

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI**  
**RADY LEGISLACYJNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW**  
**ZA ROK 2019**

**(od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.)**

## **1. Podstawa prawna niniejszego sprawozdania**

Niniejsze sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (dalej: „Rada Legislacyjna”) zostało sporządzone na podstawie § 6 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania<sup>1</sup>. Przepis ten stanowi, że Przewodniczący Rady Legislacyjnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej. Przepis ten obliuguje Przewodniczącą Rady Legislacyjnej nie tylko do dokonania technicznej czynności przedstawienia (wysłania) corocznego sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej Prezesowi Rady Ministrów, ale *implicite* również do uprzedniego sporządzenia tego sprawozdania. Coroczne sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej są najpierw przedstawiane Prezesowi Rady Ministrów (jako konstytucyjnemu organowi państwa, przy którym działa Rada Legislacyjna) do Jego wiadomości, a następnie – i to od wielu już lat – są publikowane na stronie internetowej Rady Legislacyjnej<sup>2</sup>, co uzasadnia ich status prawny informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>3</sup>.

## **2. Kadencja i skład osobowy Rady Legislacyjnej w roku 2019**

Rada Legislacyjna jest organem o charakterze kadencyjnym: w myśl stosownych przepisów prawa, kadencja Rady Legislacyjnej trwa cztery lata (§ 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21. Z kolei powołane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

<sup>2</sup> Zob. sprawozdania dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/sprawozdania-z-dzialalnosci-rl>. Od roku 2020 strona internetowa Rady Legislacyjnej funkcjonuje jako podstrona rządowego portalu <https://www.gov.pl/>.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.

trybu jej funkcjonowania). W roku kalendarzowym 2019 funkcjonowała Rada Legislacyjna XIII kadencji<sup>4</sup>.

XIII kadencja Rady Legislacyjnej rozpoczęła się w dniu 1 września 2018 r. W tym dniu Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki, powołał w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji 18 osób, zaś w dniu 1 października 2018 r. powołał On do tego składu jeszcze jedną osobę. Wszystkie te wspomniane 19 osób wchodziło w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji na początku okresu sprawozdawczego objętego niniejszym sprawozdaniem, czyli w dniu 1 stycznia 2019 r. Były to następujące osoby:

1) prof. dr hab. Marek Szydło, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r. i od tego dnia pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Legislacyjnej XIII kadencji

2) dr hab. Elżbieta Karska, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r. i od dnia 23 października 2018 r. pełniąca funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Legislacyjnej XIII kadencji

3) dr hab. Piotr Marcin Wiórek, pracownik naukowy (obecnie: profesor nadzwyczajny) Uniwersytetu Wrocławskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r. i od dnia 23 października 2018 r. pełniący funkcję Sekretarza Rady Legislacyjnej XIII kadencji

4) dr hab. Marek Dobrowolski, pracownik naukowy Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

5) dr hab. Marcin Dyl, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

6) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

7) dr hab. Anna Hrycaj, profesor Uczelni Łazarskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

8) dr hab. Jacek Jastrzębski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

---

<sup>4</sup> Kadencje Rady Legislacyjnej są liczone od roku 1973, kiedy to zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów została powołana Rada Legislacyjna I kadencji. Sama zaś instytucja Rady Legislacyjnej została utworzona w roku 1972 na podstawie decyzji Nr 93/72 Prezydium Rządu z dnia 28 lipca 1972 r. w sprawie usprawnienia procesu tworzenia prawa (niepublikowana). Na temat historii Rady Legislacyjnej zob. informacje dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej>.

9) prof. dr hab. Małgorzata Korzycka, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

10) dr hab. Beata Kozłowska-Chyła, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

11) prof. dr hab. Anna Łabno, profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

12) dr hab. Maciej Marszał, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego (obecnie profesor tytularny), będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

13) dr Przemysław Sobolewski, Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 października 2018 r.

14) prof. dr hab. Jakub Stelina, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

15) dr hab. Adam Szafranski, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

16) dr hab. Bogumił Szmulik, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

17) dr hab. Piotr Szymaniec, profesor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Wałbrzychu, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

18) ks. dr hab. Krzysztof Warchałowski, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

19) dr hab. Krzysztof Wiak, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

W dniu 10 lipca 2019 r. Pan Premier Mateusz Morawiecki powołał w skład Rady Legislacyjnej Pana dra hab. Czesława Kłaka, profesora Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Jego powołanie stanowiło i stanowi istotne merytoryczne wzmocnienie Rady Legislacyjnej, w szczególności z uwagi na okoliczność, iż Pan Profesor Kłak jest specjalistą od tych subdyscyplin w naukach prawnych, które dotychczas nie były reprezentowane w Radzie Legislacyjnej XIII kadencji, takich jak postępowanie karne i prawo karne wykonawcze, wraz z prawem penitencjarnym, kryminalistyka oraz kryminologia. Pan Profesor Kłak i Pan Profesor Krzysztof Wiak (będący specjalistą od prawa karnego materialnego) reprezentują obecnie w Radzie Legislacyjnej nauki penalne, tworząc w tym względzie znakomicie komplementarnie uzupełniający się duet.

W dniu 4 grudnia 2019 r. Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki, odwołał ze składu Rady Legislacyjnej Pana Profesora Jakuba Stelinę. Odwołanie to nastąpiło w związku z wcześniejszym złożeniem rezygnacji przez Pana Profesora Stelinę, motywowanym wybraniem Go przez Sejm RP na funkcję sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Tak więc w dniu 31 grudnia 2019 r., czyli w ostatnim dniu okresu objętego niniejszym sprawozdaniem, w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji wchodziły następujące osoby: 1) prof. dr hab. Marek Szydło (Przewodniczący Rady Legislacyjnej); 2) dr hab. Elżbieta Karska, prof. UKSW (Wiceprzewodnicząca Rady Legislacyjnej); 3) dr hab. Piotr Marcin Wiórek, prof. UW r (Sekretarz Rady Legislacyjnej); 4) dr hab. Marek Dobrowolski; 5) dr hab. Marcin Dyl, prof. UW; 6) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz; 7) dr hab. Anna Hrycaj, profesor UŁa; 8) dr hab. Jacek Jastrzębski, prof. UW; 9) dr hab. Czesław Kłak, prof. KPSW w Bydgoszczy; 10) prof. dr hab. Małgorzata Korzycka; 11) dr hab. Beata Kozłowska-Chyła; 12) prof. dr hab. Anna Łabno; 13) dr hab. Maciej Marszał, prof. UW r (obecnie również profesor tytularny); 14) dr Przemysław Sobolewski; 15) dr hab. Adam Szafranski; 16) dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW; 17) dr hab. Piotr Szymaniec, profesor PWSZ w Wałbrzychu; 18) ks. dr hab. Krzysztof Warchałowski, prof. UKSW; 19) dr hab. Krzysztof Wiak, prof. KUL.

### **3. Syntetyczna charakterystyka treści opinii Rady Legislacyjnej sporządzonych i przyjętych w 2019 roku**

W praktyce podstawową formą działania Rady Legislacyjnej są opinie o rządowych projektach ustaw. W świetle przepisów prawa regulujących zadania Rady Legislacyjnej nie jest to bynajmniej jedyna forma jej działania<sup>5</sup>, ale statystycznie rzecz biorąc forma ta w poszczególnych latach wyraźnie dominuje w działalności Rady Legislacyjnej. Również w roku 2019 Rada Legislacyjna wykonywała swoje określone prawem zadania głównie poprzez sporządzanie i przyjmowanie opinii o rządowych projektach ustaw. W roku 2019 Rada Legislacyjna sporządziła i przyjęła 33 opinie o rządowych projektach ustaw.

---

<sup>5</sup> Oprócz opinii o rządowych projektach ustaw Rada Legislacyjna jest uprawniona do przyjmowania opinii o innych jeszcze dokumentach rządowych (takich jak np. projekty założeń rządowych projektów ustaw, rządowe projekty innych niż ustawy aktów normatywnych), a także może opiniować inne niż rządowe projekty ustaw o szczególnej doniosłości, może formułować wnioski lub opinie w sprawach związanych ze stosowaniem Konstytucji RP lub wdrażaniem prawa Unii Europejskiej lub w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, a także może wydawać opinie wyrażające oceny na temat stosowania prawa lub analizujące potrzebę jego zmian (zob. § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania).

Poniżej jest w sposób syntetyczny podsumowana treść poszczególnych opinii o rządowych projektach ustaw sporządzonych i przyjętych przez Radę Legislacyjną w 2019 roku.

W dniu 11 stycznia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. W opinii tej Rada Legislacyjna co do zasady pozytywnie oceniła założenia i treść opiniowanego projektu ustawy, uznając, że przewidziane w nim zmiany w ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym zmierzają do wzmocnienia nadzoru publicznego nad działalnością biegłych rewidentów i firm audytorskich w Polsce. Rada Legislacyjna uznała, że jakkolwiek opiniowany projekt ustawy ogranicza w pewnym zakresie kompetencje samorządu zawodowego biegłych rewidentów, to jednak nie jest on niezgodny z Konstytucją RP, w tym z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. W tym kontekście Rada Legislacyjna przypomniwała, że w myśl relewantnego w tym zakresie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 17 Konstytucji RP nie kreuje obowiązku ustawodawcy utworzenia samorządu zawodowego. Dbłość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu w całości, ale również tylko w części, zgodnie ze swobodną decyzją prawodawcy. Utworzony natomiast samorząd zawodowy nie korzysta z przymiotu trwałości i niezmienności. Zakres pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, powierzanej samorządowi zawodowemu, może być przez ustawodawcę modyfikowany i do jego decyzji pozostaje wybór modelu nadzoru publicznego w tym obszarze. Ramy pieczy powierzonej samorządowi zawodowemu mogą być nawet bardzo ograniczone, jeżeli tylko ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego właśnie modelu, jednocześnie zapewniając w interesie publicznym inne adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji zawodowej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, warunkiem zmiany zakresu kompetencji samorządu zawodowego musi więc być zapewnienie przez ustawodawcę innego adekwatnego sposobu ochrony interesu publicznego. Zdaniem Rady Legislacyjnej, opiniowany przez nią projekt ustawy spełnia te konstytucyjne warunki.

W dniu 11 stycznia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów

finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przewidziane w opiniowanym projekcie zmiany ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz zmiany innych ustaw, w tym Kodeksu spółek handlowych, są konsekwencją konieczności dostosowania polskiego porządku prawnego do stosownych aktów prawa unijnego. W szczególności chodzi o umożliwienie stosowania unijnego rozporządzenia 2017/1129 oraz implementowanie dyrektywy 2017/828 zmieniającej dyrektywę 2007/36/WE. Wdrażając te przepisy Polska nie miała w pewnym zakresie żadnego luzu decyzyjnego i stąd też dokonana przez Radę Legislacyjną ogólna ocena opiniowanego projektu pod względem słuszności i celowości przyjętych w nim rozwiązań została ograniczona w dużej mierze do oceny tych przepisów, w ramach których prawodawcy polskiemu został pozostawiony luz decyzyjny w zakresie wdrożenia rozporządzenia 2017/1129 (tzw. opcja krajowa) i swoboda implementacyjna w zakresie implementacji dyrektywy 2017/828. Tak rozpatrywany projekt ustawy zasługiwał co do zasady – poza wyjątkami omówionymi w tej opinii – na pozytywną ocenę. Uwagi Rady Legislacyjnej dotyczyły kwestii terminologicznych oraz niezgodności niektórych przepisów z zakresem procedury administracyjnej ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

W dniu 11 stycznia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna rekomendowała opiniowany projekt do dalszych prac legislacyjnych, jako zawierający szereg regulacji ułatwiających obrót nieruchomościami rolnymi przy jednoczesnej realizacji określonej w art. 23 Konstytucji RP zasady uznającej gospodarstwo rodzinne za podstawę ustroju rolnego państwa. Jednocześnie niektóre projektowane zmiany dokonywane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego Rada Legislacyjna oceniła krytycznie. Najpoważniejsze wątpliwości wzbudziły w niej przepisy projektu, które w nadmiernym stopniu ingerują w prawo własności. Ponadto Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na konieczność doprecyzowania bardzo szerokiej kompetencji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także postulowała uzupełnienie definicji zawartej w art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w taki sposób, aby w przypadku nieruchomości obejmujących grunty o różnym przeznaczeniu brać pod uwagę tylko powierzchnię tej części nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego lub w ewidencji gruntów i budynków oznaczona jest jako przeznaczona na cele rolne.

W dniu 25 stycznia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, po uprzedniej dyskusji i omówieniu sprawy tej opinii na posiedzeniu odbytym w dniu 11 stycznia 2019 r. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że jakkolwiek uzasadnienie dla wprowadzenia proponowanych w projekcie ustawy mechanizmów umożliwiających przyspieszenie załatwiania spraw w postępowaniu karnym nie budzi zastrzeżeń, to jednak ostateczna decyzja o przyjęciu poszczególnych rozwiązań powinna być gruntownie weryfikowana z koniecznością jednoczesnego zapewnienia przestrzegania wymaganych gwarancji procesowych, zwłaszcza związanych z ochroną uprawnień uczestników postępowania oraz rzetelnością procesu karnego. Innymi słowy, zdaniem Rady Legislacyjnej, usprawiedliwione dążenie do realizacji charakterystycznej dla całego prawa karnego funkcji ochronnej (zadanie ochrony dóbr prawnych cennych dla społeczeństwa) powinno uwzględniać obowiązek zachowania funkcji gwarancyjnej. Rada Legislacyjna przypomniała, że funkcja ochronna prawa karnego powinna bilansować się z funkcją gwarancyjną, w tym sensie, że zakres i natężenie działań mających na celu ochronę dóbr chronionych prawem karnym powinny się równoważyć z gwarancjami bezpieczeństwa prawnego, uważanego za podstawowe prawo człowieka. Ogólnie Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła projekt ustawy, jako mogący wpłynąć kompleksowo na efektywność i szybkość działania poszczególnych mechanizmów procesu karnego oraz ograniczyć przewlekłość postępowań karnych. Równocześnie jednak Rada Legislacyjna zauważyła, że opiniowany projekt ustawy zawiera rozwiązania, które mogą budzić wątpliwości i wymagają dalszych gruntownych analiz. Część propozycji z projektu można zdaniem Rady Legislacyjnej zaaprobować jedynie warunkowo. Do takich należy np. zobowiązanie do sporządzania uzasadnień wyroków na ujednoliconym formularzu, które należy poddać ostatecznej ocenie po opracowaniu wzorca w akcie wykonawczym. Niektóre z proponowanych w projekcie ustawy przepisów, tj. art. 454 § 1 i 3 k.p.k., art. 350a k.p.k. oraz art. 378a k.p.k., Rada Legislacyjna uznała za niezgodne z gwarancjami konstytucyjnymi. Tym samym przepisy te nie zasługiwały na aprobatę i zdaniem Rady Legislacyjnej powinny zostać wyeliminowane z zakresu projektowanej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Rada Legislacyjna uznała, że w tym zakresie Projekt wymaga korekt w kierunku usunięcia niezgodności z ponadustawowymi standardami i gwarancjami procesowymi.

W dniu 22 lutego 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że z treści opiniowanego projektu przebija dążenie do konsekwentnej realizacji funkcji prewencyjnej i egzekucyjno-kompensacyjnej, z wyraźnie zaznaczoną tendencją do stanowczego wykorzystywania środków prawnokarnych dla przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Zdaniem Rady Legislacyjnej, systemowym skutkiem wprowadzenia takiej reformy z pewnością będzie znaczny wzrost punitowności prawa karnego skarbowego, w szczególności w następstwie podwyższenia granic ustawowego zagrożenia oraz rozszerzenia zakresu kryminalizacji. Ten wysoki poziom represyjności części ze zgłoszonych propozycji wymagałby gruntownego przeanalizowania przez ustawodawcę w świetle reguł racjonalnie prowadzonej polityki karnej. Rada Legislacyjna uznała za celowe podkreślić, że skuteczność prawa karnego pozostaje w ścisłym związku z nieuchronnością kary i szybkim wdrożeniem sankcji. Ogólna ocena opiniowanego projektu ustawy była pozytywna. Rada Legislacyjna dostrzegła, że projekt zawiera wiele zasadnych rozwiązań, do jakich należy zaliczyć m.in. możliwość zobowiązania podmiotu odpowiedzialnego posiłkowo do zwrotu równowartości uzyskanej korzyści majątkowej na rzecz Skarbu Państwa, poszerzenie katalogu przestępstw skarbowych, w przypadku których będzie możliwe orzeczenie zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wprowadzenie niektórych nowych typów czynów zabronionych (art. 60 § 2a KKS, art. 63 § 3a KKS, art. 67a KKS, art. 110c § 1 KKS) czy zmiany porządkujące w postaci uchylenia klauzuli karalności usiłowania z art. 70 § 3 KKS, art. 85 § 3 KKS i art. 97 § 3 KKS. Pewne wątpliwości Rady Legislacyjnej wzbudziły pojedyncze odstępstwa od generalnych założeń projektu ustawy, związane m.in. z częściowym utrudnieniem korzystania z instytucji degresji karania sprawcy, ograniczania znaczenia funkcji zapobiegawczej i egzekucyjno-kompensacyjnej w przypadku wymiaru kary za wykroczenia skarbowe, czy też niekonsekwencje projektu wyrażające się brakiem uregulowań dotyczących nadzwyczajnego obostrzenia kary grzywny. Rada Legislacyjna zidentyfikowała wszakże i takie propozycje w opiniowanym projekcie, które wzbudziły jej wątpliwości i zostały ocenione jako wymagające dalszych gruntownych analiz, jak np. obligatoryjne zniszczenie urządzeń i automatów do gier czy sposób kryminalizacji nowych czynów zabronionych „na przedpolu” naruszenia dobra prawnego (*sui generis* przygotowanie i usiłowanie). Zdaniem Rady Legislacyjnej, użyte w tym przypadku w projekcie zwroty dla opisu znamion czynów wywołują obawy o zachowanie reguły określoności, wynikającej z zasady *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP). Podobne zastrzeżenia Rady Legislacyjnej, w świetle realizacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i



stanowionego prawa, mającej swe źródło w art. 2 Konstytucji RP, wywołała kwestia wykreślenia reguły o nastąpieniu przedawnienia przestępstwa skarbowego wówczas, gdy nastąpiło przedawnienie należności publicznoprawnej (art. 44 § 2 KKS). Wszystkie te zasygnalizowane kwestie wymagają w przekonaniu Rady Legislacyjnej gruntownego rozważenia i wprowadzenia odpowiednich korekt na dalszych etapach prac legislacyjnych.

W dniu 22 lutego 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o dostępności. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że opiniowany projekt ustawy może być poddany dalszej procedurze w rządowym procesie legislacyjnym po wprowadzeniu postulowanych przez Radę Legislacyjną zmian, takich jak w szczególności: uściślenie tytułu opiniowanego projektu ustawy; uporządkowanie zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego projektu ustawy, w tym rozwiązanie problemu częściowego nakładania się przedmiotu dwóch rządowych projektów, tj. projektu opiniowanego oraz złożonego już w Sejmie projektu ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (druk sejmowy nr 3119); wprowadzenie nowych rozwiązań, których celem byłoby uelastycznienie tworzonego systemu, w tym stworzenie różnorodnych narzędzi zapewniających dostępność, odejście od bezwzględnej zasady okresowego raportowania oraz certyfikowania; skorelowanie wysokości finansowania z tempem dochodzenia do określonych w projekcie standardów dostępności oraz wskazanie bardziej adekwatnych terminów realizacji najbardziej czasochłonnych zadań dostosowawczych; sformułowanie na nowo upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń wykonawczych, w tym w szczególności precyzyjnego rozgraniczenia materii ustawowych i podstawowych; dopracowanie systemu certyfikacji i akredytacji tak pod względem legislacyjnym (przepisy materialne charakteryzujące każdą z instytucji), jak i pod względem materialnym (zakres zastosowania, przesłanki uzyskiwania każdej z nich, system opłat i kar); rozszerzenie zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego; precyzyjne rozgraniczenie celu i przedmiotu rządowych oraz ministerialnych programów dostępności, a także stworzenie rozwiązań prowadzących do zapewnienia – zakładanego w projekcie ustawy – eksperckiego charakteru Rady Dostępności oraz uściślenie zasad powoływania i odwoływania członków tej Rady.

W dniu 22 lutego 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zasadach pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin oraz świadczeniach

z ubezpieczenia społecznego w związku z wystąpieniem tego państwa z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że przedłożony jej projekt ustawy jest nie tylko celowy, ale wręcz konieczny w związku z coraz bardziej prawdopodobną – w tamtym okresie czasu – możliwością „bezumownego brexitu”. W tej sytuacji wymagane jest uregulowanie sytuacji prawnej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin przebywających na terytorium RP po dniu 30 marca 2019 r., tak aby uwzględnić zasadę równego traktowania oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Rady Legislacyjnej, przedłożony projekt ustawy zasadniczo realizuje te warunki, a wobec tego może i powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Jednocześnie projekt ów powinien zostać preredagowany tak, aby spełniał standardy tekstu prawnego określone w Zasadach techniki prawodawczej. Ponadto w przekonaniu Rady Legislacyjnej niektóre zawarte w projekcie ustawy instytucje wymagają jeszcze rozważenia, a niekiedy odmiennego uregulowania, np. w zakresie dotyczącym udzielania obywatelom Zjednoczonego Królestwa zezwoleń na pobyt czasowy oraz na pobyt stały, wykonywania przez nich pracy i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP, w zakresie dotyczącym statusu bezrobotnego oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym.

W dniu 20 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o finansowym wspieraniu produkcji kulturowych gier wideo oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że art. 12 ust. 5 pkt 2 projektu ustawy, w zakresie, w jakim umożliwia przyznanie pomocy grom wideo o charakterze innowacyjnym, ale niekoniecznie kulturotwórczym, nie jest zgodny z art. 107 ust. 3 pkt d TfUE, który stanowi podstawę prawną przyznawania pomocy publicznej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, ale nie na działalność innowacyjną. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa art. 12 ust. 5 pkt 2 projektu powinien być sformułowany w sposób gwarantujący, że przesłanka innowacyjności nie będzie mogła stanowić alternatywy wobec przesłanki kulturotwórczego charakteru. Ponadto Rada Legislacyjna uznała, że udzielanie z budżetu państwa wsparcia finansowego powinno odbywać się zgodnie z aksjologią konstytucyjną. Prawna dopuszczalność określonego zachowania nie oznacza, że uzasadnione jest wspieranie tego zachowania przez państwo. Przywilejów podatkowych nie powinny uzyskiwać projekty naruszające zasady dobrych obyczajów i moralności publicznej. W szczególności wyłączone powinno być przyznawanie dofinansowania wszystkim produkcjom propagującym pornografię, przemoc lub w inny

sposób naruszającym dobre obyczaje. Proponowane w projekcie brzmienie art. 9 nie zawiera w przekonaniu Rady Legislacyjnej wystarczających mechanizmów kontroli treści i mechaniki gier, które kwalifikowane będą do uzyskania pomocy finansowej. Rada Legislacyjna stwierdziła też, że promocja i wsparcie polskiego rynku kulturowych gier wideo, które są podstawowymi celami opiniowanego projektu ustawy, nie powinna ograniczać się do wsparcia przedsiębiorców, ale należy wspierać także zatrudnienie specjalistów wykonujących pracę na terenie Polski. Biorąc pod uwagę podstawowe cele projektu ustawy, którymi są promocja polskiego rynku gier wideo oraz zwiększenie zatrudnienia w procesie oceny zasadności przyznania pomocy, Rada Legislacyjna uznała, że kryteria realizacji produkcji na terenie RP oraz udziału w produkcji gry wideo polskich lub europejskich specjalistów powinny mieć zdecydowanie większe znaczenie w ramach testu kwalifikacyjnego (art. 12 ust. 5 pkt 3 i 4 projektu) decydującego o przyznaniu dofinansowania. Rada Legislacyjna zauważyła ponadto, że art. 4 pkt 2 projektu ustawy nakłada na właściwego ministra obowiązek gromadzenia danych o całym rynku gier wideo, w tym danych finansowych, produkcyjnych oraz danych o dystrybucji krajowej i zagranicznej. Na podstawie przywołanego przepisu zbierane będą nie tylko dane o grach kulturowych uzyskujących wsparcie finansowe, ale o wszystkich grach wideo. Ponieważ informacje takie będą miały istotną wartość, jeśli obowiązek ten ma zostać utrzymany, w przekonaniu Rady Legislacyjnej projekt ustawy powinien zostać uzupełniony o przepisy precyzujące jakie konkretnie dane będą zbierane, w jaki sposób i czy, a jeśli tak to w jakim trybie dane te będą ujawniane.

W dniu 21 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o Morskim Funduszu Rozwoju. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że opiniowany projekt można zarekomendować do dalszych prac legislacyjnych, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż niektóre wskazane w tej opinii przepisy powinny zostać dookreślone (np. w zakresie dotyczącym organów Morskiego Funduszu Rozwoju lub ustawy o obligacjach), a niektóre całkowicie skreślone (np. dublujące w stosownym zakresie przepisy Kodeksu spółek handlowych). Zdaniem Rady Legislacyjnej należy raz jeszcze przemyśleć rolę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w opiniowanym projekcie ustawy oraz należy zwłaszcza wyeliminować sytuacje, w których przepisy projektu niejako blankietowo odsyłają do regulacji zawartych w statucie Morskiego Funduszu Rozwoju albo w regulaminie Komitetu Inwestycyjnego Morskiego Funduszu Rozwoju, nie zawierając wystarczająco precyzyjnych wytycznych co do treści tych regulacji.

W dniu 22 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że zawarta w opiniowanym projekcie ustawy propozycja wprowadzenia środków skutkujących radykalnym wzrostem punitywności wymaga głębokiego i przekonującego uzasadnienia. Uzasadnienie to powinno uwzględniać wnioski płynące z analizy stanu przestępczości w Polsce, poglądy wyrażane w świecie nauki oraz doświadczenia organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji zajmujących się wykonywaniem kar i innych środków penalnych. Zdaniem Rady Legislacyjnej, wyniki badań statystycznych w zakresie dynamiki przestępczości w Polsce w ostatnich latach zdają się nie potwierdzać przekonania o wzroście zagrożenia. Dowodzą raczej stabilizacji z tendencją spadkową. Nie wyklucza to oczywiście wprowadzenia zmian skutkujących racjonalnym zaostreniem zasad odpowiedzialności karnej w odpowiednio wyselekcjonowanych, szczególnie groźnych obszarach przestępczości. Jak zauważyła Rada Legislacyjna, argumenty podnoszone przez twórców opiniowanego projektu ustawy, odwołujące się do stosunkowo wysokiego poziomu przestępczości w Polsce oraz do przypisywanej sądom polskim „łagodności” orzeczniczej na tle statystyk europejskich, są istotne dla oceny zasadności wprowadzenia szeregu proponowanych zmian i powinny zostać przeanalizowane w trakcie dalszych prac nad projektem. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, poza argumentacją przemawiającą za zwiększeniem punitywności środków stosowanych do zwalczania przestępczości należałoby uwzględnić również postulaty podjęcia działań zmierzających w innym kierunku, np. rozwoju mediacji i konceyliacyjnych sposobów rozwiązywania sporów czy większego wsparcia oddziaływań wychowawczych wobec nieletnich i młodocianych oraz terapeutycznych wobec sprawców wykazujących zaburzenia czynności psychicznych. Rada Legislacyjna zauważyła, że w uzasadnieniu projektu opiniowanej przez nią ustawy brak jest również bliższych analiz na temat przewidywanych skutków wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Z pewnością spowodują one zwiększenie liczby osadzonych (wzrost współczynnika prizonizacji). To powinno już teraz – równoległe do prac nad projektem – skutkować poszukiwaniem działań osłonowych w zakresie izolacji więziennej skazanych i ich społecznej readaptacji. W swojej opinii Rada Legislacyjna uznała, że część propozycji zawartych w opiniowanym projekcie zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę, m.in. poszerzenie zakresu stosowania systemu dozoru elektronicznego (SDE) wobec skazanych na karę nieprzekraczającą roku i 6 miesięcy pozbawienia wolności, doprecyzowanie zakresu zakazu kontaktowania się z określoną osobą, (art. 41a § 6 KK) czy wprowadzenie wnioskowego trybu ścigania przestępstwa naruszenia miru domowego (art. 193 § 2 KK).

Natomiast na zdecydowanie negatywną ocenę zasługuje propozycja wprowadzenia kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia, która, w przekonaniu Rady Legislacyjnej, powinna zostać wyeliminowana z treści projektowanej nowelizacji Kodeksu karnego, jako niezgodna z Konstytucją RP oraz z zobowiązaniami międzynarodowymi.

W dniu 22 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa (wersja projektu z dnia 8 lutego 2019 r.). W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że obecnie w Polsce istnieje obiektywna potrzeba skodyfikowania na nowo ogólnego prawa podatkowego. Aktualnie obowiązująca Ordynacja podatkowa z 1997 r. jest bowiem aktem prawnym, który był nowelizowany ponad 150 razy i tak liczne jego zmiany doprowadziły do tego, że akt ten jest obecnie w dużym stopniu nieprzejrzysty oraz zawiera rozwiązania prawne, które są niedostatecznie spójne merytorycznie. Istnieje więc potrzeba uchwalenia nowej ustawy, która by w bardziej nowoczesny i przejrzysty sposób regulowała stosunki prawnopodatkowe między zobowiązanymi, w tym podatnikami, a organami podatkowymi. Rada Legislacyjna przypominała, że zgodnie z § 84 Zasad techniki prawodawczej: *„Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”*. Zdaniem Rady Legislacyjnej, w przypadku ustawy z 1997 r. Ordynacja podatkowa powołane wyżej przesłanki opracowania projektu nowej ustawy zostały już dawno spełnione, tak, iż obecnie dalsze nowelizowanie obowiązującej Ordynacji podatkowej byłoby bezcelowe. Z powyższych względów Rada Legislacyjna popiera zamysł (ideę) rekodyfikacji w Polsce ogólnego prawa podatkowego. Rada Legislacyjna stwierdziła przy tym, że przedstawiony jej do zaopiniowania projekt ustawy – Ordynacja podatkowa (w wersji z dnia 8 lutego 2019 r.) może zostać skierowany do dalszych etapów postępowania legislacyjnego, aczkolwiek po uwzględnieniu uwag zawartych w tej opinii.

W dniu 22 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika. W opinii tej Rada Legislacyjna skrytykowała konstrukcję kaskadowych odesłań zastosowaną w art. 162 ust. 1 opiniowanego projektu ustawy, jako stanowiącą skomplikowaną i nieprzystępną dla podatników strukturę prawną. Rada Legislacyjna uznała

ponadto, że zbyt długi i niewspółmierny z okresem przewidywanego *vacatio legis* jest maksymalny termin 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowej, w terminie do którego mogą pozostać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy uchylanej (chyba że wcześniej zostaną wydane przepisy aktu wykonawczego na podstawie ustawy nowej).

W dniu 28 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna generalnie pozytywnie oceniła opiniowany projekt ustawy. Wprawdzie, jak zauważyła, w opiniowanym projekcie występuje bardzo wiele błędów legislacyjnych lub nawet rozwiązań nietrafnych merytorycznie lub niezgodnych z Konstytucją RP lub prawem unijnym, ale zidentyfikowanie przez Radę Legislacyjną tak licznych usterek lub niedoskonałości wynika po prostu z tego, że opiniowany projekt ustawy ma być aktem prawnym niezwykle obszernym i obejmującym swoim zakresem wyjątkowo szerokie spektrum bardzo szczegółowych zagadnień merytorycznych. W ramach tak obszernego projektu ustawy siłą rzeczy mogą się znajdować niektóre przepisy niedostatecznie doskonałe lub niezbyt poprawne z techniczno-legislacyjnego, merytorycznego lub systemowego punktu widzenia. Rada Legislacyjna zauważyła przy tym, że opiniowany projekt ustawy wprowadza wiele rozwiązań prawnych naprawdę potrzebnych polskiemu sektorowi energetycznemu i adekwatnie chroniących interesy jego uczestników, w tym zwłaszcza interesy odbiorców końcowych paliw gazowych i energii elektrycznej. Zdaniem Rady Legislacyjnej, najwięcej uwag krytycznych wywołują przepisy projektu dotyczące instytucji inteligentnego opomiarowania, przepisy wprowadzające zmiany w zasadach powoływania Prezesa URE i Wiceprezesa URE oraz przepisy przewidujące możliwość administracyjnoprawnej ingerencji Prezesa URE w treść umów cywilnoprawnych zawartych pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi, a konkretnie w treść umów przesyłowych. Przepisy te będą niewątpliwie wymagały dalszych starannych przemyśleń i być może daleko idących zmian. Rada Legislacyjna stwierdziła ponadto, że należy obecnie zacząć poważnie myśleć nad opracowaniem zupełnie nowej ustawy Prawo energetyczne lub ewentualnie – co byłoby wszakże gorszym rozwiązaniem – nad opracowaniem kilku nowych ustaw normujących zagadnienia dotyczące poszczególnych podsektorów rynku energetycznego. Od wielu już bowiem lat ustawa Prawo energetyczne jest wskutek jej licznych nowelizacji bardzo nieczytelna, zaś kolejna jej obszerna nowelizacja przewidziana w opiniowanym projekcie ustawy tę nieprzejrzystość ustawy Prawo energetyczne dodatkowo pogłębi.

W dniu 28 marca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zdaniem Rady Legislacyjnej, podstawowe idee opiniowanego projektu ustawy dotyczące wskazania instytucji rozwoju, a więc sześciu obecnie istniejących podmiotów (takich jak Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polska Agencja Inwestycji i Handlu oraz Agencja Rozwoju Przemysłu), likwidacja Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A., a także koordynacja działań instytucji rozwoju zasługują na aprobatę. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania niewątpliwie będą służyć poprawie jakości realizacji zadań przez wszystkie sześć podmiotów. Rada Legislacyjna poddała wszakże pod rozagę i pod ponowne przemyślenie kwestię tego, czy do koordynacji działań tych podmiotów rzeczywiście niezbędna jest forma ustawy, a także wskazała na szereg bardziej szczegółowych problemów legislacyjnych (m. in. czy konieczne są normy pozwalające przewidziane w art. 14 ust. 2 oraz art. 15 i 16 projektu ustawy, których walor normatywny jest niejasny).

W dniu 12 kwietnia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że przeciwdziałanie udzielaniu pożyczek lichwiarskich i niwelowanie skutków czynności prawnych noszących znamiona wyzysku stanowi bez wątpienia słuszny cel aktywności ustawodawcy, którego realizacja prowadzi do przywrócenia ładu społecznego w dziedzinie stosunków cywilnoprawnych poprzez łagodzenie nierówności ekonomicznej, a także eliminacji zjawiska wykorzystywania trudnej i przymusowej sytuacji podmiotów prawa cywilnego przez narzucanie im przez „silniejszą” stronę stosunku prawnego niekorzystnych warunków umowy. Działania takie mogą być „flankowane” przez zmiany przepisów prawa karnego, finansowego itp. Działania legislacyjne na rzecz ochrony podmiotów prawa przed zachowaniami innych podmiotów noszącymi znamiona wyzysku – czyli takie działania, których wyrazem jest opiniowany projekt ustawy – znajdują przy tym swoje aksjologiczne wsparcie w przepisach Konstytucji RP, w tym zwłaszcza w jej art. 76 stanowiącym, że *„Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.”*. Rada Legislacyjna zastrzegła

jednak, że podejmowane w tym zakresie przez ustawodawcę działania muszą być celowe i konieczne w świetle obowiązujących przepisów i praktyki obrotu (w tym, aby przeciwdziałać jego patologiom) i wypełniać lukę w systemie ochrony czyniąc to – co należy podkreślić – w niezbędnym zakresie i przy poszanowaniu fundamentalnych zasad konstytucyjnych i zasad prawa prywatnego, w tym przede wszystkim zasady swobody umów. Jak przypomniała Rada Legislacyjna, również Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona gwarantowana przez władze publiczne na podstawie art. 76 Konstytucji RP musi być zgodna z zasadą proporcjonalności i innymi standardami konstytucyjnymi. W tym kontekście Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany przez nią projekt ustawy niestety w wielu miejscach nie spełnia tych standardów, w tym wychodzi poza to co jest niezbędne dla ochrony słuszych interesów konsumentów, godząc zbyt mocno w prawa wierzycieli i zbyt mocno odchodząc od ogólnych (powszechnych) reguł prawa cywilnego. Rada Legislacyjna skonkludowała, że opiniowany projekt ustawy zredagowany jest w sposób wymagający pilnej i daleko idącej korekty, a także zawiera propozycje przepisów, które – z uwagi na ich liczne wadliwości konstytucyjne, systemowe, merytoryczne i techniczno-legislacyjne – nie powinny znaleźć się w ostatecznej wersji projektu i w przyszłej ustawie.

W dniu 31 maja 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy Prawo zamówień publicznych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy jest przejawem zasługującej na poparcie idei ponownej kodyfikacji polskiego prawa zamówień publicznych. Zastąpienie ustawy Prawo zamówień publicznych nowym aktem prawnym od wielu już lat było oczekiwane, zarówno ze względów techniczno-legislacyjnych (tzn. z uwagi na dużą nieprzejrystość i osłabioną spójność ustawy Prawo zamówień publicznych po wielu jej głębokich nowelizacjach, zwłaszcza tych dostosowujących ją treściowo do unijnych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z roku 2014), jak też z powodów ściśle merytorycznych, związanych z licznymi niedomogami polskiego rynku zamówień publicznych i z brakiem w ustawie Prawo zamówień publicznych instrumentów prawnych, które mogłyby skutecznie zaradzić tym niedomogom (tzn. takim niedomogom jak: niewielka konkurencja w ubieganiu się o zamówienia publiczne, brak wykorzystywania potencjału rynku zamówień publicznych do zwiększania efektywności ekonomicznej dokonywanych zakupów czy aktywizowania małych i średnich przedsiębiorców, złe zarządzanie procesem zakupowym i niepowiązanie go z polityką zakupową państwa, niezadowolające funkcjonowanie środków ochrony prawnej). Projekt ustawy oparty jest na prawidłowej diagnozie obecnego niezadowolającego stanu rzeczy. Rada



Legislacyjna uznała, że w swojej warstwie aksjologicznej projekt ustawy zmierza do realizacji celów, które zasługują na poparcie i należą do kanonów każdego ustawodawstwa regulującego zamówienia publiczne. Równocześnie Rada Legislacyjna zastrzegła, że na zdecydowanie krytyczną ocenę zasługuje dążenie przez twórców projektu ustawy do niezwykle szczegółowego i dyrygistycznego regulowania wielu drobiazgowych aspektów procesu przygotowywania, udzielania i wykonywania zamówień publicznych. Projekt ustawy, zdaniem Rady Legislacyjnej, wykazuje oznaki bardzo widocznego przeregulowania zachowań uczestników rynków zamówień publicznych, w tym zwłaszcza nadmiernie detalicznie normuje sposoby postępowania zamawiających, nakładając na nich rozliczne i uciążliwe obowiązki formalno-biurokratyczne, często niemające większego uzasadnienia merytorycznego. W podsumowaniu Rada Legislacyjna stwierdziła, że projekt ustawy jako całość zasługuje generalnie na poparcie i powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, z tym jednak zastrzeżeniem, że należałoby rekomendować osobom i organom odpowiedzialnym za dalsze prace nad projektem poważne rozważenie sugestii i zaleceń sformułowanych w opinii Rady Legislacyjnej, łącznie z zastanowieniem się nad rezygnacją z nadmiernie szczegółowego regulowania wielu kwestii, np. w zakresie przygotowania postępowania zamówieniowego, procedur dotyczących zamówień o wartości niższej niż progi unijne, pozasądowego rozwiązywania sporów.

W dniu 31 maja 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że opiniowany projekt ustawy w swoim całokształcie zasługuje generalnie na pozytywną ocenę. Znajdująca swój wyraz w projekcie idea uchwalenia oddzielnej ustawy wprowadzającej mającej zapewnić uporządkowane wejście w życie nowej ustawy Prawo zamówień publicznych jest ze wszech miar słuszna, w tym znajduje ona uzasadnienie w przesłankach ustanawiania ustaw wprowadzających sformułowanych w Zasadach techniki prawodawczej. Również formalna struktura oraz treść normatywna opiniowanego projektu ustawy są zgodne z odnośnymi wymogami stawianymi przez Zasady techniki prawodawczej ustawom wprowadzającym. Zdaniem Rady Legislacyjnej, w zdecydowanej większości przypadków w sposób kompatybilny z kanonami techniki prawodawczej oraz zgodnie z konstytucyjnymi standardami demokratycznego państwa prawnego ukształtowane są w projekcie ustawy zwłaszcza przepisy przejściowe, rozgraniczające w określonych kategoriach spraw zakres zastosowania aktualnie obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nowej (obecnie projektowanej)

ustawy Prawo zamówień publicznych; wspomniane przepisy przejściowe m. in. respektują prawa nabyte jednostek oraz chronią interesy będące w toku. Jednocześnie Rada Legislacyjna zauważyła, że opiniowany projekt ustawy zawiera pewną liczbę wyraźnych mankamentów i błędów techniczno-legislacyjnych oraz merytorycznych, które *de lege ferenda* powinny zostać wyeliminowane. Dotyczy to w szczególności braku uregulowania w projekcie ustawy niektórych sytuacji przejściowych, dla których należy przewidzieć stosowne regulacje intertemporalne.

W dniu 31 maja 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy powinien stać się w krótkim czasie przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, zwłaszcza ze względu na upływający w dniu 30 czerwca 2019 r. termin na wprowadzenie przepisów wykonujących dyrektywę Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, której regulacje opiniowany projekt implementuje do polskiego porządku prawnego. Jednakże w przekonaniu Rady Legislacyjnej implementacji tej należy dokonać w taki sposób, aby uniknąć dosłownego przejmowania tych przepisów dyrektywy, które z uwagi na to, iż zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, mogą wywoływać problemy w procesie stosowania prawa. Rada Legislacyjna zarekomendowała, aby wskazane w jej opinii niezdefiniowane i wieloznaczne terminy oraz zwroty zostały doprecyzowane. Ponadto przemyślenia wymaga umieszczenie w jednym akcie prawnym przepisów o rozstrzyganiu sporów odnośnie do podwójnego opodatkowania oraz uregulowania materii porozumień cenowych, która jak dotąd znajduje się w Ordynacji podatkowej. Jednocześnie Rada Legislacyjna zauważyła, że proponowana w projekcie ustawy instytucja uproszczonego porozumienia cenowego jest rozwiązaniem, które może zwiększyć dostępność porozumień cenowych, a tym samym zasadniczo zasługuje na aprobatę.

W dniu 31 maja 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że głównym celem opiniowanego projektu ustawy jest stworzenie odrębnych jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego, które miałyby się zajmować sprawami z zakresu prawa autorskiego i praw pokrewnych, własności przemysłowej oraz powiązanych z nimi spraw dotyczących nieuczciwej konkurencji.

Zdaniem Rady Legislacyjnej, cel, który postawił przed sobą projektodawca jest niewątpliwie istotny i należy w pełni poprzeć dążenia projektodawcy do jego zrealizowania. Niemniej jednak, jak zauważyła Rada Legislacyjna, opiniowany projekt ustawy wymaga daleko idącej korekty, która powinna objąć zmianę wielu przepisów, a także usunięcie przepisów, które z uwagi na ich liczne wadliwości systemowe, merytoryczne i techniczno-legislacyjne nie powinny znaleźć się w ostatecznej wersji projektu i w przyszłej ustawie, lecz ewentualnie po. Dotyczy to np. przepisów o tajemnicy przedsiębiorstwa, o przymusie adwokackim, zabezpieczeniu środków dowodowych. Zdaniem Rady Legislacyjnej, szereg zaproponowanych rozwiązań wzbudza wiele wątpliwości i zastrzeżeń: są one niekiedy niespójne i niejasne, a w niektórych miejscach pogarszają sytuację podmiotów uprawnionych w stosunku do stanu obecnego.

W dniu 24 czerwca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, po uprzedniej dyskusji i omówieniu sprawy tej opinii na posiedzeniu odbytym w dniu 12 kwietnia 2019 r. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że opiniowany przez nią projekt ustawy może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych po uwzględnieniu drobnych zastrzeżeń i uwag podniesionych przez Radę Legislacyjną. Uwagi te dotyczyły konieczności uzupełnienia Oceny Skutków Regulacji o przewidywane nakłady finansowe, jakie organy egzekucyjne będą musiały ponieść w związku z przewidzianą w projekcie elektroniczną przekazywaniem tytułów wykonawczych, a także konieczności doprecyzowania w uzasadnieniu projektu niektórych kwestii związanych z przesłankami umorzenia postępowania egzekucyjnego. Rada Legislacyjna wyraziła też swoje wątpliwości odnośnie projektowanych przepisów o egzekucji z majątku wspólnego małżonków.

W dniu 24 czerwca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy zmierza do zrealizowania bardzo słuszych celów polegających na zoptymalizowaniu systemu poboru i egzekucji opłaty przewidzianej w art. 13[2] ust. 1 ustawy antyalkoholowej oraz na zwiększeniu skuteczności wywiązywania się ze swoich ustawowych obowiązków przez podmioty zobowiązane z tej

opłaty. Zdaniem Rady Legislacyjnej rozwiązania prawne przewidziane w projekcie ustawy, a w szczególności wyznaczenie tych samych organów podatkowych, które będą jednocześnie gromadzić dostarczaną przez podatników dokumentację związaną z tymi opłatami, przyjmować od podatników na swoje rachunki wpłaty tych opłat oraz dokonywać ich ewentualnej administracyjnej egzekucji, są rozwiązaniami, które rzeczywiście są w stanie przyczynić się do osiągnięcia tychże pożądaných celów. Jednocześnie jednak Rada Legislacyjna zauważyła, że w przepisach opiniowanego projektu ustawy, pomimo jego relatywnie niewielkiej objętości, występuje dość spora ilość wyraźnych błędów i mankamentów techniczno-legislacyjnych, które mogą w niepotrzebny sposób utrudnić osiągnięcie wskazanych wyżej słusznych celów projektu (np. nieprecyzyjne wskazanie organów podatkowych właściwych do przyjmowania deklaracji oraz opłat; brak precyzyjnego wskazania terminu końcowego na wniesienie opłaty; brak dostatecznej precyzji w formułowaniu przepisu przejściowego oraz jego potencjalna niekonstytucyjność; niedostateczna precyzja w projektowanym przepisie mówiącym o wysokości opłaty). Rada Legislacyjna zaleciła dokonanie poprawek w tym zakresie.

W dniu 28 czerwca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że w opiniowanym projekcie ustawy przewidziano wiele zmian legislacyjnych, które z jednej strony mają charakter porządkowy i niewątpliwie realizują swój cel. W efekcie proponowanych zmian lektura ustawy Prawo budowlane będzie łatwiejsza, zwłaszcza w odniesieniu do oceny przypadków, kiedy budowa obiektu budowlanego wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, kiedy zgłoszenia i kiedy nie jest wymagane ani jedno ani drugie. Również inne zmiany przewidziane przez projekt ustawy zasługują na uznanie, w tym mające uprościć procedurę uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zmiany o bardziej instytucjonalnym charakterze. Również pod względem techniki tworzenia aktów prawnych opiniowany projekt ustawy odpowiada wysokim standardom. Jednocześnie Rada Legislacyjna podniosła szereg uwag w kwestiach szczegółowych i zaleciła twórcom projektu rozważenie w tym zakresie zmian; dotyczyło to m. in. zmiany definicji legalnej „obszaru oddziaływania projektu”, odstąpienia od przepisów techniczno-budowlanych, nowych uregulowań dotyczących projektu budowlanego, czy legalizacji samowoli budowlanych.

W dniu 28 czerwca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zarekomendowała opiniowany projekt ustawy do dalszych prac legislacyjnych. Zdaniem Rady Legislacyjnej, na aprobatę zasługuje proponowane w projekcie ustawy uregulowanie planów zarządzania ryzykiem oraz planów reagowania kryzysowego, wspólnie stanowiących plany zarządzania kryzysowego w ujęciu nadawanym przez projekt. Rada Legislacyjna zauważyła jednak, że niektóre definicje wprowadzane przez projekt ustawy do art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie odznaczają się wymaganym w aktach normatywnych stopniem precyzji i dlatego powinny zostać przeformułowane (dotyczy to zwłaszcza określenia „zagrożenia hybrydowego”). Ponadto, zdaniem Rady Legislacyjnej, przepisy dotyczące obowiązków operatorów infrastruktury krytycznej powinny być tak ujęte, aby nie powstawały wątpliwości co do podstawy prawnej nałożenia tych obowiązków, a także aby nie były one nieproporcjonalnie dolegliwe dla podmiotów, na które zostaną nałożone (dotyczy to zwłaszcza obowiązków nakładanych na operatorów infrastruktury krytycznej ujętej w jednolitym wykazie sporządzanym przez wojewodę). Rada Legislacyjna stwierdziła także, iż regulacja „*imprezy niebędącej imprezą masową, a stwarzającej możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej*” ma nadmiernie blankietowy charakter. Jednocześnie Rada Legislacyjna podkreśliła, że wprowadzane opiniowanym projektem ustawy zmiany w przepisach o obronie cywilnej ocenić należy pozytywnie, gdyż znacząco wzmacniają one tę instytucję.

W dniu 5 lipca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że podstawowym celem projektowanej ustawy jest przebudowa modelu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w związku z przetransferowaniem w 2014 r. większości środków zgromadzonych na tych funduszach do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Tak znaczące umniejszenie aktywów OFE połączone z wprowadzonym w 2014 r. mechanizmem przekazywania całości składek danej osoby z OFE do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w okresie 10 lat przed osiągnięciem przez nią wieku emerytalnego (tzw. „suwak bezpieczeństwa”) prowadzi do faktycznej likwidacji drugiego filaru ubezpieczeniowego, a jako takie wypacza istotę reformy emerytalnej z 1999 r. Dlatego też, jak zauważyła Rada Legislacyjna, w opiniowanym projekcie ustawy zaproponowano mechanizmy zagospodarowania reszty środków pozostałych w OFE w zgodzie – jak wynika z deklaracji

projektodawcy – z założeniami długoletniego rządowego programu strategicznego – „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, którego częścią jest „Program Budowy Kapitału”. Zdaniem Rady Legislacyjnej, rozwiązania zaproponowane w projekcie opiniowanej ustawy realizują główne cele reformy polegającej na przebudowie dotychczasowego systemu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych. Po zmianach z 2014 r. istotnie zmiany takie były i są potrzebne. Jednocześnie Rada Legislacyjna nie dostrzegła zasadniczej sprzeczności zaproponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z prawem Unii Europejskiej. Rozwazne projektodawcy poddała natomiast dokonanie zaproponowanych przez nią korekt lub uzupełnień, zwłaszcza dotyczących języka prawnego, w jakim formułowane są niektóre projektowane przepisy, czy też kwestii bardzo krótkiego okresu czasu na podjęcie przez zainteresowanego decyzji w sprawie przeznaczenia środków z OFE.

W dniu 28 lipca 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych, po uprzednim omówieniu sprawy tej opinii na posiedzeniu odbytym w dniu 5 lipca 2019 r. W opinii tej Rada Legislacyjna generalnie pozytywnie oceniła opiniowany projekt ustawy. Zdaniem Rady Legislacyjnej, projekt zmierza do osiągnięcia bez wątpienia pożądanego stanu rzeczy, jakim jest zmniejszenie obciążeń regulacyjnych spoczywających na obywatelach i przedsiębiorcach, a przy tym opiniowany projekt realizuje ten cel na ogół prawidłowo w sensie merytorycznym i techniczno-legislacyjnym. Niemniej jednak ta ogólnie pozytywna ocena nie może przesłonić dość poważnych mankamentów legislacyjnych projektu, na które zwróciła uwagę Rada Legislacyjna. W przekonaniu Rady Legislacyjnej najpoważniejszą usterką projektu jest zamieszczenie w nim przepisów nowelizujących Kodeks cywilny, które rozszerzają ochronę konsumencką na niektóre kategorie przedsiębiorców. Zdaniem Rady Legislacyjnej, o ile rozszerzenie to jest słuszne aksjologicznie, to jednak ma niewiele wspólnego z ogólną ideą deregulacji leżącą u podstaw opiniowanego projektu ustawy, a ponadto jest czynione poprzez posłużenie się sformułowaniami normatywnymi, które są niejasne i nieprecyzyjne, co może prowadzić do braku pewności prawnej wśród przedsiębiorców zobowiązanych do gwarantowania ochrony oraz do nierównego traktowania przedsiębiorców mających być w założeniu beneficjentami tych przepisów. Zdaniem Rady Legislacyjnej idea rozciągnięcia ochrony konsumenckiej na niektóre kategorie przedsiębiorców powinna zostać *de lege ferenda* zrealizowana w odrębnej ustawie, przygotowanej w tym zakresie w sposób bardziej poprawny merytorycznie i legislacyjnie. Nie

powinno się natomiast obecnie nowelizować projektem przepisów k.c. w zakresie dotyczącym ochrony konsumenckiej. Konkretnie zastrzeżenia merytoryczne lub techniczno-legislacyjne Rada Legislacyjna zgłosiła również pod adresem niektórych innych przepisów projektu ustawy, w tym m. in. wprowadzających instytucję prawa do błędu popełnianego przez przedsiębiorców, nowelizujących ustawę o zarządzie sukcesyjnym czy też przepisów przejściowych projektu.

W dniu 23 sierpnia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna z aprobatą odniosła się do opiniowanego przez nią projektu ustawy. Zdaniem Rady Legislacyjnej, projekt zmierza do zrealizowania bardzo słuszných celów, takich jak dalsze rozwijanie w Polsce infrastruktury kolejowej, zapobieganie procesom niepożądaney degradacji tej infrastruktury oraz tworzenie warunków do efektywnego eksploataowania tej infrastruktury poprzez wykonywanie przewozów kolejowych. Z uwagi na znaczenie tych celów dla stanu gospodarczego i cywilizacyjnego naszego państwa oraz dla jego społecznej i komunikacyjnej (przestrzennej) spójności, cele te zasługują na pełne poparcie. Akceptację Rady Legislacyjnej znalazły też przewidziane w projekcie ustawy konkretne środki prawne, które w zamierzeniu autorów projektu ustawy mają służyć urzeczywistnieniu tych pożądaných stanów rzeczy: środki te są na ogół adekwatne względem założonych celów, zaś normujące je przepisy projektu w większości (z pewnymi wyjątkami) nie naruszają ani standardów konstytucyjnych ani też zasad techniki prawodawczej. Pomimo tej ogólnie bardzo pozytywnej oceny projektu Rada Legislacyjna zauważyła jednocześnie, że jego twórcy nie ustrzegli się pewnych błędów czy też usterek legislacyjnych. Najpoważniejsze zarzuty Rada Legislacyjna podniosła względem art. 3 projektu ustawy ustanawiającego nowy przepis art. 17a ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, który ma w swoim założeniu zapobiegać nieuprawnionej i nieuzasadnionej komunalizacji nieruchomości kolejowych. Jakkolwiek Rada Legislacyjna poparła sam generalny zamysł powstrzymania tego rodzaju komunalizacji, to jednak proponowany w projekcie przepis uznała ona za nie do zaakceptowania z systemowo-konstrukcyjnego punktu widzenia, a ponadto wyraziła przekonanie, że ten projektowany przepis i tak nie doprowadzi do osiągnięcia stawianých przed nim celów i będzie raczej przeciwnie skuteczny. Rada Legislacyjna zaproponowała w swojej opinii inne alternatywne rozwiązania legislacyjne wspomnianego wyżej problemu komunalizacji nieruchomości kolejowych.

W dniu 30 sierpnia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że opiniowany projekt ustawy wprowadza do polskiego porządku prawnego kompleksowe rozwiązania dotyczące szybkiego izolowania osoby dotkniętej przemocą w rodzinie od osoby stosującej przemoc, w sytuacjach, gdy stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników. Tak zaproponowane rozwiązania Rada Legislacyjna oceniła generalnie pozytywnie. Zdaniem Rady Legislacyjnej, rozwiązania te wzmacniają ochronę osób dotkniętych przemocą w miejscu zamieszkania i stanowią uzupełnienie ochrony wynikającej z dotychczas obowiązujących przepisów, eliminując, co do zasady, występujące w nich wady. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, projekt ustaw trafnie zakłada współdziałanie Policji, sądu i służb wykonujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. To powinno sprzyjać szybkości i efektywności tych działań. Równocześnie Rada Legislacyjna zauważyła, że dla zapewnienia kompleksowej ochrony osobom dotkniętym ochroną należy rozważyć dodanie uprawnienia do wydania wobec osoby stosującej przemoc zakazu zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą lub nawet zakazu wszelkich form kontaktu z nią. Ponadto zdaniem Rady Legislacyjnej kilka dalszych przepisów projektu ustawy wymaga doprecyzowania, co dotyczy np. konsekwentnego posługiwania się pojęciem „*przemoc w rodzinie*”, zamiast stosowania ogólnego pojęcia „*przemoc*”. Jak zauważyła Rada Legislacyjna, koniecznym jest nadanie takiej treści art. 66 Kodeksu wykroczeń, która będzie czyniła zadość zasadzie określoności czynu zabronionego.

W dniu 30 sierpnia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o nieletnich. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przedłożony jej do zaopiniowania projekt ustawy o nieletnich odpowiada wyrażanej od wielu lat potrzebie przygotowania nowej ustawy zawierającej rozwiązania prawne będące w stanie skutecznie przeciwdziałać demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz środki prawne odpowiednie do współczesnych zagrożeń psychologiczno-społecznego rozwoju dzieci. Zdaniem Rady Legislacyjnej, opiniowany projekt ustawy zawiera zarówno przepisy prawa materialnego, procesowego, wykonawczego, jak i ustrojowego, można go zatem określić mianem kompleksowo regulującego problematykę odpowiedzialności nieletnich i działań wobec nich podejmowanych w przypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuścił się czynu karalnego. Projektodawca podtrzymał co do zasady obecny model postępowania z



nieletnimi oparty na koncepcji „dziecka w niebezpieczeństwie” i obowiązku kierowania się przez wszystkie instytucje przy podejmowaniu decyzji dotyczących dziecka jego dobrem. Rada Legislacyjna podkreśliła, że spójność i skuteczność reagowania przez państwo na przejawy demoralizacji nieletnich lub popełnianie przez nich czynów karalnych wymaga równoległego prowadzenia polityki społecznej mającej na celu usuwanie przyczyn tych nagannych zjawisk. Rada Legislacyjna ogólnie pozytywnie oceniła zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania. Wypowiedziała też ona szereg uwag krytycznych w kwestiach szczegółowych, np. w kwestii pojęcia „nieletniego”, relacji postępowania w sprawie nieletniego do odpowiedzialności karnej, przesłanek postępowania w sprawach o demoralizację, przesłanek postępowania w sprawach o czyny karalne, obowiązków przeciwdziałania demoralizacji i zawiadomienia o dopuszczeniu się przez nieletniego czynu karalnego, ograniczeń w zakresie obowiązku zawiadomienia sądu lub Policji o istnieniu okoliczności świadczących o demoralizacji lub dopuszczeniu się przez nieletniego czynu karalnego, zagadnień proceduralnych oraz postępowania wykonawczego. Rada Legislacyjna zasugerowała rozważenie jej uwag w toku dalszych prac nad projektem ustawy.

W dniu 27 września 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o kuratorskiej służbie sądowej. W opinii tej Rada Legislacyjna wskazała, że opiniowany przez nią projekt ustawy zawiera tego rodzaju mankamenty, które powodują, że projektodawca powinien ponownie pochylić się nad swym przedłożeniem, jak również nad jego uzasadnieniem. Rada Legislacyjna nie zanegowała bynajmniej potrzeby opracowania projektu nowej ustawy dotyczącej kuratorów sądowych. Zauważyła jednak, że gdyby miało do tego dojść, to w takim przypadku projektodawca powinien wykazać w sposób niebudzący wątpliwości, że wynika to z przyjęcia innego modelu tej służby niż obecnie obowiązujący. Tylko bowiem w takim przypadku zasadne jest – zdaniem Rady Legislacyjnej – przygotowanie (i uchwalenie) nowej ustawy. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, zasadne jest kontynuowanie dalszych prac nad przedłożonym projektem ustawy, celem stworzenia nowego, optymalnego modelu organizacji i funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła formalne wzmocnienie pozycji kuratora okręgowego, zakres jego działania, zakres zadań kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej. Rada Legislacyjna podzieliła pogląd, że należy wzmocnić pozycję kuratora sądowego, co powinno mieć miejsce przede wszystkim poprzez zwiększenie zakresu gwarancji przysługujących kuratorom zawodowym; wpłynie to z pewnością motywująco na sposób wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Projektodawca powinien przedstawić spójną koncepcję

struktury organizacyjnej kuratorskiej służby sądowej, która służyć będzie efektywnemu wykonywaniu zadań przez kuratorów sądowych. Rada Legislacyjna stwierdziła ponadto, że zaproponowany w opiniowanym projekcie ustawy nowy podział kompetencji między prezesa sądu okręgowego i prezesa sądu rejonowego oraz kuratora okręgowego nie jest racjonalny, deprecjonuje kuratora okręgowego, jak również bez żadnego uzasadnienia ogranicza uprawnienia prezesa sądu okręgowego. Wzmocnienie pozycji prezesa sądu rejonowego względem kuratorskiej służby sądowej nie zostało przekonująco uzasadnione i jako takie musi zostać zakwestionowane. Zdaniem Rady Legislacyjnej, struktura organizacyjna kuratorskiej służby sądowej powinna być jasna i przejrzysta, a przede wszystkim nie może być wewnętrznie sprzeczna. Rada Legislacyjna mocno podkreśliła, że nie jest możliwe przyznanie sądowym kuratorom zawodowym prawa do decydowania o udzieleniu przerwy (oraz o jej odwołaniu), czy też o odroczeniu wykonania kary ograniczenia wolności, jak również podejmowania decyzji odnośnie do jej wykonywania. Jest to bowiem – jak przypomniła Rada Legislacyjna – materia, która należy do wyłącznej kompetencji sądu (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP).

W dniu 27 września 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zawodzie farmaceuty. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przedstawiana przez projektodawcę diagnoza obecnego stanu prawnego przemawia za nowym unormowaniem zawodu farmaceuty. Zdaniem Rady Legislacyjnej, ta nowa regulacja spełniać powinna jednak określony w § 2 Zasad techniki prawodawczej wymóg, by ustawa wyczerpująco regulowała daną dziedzinę. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, opiniowany projekt ustawy nie do końca spełnia ów wymóg, ponieważ regulując dostęp do zawodu farmaceuty i jego wykonywanie, pozostawia część unormowań dotyczących tej materii w ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, która nadal ma być podstawą funkcjonowania samorządu zawodowego. Dlatego też Rada Legislacyjna wysunęła postulat albo opracowania jednego projektu obejmującego wszystkie kwestie związane z zawodem farmaceuty oraz samorządem zawodowym albo starannego rozdzielenia zakresu przedmiotowego tej ustawy oraz projektowanej regulacji zawodu farmaceuty. Ponadto Rada Legislacyjna zidentyfikowała w swojej opinii znaczną liczbę usterek w zakresie techniki prawodawczej oraz usterek merytorycznych odnoszących się do projektu ustawy, np. w zakresie dotyczącym słowniczka wyrażeń ustawowych, pojęcia usługi farmacji klinicznej, przepisów o celu wykonywania zawodu farmaceuty, kwalifikacji do wykonywania zawodu farmaceuty, prawa wykonywania oraz wykonywania zawodu farmaceuty, ponownego

podjęcia wykonywania zawodu przez farmaceutę niewykonywającego czasowo zawodu, ustawicznego rozwoju zawodowego farmaceutów oraz przepisów karnych projektu ustawy. W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy mógłby stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych po dokonaniu jego starannej korekty.

W dniu 31 października 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o kooperatywach mieszkaniowych, po uprzednim przedyskutowaniu sprawy tej opinii na posiedzeniu odbytym w dniu 25 października 2019 r. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy zasługuje w swoich ogólnych zarysach na poparcie i powinien stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Z dużym uznaniem Rady Legislacyjnej spotkała się przede wszystkim sama idea recypowania pojęcia i instytucji kooperatyw mieszkaniowych do polskiego porządku prawnego. Zdaniem Rady Legislacyjnej, stworzenie przez polskiego ustawodawcę ram instytucjonalnych dla kooperatyw mieszkaniowych zwiększy zakres możliwych sposobów, przy wykorzystaniu których obywatele mogą doprowadzać do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, co będzie zgodne z konstytucyjnym nakazem, w myśl którego władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym w szczególności popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawowe ramy dla kooperatyw mieszkaniowych przyczynią się do większej pewności i bezpieczeństwa prawnego, zarówno samych członków kooperatyw mieszkaniowych, jak też innych podmiotów wchodzących lub pragnących wchodzić z nimi w relacje prawne, co dotyczy zwłaszcza banków kredytujących budownictwo mieszkaniowe. Rada Legislacyjna podkreśliła też liczne korzyści społeczne i gospodarcze, jakie może przynieść efektywne funkcjonowanie kooperatyw mieszkaniowych, co potwierdzają praktyczne doświadczenia istniejące w tym zakresie w innych państwach. Równocześnie jednak Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany przez nią projekt ustawy w swojej obecnej wersji zawiera liczne usterki i braki, zarówno dotyczące podstawowych założeń konstrukcyjnych (tzn. brak w projekcie przepisów stanowiących istotną wartość dodaną w porównaniu do przepisów obecnie obowiązujących, brak dostatecznie skutecznego gwarantowania bezpieczeństwa obrotu prawnego, brak podmiotowości cywilnoprawnej kooperatyw mieszkaniowych), jak też dotyczące różnych kwestii szczegółowych; w tym ostatnim zakresie występują rozliczne błędy legislacyjne, w tym błędy merytoryczne, systemowe, techniczno-legislacyjne oraz możliwa niezgodność niektórych przepisów z Konstytucją RP. W swojej opinii Rada Legislacyjna wszystkie te usterki zidentyfikowała oraz

wskazała na pożądane sposoby ich wyeliminowania. W przekonaniu Rady Legislacyjnej naprawienie mankamentów legislacyjnych projektu ustawy zgodnie z jej wskazaniem przyczyni się do stworzenia jeszcze lepszego aktu prawnego, zgodnego z prawdami sztuki prawniczej oraz zdolnego do efektywnego pełnienia swojej ważnej roli społecznej.

W dniu 29 listopada 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej. W opinii tej Rada Legislacyjna Rada Legislacyjna uznała, że rozwiązania wynikające z opiniowanego projektu ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej zmierzają do stworzenia bardziej efektywnego niż obecnie systemu teleinformatycznego, zapewniającego osobom zainteresowanym dostęp do dotyczącej ich informacji emerytalnej. Zdaniem Rady Legislacyjnej, także propozycje regulacji o charakterze przejściowym, a w szczególności przyjęty harmonogram prac wdrożeniowych, umożliwić powinny sprawne zbudowanie systemu Centralnej Informacji Emerytalnej. Tym samym Rada Legislacyjna pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej, uznając, że może on być przedmiotem dalszych prac w procesie legislacyjnym, z zastrzeżeniem odniesienia się przez twórców projektu do wskazanych w opinii nielicznych wątpliwości i uwag Rady Legislacyjnej w kwestiach szczegółowych, np. w kwestii zadań Polskiego Funduszu Rozwoju w zakresie materii projektu, w kwestii podłączenia systemów teleinformatycznych do Centralnej Informacji Emerytalnej, w kwestii domniemania prawdziwości danych zawartych w Centralnej Informacji Emerytalnej, w kwestii powierzenia obsługi technicznej Centralnej Informacji Emerytalnej innym podmiotom czy też w kwestii nadzoru nad działalnością Polskiego Funduszu Rozwoju w zakresie prowadzenia Centralnej Informacji Emerytalnej.

W dniu 13 grudnia 2019 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy bardzo słusznie przewiduje unormowanie zawodu ratownika medycznego w osobnej poświęconej temu zawodowi ustawie, odrębnej wobec obowiązującej *de lege lata* ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, co w przekonaniu Rady Legislacyjnej ma swoje uzasadnienie w całym szeregu formalno-systemowych, merytorycznych i konstytucyjnych argumentów. Zdaniem Rady Legislacyjnej, projekt ustawy trafnie też przewiduje ustanowienie ram prawnych dla utworzenia i funkcjonowania samorządu zawodowego ratowników medycznych, na który to samorząd przedstawiciele omawianej profesji z całą pewnością

zasługują (zwłaszcza dla ochrony ich praw oraz interesów) i który będzie miał do odegrania bardzo poważną rolę w zapewnianiu należytego wykonywania zawodu ratownika medycznego w ramach interesu publicznego i dla jego ochrony. Słuszne jest też połączenie w jednej ustawie regulacji zawodu ratownika medycznego oraz samorządu zawodowego tej grupy zawodowej, bez formalnego rozbijania tej pokrewnej sobie materii regulacyjnej pomiędzy dwie osobne ustawy. Rada Legislacyjna generalnie z aprobatą odniosła się również do podstawowych założeń konstrukcyjnych, formalnej struktury oraz treści zasadniczego zrębu przepisów projektu ustawy. W tym zakresie, jak zauważyła Rada Legislacyjna, opiniowany projekt ustawy w przeważającej mierze powiela – i to w udany sposób – utrwalone w polskiej praktyce legislacyjnej wzorce dotyczące sposobu normowania zawodów zaufania publicznego oraz ich samorządu zawodowego. Jednocześnie jednak Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy zawiera dość sporą liczbę różnego rodzaju usterek legislacyjnych, mających charakter merytoryczny, systemowy lub techniczno-legislacyjny. Usterki te dotyczą m. in. braku dostatecznie szerokiej ochrony prawnej ratowników medycznych przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, przepisów o wykształceniu w kontekście prawa do wykonywania zawodu ratownika medycznego, przepisów o Państwowym Egzaminie z Ratownictwa Medycznego, przepisów dotyczących zasad i warunków wykonywania zawodu ratownika medycznego, zbyt wąskiego zakresu podmiotów, w których ratownik medyczny może wykonywać swoje czynności zawodowe, braku enumeracji form prawych wykonywania zawodu przez ratowników medycznych, niejasności w kwestii uznania za wykonywanie zawodu ratownika medycznego pracy z wyboru w organach samorządu zawodowego lub dla tego samorządu, braku przesłanki rękojmiewej lub dotyczącej nienagannej postawy etycznej w przepisach określających przesłanki wykonywania zawodu ratownika medycznego, braku przyznania ministrowi właściwemu do spraw zdrowia uprawnienia do wyrażenia inicjatywy w sprawie zwołania nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Ratowników Medycznych, niedostatecznego doprecyzowania kompetencji Sądu Najwyższego w sprawach objętych zakresem projektu ustawy, przepisów projektu ustawy dotyczących rejestru ratowników medycznych, przepisów projektu dotyczących odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) ratowników medycznych, przepisów karnych oraz przepisów dostosowujących projektu.

#### **4. Zasadnicze uchybienia i kwestie prawne stwierdzone oraz sygnalizowane w opiniach Rady Legislacyjnej przyjętych w roku 2019**

W swoich opiniach przyjętych w roku 2019, scharakteryzowanych syntetycznie w poprzednim punkcie niniejszego sprawozdania, Rada Legislacyjna stwierdziła i zasygnalizowała występowanie w opiniowanych przez nią rządowych projektach ustaw licznych uchybień prawnych o charakterze konstytucyjnym, systemowym oraz techniczno-legislacyjnym. Należy podkreślić, że właściwie wszystkie te stwierdzone uchybienia nie są bynajmniej problemem nowym w działalności Rady Legislacyjnej, gdyż były one przedmiotem troski i analiz Rady Legislacyjnej również w poprzednich latach i kadencjach jej funkcjonowania oraz były przy tym wyraźnie podkreślane w sprawozdaniach z działalności Rady Legislacyjnej z ubiegłych lat.

Jeżeli chodzi o zidentyfikowane przez Radę Legislacyjną w 2019 roku uchybień czy problemy konstytucyjne, to w bieżącym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna kilkakrotnie zasygnalizowała wątpliwości odnośnie zgodności projektowanych rozwiązań prawnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, nakazującą zachowywanie właściwej proporcji pomiędzy wagą i zakresem realizacji legitymowanego konstytucyjnie celu a zakresem i uciążliwością ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa i wolności jednostek<sup>6</sup>. Pokazuje to, że właściwe respektowanie zasady proporcjonalności ingerencji wciąż jest jeszcze sporym wyzwaniem dla podmiotów przygotowujących w Polsce projekty aktów prawnych, choć należy podkreślić, że Rada Legislacyjna wskazywała również na przypadki, kiedy to projektodawca prawidłowo wyważył kolidujące dobra oraz przewidział ingerencję w prawa i wolności jednostek spełniającą standard proporcjonalności<sup>7</sup>.

W roku 2019 Rada Legislacyjna kilkakrotnie miała możliwość oceniania zgodności projektowanych rozwiązań ustawowych z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, czyli z przepisem regulującym funkcjonowanie samorządu zawodowego. W tym względzie Rada Legislacyjna przypominała, że art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, tak jak jest on rozumiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, potwierdza prawo ustawodawcy do tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych, co obejmuje *a fortiori* także uprawnienie do ograniczenia kompetencji samorządów zawodowych<sup>8</sup>. Rada Legislacyjna przypominała też, że podejmując decyzję o ustanowieniu podstaw prawnych dla samorządu zawodowego, mającego zrzeszać członków danej grupy zawodowej, ustawodawca podejmuje w tym względzie rozstrzygnięcie

<sup>6</sup> Zob. np. Opinia z 25 stycznia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 22 marca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 stycznia 2019 r.; Opinia z 12 kwietnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie.

<sup>7</sup> Zob. Opinia z 30 sierpnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD 536).

<sup>8</sup> Opinia z 11 stycznia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

o charakterze suwerennym i może się kierować rozmaitymi przesłankami, w tym pragmatycznymi i celowościowymi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że w zakresie utworzenia samorządu zawodowego dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego ustawodawca ma daleko idącą swobodę, zaś art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie ustanawia prawa do samorządu zawodowego dla jakiejkolwiek grupy zawodowej<sup>9</sup>. Wreszcie Rada Legislacyjna opowiadała się za tym, aby *de lege ferenda* kwestie dotyczące samorządu zawodowego dla danej grupy zawodowej były co do zasady regulowane w tej samej ustawie, która normuje zasady dostępu do danego zawodu i jego wykonywanie<sup>10</sup>.

Rada Legislacyjna dużą uwagę przywiązywała do konieczności normowania uprawnień jednostek w postępowaniu karnym zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, w tym również zgodnie z konstytucyjnym prawem do sądu i zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. W tym względzie Rada Legislacyjna podkreślała, że zasada dwuinstancyjności postępowania, zagwarantowana w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, wyraża się m. in. w przyznaniu stronom odpowiednich środków zaskarżenia, umożliwiającym rzeczywistą kontrolę wydawanych rozstrzygnięć, powierzeniu rozpoznania sprawy w II instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, dzięki czemu środkowi zaskarżenia nadany zostaje charakter dewolutywny, a także w odpowiednim ukształtowaniu procedury przed sądem II instancji – w celu wszechstronnego zbadania rozpoznania sprawy i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, tak jak tego wymaga Trybunał Konstytucyjny. W jednym przypadku Rada Legislacyjna stwierdziła naruszenie tej zasady przez projektowane przepisy<sup>11</sup>. Rada Legislacyjna identyfikowała również przypadki naruszania przez twórców projektów ustaw reguły określoności wynikającej z konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>12</sup>.

Tradycyjnie też Rada Legislacyjna dostrzegała przypadki, w których projektowane upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie spełnia wymogów wynikających z art. 92 Konstytucji RP<sup>13</sup>.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Rada Legislacyjna zajmowała się również zgodnością projektowanych przepisów z art. 23 Konstytucji RP, uznającym gospodarstwo

---

<sup>9</sup> Opinia z 13 grudnia 2019 r. o projekcie ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych.

<sup>10</sup> Opinia z 27 września 2019 r. o projekcie ustawy o zawodzie farmaceuty.

<sup>11</sup> Opinia z 25 stycznia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

<sup>12</sup> Opinia z 22 lutego 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy.

<sup>13</sup> Opinia z 20 marca 2019 r. o projekcie ustawy o finansowym wspieraniu produkcji kulturowych gier wideo oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Opinia z 28 czerwca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw.

rodzinne za podstawę ustroju rolnego państwa. Rada Legislacyjna podkreślała, że art. 23 Konstytucji RP realizuje dwie podstawowe funkcje: gwarancyjną i ukierunkowania polityki państwa w dziedzinie ustroju rolnego. Funkcja gwarancyjna narzuca obowiązek takiego ukształtowania struktury gospodarstwa rodzinnego, która zapewni mu status podstawy ustroju rolnego. Natomiast druga z wymienionych funkcji jest rozumiana jako obowiązek państwa prowadzenia takiej polityki w dziedzinie rolnictwa, która umożliwi gospodarstwom rodzinnym uzyskiwanie odpowiedniego wsparcia w ich działalności rolniczej. W ocenianym przez nią projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw Rada Legislacyjna dopatrzyła się pewnych – choć o niewielkim zakresie – naruszeń zasady z art. 23 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym kilku projektowanych uprawnień Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa<sup>14</sup>.

W kontekście zidentyfikowanych przez Radę Legislacyjną w roku 2018 uchybień legislacyjnych o charakterze systemowym na szczególną uwagę zasługują jej rozważania na temat konieczności respektowania w poszczególnych ustawach szczególnego i niejako nadrzędnego (w sensie treściowym) charakteru regulacji kodeksowych, stanowiących najbardziej zaawansowaną legislacyjnie formę uporządkowania i systematyki określonych dziedzin prawa. Rada Legislacyjna podkreślała, że rozwiązania wprowadzane w ustawach szczegółowych powinny być zasadniczo zgodne z regulacjami kodeksowymi, zwłaszcza zaś z utrwalonymi w polskiej tradycji prawnej podstawowymi instytucjami kodeksowymi, zaś odstępstwa od regulacji kodeksowych muszą być wprowadzane niezwykle rozważnie, tak aby nie rozbijać spójności polskiego systemu prawnego. Dotyczy to zwłaszcza regulacji Kodeksu cywilnego, których nadrzędny charakter w dziedzinie regulacji stosunków cywilnoprawnych powinien być zachowywany<sup>15</sup>. Wreszcie Rada Legislacyjna pozytywnie oceniała przejawy dążenia przez twórców projektów ustaw do rekodyfikacji pewnych dziedzin prawa, w obrębie których przez ostatnie lata lub nawet dziesięciolecia dokonywane były w Polsce liczne zmiany prawodawcze, skutkujące finalnie dużą nieprzejrzystością, skomplikowaniem i niespójnością obowiązujących przepisów prawa<sup>16</sup>. Rada Legislacyjna nawoływała też do dalszych tego rodzaju działań rekodyfikacyjnych w Polsce<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Opinia z 11 stycznia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

<sup>15</sup> Opinia z 12 kwietnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie; Opinia z 31 października 2019 r. o projekcie ustawy o kooperatywach mieszkaniowych.

<sup>16</sup> Opinia z 22 marca 2019 r. o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa z dnia 8 lutego 2019 r.; Opinia z 31 maja 2019 r. o projekcie ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>17</sup> Opinia z 28 marca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.



W opiniach wydawanych w roku 2019 Rada Legislacyjna tradycyjnie poświęcała wiele uwagi konieczności prawidłowego stosowania i wdrażania przez twórców projektów ustaw zasad techniki prawodawczej. Podstawowe uchybienia identyfikowane przez Radę Legislacyjną w tym zakresie dotyczyły w szczególności: braku precyzji i jasności formułowanych przepisów, w tym zwłaszcza definicji legalnych<sup>18</sup>; nieprawidłowego formułowania przepisów odsyłających do innych przepisów<sup>19</sup>; braku w projekcie ustawy przepisów przejściowych<sup>20</sup> lub braku dostrzeżenia i uregulowania w projekcie niektórych sytuacji, dla których regulacje intertemporalne są konieczne<sup>21</sup>; czy też zbytnej kazuistyki projektowanych przepisów<sup>22</sup>. Rada Legislacyjna wytykała też twórcom rządowych projektów ustaw, że przedstawiane przez nich uzasadnienia projektów ustaw są niekompletne, ogólnikowe, niedostatecznie przekonujące, w tym niedostatecznie przekonująco tłumaczą zasadność opracowania (przygotowania) projektu danego aktu prawnego, zawierają określone błędy rzeczowe, a ponadto że dołączana do projektów ocena skutków regulacji jest bardzo fragmentaryczna i nie pozwala na rzetelną prognozę tego, jakie będą rzeczywiste efekty projektowanych regulacji prawnych<sup>23</sup>.

## 5. 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

---

<sup>18</sup> Opinia z 11 stycznia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 22 lutego 2019 r. o projekcie ustawy o zasadach pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz członków ich rodzin oraz świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w związku z wystąpieniem tego państwa z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej; Opinia z 12 kwietnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie; Opinia z 24 czerwca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; Opinia z 28 czerwca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw.

<sup>19</sup> Opinia z 22 marca 2019 r. o projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika.

<sup>20</sup> Opinia z 31 października 2019 r. o projekcie ustawy o kooperatywach mieszkaniowych.

<sup>21</sup> Opinia z 31 maja 2019 r. o projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych.

<sup>22</sup> Opinia z 22 marca 2019 r. o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa z dnia 8 lutego 2019 r.

<sup>23</sup> Opinia z 12 kwietnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie; Opinia z 24 czerwca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 23 sierpnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 27 września 2019 r. o projekcie ustawy o kuratorskiej służbie sądowej (UD 358) z dnia 31 maja 2019 r.

razy w miesiącu – co wszakże w bieżącym okresie sprawozdawczym nie miało miejsca), 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 Legislacyjnej, 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) i przedyskutowany na posiedzeniu Rady Legislacyjnej (lub wyjątkowo bez dyskusji na posiedzeniu, lecz po przeprowadzeniu wymiany zdań pomiędzy członkami Rady Legislacyjnej za pomocą środków porozumiewania się na odległość), przyjmowany jest później przez członków Rady Legislacyjnej w trybie obiegowym.

W trakcie trwania XIII kadencji Rady Legislacyjnej Przewodniczący Rady Legislacyjnej starał się powierzać zadanie opracowania poszczególnych projektów opinii Rady Legislacyjnej jednemu lub dwóm członkom Rady Legislacyjnej, zaś w roku 2019 wyjątkowo raz zdarzyło się, że powierzył to zadanie trzem członkom Rady Legislacyjnej<sup>24</sup>. Ograniczenie do jednego lub dwóch liczby członków Rady Legislacyjnej przygotowujących projekty opinii Rady Legislacyjnej pozwala na osiągnięcie istotnych oszczędności finansowych (za opracowanie projektu opinii członkowi Rady Legislacyjnej przysługuje ryczałtowe wynagrodzenie), przy czym nie odbija się to bynajmniej negatywnie na jakości przyjmowanych przez Radę Legislacyjną opinii. Jak bowiem była już o tym mowa, każda opinia prawna Rady Legislacyjnej jest przejawem zbiorowego wysiłku wszystkich jej członków, zaś poszczególni członkowie Rady Legislacyjnej formalnie nie przygotowujący projektu opinii wnoszą następnie do jej treści liczne poprawki lub uzupełnienia, zazwyczaj dotyczące tych aspektów lub dziedzin prawa, w których się Oni szczególnie specjalizują.

Rada Legislacyjna wzbogaca swe formy działania, zwłaszcza w przypadkach rozpatrywania skomplikowanych i kontrowersyjnych projektów aktów normatywnych, poprzez zapraszanie na swe posiedzenia przedstawicieli wnioskodawców i służb legislacyjnych właściwych ministerstw (choć ze względów czasowych ci ostatni muszą czasem rezygnować z przyjscia na posiedzenie). W posiedzeniach Rady Legislacyjnej regularnie też uczestniczy Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji.

---

<sup>24</sup> Opinia z 12 kwietnia 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są formalnie wiążące (w szczególności Rada Legislacyjna nie posiada wobec projektów ustaw żadnej formy weta), 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 danego dokumentu rządowego. Z uwagi na proceduralny tryb prac nad rządowymi projektami ustaw, unormowany w Regulaminie prac Rady Ministrów, Rada Legislacyjna i jej Przewodniczący szczególnie blisko współpracują w procesie legislacyjnym z Przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów.

W bieżącym okresie sprawozdawczym, czyli w roku 2019, Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady Legislacyjnej, zdecydowaną większość spośród **33** rozpatrzonych projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej ukazywały się w prasie i mediach elektronicznych, w tym na różnych portalach branżowych i w fachowej prasie branżowej. W roku 2019 działalność Rady Legislacyjnej została też dostrzeżona przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy<sup>25</sup>.

Obsługę Rady Legislacyjnej zapewnia Zespół Obsługi Rady Legislacyjnej w ramach Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W tym zakresie szczególnie ważną i dobrą pracę na rzecz członków Rady Legislacyjnej wykonują Pani Mecenasa Anna Kowalczyk i Pani Referendarz Beata Wasilewska.

Na początku funkcjonowania Rady Legislacyjnej XIII kadencji została opracowana przez jej Przewodniczącego historia funkcjonowania Rady Legislacyjnej w Polsce, opisująca w oparciu o dokumenty z archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeszłe dzieje tej instytucji, sięgającej swoimi początkami roku 1972<sup>26</sup>. W powyższy sposób starano się podkreślić długą tradycję i ciągłość działania Rady Legislacyjnej przez okres niemal pół wieku, i to w dwóch różnych epokach ustrojowych. Członkowie Rady Legislacyjnej XIII kadencji mają świadomość kontynuowania działalności swoich znakomitych poprzedników, będących czołowymi, a niekiedy wręcz pomnikowymi przedstawicielami polskiej doktryny prawa, a także starają się nawiązywać w swojej pracy do ich zacnego dorobku prawniczego.

---

<sup>25</sup> Zob. list Pani Komisarz Mijatović dostępny na stronie: <https://rm.coe.int/letter-to-stanis-aw-karczewski-marshal-of-the-senate-of-the-republic-o/1680948c23>.

<sup>26</sup> Zob. tekst dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej>.

## **6. Informacje statystyczne o opiniach sporządzonych w 2019 roku**

W okresie sprawozdawczym objętym niniejszym sprawozdaniem, czyli w roku 2019, 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 zamierzonych przez Radę Ministrów oraz projektów aktów prawnych dostosowujących system prawa do wymagań Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej. W roku 2019 Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **12** posiedzeniach **33** sprawy, opracowując **33** opinie o projektach ustaw (*vide* załącznik 1 „Wykaz projektów ustaw opiniowanych przez Radę Legislacyjną XIII kadencji” oraz załącznik 2 „Praca członków Rady Legislacyjnej XIII kadencji”).

Rada Legislacyjna nie rozpatrzyła 2 skierowanych do niej projektów ustaw, gdyż już po skierowaniu do Rady Legislacyjnej zostały one wycofane przez wnioskodawców.

W roku 2019 posiedzenia Rady Legislacyjnej odbyły się w następujących terminach: **11 stycznia 2019 r., 22 lutego 2019 r., 22 marca 2019 r., 12 kwietnia 2019 r., 31 maja 2019 r., 28 czerwca 2019 r., 5 lipca 2019 r., 30 sierpnia 2019 r., 27 września 2019 r., 25 października 2019 r., 29 listopada 2019 r. oraz 13 grudnia 2019 r.**

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **15** odpowiedzi na opinie Rady Legislacyjnej od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **45 %** wszystkich opinii.

## **7. Działalność wydawnicza**

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

wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny. Ważną i pracochłonną pracą Sekretarza „Przeglądu Legislacyjnego” wykonuje obecnie Pan Profesor Bogumił Szmulik.

W aktualnym okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) 4 numery czasopisma o łącznej objętości około 48 arkuszy wydawniczych. Odbyło się 12 posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad 30 autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. 10 artykułów, 22 opinie Rady Legislacyjnej, 1 sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, 1 głosę, 1 recenzję książki, a także wykazy zawierające około 205 pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej  
przy Prezesie Rady Ministrów

Prof. dr hab. Marek Szydło

**prof. dr hab. Marek Szydło**  
**Przewodniczący Rady Legislacyjnej**  
/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/

