

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ

XII KADENCJI ZA ROK 2015

(od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.)

I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.) pozwala na sformułowanie kilku ogólnych uwag dotyczących procesu stanowienia prawa i oceny jakości przedstawianych do zaopiniowania propozycji legislacyjnych. Wydane przez Radę opinie i zajmowane stanowiska odnoszą się bowiem do podobnych problemów, których podmioty odpowiedzialne za tworzenie tekstu aktu normatywnego nie rozwiązywały w adekwatny sposób. Nie oznacza to oczywiście, że w analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiała jedynie krytyczne uwagi w stosunku do przedkładanych do zaopiniowania projektów. Wiele szczegółowych rozwiązań legislacyjnych zostało pozytywnie ocenionych i Rada Legislacyjna rekomendowała ich dalsze procedowanie w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Krytyczne spostrzeżenia Rady Legislacyjnej można natomiast podzielić na kwestie dotyczące: 1) problematyki zasad i reguł konstytucyjnych; 2) właściwej implementacji prawa unijnego i uwzględniania standardów międzynarodowych; 3) aspektów systemowych odnoszących się do poszczególnych gałęzi prawa; 4) techniki legislacyjnej.

1. Problematyka konstytucyjna

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

Rada Legislacyjna wypowiedziała się odnośnie do poszanowania przez projektodawcę zasad poprawnej legislacji, wynikających instrumentalnie z reguły zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). W okresie sprawozdawczym Rada rozważała niebezpieczeństwo naruszenia praw nabytych oraz interesów w toku¹. Zwracała

¹ Opinia z dnia 29 października 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw

także uwagę na nieprecyzyjność oraz niekompletność projektowanych regulacji². Krytyka dotyczyła również zagadnienia blankietowości przepisów upoważniających oraz naruszenia konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy³.

1.2. Konstytucyjny status jednostki

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej były kwestie dotyczące wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) i jej dopuszczalnych ograniczeń ustawodawczych⁴. Rada Legislacyjna podkreśliła, że obowiązkiem projektodawcy jest stworzenie prawnych ram korzystania z wolności zgromadzeń, tj. wprowadzenie rozwiązań mających na celu urzeczywistnienie tej wolności. Zakreślając te ramy, projektodawca powinien jednocześnie wyważyć wszystkie wchodzące w grę wartości, takie jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Rada Legislacyjna stwierdziła, że właściwym instrumentem, służącym ochronie wolności pokojowych zgromadzeń przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby ochrony innych wartości konstytucyjnych, jest tzw. procedura notyfikacyjna, polegająca na tym, że co do zasady organizator zgromadzenia jest zobowiązany powiadomić, z odpowiednim wyprzedzeniem, właściwe organy władzy publicznej o planowanym zgromadzeniu. Możliwość odbycia zgromadzenia – z jednej strony – nie jest wówczas uwarunkowana zgodą organu administracji, lecz – z drugiej strony – organ może w pewnych okolicznościach wydać decyzję o zakazie zgromadzenia bądź, gdy chodzi o zgromadzenie już rozpoczęte, o jego rozwiązaniu.

Ponadto, zdaniem Rady Legislacyjnej, przepisy prawa regulujące obowiązki osób pragnących skorzystać z wolności zgromadzeń oraz kompetencje organów zaangażowanych w postępowanie w sprawach zgromadzeń powinny odpowiadać wymogom proporcjonalności. Wprowadzenie tego typu rozwiązań powinno więc być związane z potrzebą realizacji celu znajdującego uzasadnienie konstytucyjne, a użyte środki powinny być adekwatne do założonego celu, konieczne dla osiągnięcia tego celu i w odpowiedni sposób wyważać wchodzące w grę wartości. Dopuszczalne jest zróżnicowanie warunków, jakie powinni spełnić organizatorzy zgromadzeń w zależności od cech danego zgromadzenia. Dobór kryteriów takiego zróżnicowania powinien być jednak racjonalny, wolny od arbitralności i znajdować uzasadnienie w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych.

² Opinia z dnia 15 maja 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy o kredytach związanych z nieruchomościami.

³ Opinia z dnia 3 lipca 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw.

⁴ Opinia z dnia 29 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Rada Legislacyjna szczegółowo przeanalizowała zagadnienie dopuszczalności wydania przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia. Zdaniem Rady zakres swobody organu gminy powinien być w odpowiednim stopniu zrównoważony rzetelną i efektywną procedurą odwoławczą, pozwalającą na zweryfikowanie tej decyzji w okresie poprzedzającym planowany termin rozpoczęcia zgromadzenia. Projektodawca powinien więc w taki sposób skoordynować ze sobą poszczególne etapy procedury notyfikacyjnej, a następnie – w razie wydania zakazu – odwoławczej, aby obie te procedury mogły się zamknąć przed momentem planowanego rozpoczęcia zgromadzenia. W przeciwnym razie prawo do odwołania stałoby się iluzoryczne. W przekonaniu Rady Legislacyjnej nakaz ochrony wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), odczytywany w związku z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wymaga od projektodawcy takiego ukształtowania postępowania, w którym została wydana decyzja o zakazie zgromadzenia, aby organizator zgromadzenia – co do zasady – był w stanie doprowadzić do sądowej kontroli takiej decyzji przed terminem planowanego zgromadzenia.

Rada Legislacyjna w analizowanym okresie badała także projektowaną ingerencję w konstytucyjne prawo własności (art. 64). W kontekście regulacji dotyczącej wydobywania węglowodorów zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo niekonstytucyjności rozwiązania pozbawiającego osoby poszkodowane prawa do rekompensaty w przypadkach, gdy własność nieruchomości zostanie później nabyta przez inwestora. Wskazywano ponadto na niedopuszczalność rozwiązania przewidującego wywoływanie ograniczeń prawa własności decyzją, która nie została doręczona właścicielowi⁵.

Przedmiotem zainteresowania Rady była także konstytucyjna wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1). W kontekście biegłych rewidentów wskazywano, że osobom wykonującym zawód zaufania publicznego w ramach postępowań egzekwujących odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie zawodu należy zapewnić poczucie bezpieczeństwa prawnego oraz odpowiednie gwarancje procesowe w postaci domniemania niewinności i dostępu do sądu. Zwrócono także uwagę, że odebranie samorządom zawodowym możliwości egzekwowania odpowiedzialności za prawidłowe wykonywanie zawodu może stać w kolizji z postanowieniami art. 17 ust. 1 Konstytucji, w szczególności z wynikającą z tego przepisu pieczę sprawowaną przez organy samorządu⁶.

⁵ Opinia z dnia 28 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów.

⁶ Opinia z dnia 29 października 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw.

2. Prawo Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna zajmowała się kilkoma istotnymi problemami dotyczącymi wykonywania zobowiązań międzynarodowych w prawie krajowym (wykonywanie porozumienia nieformalnego oraz postanowień umowy międzynarodowej, które nie mogą być bezpośrednio stosowane), skutków prawnych i ogłaszania decyzji o skorzystaniu z odstępstwa od przepisów UE i powiadamiania o tym fakcie organów UE, ogłaszania umów międzynarodowych zawartych przed wejściem w życie ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r., a także ratyfikowania przez RP Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.

Rada Legislacyjna analizowała kilka sposobów prawnego uregulowania sprawy unikania podwójnego opodatkowania w stosunkach polsko-tajwańskich (Polska nie uznaje Tajwanu za państwo)⁷. Państwa, które tak jak Polska traktują Tajwan jako reżim, *de facto* utrzymują z nim stosunki międzynarodowe na poziomie niższym niż z państwami, nie zawierają z Tajwanem klasycznych umów międzynarodowych, nie utrzymują stosunków dyplomatycznych, lecz ustanawiają specjalne biura handlowe (m.in. dla ochrony własnych obywateli). Interesy polskie na Tajwanie reprezentuje Warszawskie Biuro Handlowe w Taipei, z kolei w Warszawie działa Biuro Gospodarcze i Kulturalne Taipei. Trzeba było zatem wykluczyć zawarcie umowy międzynarodowej między rządami lub ministrami finansów stron, do której zastosowanie miałyby ustawa o umowach międzynarodowych oraz przepisy Konstytucji – art. 89 i art. 91. Rada Legislacyjna uznała, że nie jest dobrym rozwiązaniem zmiana ustawy o umowach międzynarodowych. Po pierwsze dlatego, że intencją Polski nie jest posłużenie się klasycznym instrumentem prawa międzynarodowego; po drugie, gdyby taka wola była, ustawa o umowach międzynarodowych miałaby zastosowanie do umowy z Tajwanem. Gdy chodzi o wykonanie projektowanego porozumienia między biurami handlowymi (z punktu widzenia prawa międzynarodowego – porozumienia nieformalnego), Rada Legislacyjna uznała, że najprostszym rozwiązaniem jest przyjęcie w tym celu ustawy transponującej porozumienie i umieszczenie jego tekstu w załączniku. W efekcie porozumienie będzie miało moc równą ustawie. Do ustawy zaś będzie miała zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi priori*. W dalszej części swojej opinii Rada rozważała kwestie *vacatio legis* ustawy, spełnienia zasady wzajemności, zapewnienia jednolitej interpretacji przez obie strony porozumienia oraz relacji między utratą skuteczności przez porozumienie a ustawą.

⁷ Opinia z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie sposobu prawnego uregulowania unikania podwójnego opodatkowania w stosunkach polsko-tajwańskich.

Podobne rozwiązanie – specjalną ustawę – Rada Legislacyjna zaproponowała dla wykonania w prawie polskim zobowiązań wynikających z umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, podpisanej w Warszawie dnia 7 października 2014 r.⁸ Choć umowa FATCA miała być umową ratyfikowaną i co do zasady bezpośrednio stosowaną, wymagała stworzenia odpowiednich mechanizmów przekazywania informacji podatkowej.

W opinii w sprawie niektórych problemów związanych z notyfikowaniem organom Unii Europejskiej odstępstw od stosowania przepisów UE⁹, przyjętej z własnej inicjatywy w związku z pismem Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Rada Legislacyjna zajmowała się skutkami prawnymi i ogłaszaniem w Polsce decyzji o skorzystaniu z odstępstwa i powiadomienia o tym fakcie organów UE. Rada Legislacyjna opierała się przy tym na konkretnych przypadkach z praktyki Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Rada dostrzegła pilną potrzebę uporządkowania i ujednolicenia polskiej praktyki w zakresie korzystania z odstępstw od stosowania przepisów prawa unijnego. Zwróciła jednak uwagę, że reakcja systemu krajowego jest zależna od rodzaju i charakteru odstępstwa oraz skutków prawnych notyfikowania decyzji państwa organom UE. Musi ponadto mieścić się w granicach swobody pozostawionej państwu członkowskiemu przez mające w danym przypadku zastosowanie, pozwalające na odstępstwo, przepisy prawa UE. W niektórych sytuacjach dopuszczonych prawem UE państwo może wprowadzić do prawa krajowego odstępstwo zanim notyfikuje je organom UE, nie czekając na reakcję Komisji lub innego organu UE, i ewentualnie odwołać je w przypadku negatywnej decyzji. Sama notyfikacja nie wywołuje tu skutków prawnych. Nie ma żadnych przesłanek do tego, by fakt notyfikacji ogłaszać w publikatorze krajowym. Urzędowe ogłoszenie jest potrzebne, gdy akt stosowania prawa zmienia zakres stosowania rozporządzenia UE, wywołuje skutki w stosunku do osób fizycznych i prawnych. Nie we wszystkich przypadkach jednak skutek wywołuje sama notyfikacja (tak jest, gdy notyfikacja jest obowiązkowa i wywiera skutek konstytutywny), lecz raczej akt organu krajowego.

Rada Legislacyjna sugerowała ponadto, aby rząd RP zwrócił uwagę odpowiednim instytucjom UE nie tylko na problemy powodowane brakiem publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej informacji o czasowym niestosowaniu przez państwa

⁸ Opinia z dnia 24 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

⁹ Opinia z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie niektórych problemów związanych z notyfikowaniem organom Unii Europejskiej odstępstw od stosowania przepisów prawa UE.

członkowskie niektórych przepisów prawa unijnego, ale także wymogi, uznanej w prawie UE, zasady pewności prawa.

Zagadnienie notyfikowania organom Unii Europejskiej odstępstw od stosowania przepisów prawa UE zostało także ocenione przez Radę Legislacyjną z punktu widzenia standardu konstytucyjnego. Przepisy Konstytucji powinny być bowiem interpretowane w sposób umożliwiający ustalenie ram prawnych działalności organów państwa polskiego w relacjach z Unią Europejską. W tym świetle Rada stwierdziła, że z art. 2 w zw. z art. 88 Konstytucji należy wywodzić ogólną zasadę podawania do publicznej wiadomości, w formie urzędowo określonej, źródeł prawa powszechnie obowiązującego w RP. Zasada ta odnosi się również do źródeł prawa, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, w tym do aktów pochodnego prawa UE. Co więcej, do wiadomości publicznej powinny być podawane nie tylko same akty normatywne, lecz również czynności organów władzy publicznej, będące aktami stosowania prawa, których dokonanie wywołuje skutek w postaci obowiązku stosowania, bądź niestosowania, określonej grupy przepisów zawartych w akcie normatywnym. Innymi słowy, w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego nie może być tak, że określone przepisy widnieją w opublikowanym tekście urzędowym obowiązującego aktu normatywnego, lecz tak naprawdę nie obowiązują (bądź nie podlegają stosowaniu) na skutek pewnej czynności organu władzy publicznej, która to czynność nie została urzędowo podana do publicznej wiadomości.

Rada Legislacyjna zwróciła uwagę, że „notyfikacja”, o której mowa w analizowanej opinii (tj. notyfikacja odstępstw od stosowania niektórych przepisów prawa UE), jest czynnością wymaganą przez prawo międzynarodowe (prawo UE) ściśle powiązaną z decyzją organu krajowego dotyczącą zakresu związania się aktem organizacji międzynarodowej. Z istoty notyfikacji wynika, że stanowi jedynie powiadomienie o dokonaniu czynności. Notyfikacja jest zatem czynnością wtórną w stosunku do decyzji kompetentnego organu krajowego. Nie tyle zatem notyfikacja, co decyzja organu państwa może być aktem stosowania prawa, leżącym, co do zasady, w kompetencji Rady Ministrów, jako organu, do którego zadań należy prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi, włączając w to uczestniczenie w procesie decyzyjnym w UE (zob. art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Czynności notyfikacji nie można uznać za akt normatywny (akt stanowienia prawa) w rozumieniu konstytucyjnym. Nie zmienia to jednak faktu, że czynność ta (i powiązana z nią decyzja organu państwa) ma wpływ na to, jakie normy prawne podlegają stosowaniu na terytorium Polski. Skutek decyzji organu państwa i notyfikacji może bowiem – w zależności od konkretnego przypadku – mieć wpływ

na treść praw lub obowiązków po stronie jednostek, bądź zakres kompetencji organów władzy publicznej w RP.

W konsekwencji, zdaniem Rady Legislacyjnej, informacja na temat decyzji kompetentnych organów państwa i notyfikacji odstępstw od stosowania przepisów prawa UE powinna być podawana do publicznej wiadomości w urzędowy – określony prawem – sposób. Urzędowe ogłoszenie jest potrzebne, gdy decyzja organu władzy RP w przedmiocie odstępstwa oraz dokonana w jej następstwie notyfikacja zmienia zakres stosowania rozporządzenia UE, wywołuje skutki w stosunku do osób fizycznych i prawnych. Rada Legislacyjna podkreśliła, że – w świetle zarówno Konstytucji, jak też podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej – nie do przyjęcia jest sytuacja, gdy adresaci prawa nie dysponują urzędowo ogłoszoną informacją o obowiązującym stanie prawnym.

Kolejną istotną kwestią analizowaną przez Radę Legislacyjną był tryb ogłaszania oświadczeń rządowych o utracie mocy obowiązującej umów międzynarodowych, którymi Polska związała się przed dniem wejścia w życie ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r. (nieratyfikowanej umowy międzynarodowej, wiążącej Polskę w wyniku zatwierdzenia, ogłoszonej w Dzienniku Ustaw oraz nieogłoszonej umowy międzynarodowej)¹⁰. Wątpliwości przedstawione przez RCL powstały na tle niekompletnych przepisów intertemporalnych ustawy o umowach międzynarodowych. W opinii Rada Legislacyjna podkreśliła, że procedowanie w takich sprawach powinno opierać się na zasadach wywiedzionych z ww. ustawy oraz na zasadzie pewności prawa. Rada sformułowała podstawowe wytyczne dla praktyki w tym zakresie, dające się przedstawić w 4 zasadach: 1. utrata mocy obowiązującej przez umowę, którą Polska związała się przed wejściem w życie ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r., wymaga ogłoszenia tego faktu w formie oświadczenia rządowego; 2. oświadczenia rządowe dotyczące umów ratyfikowanych przed wejściem w życie ustawy o umowach międzynarodowych ogłasza się w Dzienniku Ustaw, niezależnie od tego, czy umowa była ogłoszona. Ogłoszenie zarządza Prezydent na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych; 3. oświadczenia rządowe dotyczące umów zatwierdzonych przed wejściem w życie ustawy o umowach międzynarodowych, niezależnie od tego, czy były ogłoszone, ogłasza się w: a) Monitorze Polskim, lub b) Dzienniku Ustaw, jeśli umowa była ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Ogłoszenie zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych; 4. oświadczenia rządowe powinny podawać do wiadomości wszystkie istotne

¹⁰ Opinia z dnia 23 października 2015 r. w sprawie trybu ogłaszania oświadczeń rządowych o utracie mocy obowiązującej umów międzynarodowych, którymi Polska związała się przed dniem wejścia w życie ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r.

elementy dotyczące utraty mocy obowiązującej przez umowę międzynarodową, m.in. wskazywać przyczynę wygaśnięcia umowy międzynarodowej, podmiot obcy lub organ polski, który podjął decyzję o jej wypowiedzeniu, datę utraty jej mocy obowiązującej oraz być ogłaszane w odpowiednim czasie, tj. przed dniem utraty mocy obowiązującej przez umowę.

Warto również wspomnieć o stanowisku Rady Legislacyjnej w sprawie ratyfikowania przez RP Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.¹¹, w którym Rada podkreśliła z jednej strony tożsamość standardów, konstytucyjnego i Protokołu nr 12, a z drugiej, wzmocnienie ochrony jednostek przed działaniami władzy publicznej przez umożliwienie kierowania skargi do sądu międzynarodowego. Rada wskazała szereg konsekwencji prawnych ratyfikacji, podkreślając potrzebę głębszej analizy zgodności ustawodawstwa polskiego z Protokołem nr 12 oraz w istocie polityczny charakter decyzji w tej sprawie.

3. Poszczególne gałęzie prawa

3.1. Uwagi generalne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna opiniowała rozwiązania legislacyjne, które odnosiły się do różnych gałęzi prawa i stanowiły wręcz próbę systemowej reformy pewnych dziedzin prawa. W kontynuacji dokonano krótkiego podsumowania poruszanych przez Radę Legislacyjną zagadnień, które dotyczą szeroko rozumianego prawa i postępowania karnego, prawa i postępowania administracyjnego, prawa finansowego, prawa rolnego i polityki rozwoju, a także prawa działalności gospodarczej.

3.2. Prawo i postępowanie karne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna nie otrzymała do zaopiniowania żadnego projektu ustawy lub projektu założeń projektu ustawy, które dotyczyłyby wyłącznie lub ściśle materii prawa karnego. Ten brak należy tłumaczyć nadzwyczajną aktywnością legislacyjną w tym przedmiotowym zakresie, mającą miejsce w poprzednich okresach. Jej skutkiem były przełomowe (systemowe) reformy prawa karnego materialnego, procesowego i dyscyplin pokrewnych. W 2015 r. nie pojawiły się także projekty aktów prawnych o tematycznym, choćby luźniejszym, związku z prawem karnym *sensu largo*. Wskazany brak ma

¹¹ Stanowisko z dnia 17 września 2015 r. w kwestii przystąpienia Polski do Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

podobną przyczynę do wskazanej wcześniej. Z tego powodu opinie, odnoszące się do regulacji prawnokarnej obejmowały w przedmiotowym okresie sprawozdawczym jedynie poszczególne (partykularne) rozwiązania zawarte w projektach aktów, poświęconych innym dziedzinom prawa, głównie prawu administracyjnemu. Wymaga podkreślenia, że w opiniowanych projektach z zakresu tych innych sfer regulacyjnych, nie było normą występowanie przepisów o charakterze prawnokarnym. Jedynie nieliczne spośród opiniowanych w 2015 r. przez Radę Legislacyjną projektów prawnych, zawierały przepisy karne. Okoliczność ta jest o tyle warta podkreślenia, że w ubiegłych latach Rada Legislacyjna stwierdzała najczęściej inflację prawa karnego, traktując ten stan jako niepożądany z racji braku należytego respektu dla zasady ultimatywności prawa karnego.

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej w 2015 r. były przepisy karne, zawarte w projekcie zmiany ustawy Prawo lotnicze¹². Na tym przykładzie ujawniły się wady konstrukcyjne proponowanych rozwiązań prawnokarnych, niejednokrotnie wcześniej stwierdzane w opiniach Rady Legislacyjnej. W tym przypadku najważniejszy zarzut obejmował nieprawidłowe wykorzystanie formuły „czynnego żalu” w treści projektowanego aktu.

3.3. Prawo i postępowanie administracyjne

Kilka istotnych problemów systemowych zostało zauważonych w projektach dotyczących prawa administracyjnego. W tym kontekście Rada Legislacyjna zwracała uwagę, po pierwsze, na modyfikację przepisów z zakresu postępowania administracyjnego unormowanych w K.p.a., w projektach tak zwanych specustaw. Najlepszym tego przykładem były rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów¹³. Modyfikacje te polegają zwykle na ograniczaniu dostępu przez zainteresowanych do przysługujących im środków prawnych. Takie ograniczenia sprowadzają się do skracania terminów do wnoszenia odwołań od decyzji, składania zażaleń, wniosków o uruchomienie postępowań nadzwyczajnych itp., bądź też wyłączeniu możliwości skorzystania z kodeksowych środków, mających zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Podobną tendencję można zaobserwować w odniesieniu do zasad i trybu

¹² Opinia z dnia 3 lipca 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw.

¹³ Opinia z dnia 28 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów.

zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie specustaw. W tym kontekście Rada sygnalizowała, że niektóre z proponowanych rozwiązań powinny być zastosowane nie jako rozwiązania przejściowe i ukierunkowane wyłącznie na konkretny sektor gospodarczy, ale jako obowiązujące powszechnie z uwagi na brak powodów utrzymywania w stanie niezmienionym takich przepisów prawa, które stwarzają przeszkody w sprawnym załatwianiu wszystkich spraw administracyjnych.

Po drugie, na tle prawa administracyjnego dała się zauważyć tendencja do „dekodyfikacji” aktów mających podstawowe znaczenie dla danej dyscypliny prawa, czego przykładem były krytycznie ocenione propozycje zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw w odniesieniu do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴. W tym zakresie dał się również zauważyć problem odchodzenia przez projektodawcę od stosowanej zazwyczaj siatki terminologicznej i wprowadzania nazw pozostających w sprzeczności z systemem polskiego prawa¹⁵.

Po trzecie, Rada Legislacyjna zwracała uwagę na problematykę kar administracyjnych. W opiniach odnotowano niewłaściwe regulowanie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych¹⁶ oraz zwracano uwagę na potrzebę rozważenia, czy wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za stosowanie niedozwolonych klauzul jest do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego¹⁷.

3.4. Prawo finansowe

W związku z projektowanymi ustawami, Rada Legislacyjna zajmowała także stanowisko w kwestiach związanych z finansami publicznymi oraz regulacjami prawnymi w tym obszarze. Ocena dotyczyła zarówno kwestii ściśle prawnofinansowych, jak i spójności projektowanych regulacji z obowiązującymi systemami regulacyjnymi o charakterze prawnofinansowym.

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj propozycji legislacyjnych, ocenie Rady podlegało m.in. stanowisko Rządu dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz

¹⁴ Opinia z dnia 3 lipca 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw.

¹⁵ Opinia z dnia 3 lutego 2015 r. o projekcie ustawy o Administracji Podatkowej.

¹⁶ Opinia z dnia z 23 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Opinia z dnia 29 maja 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

niektórych innych ustaw¹⁸. Szczególnie ważną kwestią było ustosunkowanie się do propozycji wprowadzenia do Ordynacji podatkowej zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*). Rada zwracała uwagę, że zasada ta była i jest trwałym elementem systemu prawa, stosowanym w praktyce orzeczniczej jako konsekwencja konstytucyjnego wymogu określoności, z którego wynika obowiązek precyzyjnego wyznaczania granic ingerencji w sferę wolności i praw obywatelskich, i do której często odwołuje się Trybunał Konstytucyjny. Stąd też, niezależnie od zgłoszonych uwag i zastrzeżeń o charakterze bardziej szczegółowym, Rada sugerowała rozważenie możliwości odłożenia decyzji do ewentualnego nadania tej zasadzie normatywnego charakteru do zakończenia prac w ramach powołanej komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego, z uwzględnieniem zachowania spójności treściowej tej zasady z innymi klauzulami o charakterze generalnym. Zdaniem Rady niewłaściwość wątpliwości budziło zalecenie, aby w przypadku, gdy rezultaty wykładni są wieloznaczne, przy interpretacji przepisów kierować się prymatem wykładni zgodnej z Konstytucją, ponieważ nakaz wykładni prawa zgodnie z Konstytucją jest jednym z elementów wykładni systemowej.

Oceniając poszczególne ustawy, Rada zwracała także uwagę na pojawiające się niespójności projektowanych przepisów z rozwiązaniami systemowymi funkcjonującymi w obszarze regulacji prawnofinansowych, w tym w szczególności z instytucjami uregulowanymi w ustawie o finansach publicznych. Dotyczyły one m.in. niejasnego statusu i zakresu kompetencji decyzyjnych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (dotyczyło to m.in. projektu ustawy o Administracji Podatkowej¹⁹), braku korelacji między kompetencjami wynikającymi z ogólnych regulacji prawa budżetowego zawartych w ustawie o finansach publicznych z nowymi kompetencjami do dysponowania środkami publicznymi na określone zadania (dotyczyło to m.in. projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw²⁰).

Uwagi Rady dotyczyły także niedostatecznej harmonizacji pojęć, którymi posługiwał się projektodawca, z pojęciami wyjaśnionymi w innych przepisach o charakterze bardziej ogólnym (np. projekt ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność²¹). Rada

¹⁸ Opinia z dnia 13 marca 2015 r. o projekcie stanowiska Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

¹⁹ Opinia z dnia 3 lutego 2015 r. o projekcie ustawy o Administracji Podatkowej.

²⁰ Opinia z dnia 23 października 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Opinia z dnia 13 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność.

zwracała także uwagę na wiele mankamentów jeśli chodzi o wprowadzenie do polskiego porządku prawnego niewłaściwie tłumaczonych zwrotów w procesie implementacji przepisów unijnych. Dotyczyło to także określeń związanych z systemem finansów publicznych. W związku z różnorodnymi propozycjami zmian w systemie finansów publicznych oraz w systemie prawnopodatkowym, Rada zwracała uwagę na niecelowość doraźnych, fragmentarycznych modyfikacji istniejących przepisów i konieczność zapewnienia spójności z innymi regulacjami w tym obszarze, z uwzględnieniem szerszego kontekstu prawnego (np. zmiany w Ordynacji podatkowej²²).

3.5. Prawo rolne oraz polityka rozwoju

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna zajmowała się projektem ustawy mającej na celu ustanowienie podstawy prawnej realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, co było konieczną przesłanką wdrożenia działania LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014-2020²³. Rada Legislacyjna zwróciła projektodawcy uwagę, że opiniowane przepisy powinny jednoznacznie precyzować, czyje zadania i czyją właściwość regulują, jednoznacznie określać, czy (i w jakim zakresie) do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mają zastosowanie przepisy *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz przepisy *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Ponadto Rada Legislacyjna podkreśliła, że przepisy opiniowanego projektu ustawy, powinny w sposób klarowny uregulować zakres stosowania przepisów K.p.a. do spraw rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

3.6. Prawo działalności gospodarczej

W okresie sprawozdawczym należy odnotować dwie ważne wypowiedzi dotyczące prawa działalności gospodarczej. Rada Legislacyjna opiniowała bowiem założenia projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej²⁴, a następnie projekt ustawy – Prawo działalności gospodarczej²⁵.

W opinii o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej Rada Legislacyjna zajęła stanowisko, że zamysł opracowania i przyjęcia nowej ustawy, mającej

²² Opinia z dnia 24 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

²³ Opinia z dnia 13 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność.

²⁴ Opinia z dnia 3 marca 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

²⁵ Opinia z dnia 7 lipca 2015 r. o projekcie ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

stanowić zbiór ogólnych przepisów, w tym zasad ogólnych wykonywania działalności gospodarczej, odnoszących się do wszystkich przejawów szeroko pojmowanej działalności gospodarczej, a także mających służyć poprawie sytuacji przedsiębiorców w ich relacjach z organami władzy publicznej, sprawia wrażenie pozbawionego jasno skryształizowanej koncepcji. Podkreślono przy tym, że na krytyczną ocenę zasługuje wyeksponowanie w projekcie tylko niektórych zasad ogólnych, w tym powtórzenie niektórych zasad konstytucyjnych. Zdaniem Rady w opiniowanym dokumencie zabrakło zidentyfikowania realnych barier rozwoju przedsiębiorczości, jak również propozycji konkretnych rozwiązań mogących istotnie wpłynąć na wyeliminowanie zbędnych ograniczeń w tym zakresie. W związku z tym zaopiniowana wersja projektu założeń takiego aktu prawnego została oceniona przez Radę za niewystarczająco dojrzałą, aby oprzeć na niej dalsze etapy procesu legislacyjnego.

W opinii na temat projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej Rada Legislacyjna pozytywniej odniosła się do przedstawionych rozwiązań. Z uznaniem spotkała się propozycja zamieszczenia w ustawie preambuły, wyrażającej ogólne zasady prowadzenia działalności gospodarczej. Rada Legislacyjna wyraziła pozytywną ocenę wobec zamysłu projektodawcy, że nową regulację należy opracować przy założeniu, że zdecydowana większość przedsiębiorców działa rzetelnie i uczciwie. W powołanej wyżej opinii uznano, że znaczna część przepisów proponowanej ustawy uwzględnia w sposób właściwy wyrażane publicznie wnioski, wynikające z zastrzeżeń zgłaszanych do założeń tej ustawy. Niemniej jednak, celu tego nie można osiągnąć przez przeniesienie na poziom ustawy norm, zasad i wartości konstytucyjnych, gdyż te i tak obowiązują w aktualnych relacjach gospodarczych, a taka regulacja ustawowa pozbawiona będzie znaczenia normatywnego. W ocenie Rady koncepcja nowego prawa gospodarczego powinna się opierać na rozwiązaniach szczegółowych, które rozwijają (a nie powtarzają) treść przepisów Konstytucji. Przedstawione w ocenianym projekcie ustawy rozwiązania powinny zwłaszcza wprowadzać mechanizmy intensywniej chroniące konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, zwłaszcza w relacjach przedsiębiorców z organami administracji publicznej.

Praw i obowiązków prowadzących działalność gospodarczą dotyczyła także opinia na temat założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców²⁶. Rada Legislacyjna wyraziła tam pogląd, że niezbędne jest doprowadzenie do umocowania procedury opracowywania i funkcjonowania

²⁶ Opinia z dnia 23 października 2015 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw.

Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG) w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Rady PMG, tak jak na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, powinien być rozpatrywany przez Radę Ministrów, nie zaś, jak zaproponowano w projekcie, przez Prezesa Rady Ministrów. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła wskazanie na Ministra Obrony Narodowej jako główny organ administracji rządowej właściwy do organizacji, koordynacji i nadzoru nad zadaniami z obszaru mobilizacji gospodarki.

4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej oraz rządowego procesu legislacyjnego

Najważniejszą wypowiedzią Rady Legislacyjnej dotyczącą techniki prawodawczej była opinia na temat projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”²⁷.

W obszernym tekście Rada Legislacyjna ustosunkowała się do kilku fundamentalnych kwestii, w tym przede wszystkim systemowych reguł walidacyjnych. Rada stanęła na stanowisku, że projektodawcy zmieniającemu normę upoważniającą do wydania rozporządzenia nie należy przypisywać intencji automatycznego wyeliminowania rozporządzenia z systemu prawnego. Projektodawca może np. zmierzać do poszerzenia zakresu kompetencji prawodawczej organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. W praktyce możemy więc mieć do czynienia z sytuacją, gdy po nowelizacji normy upoważniającej rozporządzenie wydane na podstawie tej normy w dalszym ciągu pozostanie lub stanie się zgodne z normą upoważniającą. Przeczyłoby zasadom logiki przyjmowanie, że w takiej sytuacji rozporządzenie przestaje obowiązywać, mimo iż nie stało się nawet niezgodne z ustawą upoważniającą. To samo należy powiedzieć o sytuacji, gdy na skutek zmiany normy upoważniającej rozporządzenie jest tylko częściowo niezgodne z tą normą.

Rada Legislacyjna podkreśliła, że założenie, na którym opierają się ZTP (tak w obecnym, jak i w proponowanym brzmieniu), budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i zasady pewności prawa (wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji). Wynika to przede wszystkim z faktu, że w praktyce organów stanowiących oraz stosujących prawo reguła wyrażona w § 32 ust. 2 ZTP nie jest powszechnie akceptowana w literaturze ani w orzecznictwie.

²⁷ Opinia z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”.

W demokratycznym państwie prawnym od obywatela należy oczekiwać znajomości i stosowania się do przepisów wynikających z prawidłowo opublikowanych aktów normatywnych. Brak w systemie prawa przepisu derogującego określoną normę (akt normatywny) co do zasady uprawnia obywatela do opierania swojej działalności na założeniu, że taka norma (akt normatywny) jest elementem systemu prawa. Nie można natomiast wymagać od obywateli, aby opierali swoją działalność na analizie niejednoznacznych reguł walidacyjnych, spornych zarówno w nauce, jak i praktyce, a także na samodzielnej ocenie, czy i w jakim stopniu zmiana brzmienia przepisu upoważniającego doprowadziła do modyfikacji treści normy upoważniającej. Akt normatywny – w tym przypadku ustawa nowelizująca normę upoważniającą do wydania rozporządzenia – powinien w sposób jednoznaczny rozstrzygać o skutkach prawnych jego wejścia w życie.

W konsekwencji Rada Legislacyjna wyraziła negatywną opinię w zakresie dotyczącym projektu § 32 ust. 2 i 2a ZTP. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, ZTP nie są miejscem na rozstrzygnięcie kwestii spornych w nauce i praktyce stosowania prawa. Tym bardziej, rozstrzygnięcia takich kwestii nie należy pozostawiać legislatorowi przygotowującemu projekt ustawy. Zdaniem Rady optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do ZTP regulacji, która zobowiązywałaby autora projektu ustawy do zamieszczenia w projekcie przepisu jednoznacznie rozstrzygającego o losie rozporządzeń wydanych na podstawie zmienianej normy upoważniającej.

Ważną wypowiedzią było również stanowisko dotyczące przepisów ZTP regulujących reguły tworzenia przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń. Zgodnie § 65 zd. 2 ZTP określenie spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu „nie może być ogólne, w szczególności przez posłużenie się zwrotem <<... określi szczegółowe zasady...>>”. W ocenie Rady Legislacyjnej nie można podzielić bez zastrzeżeń założenia, iż odesłanie do uregulowania w rozporządzeniu „szczegółowych zasad (trybu czy warunków)” jest z punktu widzenia standardu konstytucyjnego bezwzględnie niedopuszczalne. Z orzecznictwa TK wynika, że upoważnienie do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych zasad” może być uznane za zgodne z Konstytucją – pod warunkiem, że owe „zasady”, które mają zostać uszczegółowione w rozporządzeniu, będą w odpowiedni sposób wyjaśnione na poziomie ustawowym. Duże znaczenie ma również w takim przypadku szczegółowość wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Zgodnie z § 70 ZTP „Nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu projektu ustawy”. Rada Legislacyjna podkreśliła, że zgodnie z funkcją rozporządzenia w systemie źródeł prawa

autorem rozporządzenia jest organ władzy wykonawczej upoważniony do jego wydania, a nie projektodawca. W świetle art. 92 Konstytucji rolą projektodawcy jest wyłącznie zdefiniowanie zakresu spraw, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu oraz „ukierunkowanie” treści tego aktu przez zamieszczenie w ustawie odpowiednio szczegółowych wytycznych, natomiast organ wydający rozporządzenie powinien dysponować pewnym zakresem swobody prawodawczej. Rolą rozporządzenia jest bowiem m.in. zwolnienie projektodawcy od konieczności regulowania spraw o charakterze specjalistycznym i technicznym, bądź ulegających częstym zmianom. Ustawa nie powinna być więc obciążana regulacjami technicznymi i drugorzędnymi. Skoro zamieszczenie w ustawie upoważnienia do wydania rozporządzenia ma służyć uelastycznieniu regulacji prawnej ze względu na zmieniające się okoliczności, czy uwarunkowania, bądź ze względu na konieczność uwzględnienia wiedzy specjalistycznej, to jest logiczne – i tym samym nie powinno być z góry oceniane negatywnie – że w chwili przygotowywania projektu ustawy pewne kwestie mogą pozostawać – z obiektywnych przyczyn – „niewyjaśnione” (gdyż zależą np. od czynników zmiennych w czasie, niedających się przewidzieć na etapie opracowywania projektu) lub będą „nasuwać trudności” (gdyż mają np. charakter specjalistyczny, w związku z czym wydanie rozporządzenia powinno być – zgodnie z przepisem upoważniającym – poprzedzone zasięgnięciem opinii innego podmiotu, specjalizującego się w danej dziedzinie).

II. Informacje organizacyjno-statystyczne

1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej i jego zmiany

W dniu 31 grudnia 2015 r. w skład RL wchodziło 14 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 30 czerwca 2014 r.),
2. *Wiceprzewodniczący* dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 5 września 2014 r., członek RL od 30 czerwca 2014 r.),
3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 5 września 2014 r.,
członek RL od 30 czerwca 2014 r.).

Pozostali członkowie:

4. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
5. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 30 czerwca 2014 r.),
6. dr hab. Adam Doliwa, prof. Uniwersytetu w Białymstoku (od 30 czerwca 2014 r.),

7. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 30 czerwca 2014 r.),
8. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska (od 30 czerwca 2014 r.),
9. dr hab. Wojciech Orłowski, prof. Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej
(od 30 czerwca 2014 r.),
10. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 30 czerwca 2014 r.),
11. dr hab. Jakub Stelina, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
12. dr hab. Marcin Wiącek (od 30 czerwca 2014 r.),
13. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz (od 30 czerwca 2014 r.),
14. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 30 czerwca 2014 r.).

W okresie sprawozdawczym nie dokonano żadnych zmian osobowych w składzie RL.

2. Tryb działania Rady Legislacyjnej

Opinie Rady Legislacyjnej przygotowują w postaci projektów opinii referenci wyznaczani spośród członków Rady Legislacyjnej przez jej Przewodniczącego. Następnie na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się co miesiąc (w wyjątkowych wypadkach dwa razy w miesiącu), projekty opinii poddawane są dyskusji, w wyniku której referenci i Przewodniczący ustalają ostateczne brzmienie opinii Rady Legislacyjnej. Należy podkreślić, że wszystkie opinie są wynikiem kolegialnych decyzji Rady, ponieważ wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej wnoszą istotne, merytoryczne wartości służące sformułowaniu ostatecznych wersji opinii. Należy zaznaczyć, że mają miejsce sytuacje, w których ze względu na pilność sprawy, projekt opinii przygotowany przez referenta (lub kilku referentów) i przedyskutowany na posiedzeniu Rady, przyjmowany jest później przez członków Rady w trybie obiegowym.

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.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są wiążące, choć ich znaczenie i wartość merytoryczna stanowią istotny wkład w proces tworzenia prawa. Opinie Rady Legislacyjnej wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego są dołączane do wniosku o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu dokumentu rządowego.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, większość spośród

21 rozpatrzonych projektów ustaw i innych aktów normatywnych oraz założeń projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej ukazywały się w prasie (przede wszystkim w „Dzienniku Gazeta Prawna” oraz „Rzeczpospolitej”).

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

3. Informacje o sporządzonych opiniach

W okresie sprawozdawczym działalność Rady Legislacyjnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu, koncentrowała się przede wszystkim na opiniowaniu projektów aktów normatywnych, stanowiących podstawę przeprowadzania reform założonych przez Rząd oraz projektów aktów prawnych dostosowujących system prawa do wymagań Konstytucji i europejskiego prawa wspólnotowego.

Rada Legislacyjna rozpatrzyła na 12 posiedzeniach 21 spraw, opracowując 1 stanowisko i 20 opinii, w tym: 11 opinie o projektach ustaw, 4 opinii o projektach założeń projektów ustaw, 5 opinii dot. innych aktów normatywnych oraz pytań ministrów (*vide* załącznik 1 „Wykaz projektów ustaw, projektów założeń projektów ustaw, projektów innych aktów normatywnych oraz pytań prawnych ministrów i kierowników urzędów centralnych opiniowanych przez Radę Legislacyjną XII kadencji” oraz załącznik 2 „Praca członków Rady Legislacyjnej XII kadencji”).

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała 15 odpowiedzi na opinie Rady od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi 71 % wszystkich opinii (*vide* załącznik 3 „Wykaz organów, których projekty aktów normatywnych zostały skierowane przez uprawnione organy do Rady Legislacyjnej XII kadencji celem zaopiniowania”).

4. Działalność wydawnicza

Od 1994 roku wydawane jest czasopismo Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny”. Początkowo było ono kwartalnikiem, w latach 2004–2006 ukazywało się jako dwumiesięcznik, od 2007 r. ponownie jest kwartalnikiem. W „Przeglądzie Legislacyjnym” zamieszczane są opracowania naukowe poświęcone szeroko rozumianej problematyce legislacji oraz aktualne informacje o pracach Rady Legislacyjnej. Od 2007 r. w skład Komitetu Redakcyjnego wchodzi wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej. Redaktorem naczelnym „Przeglądu Legislacyjnego”

jest Przewodniczącą RL prof. dr hab. Mirosław Stec. Każdy artykuł przed zakwalifikowaniem do druku jest recenzowany przez członka RL lub recenzenta spoza RL wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny.

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) 4 numery czasopisma o łącznej objętości około 48 arkuszy wydawniczych. Odbyło się 12 posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad 30 autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. 16 artykułów, 23 opinie Rady Legislacyjnej, 1 sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, 2 artykuły przygotowane przez pracowników RCL-u, a także wykazy zawierające około 190 pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

5. Udział członków Rady Legislacyjnej w konferencjach, seminariach i innych spotkaniach

Uczestnictwo członków Rady Legislacyjnej we wskazanych przez Przewodniczącego Rady konferencjach, seminariach i innych spotkaniach ma istotny wpływ na prace Rady, pozytywnie oddziałuje na stosunek innych podmiotów do Rady oraz buduje jej autorytet.

W okresie sprawozdawczym członkowie Rady Legislacyjnej uczestniczyli jako przedstawiciele Rady w wielu konferencjach i seminariach naukowych:

1. Konferencja Rządowego Centrum Legislacji

W dniu 27 lutego 2015 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja naukowa „15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego – perspektywa porównawcza”. Bezpośrednią okazją do jej zorganizowania było 15-lecie Rządowego Centrum Legislacji, które 1 stycznia 2000 r. zostało wyodrębnione ze struktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i stało się podmiotem samodzielnym pod względem prawnym, organizacyjnym i finansowym. Przewodniczący Rady Legislacyjnej przyjął funkcję przewodniczącego komitetu organizacyjnego konferencji i wsparł jej zorganizowanie. W Komitecie organizacyjnym konferencji zasiadli również sekretarz Rady Legislacyjnej dr Adam Krzywoń oraz członek RL dr hab. Marcin Wiącek. Wszyscy członkowie Rady zostali zaproszeni do udziału w tym naukowym wydarzeniu, mającym na celu uczczenie rocznicy funkcjonowania RCL-u. Z tej okazji została również wydana publikacja ukazująca dorobek Rządowego Centrum Legislacji w historii tworzenia i ogłaszania prawa. Współredaktorem książki „*Leges ab omnibus intellegi*

debut. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, która prezentuje dokonania RCL-u w dążeniu do polepszania stanu polskiego prawa oraz zwiększania dostępności do informacji o jego treści w procesie tworzenia prawa, był sekretarz Rady Legislacyjnej dr Adam Krzywoń.

2. Ponadto członkowie Rady uczestniczyli w:

- Posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 16 grudnia 2015 r., w Warszawie (prof. A. Wyrozumska)
- Konferencji „Modernizacja Administracji Podatkowej i Nowa Ordynacja Podatkowa“, 9 kwietnia 2015 r., w Warszawie (prof. Elżbieta Kornberger-Sokołowska)
- XVI Konferencji Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego „Rola orzecznictwa w systemie prawnym“, 6 marca 2015 r., w Warszawie (prof. E. Kornberger-Sokołowska)
- Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 8 kwietnia 2015 r., w Warszawie (prof. M. Rogacka-Rzewnicka, prof. M. Wiącek, dr A. Krzywoń, prof. W. Orłowski, prof. K. Wójtowicz)
- Konferencji „Nowy proces karny – sprawiedliwość dla wszystkich?“, 13 czerwca 2015 r., w Warszawie (prof. M. Rogacka -Rzewnicka i prof. M. Bojarski)
- Konferencji Rządowego Centrum Legislacji i Ministerstwa Gospodarki „Tworzenie prawa opartego na dowodach”, 1 lipca 2015 r., w Warszawie (prof. M. Kaliński, prof. M. Wiącek, dr A. Krzywoń)
- Uroczystości w Sali Kolumnowej KPRM związanej z obchodami Dnia Skarbowości, 31 lipca 2015 r., w Warszawie (prof. E. Kornberger-Sokołowska)
- Konferencji „The Transformation of Tax Systems of the Central and Eastern European Countries (CEE) and BRICS Countries – 25 years of experience and future challenges”, 9-10 października 2015 r., w Łodzi (prof. E. Kornberger-Sokołowska)
- Debacie eksperckiej w ramach obchodów 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego „Postulaty zmian regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń”, 5 listopada 2015 r., w Warszawie (prof. T. Bąkowski)

– Konferencji Naukowej „Język prawny aktów prawa Unii Europejskiej a wyzwania dla legislatora krajowego” zorganizowanej przez Rządowe Centrum Legislacji i Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 21-22 maja 2015 r., w Jachrance (prof. M. Stec, prof. M. Rogacka-Rzewnicka, prof. K. Wójtowicz, prof. W. Orłowski, dr A. Krzywoń, prof. M. Wiącek).

Przewodniczący Rady Legislacyjnej

przy Prezesie Rady Ministrów



prof. dr hab. Mirosław Stec

