcowe

Doświadczenia Rady Legislacyjnej związane z dotychczasową działalnością opiniodawczą pozwalają na odniesienie wrażenia nieco chaotycznego klucza otrzymywania do zaopiniowania projektów ustaw oraz projektów założeń. Z niepokojem należy odnotować, że niektóre istotne projekty ustaw – których stosowanie w praktyce ujawniło wiele problemów, w tym kwestie niekonstytucyjności – nie zostały przedstawione do opinii Rady Legislacyjnej.

Zdaniem Rady Legislacyjnej istotne jest również precyzyjne zdeterminowanie etapu procesu legislacyjnego, na którym Rada otrzymuje projekt do zaopiniowania. Przykładowo, z odpowiedzi na opinię Rady w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne wynika, że wiele opracowanych przez Radę Legislacyjną uwag zostało „skonsumowanych” późniejszymi ustaleniami w procesie legislacyjnym, których Rada nie знаła (na 54 zgłoszonych w opinii uwag i odpowiedzi resortu, 22 odpowiedzi opatrzone zostały komentarzem, że jest to uwaga nieaktualna z racji zmian, które nastąpiły np. w toku

---

<sup>35</sup> Opinia RL w sprawie konwersji opłat z tytułu udzielenia koncesji operatorom ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych.

<sup>36</sup> Opinia RL w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.



uzgodnień międzyresortowych). Tym samym wysiłek włożony w opracowanie niektórych punktów opinii, jak i same uwagi, stały się bezprzedmiotowe.

Pewne wątpliwości budzą też udzielane Radzie Legislacyjnej odpowiedzi na przedstawiane opinie. Pozytywnie należy ocenić samo ich udzielanie, niemniej zdarza się, że w odpowiedziach tych w sposób dość powierzchowny odrzuca się zgłoszone uwagi. Odpowiedzi te, zamiast merytorycznego ustosunkowania się, mają często charakter pouczający.

## **II. Informacje organizacyjno-statystyczne**

### **1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej XI kadencji i jego zmiany**

31 grudnia 2011 r. w skład Rady Legislacyjnej wchodziło 11 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 10 czerwca 2011 r.;  
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
2. *Wiceprzewodniczący* prof. dr hab. Maciej Kaliński (od 15 listopada 2011 r.;  
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 29 czerwca 2010 r.).

#### *Członkowie:*

4. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 29 czerwca 2010 r.),
5. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 29 czerwca 2010 r.),
6. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska (od 29 czerwca 2010 r.),
7. prof. dr hab. Małgorzata Korzycka-Iwanow (od 29 czerwca 2010 r.),
8. prof. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka (od 29 czerwca 2010 r.),
9. prof. dr hab. Jakub Stelina (od 29 czerwca 2010 r.),
10. prof. dr hab. Karol Weitz (od 29 czerwca 2010 r.),
11. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 29 czerwca 2010 r.).

Od 29 czerwca 2010 r. do 3 grudnia 2010 r., tj. do momentu zaprzysiężenia na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, funkcję Przewodniczącego RL pełnił prof. dr hab. Marek Zubik.

### **2. Tryb działania Rady Legislacyjnej**

Opinie Rady Legislacyjnej przygotowują w postaci projektów opinii referenci wyznaczani spośród członków Rady Legislacyjnej przez jej Przewodniczącego. Następnie na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się co miesiąc, projekty opinii poddawane są dyskusji, w wyniku której referenci i Przewodniczący ustalają ostateczne brzmienie opinii

Rady Legislacyjnej. Należy podkreślić, że wszystkie opinie są wynikiem kolegialnych decyzji Rady, ponieważ wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej wnoszą istotne, merytoryczne wartości służące sformułowaniu ostatecznych wersji opinii. W wyjątkowych wypadkach, ze względu na pilność sprawy, projekt opinii przygotowany przez referenta (lub kilku referentów) przyjmowany jest przez członków RL w trybie obiegowym lub na posiedzeniu zespołu powoływanego dla danej sprawy.

Rada Legislacyjna wzbogaca swe formy działania, zwłaszcza w przypadkach rozpatrywania skomplikowanych i kontrowersyjnych projektów aktów normatywnych, przez zapraszanie na swe posiedzenia przedstawicieli wnioskodawców i służb legislacyjnych właściwych ministerstw.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są wiążące, choć ich znaczenie i wartość merytoryczna stanowią istotny wkład w proces tworzenia prawa. Rada Legislacyjna wielokrotnie formułowała postulat, by projekty ustawy kierowane pod obrady Rady Ministrów (i jej Stałego Komitetu) zawierały informacje o opinii Rady Legislacyjnej, sposobie i zakresie jej wykorzystania albo wyjaśnienie powodów, dla których projekt ustawy, będący przedmiotem obrad, nie został skierowany do zaopiniowania przez Radę.

Rada Legislacyjna stoi na stanowisku, że pod jej obrady powinny trafiać wyłącznie projekty po zakończonych uzgodnieniach międzyresortowych, uwzględniające społeczne i finansowe skutki ich przyjęcia, czyli ocenę skutków regulacji.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, wszystkie (poza jednym) projekty ustaw lub założeń projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej kilkanaście razy ukazywały się w prasie i telewizji (przede wszystkim w „Dzienniku Gazeta Prawna”, „Rzeczpospolitej” oraz w serwisach informacyjnych „Panoramy” TVP2 i „Wydarzeniach” Polsat).

Obsługę RL zapewnia Zespół do spraw Obsługi Rady Legislacyjnej w ramach Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

### **3. Informacje o sporządzonych opiniach**

W okresie sprawozdawczym działalność Rady Legislacyjnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu, koncentrowała się przede wszystkim na opiniowaniu projektów

aktów normatywnych, stanowiących podstawę przeprowadzania reform założonych przez Rząd oraz projektów aktów prawnych dostosowujących system prawa do wymagań Konstytucji i europejskiego prawa wspólnotowego.

Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **13** posiedzeniach **32** sprawy, opracowując **29** opinii, w tym: **18** opinii o projektach ustaw, **10** opinii o projektach założeń projektów ustaw, **1** opinię prawną oraz **3** stanowiska, w tym: **1** stanowisko o projekcie ustawy o zmianie ustawy, **1** stanowisko o projekcie rozporządzenia, **1** stanowisko o projekcie zarządzenia. W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **62%** odpowiedzi od ministrów, których projekty aktów normatywnych zostały skierowane przez uprawnione organy do Rady Legislacyjnej celem zaopiniowania.

#### **4. Działalność wydawnicza**

Od 1994 roku wydawane jest czasopismo Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny”. Początkowo było ono kwartalnikiem, w latach 2004–2006 ukazywało się jako dwumiesięcznik, od 2007 r. ponownie jest kwartalnikiem. W „Przeglądzie Legislacyjnym” zamieszczane są opracowania naukowe poświęcone szeroko rozumianej problematyce legislacji oraz aktualne informacje o pracach Rady Legislacyjnej. Od 2007 r. w skład Kolegium Redakcyjnego wchodzi wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej. Redaktorem naczelnym „Przeglądu Legislacyjnego” jest Przewodniczący RL prof. dr hab. Mirosław Stec. Każdy artykuł przed zakwalifikowaniem do druku jest recenzowany przez członka RL.

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) **6** numerów czasopisma (tzn. **3** numery pojedyncze – 3/2010, 4/2010, 1/2011, **1** numer potrójny – 2–4/2011) o łącznej objętości około **52** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **10** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego PL, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z około **40** autorami i tłumaczami, redaktorami i redaktorami technicznymi.

Opublikowano m.in. **27** artykułów i **6** recenzji, **32** opinie i stanowiska Rady Legislacyjnej, **8** opinii Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, a także wykazy zawierające około **700** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej  
przy Prezesie Rady Ministrów  
prof. dr hab. Mirosław Stec