

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ XI KADENCJI

ZA ROK 2013

(od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.)

I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.) pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag dotyczących procesu stanowienia prawa i oceny jego stanu. Wydane przez Radę opinie i zajmowane stanowiska odnoszą się do problemów, których nie rozwiązywały w odpowiedni sposób podmioty odpowiedzialne za przygotowanie projektu aktu normatywnego. Nie oznacza to, że w analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiała jedynie krytyczne uwagi w stosunku do przedkładanych do zaopiniowania projektów. Wiele szczegółowych rozwiązań legislacyjnych znalazło bowiem aprobatę ze strony Rady. Krytyczne spostrzeżenia Rady Legislacyjnej można natomiast podzielić na kwestie dotyczące: 1) problematyki zasad i reguł konstytucyjnych; 2) właściwej implementacji prawa unijnego i uwzględniania standardów międzynarodowych; 3) rozwiązań systemowych odnoszących się do poszczególnych gałęzi prawa; 4) rządowego procesu ustawodawczego i techniki legislacyjnej.

1. Problematyka konstytucyjna

1.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego i związane z nią zasady poprawnej legislacji

Rada Legislacyjna kilkakrotnie wypowiadała się odnośnie do poszanowania przez projektodawców licznych zasad poprawnej legislacji, wynikających instrumentalnie z reguły zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). W okresie sprawozdawczym przedmiotem rozważań była propozycja dotycząca wprowadzenia do systemu prawnego zasady wchodzenia w życie zmian w przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej tylko dwa razy do roku. Rada Legislacyjna odniosła się do kwestii spójności takiej regulacji z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, jak również do jej skuteczności. Krytyczna ocena

wiązała się z wątpliwościami co do efektywności zaproponowanego rozwiązania. Rada zasugerowała projektodawcy przeanalizowanie przyczyn licznych zmian dotyczących warunków prowadzenia działalności gospodarczej. W tym względzie o wiele lepsze efekty – zdaniem Rady Legislacyjnej – dałaby większa koordynacja rządowego procesu stanowienia prawa, pozwalająca na uniknięcie częstych zmian w ustawodawstwie gospodarczym. Efektywniejsze byłoby zatem dokonanie odpowiednich zmian w procedurach rządowych, zmierzających do ograniczenia ilości nowelizacji ustaw dotyczących działalności gospodarczej przygotowywanych w ramach Rady Ministrów¹.

Przedmiotem rozważań były także zagadnienia poszanowania praw słuszenie nabytych oraz interesów w toku. W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna zwracała uwagę, że dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, ustawodawca w demokratycznym państwie prawnym nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. W związku z tym krytycznie zostały ocenione propozycje z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, zakładające wyłączenie możliwości sukcesji praw z koncesji na podmioty powstałe w wyniku podziału albo łączenia się z innymi podmiotami. Zdaniem Rady Legislacyjnej, brak było konstytucyjnych argumentów przemawiających za tak rygorystycznym wyłączeniem. Procesy dokonywania zmian strukturalnych w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą są czymś naturalnym, co powoduje, że nie ma uzasadnienia regulacja tak daleko ingerująca w prawa nabyte podmiotów już posiadających koncesję na prowadzenie danego typu działalności gospodarczej².

Jednocześnie Rada Legislacyjna zwracała uwagę, że w demokratycznym państwie prawnym jednostka powinna mieć w pełni ukształtowaną możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń. Bezpieczeństwo prawne (art. 2 Konstytucji) to zarówno przewidywalność działań organów państwa, jak i prognozowanie działań własnych. Z negatywną oceną spotkały się w konsekwencji te rozwiązania, które w przypadku „naruszenia wymagań ustawy” zakładały cofnięcie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej lub ograniczenie jej zakresu bez odszkodowania.

¹ Opinia z 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

² Opinia z 24 maja 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw.

1.2. Źródła prawa oraz zasada wyłączności ustawy

W analizowanym okresie liczne wątpliwości Rady Legislacyjnej wywołały kwestie związane z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, w szczególności z poszanowaniem zasady wyłączności ustawy³. Rada Legislacyjna badała obowiązkowe świadczenia finansowe jednostek (opłaty) w celu ustalenia, czy stanowią one daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, a w związku z czym, czy dopuszczalne jest określenie stawek tych opłat w drodze aktu o charakterze nienormatywnym (obwieszczenie, ogłoszenie, komunikat)⁴. W przypadku tzw. opłaty za udostępnienie materiałów z zasobu geodezyjnego i kartograficznego Rada Legislacyjna stwierdziła, że będzie ona miała charakter daniny publicznej. W konsekwencji, uwzględnione będą musiały być zasady konstytucyjne dotyczące danin publicznych (art. 84 i 217 Konstytucji). W szczególności, w ustawie trzeba będzie w miarę kompletnie uregulować wszystkie podstawowe elementy tej powinności finansowej jednostek względem państwa – podmiot, przedmiot, stawkę oraz zasady ustalania ulg i umorzeń⁵.

Zasada wyłączności ustawy była przedmiotem rozważań Rady Legislacyjnej w dwóch opiniach dotyczących obowiązku jednostek przekazywania organom władzy publicznej informacji na temat ich życia prywatnego⁶. Wątpliwości wywołały regulacje nakładające powinności udostępniania takich informacji w drodze rozporządzenia. Skrytykowano propozycje ustawowe, na podstawie których obywatel nie uzyskuje wiedzy na temat tego, w jakich okolicznościach, na jakich zasadach i jakie dane dotyczące jego życia prywatnego będzie obowiązany przekazać na potrzeby konkretnego badania statystycznego. Rada Legislacyjna zauważyła również, że dla pozytywnej oceny konstytucyjności rozwiązań z zakresu statystyki publicznej konieczne jest powiązanie na poziomie ustawy konkretnego celu statystycznego z możliwością żądania wyszczególnionych w ustawie informacji o jednostce. Należy jasno i precyzyjnie określić cel, wpisujący się w szerszą kategorię celu statystycznego, który przyświeca konkretnej ingerencji w prawo do prywatności. Konstytucyjnie niedozwolone jest bowiem wskazywanie ogólnego i szerokiego zestawienia danych, których

³ Opinia z 22 marca 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych.

⁴ Opinia z 5 lipca 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw.

⁵ Opinia z 29 sierpnia 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy □ Prawo geodezyjne i kartograficzne.

⁶ Opinia z 19 grudnia 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o statystyce publicznej (wersja z dnia 16 września 2013 r.) oraz opinia z 23 grudnia 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o statystyce publicznej (wersja z dnia 21 listopada 2013 r.).

mogą żądać organy statystyczne, bez jednoczesnego wyszczególnienia w ustawie celu publicznego, realizowanego dzięki ich gromadzeniu.

Szczególnym zagadnieniem, związanym z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, była koncepcja ponownego wprowadzenia do systemu – wyeliminowanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2004 r. – klauzuli obejścia prawa podatkowego. W związku z tą propozycją, Rada Legislacyjna zwracała uwagę, że nie istnieje jednoznaczna granica pomiędzy optymalizacją podatkową, która mieści się w sferze wolności i granicach obowiązującego prawa, a obejściem prawa i uchycieniem się od opodatkowania. Klauzula taka z natury rzeczy opiera się na zwrotach niedookreślonych, także przesłanki jej stosowania zawierają tego rodzaju określenia. Przypomniano zatem, sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny, wymóg, aby przepis operujący zwrotami niedookreślonymi nie stał się przedmiotem prawotwórczej działalności organów stosujących prawo. W konsekwencji, zwrócono uwagę, że przesłanki zastosowania klauzuli obejścia prawa podatkowego nie mogą być określone zbyt szeroko i pozwalać na dowolną interpretację przez organy stosujące prawo. Norma zawierająca klauzulę powinna być zatem ujęta w taki sposób, aby poza jej zakresem pozostały działania mieszczące się w sferze akceptowanego przez ustawodawcę planowania podatkowego i optymalizacji podatkowej. Norma powinna zatem wskazywać, co nie mieści się już w zakresie optymalizacji podatkowej. Umożliwienie organom podatkowym dokonywania oceny transakcji podatników musi jednakże być oparte na ujętych w ramy normatywne przesłankach⁷.

Doniosłą kwestią rozważaną w okresie sprawozdawczym był przypadek upoważnienia organu administracji publicznej do wydawania generalnych aktów stosowania prawa⁸. Rada Legislacyjna przedstawiła zasadność i zgodność takiego instrumentu prawnego z prawem polskim i prawem UE i wykazała, dlaczego nie należy traktować ich jako decyzji administracyjnych.

Wyłączność ustawy była analizowana także z punktu widzenia statusu jednostek samorządu terytorialnego. Rada Legislacyjna oceniała bowiem, czy prawidłowo zostały wykonane przez projektodawcę zastrzeżenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11 oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/13. Rada

⁷ Opinia z 5 lipca 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

⁸ Opinia z 10 kwietnia 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw.

wypowiedziała się krytycznie co do respektowania konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w zakresie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3). Skrytykowano propozycję utrzymania uprawnienia ministra do dysponowania rezerwą budżetową dla jednostek samorządu terytorialnego, przy dodaniu jedynie bardzo ogólnych i ocennych przesłanek podejmowania przez ministra decyzji⁹.

Z zasadą wyłączności ustawy związana jest także – sygnalizowana we wcześniejszych sprawozdaniach Rady Legislacyjnej XI kadencji – poprawność konstrukcji przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Mimo ustabilizowanych i omówionych w doktrynie oraz orzecznictwie wymagań wynikających z art. 92 Konstytucji, zdarzały się przypadki wadliwego upoważnienia¹⁰.

1.3. Konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna analizowała konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego. Wiązało się to – po pierwsze – z oceną możliwości przekazania niektórych kompetencji Prezesa Rady Ministrów, wykonywanych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, wiceprezesowi Rady Ministrów, ministrowi lub członkowi kierownictwa KPRM. Rada Legislacyjna przeanalizowała dopuszczalny zakres kompetencji, jakie mogłyby zostać przekazane oraz formy, w jakiej mogłoby to nastąpić. Generalnie rzecz ujmując, Rada sceptycznie oceniła propozycję przekazania kompetencji nadzorczych nad samorządem. Mimo że Prezes RM jest uprawniony do określenia każdemu ministrowi, za jaką część zadań administracji rządowej odpowiada, to nie jest to jednak wystarczające do tego, aby wydając stosowne rozporządzenie „atrybucyjne”, umieścić w nim te zadania i kompetencje, które – z mocy Konstytucji i ustaw – ma realizować w ramach nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Byłoby to bowiem obejście art. 171 ust. 2 Konstytucji i oznaczało przekazanie kompetencji konstytucyjnej bez podstawy prawnej¹¹.

Po drugie, Rada Legislacyjna oceniała regulacje ingerujące w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań były przepisy

⁹ Opinia z 20 września 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ Opinia z 30 stycznia 2013 r. o projekcie ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych.

¹¹ Stanowisko Rady Legislacyjnej z 30 sierpnia 2013 r. w kwestii powierzenia wykonywania niektórych kompetencji Prezesa Rady Ministrów z zakresu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego innym organom lub osobom.

ograniczające uprawnienia samorządowych osób prawnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez wykluczenie kompetencji do lokowania przez nie wolnych środków na rachunku w dowolnie wybranych bankach. Pozwoliło to na postawienie tezy, że nie dochodzi do bezpośredniej i nadmiernej ingerencji w zasadę samodzielności finansowej samych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucyjna gwarancja samodzielności dotyczy bowiem właśnie tych jednostek, a nie samorządowych osób prawnych oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Projektowane regulacje nie pozbawiały natomiast bezpośrednio jednostek samorządu terytorialnego ani środków finansowych, ani nie ograniczały możliwości gospodarowania tymi środkami¹².

Rada Legislacyjna zajmowała się także skutkami prawnymi w stosunku do samorządu terytorialnego nowej formy umowy publicznoprawnej, tzw. umowy partnerstwa¹³. Umowy te stanowią będą instrument m.in. polityk regionalnej i spójności UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Chodziło o problem, czy w świetle katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego, projektowane rozwiązanie prawne instytucji umowy partnerstwa będzie wystarczającą regulacją do tego, by jednostki samorządu terytorialnego były związane postanowieniami takiej umowy przy opracowywaniu własnych dokumentów programowych. Rada ustaliła, że umowa partnerska jest aktem państwa członkowskiego (przyjętym we współpracy z partnerami – w tym jednostkami samorządu terytorialnego) i jest zatwierdzana przez Komisję w formie decyzji. Decyzja Komisji nadaje umowie zobowiązaniowy charakter w ramach prawa Unii, natomiast umowa jest także „umową” między partnerami, choć nie jest ani podpisywana, ani nie jest wymagane wyrażenie jej zaakceptowanie przez partnerów, natomiast w rezultacie negocjacji przyjmowana jest w drodze uchwały Rady Ministrów. Rada Legislacyjna odrzuciła próbę postrzegania projektowanej instytucji prawnej w ramach tradycyjnie pojmowanego systemu źródeł prawa polskiego i form realizacji władzy publicznej. Podkreśliła, że jest to instrument operujący przede wszystkim na zewnątrz systemu krajowego. Jednostki samorządu terytorialnego, chcąc jednak skorzystać ze środków UE, będą musiały zaakceptować ustalone w umowie partnerskiej uwarunkowania, cele i kierunki (które również negocjowały), gdyż w przeciwnym razie instytucje unijne, dysponujące środkami budżetu UE, nie zaakceptują do realizacji zgłoszonych projektów.

¹² Opinia z 20 września 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

¹³ Opinia z 14 czerwca 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

2. Prawo Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe

Nowym problemem, który pojawił się w pracach Rady Legislacyjnej w 2013 r., był sposób wykonywania aktów prawa UE przy pomocy instrumentów międzynarodowych, np. gdy dyrektywa przewiduje zawieranie umów międzynarodowych z państwami członkowskimi UE lub państwami trzecimi¹⁴. W pierwszym z przedstawionych Radzie do zaopiniowania projektów szczegółowo określono w ustawie elementy, które będą regulowane takimi umowami i użyto dla nich nazwy „umowy międzyrządowe”, co wzbudziło wątpliwości Rady. Określenie „umowa międzyrządowa” często używane jest w praktyce na określenie umów, które można zawrzeć łatwiej i szybciej niż przez ratyfikację, choć forma umowy zawieranej w imieniu rządu nie wyklucza ratyfikacji. Nie jest to jednak określenie prawne, lecz opisowe. Nie posługuje się nim ustawa o umowach międzynarodowych, choć wskazuje w art. 2 ust. 1, że umowa może być zawierana „w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Nie wiąże jednak z umowami międzyrządowymi żadnego odmiennego skutku prawnego. Użycie w konkretnej ustawie „nowego” pojęcia wprowadza niepotrzebne zamieszanie.

Rada Legislacyjna zwróciła jednak uwagę na rolę, jaką mogą odegrać szczegółowe regulacje w ustawie przewidujące możliwość, czy wręcz upoważniające do zawarcia umowy międzynarodowej oraz wskazujące jej niezbędne elementy i warunki stosowania. Taka „szczegółowość” może umożliwić zawarcie umowy przez rząd w trybie art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych, tj. bez ratyfikacji, w trybie przewidującym tylko jej podpisanie. Zgodnie z powoływanym przepisem warunkiem jest, by ustawa upoważniała do zawarcia umowy międzynarodowej w ten sposób, a zawarta umowa międzynarodowa nie naruszała przepisów ustawy upoważniającej.

Rada Legislacyjna miała do czynienia także z przypadkami, w których dyrektywa pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę działania przy wyborze mechanizmów i środków implementacyjnych. Niekiedy trudno jest ocenić, czy wybrane przez projektodawcę instrumenty stanowią najbardziej efektywne sposoby osiągnięcia celu. Szczególnie w takich sytuacjach, w przypadkach „trudnych” projektów, wprowadzających nowe mechanizmy, projektodawca powinien zastosować się do zaleceń zawartych w prawie każdej dyrektywie UE, a mianowicie sporządzić tabele ilustrujące w miarę możliwości współzależności między

¹⁴ Opinia z 5 lipca 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw.

dyrektywą a środkami transpozycji, a także podać je do wiadomości publicznej. W roku 2013 Rada Legislacyjna nie otrzymała żadnego projektu aktu wykonującego dyrektywy lub inne akty prawa UE, który spełniałby ten wymóg.

Innym problemem jest problem zgodności definicji zawartych w projektach aktów prawnych, otrzymywanych przez Radę Legislacyjną do zaopiniowania, z definicjami znajdującymi się w aktach prawa Unii czy innych ustawach. Rada Legislacyjna kilkakrotnie postulowała zachowanie maksymalnej spójności definicyjnej. Inną kwestią jest posługiwanie się ciągle pojęciami niestosowanymi w prawie UE, zwłaszcza w związku z traktatem z Lizbony, jak np. wspólny rynek czy dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich¹⁵.

Rada Legislacyjna obserwowała także próby odwoływania się do standardów międzynarodowych czy UE bez ich uszczegółowienia w projektach ustaw. Standardy te okazywały się zbyt ogólne i raczej wymagały stworzenia mechanizmów, które pozwoliłyby je zabezpieczyć (np. wymóg rzetelnego, efektywnego i bezstronnego działania). Powstał także problem przejmowania zasad dotyczących stosowania prawa Unii i stosowania ich w sferze, która leży poza zakresem prawa Unii. Może to być zabieg celowy, ale musi być przemyślany i uzasadniony. Wątpliwości Rady budziła także zasadność odesłań zawartych w projektach ustaw do aktów prawnych UE, które wymagają wykonania, jak np. niektóre normy rozporządzeń UE, lub są aktami niewiązującymi prawnie. Nie da się takim aktom zapewnić wykonania, odsyłając do nich w sposób generalny, lecz raczej wprowadzając odpowiednie rozwiązania systemowe lub strukturalne. Rada miała także zastrzeżenia odnośnie do blankietowych odwołań do przyszłych rozporządzeń. Trzeba tu podkreślić, że Rada Legislacyjna nie jest przeciwna stosowaniu techniki odesłania, lecz jest zdania, że nie można jej stosować w odniesieniu do aktów międzynarodowych, których normy nie mają samowykonalnego charakteru i wymagają zapewnienia realizacji zasadom w nim wskazanym¹⁶.

Z innych kwestii, na uwagę zasługuje problem nadania skuteczności w prawie polskim aktom prawa międzynarodowego, umowom międzynarodowym dawno ratyfikowanym, lecz do tej pory nieogłoszonym lub umowom, które zostały zawarte wiele lat temu jako umowy nieratyfikowane, a które dotyczą stosunków wewnętrznych, a nie zostały wykonane przez

¹⁵ Opinia z 20 września 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

¹⁶ Opinia z 19 grudnia 2013 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o statystyce publicznej (wersja z dnia 16 września 2013 r.).

wydanie ustawy. Rada Legislacyjna, dostrzegając wagę tego problemu, sugerowała pewne kroki uzdrawiające obecną sytuację¹⁷.

3. Poszczególne gałęzie prawa

3.1. Uwagi generalne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna opiniowała rozwiązania legislacyjne, które odnosiły się do różnych gałęzi prawa i stanowiły wręcz próbę systemowej reformy pewnych dziedzin prawa. W kontynuacji dokonano krótkiego podsumowania poruszanych przez Radę Legislacyjną zagadnień, które dotyczą szeroko rozumianego prawa i postępowania karnego, cywilnego oraz prawa i postępowania administracyjnego, jak również prawa finansowego.

3.2. Prawo i postępowanie karne

Rada Legislacyjna w okresie sprawozdawczym sporządziła kilka opinii w zakresie proponowanych zmian przepisów karnych, w tym przepisów prawa o wykroczeniach. W jednej z opinii Rada Legislacyjna sprzeciwiła się dualizmowi w zakresie odpowiedzialności za naruszenia w ruchu drogowym, gdzie proponowano odpowiedzialność wykroczeniową albo administracyjną. W okresie sprawozdawczym Rada zajęła także jednoznaczne stanowisko krytykujące propozycję zmiany reżimu odpowiedzialności za wykroczenie na reżim odpowiedzialności administracyjnej¹⁸.

W części dotyczącej przepisów karnych Rada Legislacyjna opiniowała trzy projekty zmian dotyczących środków zabezpieczających. Wynikało to z konieczności poszukiwania najbardziej skutecznego narzędzia w zwalczaniu przestępczości, a w szczególności zabezpieczenia społeczeństwa przed możliwością ponownego popełnienia przestępstwa przez najbardziej niebezpiecznych sprawców, szczególnie tych, którzy popełnili przestępstwo związane z ich chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłu czy zaburzeniem osobowości, preferencjami seksualnymi i uzależnieniem.

¹⁷ Opinia z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym oraz ogłoszenia aktualnych tekstów Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju z 1944 r. oraz Postanowień umowy o utworzeniu Międzynarodowej Korporacji Finansowej z 1956 r.

¹⁸ Opinia z 24 maja 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Projektodawca słusznie proponował usystematyzowanie rozwiązań dotyczących środków zabezpieczających, wprowadzając do ustawy nowy ich katalog. Najbardziej istotną propozycją było zgrupowanie przepisów z tego zakresu, które spełniałyby rolę na wzór części ogólnej dotyczące kar czy środków karnych. W generalnej ocenie w przedstawionej propozycji wskazano jednak na istotne niebezpieczeństwo stosowania izolacyjnych środków zabezpieczających w kontekście wymagań Konstytucji oraz standardów międzynarodowych, choć kolejne wersje propozycji nie budziły już zasadniczych wątpliwości¹⁹.

Kwestie karne były przedmiotem analizy Rady Legislacyjnej przy ocenie propozycji rozszerzenia katalogu przestępstw, w stosunku do których Żandarmeria Wojskowa mogłaby zarządzać kontrolę operacyjną. W opinii Rady Legislacyjnej propozycja ta nie znalazła poparcia²⁰. Rada Legislacyjna zwróciła uwagę, iż Żandarmeria Wojskowa w zakresie swoich obecnych uprawnień ma wystarczająco dobre narzędzie do zwalczania przestępczości pozostającej w sferze jej działania i to zadanie właściwie realizuje.

3.3. Prawo i postępowanie cywilne

Ważnym polem aktywności legislacyjnej była dziedzina regulacji prawnych, które dotyczą – ogólnie rzecz biorąc – problematyki postępowania z dłużnikami niewypłacalnymi lub zagrożonymi niewypłacalnością. Pozytywnie należy ocenić, że w pracach legislacyjnych dostrzeżono konieczność podjęcia w tym zakresie stosownych działań, zarówno w ujęciu ogólnym, odnoszącym się do każdego rodzaju podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym, jak i w odniesieniu do szczególnej kategorii tych podmiotów, jakimi są banki. Rada Legislacyjna co do zasady aprobatywnie odniosła się do idei leżących u podstaw przedstawionych projektów, zgłosiła jednak uwagi krytyczne dotyczące kształtu i zakresu odpowiednich założeń albo niektórych rozwiązań szczegółowych. Zwrócono uwagę na okoliczność, że zagadnienie niewypłacalności dłużników mogłoby zostać rozwiązane w jednej ustawie rangi kodeksowej, obejmującej nie tylko problematykę restrukturyzacji, lecz także upadłości. Oznaczałoby to zastąpienie obecnej ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze zupełnie nowym aktem prawnym obejmującym obie wskazane dziedziny zamiast projektowanego stworzenia – obok obowiązującej regulacji upadłościowej – nowej ustawy

¹⁹ Przedmiotem opiniowania był projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, w wersji z dnia 2 listopada 2012 r. Kolejna, będąca przedmiotem opinii RL, propozycja uregulowania tej materii znalazła się w projekcie ustawy z dnia 11 kwietnia 2013 r., natomiast projekt z dnia 5 czerwca 2013 r. stanowił następną wersję prawnego rozwiązania problemu sprawców szczególnie niebezpiecznych.

²⁰ Opinia z 20 września 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych oraz niektórych innych ustaw.

poświęconej wyłącznie restrukturyzacji²¹. Gdy chodzi o planowane rozwiązania odnoszące się do banków (tzw. uporządkowana likwidacja), uwagę zwróciły problematyczne rozwiązania o charakterze szczegółowym (np. dotyczące wpływu postępowania uporządkowanej likwidacji banków na postępowania sądowe i administracyjne z udziałem banków, sukcesji procesowej w wypadku zastosowania narzędzi uporządkowanej likwidacji czy regulacji postępowania w sprawie ustalenia hipotetycznej wartości masy upadłości banku)²².

3.4. Prawo i postępowanie administracyjne

Analizując wspomnianą wcześniej konwersję reżimu odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną, Rada Legislacyjna określiła standardy, jakim powinny odpowiadać regulacje prawne przewidujące stosowanie kar administracyjnych. Zaliczono do nich: 1) zadbanie o to, aby sankcje administracyjne, które zastąpić mają kary i środki przewidziane Kodeksem wykroczeń, wymierzone były z zachowaniem standardów europejskich, z zastrzeżeniem, że w miejsce zasady domniemania niewinności ustawodawca powinien zastosować rozwiązania pozwalające na obronę przed ukaraniem ze względu na zaistnienie okoliczności uzasadniających odstępnie od wymierzenia sankcji; 2) w przypadkach, w których przewiduje się wymierzanie kar w skali od minimalnej do maksymalnej określonej w ustawie wysokości, konieczne jest także ustawowe określenie kryteriów ich miarkowania (np. na wzór rozwiązania zastosowanego w ustawie o bateriach i akumulatorach); 3) w sprawach, w których organ wymierzający karę ma kierować się przesłankami subiektywnymi w zachowaniu sprawcy, warto przyjąć inną drogę zaskarżenia decyzji o ukaraniu – do sądu powszechnego, a nie sądu administracyjnego, gdyż w przeciwnym razie Polska może narazić się na przegrywanie procesów przed ETPC i TSUE z uwagi na to, że zakres rozpoznania sprawy przez polskie sądy administracyjne nie spełnia standardów art. 6 EKPC²³.

W zakresie postępowania administracyjnego Rada Legislacyjna odnotowała nietrafne propozycje zmiany Prawa bankowego, przewidujące dodanie nowych przepisów, zgodnie z którym sądy administracyjne będą miały ustawowo określony i krótki czas na rozpoznanie skarg na decyzje administracyjne i środków odwoławczych od wyroków wydanych w

²¹ Opinia z 20 września 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

²² Opinia z 21 czerwca 2013 r. o projekcie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uporządkowanej likwidacji banków oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

²³ Opinia z 24 maja 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

pierwszej instancji. Rada Legislacyjna propozycję taką uznała za urągającą godności sądu i standardom wymiaru sprawiedliwości, a nawet – jako naruszenie zasady podziału i równoważenia władz publicznych (art. 10 Konstytucji). Krytykę Rady wywołały także propozycje, zgodnie z którymi w pewnych kategoriach postępowań sądy administracyjne nie będą mogły uchylić ani unieważnić zaskarżonej decyzji, a jedynie orzec o jej wydaniu z naruszeniem prawa²⁴.

3.5. Prawo finansowe

Rada opiniowała kilka istotnych projektów dotyczących zmian legislacyjnych w obszarze prawa finansowego. Na szczególne wyróżnienie zasługują problemy prawno-podatkowe, zwłaszcza związane z działaniami ustawodawcy zmierzającymi do ograniczenia tzw. szarej strefy oraz niekorzystnych dla interesów fiskalnych państwa przejawów optymalizacji podatkowej. We wszystkich opiniach Rada podkreślała prawo ustawodawcy do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia lub eliminowania tego rodzaju zachowań podatników w postaci optymalizacji podatkowej, która oznacza wykorzystywanie istniejących rozwiązań prawnych wyłącznie lub w dominujący sposób w celu obniżenia obciążeń podatkowych przez nieadekwatne do rzeczywistości gospodarczej instytucje. Nie może to jednak naruszać wynikających z obowiązującej konstytucji wartości (np. swobody działalności gospodarczej lub równości opodatkowania). Przejawem takich działań ustawodawcy, które wyraża dążenie do walki z „patologizacją” działań optymalizujących obciążenia podatkowe, były opinie Rady dotyczące propozycji włączenia spółek komandytowo-akcyjnych w zakres podmiotowy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Rada, w swojej opinii, nie zakwestionowała zasadności takiej propozycji, zgłosiła natomiast uwagi dotyczące właściwej koordynacji przepisów podatkowych z prawem bilansowym w tym zakresie, a także konieczności zaprojektowania takich przepisów, które umożliwią dokończenie działań podejmowanych przez przedsiębiorców według poprzednich reguł prawnych albo stworzą inne możliwości w miarę łatwego dostosowania się do zmienianego stanu prawnego.

²⁴ Opinia z 21 czerwca 2013 r. o projekcie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, uporządkowanej likwidacji banków oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Przejawem działań ustawodawcy zmierzających do ograniczenia tzw. szarej strefy w obszarze podatku od towarów i usług były opiniowane przez Radę propozycje wprowadzenia solidarnej odpowiedzialności w związku z obrotem szczególnymi towarami (tzw. wrażliwymi). Rada uznała, że istnieją szczególne racje przemawiające za wprowadzeniem tego rodzaju odpowiedzialności, jednakże wskazała na konieczność posługiwania się w tych wypadkach jasnymi określeniami oraz niedopuszczalnością przerzucania na podatników ciężaru dowodowego w przypadku przyjęcia domniemania niedochowania należytej staranności przy tego rodzaju transakcjach.

Rada wielokrotnie w swoich opiniach zwracała uwagę na konieczność respektowania praw podatników w związku z działaniem mającym na celu zwiększenie fiskalnej roli poszczególnych podatków. Dotyczyło to m.in. propozycji zmian w ustawach o podatkach dochodowych polegających na opodatkowaniu dochodów tzw. kontrolowanych spółek zagranicznych. Rada zwracała także i w tych przypadkach uwagę na konieczność dążenia ustawodawcy do posługiwania się jasnymi kryteriami wyznaczającymi zakres pojęć oraz przestrzegania granic możliwej przerzucalności ciężaru dowodowego na podatników.

Należy przy tym podkreślić, że w projektowanych rozwiązaniach prawno-finansowych silnie zaznacza się tendencja do traktowania zasady stabilności systemu finansów publicznych jako priorytetowej w stosunku do innych zasad i wartości konstytucyjnych, co znajduje swoje uzasadnienie w zobowiązaniach Polski wynikających m.in. z członkostwa w UE, nie może jednak prowadzić do nadmiernego osłabienia takich wartości, jak np. samodzielność samorządu terytorialnego, wolność gospodarcza, zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa i inne wartości wynikające z regulacji konstytucyjnych.

4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna przedstawiła kolejną opinię (zob. dwie opinie w roku 2012 – z dnia 25 kwietnia oraz 24 października) dotyczącą reformy rządowego procesu legislacyjnego. Zauważono, że przedłożony przez RCL projekt został opracowany z uwzględnieniem uwag i sugestii przedstawionych w dotychczasowych opiniach. Rada stwierdziła, że mamy do czynienia ze spójną i konkretną propozycją legislacyjną. Ujęcie w jednym dokumencie wszystkich rządowych procedur legislacyjnych zapewnia większą przejrzystość proponowanych postępowań. Rada Legislacyjna z aprobatą

odniosła się zatem do podziału regulowanej materii na część ogólną i część szczegółową. Przedłożony do zaopiniowania dokument pozwalał na uniknięcie wielu powtórzeń wspólnych elementów procedury oraz zachowywał odpowiednie proporcje między zagadnieniami ogólnymi i trybami odrębnymi²⁵.

Rada Legislacyjna zwracała ponadto uwagę na nieprawidłową, z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, praktykę polegającą na nieadekwatności treści opiniowanych projektów aktów prawnych z deklarowanym celem proponowanej regulacji. Zdarza się bowiem, że treść określonego projektu aktu prawnego wykracza poza wynikający z jego uzasadnienia, a czasami także tytułu, cel regulacji. Zdaniem Rady Legislacyjnej, praktyki tego typu są niepożądane, gdyż wpływają negatywnie na przejrzystość procesu legislacyjnego, mogą też utrudniać stosowanie nowych przepisów po ich wejściu w życie, a tym samym obniżać zaufanie obywateli do stanowionych regulacji prawnych²⁶.

Problemem systemowym wymagającym odnotowania jest również brak respektowania przez projektodawców wymagań jednolitości przepisów mających uzupełniać polski system prawa (np. przewidywanie wykonywania roli pełnomocnika w niektórych sprawach administracyjnych przez spółki, mimo że obowiązujące procedury zastrzegają ją wyłącznie dla osób fizycznych). Zdarza się, że projektodawcy posługują się takimi sformułowaniami, które doprowadzić mogą do uczynienia z obowiązującego prawa regulacji niespójnej, a nawet wewnętrznie sprzecznej, np. zakazywanie podejmowania przez tzw. spółki doradztwa podatkowego niektórych czynności doradztwa podatkowego bez dopełnienia obowiązku ubezpieczenia, mimo że w tej samej ustawie wykluczono podejmowanie przez takie spółki tych czynności, stwierdzając, że mają one tylko „reprezentować” podatników albo posługiwanie się zwrotem „w obszarze nauk prawnych i administracyjnych”, mimo że w obowiązującym prawie nauki prawne to „dziedzina nauki” mieszcząca się w „obszarze wiedzy” nazwanym „nauki społeczne”, a nauk administracyjnych wcale się nie wyróżnia. Podobnie absurdalne jest oczekiwanie, że osoba ubiegająca się o wykonywanie określonego zawodu wykaże się zdobytą wiedzą i kwalifikacjami w oparciu o dyplom ukończenia

²⁵ Opinia z 22 maja 2013 r. w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów.

²⁶ Jako przykład sytuacji wypełniającej znamiona wskazanych uchybień można przywołać projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych, na co zwróciła uwagę w swej opinii z 30 stycznia 2013 r. Rada Legislacyjna.

określonego kierunku studiów, mimo że ani sam dyplom, ani suplement do niego nie może zawierać informacji o ich uzyskaniu²⁷.

II. Informacje organizacyjno-statystyczne

1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej XI kadencji i jego zmiany

W dniu 31 grudnia 2013 r. w skład Rady Legislacyjnej wchodziło 12 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 10 czerwca 2011 r.;
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
 2. *Wiceprzewodniczący* dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 15 listopada 2011 r.;
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
 3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 29 czerwca 2010 r.).
- Członkowie:*
4. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 1 lutego 2012 r.),
 5. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 29 czerwca 2010 r.),
 6. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 29 czerwca 2010 r.),
 7. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 29 czerwca 2010 r.),
 8. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 29 czerwca 2010 r.),
 9. dr hab. Jakub Stelina, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 29 czerwca 2010 r.),
 10. prof. dr hab. Karol Weitz (od 29 czerwca 2010 r.),
 11. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz (od 1 lutego 2012 r.),
 12. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 29 czerwca 2010 r.).

²⁷ Opinia z 30 stycznia 2013 r. o projekcie ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych.

W okresie sprawozdawczym w dniu 17 kwietnia 2013 r. Prezes Rady Ministrów odwołał ze składu Rady Legislacyjnej dr hab. Małgorzatę Korzycką-Iwanow, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, specjalistę z zakresu prawa administracyjnego.

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 (w wyjątkowych wypadkach dwa razy w miesiącu), 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. Należy zaznaczyć, że mają miejsce sytuacje, w których 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. Opinie Rady Legislacyjnej wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego są dołączane do wniosku o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu dokumentu rządowego.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, prawie wszystkie 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 m.in. „Wiadomościach” TVP 1, „Panoramie” TVP 2 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 **12** posiedzeniach **36** spraw, opracowując **1** stanowisko i **35** opinii, w tym: **19** opinii o projektach ustaw, **13** opinii o projektach założeń projektów ustaw, **3** opinie dot. innych aktów normatywnych. W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **31** odpowiedzi na opinie i stanowiska Rady od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **86%** wszystkich opinii.

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 Komitetu 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 lub recenzenta spoza RL wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny.

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) **4** numery czasopisma o łącznej objętości około **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z około **35** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in.

15 artykułów i **1** recenzję, **38** opinii i stanowisk Rady Legislacyjnej, **1** artykuł RCL-u, a także wykazy zawierające około **240** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

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