

# SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ

## XI I XII KADENCJI ZA ROK 2014

(od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.)

### I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.) pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag odnośnie do procesu stanowienia prawa i oceny jego stanu. Wydane przez Radę opinie i zajmowane stanowiska odnoszą się bowiem do podobnych problemów, których podmioty odpowiedzialne za tworzenie tekstu aktu normatywnego nie rozwiązywały w odpowiedni sposób. Nie oznacza to oczywiście, że w analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiała jedynie krytyczne uwagi w stosunku do przedkładanych do zaopiniowania projektów. Wiele szczegółowych rozwiązań legislacyjnych znalazło bowiem aprobatę ze strony Rady. Krytyczne spostrzeżenia Rady Legislacyjnej można natomiast podzielić na kwestie dotyczące: 1) problematyki zasad i reguł konstytucyjnych; 2) właściwej implementacji prawa unijnego i uwzględniania standardów międzynarodowych; 3) systemowe odnoszące 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 projektodawców 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 przez regulację dotyczącą energii odnawialnej<sup>1</sup>. Zdaniem Rady, dotychczasowe przepisy ustawy – Prawo energetyczne ukształtowały po stronie wytwórców energii ze źródeł odnawialnych prawa majątkowe chronione normami konstytucyjnymi. Istniały zatem uzasadnione powody by twierdzić, iż zaproponowane regulacje godzą w konstytucyjną ochronę tych praw. Problemem systemowym pojawiającym się na tle projektowanej regulacji było również niebezpieczeństwo naruszenia interesów w toku.

---

<sup>1</sup> Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

## 1.2. Źródła prawa oraz zasada wyłączności ustawy

Rada Legislacyjna wypowiedziała się również o problemach dotyczących systemu źródeł prawa, zwłaszcza w kontekście skutków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konieczności implementacji prawa unijnego. W ocenie Rady, niedopuszczalna byłaby sytuacja, gdyby prawa i obowiązki osób, które ubiegają się o przyznanie pomocy z funduszy unijnych, były regulowane przez akty niemieszczące się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>2</sup>. Standardu tego nie naruszała regulacja przewidująca, że tzw. programy rozwoju są wydawane w formie uchwał lub decyzji. Programy nie zawierały bowiem norm prawnych, lecz były dokumentami o charakterze planistyczno-strategicznym. Rada Legislacyjna podkreśliła natomiast, że „przełożenie” danego programu na normy prawne – przede wszystkim regulujące warunki uzyskania pomocy, tryb przyznawania pomocy itp. – powinno następować w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Jednym z najczęściej spotykanych mankamentów projektów ustaw opiniowanych w 2014 r. przez Radę Legislacyjną było nieprawidłowe formułowanie upoważnień do wydawania rozporządzeń. Rada wskazała je m.in. w opinii o projekcie ustawy o ABW, w którym znaleziono liczne upoważnienia mające charakter blankietowy oraz – niewystarczająco jednoznaczne, niekompletne i niezgodne z art. 92 Konstytucji, wytyczne co do przyszłej treści aktu wykonawczego<sup>3</sup>. Podobne zastrzeżenia wzbudziły projekty innych ustaw<sup>4</sup>.

Istotnego zagadnienia dotyczącego ww. problematyki dotyczyła również opinia Rady Legislacyjnej, w której poruszono m.in. kwestię wykładni art. 92 Konstytucji, mówiącego o warunkach dopuszczalności upoważniania do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw<sup>5</sup>. Zdaniem Rady Legislacyjnej, konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wymagają przyjęcia nowego spojrzenia na rolę ustawy w systemie źródeł prawa, w tym na relacje zachodzące między ustawą a aktami wykonawczymi, w szczególności rozporządzeniami. Rada wyraziła przekonanie, że w przepisach upoważniających do wydawania rozporządzeń można zamieszczać odesłania do aktów prawa UE. Jeżeli bowiem ustawa ma charakter wykonawczy wobec aktu prawa unijnego, to funkcję taką mogą pełnić również rozporządzenia wydawane na podstawie takiej ustawy.

<sup>2</sup> Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

<sup>3</sup> Opinia z 24 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>4</sup> Opinia z 24 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Agencji Wywiadu oraz opinia z 8 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>5</sup> Opinia z 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Rada zwracała też uwagę na niezasadne posługiwanie się w projektach ustaw upoważnieniami do regulowania w drodze zarządzenia zagadnień związanych z działalnością osób, w stosunku do których nie zachodzi więź organizacyjnego podporządkowania wobec organu państwowego, który takie zarządzenia miałby wydawać. W opiniach wskazywano również przypadki projektowania przepisów przekazujących do uregulowania w drodze aktu wykonawczego do ustawy materii uznanej przez Radę za materię ustawową<sup>6</sup>.

### **1.3. Konstytucyjny status jednostki**

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej były kwestie dotyczące prawa do prywatności i dopuszczalnych granic ingerencji władzy publicznej w ochronę prywatności<sup>7</sup>. Rada Legislacyjna podkreśliła, że dostrzega, iż obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne może być uzasadniony dążeniem do walki z korupcją. W konsekwencji, w odniesieniu do pewnych kategorii funkcjonariuszy publicznych ustawodawca ma prawo do nałożenia obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Jednak, zdaniem Rady Legislacyjnej, wprowadzenie generalnej zasady upubliczniania oświadczeń majątkowych wszystkich osób pełniących funkcje publiczne należy uznać za zbyt daleką ingerencję w ochronę prywatności i autonomii informacyjnej jednostek.

Problematyki prawa do prywatności dotyczyła również opinia Rady Legislacyjnej o zmianach w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji<sup>8</sup>. Rada zaznaczyła, że wprowadzenie rejestru tzw. dłużników publicznoprawnych nie jest co do zasady wykluczone, jednak w ustawie powinny znaleźć się szczegółowe regulacje proceduralne o charakterze gwarancyjnym, chroniące jednostkę przed pochopnym zamieszczeniem informacji o niej w rejestrze dłużników i ryzykiem powstania nieodwracalnych skutków prawnych ujawnienia informacji opartej na decyzji, która następnie okazała się być decyzją naruszającą prawo. W szczególności – zdaniem Rady – należy wykluczyć nieograniczone upublicznienie rejestru w taki sposób, aby każdy mógł „sprawdzić” – bez jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, również z czystej ciekawości – stan niewykonanych zobowiązań publicznoprawnych dowolnej osoby.

Rada Legislacyjna, opiniując projekt ustawy dotyczący zmian w zakresie rachunków bankowych prowadzonych dla osób fizycznych przez Narodowy Bank Polski, zwracała ponadto uwagę na problem braku poszanowania własności prywatnej. Tym samym Rada

<sup>6</sup> Opinia z 24 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Agencji Wywiadu.

<sup>7</sup> Opinia z 18 września 2014 r. o projekcie ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne.

<sup>8</sup> Opinia z 17 października 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

sformułowała wytyczne, które należy brać pod uwagę, aby nie naruszyć przepisów art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji<sup>9</sup>. W opiniach Rady sygnalizowano także konieczność respektowania zasady proporcjonalności<sup>10</sup> oraz zasady równości i zasady prawa każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd<sup>11</sup>.

#### **1.4. Zmiana Konstytucji RP**

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna analizowała przedstawioną przez grupę posłów ustawę o zmianie Konstytucji RP. Przedmiotem tej nowelizacji było wprowadzenie normy konstytucyjnej chroniącej lasy stanowiące własność Skarbu Państwa<sup>12</sup>. Rada Legislacyjna zakwestionowała jednak celowość takiej inicjatywy. Wskazała ona, że Konstytucja RP ustanawia zasadę dobra wspólnego (którym jest Rzeczpospolita – art. 1), a postanowienia te należy odczytywać w ścisłym związku z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tym Rada podniosła, że powtarzanie w Konstytucji RP, iż lasy państwowe są dobrem wspólnym i podlegają szczególnej ochronie może okazać się tworzeniem pustych deklaracji, pozbawionych szczególnego znaczenia normatywnego. Rada wyraziła ponadto wątpliwość co do konieczności wprowadzania normy, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności na równych zasadach (projektowany art. 74a ust. 3). Takie prawo podmiotowe wynika bowiem z aktualnych przepisów Konstytucji.

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

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna zajmowała się założeniami lub projektami kilku ważnych ustaw, które miały na celu m.in. wykonanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Przy tej okazji badała zgodność projektów ze standardami ochrony praw człowieka, przede wszystkim wynikającymi z ugruntowanego orzecznictwa strasburskiego<sup>13</sup> oraz niewiążących dokumentów regulujących daną dziedzinę

---

<sup>9</sup> Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

<sup>10</sup> Opinia z 21 marca 2014 r. o projekcie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym oraz opinia z 17 października 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

<sup>11</sup> Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo kosmiczne.

<sup>12</sup> Opinia z 20 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>13</sup> Opinia z 23 października 2014 r. o projekcie ustawy o leczeniu niepłodności oraz opinia z 17 października 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

spraw<sup>14</sup>. Szczególną uwagę Rada zwróciła na relację zachodzącą między prawem do samoobrony uregulowanym w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, a obowiązkiem państwa ochrony wszystkich osób, które znajdują się na jego terytorium, i szerzej pod jego jurysdykcją.

Rada Legislacyjna oceniała także propozycję wykonania umów zawartych przez Polskę jeszcze w latach 60. i 70., tj. m.in. Układu o zasadach działalności państw w zakresie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami z 1967 r. oraz Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 1975 r.<sup>15</sup> Rada stwierdziła jednak, że opiniowane dokumenty nie uwzględniały w pełni specyfiki materii uregulowanej tymi umowami, przede wszystkim zaś pomijały fakt, że kwestie związane z działalnością w przestrzeni kosmicznej reguluje także ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej.

Gdy chodzi o wdrażanie prawa UE, Rada Legislacyjna w jednej z opinii sformułowała następujące wnioski ogólne<sup>16</sup>. Po pierwsze, zmieniając prawo krajowe należy uwzględniać to, że część przepisów prawa unijnego obowiązuje bezpośrednio i nie wymaga implementacji. Zbędne jest zwłaszcza dosłowne, *in extenso*, powtarzanie treści przepisów rozporządzenia unijnego w przepisach ustawy krajowej. Po drugie, należy, zmieniając prawo krajowe w kierunku dostosowywania go do wymogów prawa unijnego, szanować i uwzględniać polski język prawny i prawniczy – w zakresie pojęć i ich definicji – które są w polskiej legislacji i doktrynie prawa uznane i utrwalone. Po trzecie wreszcie, liczne zmiany ustawy krajowej, które przeprowadzane są w związku ze zmianami prawodawstwa unijnego, prowadzą zwykle do tego, że tekst polskiej ustawy staje się nieczytelny, zagmatwany, czasem wewnętrznie sprzeczny.

Rada Legislacyjna skonfrontowana została także z problemem częstego zmieniania ustaw z uwagi na zmiany zachodzące w prawie Unii. Zagadnienie to pojawiło się w związku z projektem założeń do projektu ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>17</sup>. Rozważana była możliwość usprawnienia procesu legislacyjnego tak, by często zmieniane przepisy o charakterze technicznym mogły być umieszczane nie w ustawie, lecz w rozporządzeniu, które łatwiej i szybciej można dostosować do wymogów Unii. Rada

---

<sup>14</sup> Projekt ustawy o leczeniu niepłodności oceniany był także w świetle dokumentów niewiążących prawnie – Powszechnej deklaracji w sprawie bioetyki i praw człowieka z 2005 r. oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w kontekście zastosowań biologii i medycyny zawartej w Oviedo w 1997 r.

<sup>15</sup> Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo kosmiczne.

<sup>16</sup> Opinia z 14 listopada 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

<sup>17</sup> Opinia z 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Legislacyjna zwróciła także uwagę na sposób wskazywania w ustawach aktów Unii, które ustawa wdraża. Rada zwróciła uwagę, że stosowany sposób informowania obywateli może okazać się niedostateczny.

Inny projekt, w którym także pojawił się problem dostosowywania ustawy do częstych zmian prawa Unii dotyczył prawa energetycznego<sup>18</sup>. Projektowana nowelizacja była kolejną zmianą ustawy – Prawo energetyczne. Rada Legislacyjna zwróciła uwagę, że ustawa ta jest nieczytelna i należałoby rozważyć znacznie głębsze zmiany, porządkujące całą ustawę. Wątpliwości Rady dotyczyły sposobu określania właściwości organów państwa, powtarzanie zbliżonych rodzajów kompetencji ze wskazaniem kolejnego rozporządzenia UE, którego dotyczą. W tym przypadku chodziło o wykonanie rozporządzenia UE w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii poprzez stworzenie mechanizmu krajowego, w tym systemu sankcji.

W powyższej sprawie wątpliwości Rady dotyczyły także metody wykonywania rozporządzeń UE, m.in. powtarzania obowiązków i praw jasno określonych w rozporządzeniu (trzeba zauważyć, że nie jest to zgodne z prawem UE) oraz odsyłania do rozporządzenia. W ocenie Rady Legislacyjnej zamiana przepisów rozporządzenia UE ustanawiających jasne prawa i obowiązki na przepisy krajowe jest niepotrzebna i może być niezgodna z prawem Unii, gdy np. uzupełnia lub zmienia znaczenie przepisów rozporządzenia. Niekiedy potrzebne są w ustawie przepisy odsyłające do rozporządzenia UE, muszą one być ostrożnie sformułowane, tak by jasno wynikało z nich źródło obowiązku. Ponadto, trzeba mieć na uwadze, że technika ta może być niebezpieczna, zwłaszcza gdy odsyła się tylko w niektórych sprawach lub niedokładnie. Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na konieczność przemyślenia sposobu wykonywania rozporządzeń, podkreślając, że w tego typu sytuacjach lepszym być może rozwiązaniem zamiast powtarzania przepisów rozporządzenia byłoby opracowanie informatora dla podmiotów zobowiązanych na podstawie rozporządzenia i ustawy krajowej, a także przygotowanie takiego uzasadnienia do ustawy, które jasno wyjaśniałoby jak mechanizm ma działać.

Nieco inne problemy pojawiły się w związku z projektami wykonującymi dyrektywy UE przewidujące duży zakres swobody dla państw członkowskich przy wyborze i ustanowieniu odpowiedniego systemu<sup>19</sup>, a także wprowadzające zasadnicze zmiany

---

<sup>18</sup> Opinia z 14 listopada 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

<sup>19</sup> Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

w systemie prawa polskiego<sup>20</sup>. Rada Legislacyjna zwracała uwagę, że przyjęte dla wykonania dyrektyw rozwiązanie musi szanować ogólne zasady prawa UE, m.in. zasadę niedyskryminacji, ochrony uprawnionych oczekiwań, proporcjonalności, czy prawo własności oraz uwzględniać inne akty prawa Unii, nie tylko te, które bezpośrednio wykonuje. Rada podkreślała konieczność pełnej implementacji i potrzebę zachowania spójności terminologicznej i definicyjnej między aktami prawa Unii i prawa krajowego. Ponadto sugerowała możliwość wykonania niektórych zobowiązań wynikających z prawa UE w inny sposób niż w drodze ustawy.

Rada Legislacyjna zaopiniowała także przewidziany w projekcie ustawy specyficzny środek wykonawczy – zawieranie umów międzynarodowych z innymi państwami<sup>21</sup>. Zaproponowano przyjęcie odpowiednich rozwiązań w projekcie ustawy, które umożliwiłyby zastosowanie do wiązania się takimi umowami trybu uproszczonego, przewidzianego w art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych z dnia 14 kwietnia 2000 r. Na podstawie tego przepisu umowę można zawrzeć bez ratyfikacji, tj. przez podpisanie, gdy „ustawa upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej w ten sposób, a zawarta umowa międzynarodowa nie narusza przepisów ustawy upoważniającej”. Umowy zawierane w trybie uproszczonym są ważnym instrumentem współpracy międzynarodowej, ze względu na szybkość zawarcia umowy.

### **3. Poszczególne gałęzie prawa**

#### **3.1. Uwagi generalne**

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

#### **3.2. Prawo i postępowanie karne**

W zakresie prawa karnego najpoważniejszym opiniowanym przez Radę Legislacyjną projektem legislacyjnym w 2014 r. był projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw<sup>22</sup>, będący propozycją najgłębszej reformy prawa karnego materialnego

---

<sup>20</sup> Opinia z 23 czerwca 2014 r. o projekcie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

<sup>21</sup> Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

<sup>22</sup> Opinia z 21 lutego 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

od wejścia w życie Kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r. Projekt ten przewiduje także nowelizację wielu innych aktów prawnych, w tym Kodeksu postępowania karnego. Większość projektowanych zmian w Kodeksie postępowania karnego jest wynikiem konieczności dostosowania do nowelizowanych przepisów Kodeksu karnego. Wymaga podkreślenia, że można było tego uniknąć, gdyby prace nad Kodeksem karnym toczyły się z wyprzedzeniem lub co najmniej równolegle z pracami nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego. Niewłaściwa kolejność procedowania nad aktami normatywnymi, bez uwzględnienia zachodzących między nimi zależności funkcjonalnych, spowodowała konieczność zmiany prawa karnego procesowego, gruntownie przecież znowelizowanego w uchwalonej niespełna kilka miesięcy wcześniej ustawie z dnia 27 września 2013 r. Taki stan niepotrzebnie pogłębia niestabilność prawa. Poza tym w zakresie, w jakim propozycje zmian wskazanego projektu podejmują kwestie wcześniej uregulowane ustawą z dnia 27 września 2013 r. dochodziło do kuriozalnej (choć nie precedensowej) sytuacji uchylania (lub zmiany) przepisów, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie. W zasadniczej bowiem części nowelizacja Kodeksu postępowania karnego wchodzi w życie 1 lipca 2015 r. Wskazana sytuacja, co podkreślała Rada w swojej opinii, nie była wzorcem legislacyjnym, co ma tym bardziej negatywną wymowę, że dotyczy materii o kluczowym (fundamentalnym) znaczeniu prawnym.

Rada Legislacyjna odnotowuje otwartość projektodawców na zgłaszane uwagi i opinie do przedkładanych projektów. Takim przykładem jest uwzględnienie generalnego zarzutu Rady Legislacyjnej pod adresem I wersji projektu założeń projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, mianowicie zarzutu nadmiernej kryminalizacji, podobnie jak sugestii Rady co do celowości rezygnacji z sankcjonowania niektórych czynów wobec istnienia już w systemie prawnym rozwiązań, będących odpowiedzią ustawodawcy na opisane w projekcie zachowania<sup>23</sup>.

Na przykładzie innej opinii można natomiast wskazać na ciągły problem z właściwą kwalifikacją naruszeń z punktu widzenia zastosowania odpowiedniego reżimu odpowiedzialności<sup>24</sup>. Najczęściej dzieje się to w warunkach, gdy implementowane dyrektywy UE nie narzucają polskiemu ustawodawcy sztywnych rozwiązań w zakresie środków odpowiedzialności prawnej, zgodnie z ogólną zasadą, że Państwa Członkowskie ustanawiają sankcje stosowane w razie naruszeń przepisów krajowych, które powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Proponowany reżim odpowiedzialności najczęściej nie jest

---

<sup>23</sup> Opinia z 27 lutego 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o monitoringu wizyjnym.

<sup>24</sup> Opinia z 23 października 2014 r. o projekcie ustawy o leczeniu niepłodności.

jednak należycie uzasadniony. Nieustannie występuje problem nieprawidłowości techniki tworzenia normy prawnokarnej, opartej na tzw. blankietowości. Prawo karne powinno wyraźnie zakazywać konkretnych, precyzyjnie opisanych czynów. Uwzględniając nawet szczególność i profesjonalny charakter regulowanej materii, w konstruowaniu przepisów karnych należy zawsze uwzględnić zasady, stanowiące ich legislacyjny fundament, tj. jasności i zupełności.

### **3.3. Prawo i postępowanie administracyjne**

Kilka istotnych problemów systemowych zostało zauważonych w projektach dotyczących prawa administracyjnego. Po pierwsze, Rada zwracała uwagę, że prawo stanowione nie powinno zawierać przepisów jedynie pozorujących dokonywanie zmian w porządku prawnym<sup>25</sup>. Opiniując regulację dotyczącą kontroli służb specjalnych Rada podkreśliła, że nie powinna być ona prezentowana jako wprowadzająca instytucję skarg na działalność służb specjalnych i ustanawiająca organ właściwy do ich rozpatrywania, bo taka już obecnie przysługuje każdemu (na podstawie art. 63 Konstytucji RP), a prawo wskazuje organy powołane do jej rozpatrzenia (art. 229 k.p.a.). Zaproponowano też rozwiązanie zgodne z systemem prawa administracyjnego, polegające na wprowadzeniu do art. 229 k.p.a. drobnej zmiany w postaci uzupełnienia zawartego w nim katalogu organów właściwych do rozpatrzenia skargi.

Po drugie, w tej samej opinii Rada zwróciła też uwagę na nieracjonalność projektowanych rozwiązań zawężających możliwość podejmowania z urzędu czynności kontrolnych przez planowany do powołania specjalny organ kontrolny, jak też na potrzebę uwzględnienia wśród organów uprawnionych do inicjowania czynności kontrolnych nie tylko Pierwszego Prezesa SN, ale także Prezesa NSA, jako kierującego systemem sądownictwa, w którym mogą być również ujawnione okoliczności wskazujące na potrzebę sprawdzenia, czy służby specjalne nie nadużywają swoich uprawnień.

Po trzecie, Rada na gruncie regulacji administracyjnych wskazywała, że warunkiem poprawności stanowionego prawa jest skuteczność ustanawianych mechanizmów. W niektórych projektach nie zadbano o to w należyty sposób przewidując – przykładowo – ustanowienie kompetencji tworzonego organu do żądania wyjaśnień i informacji od pracowników organów i instytucji zobowiązanych do udzielania pomocy temu organowi, jak też do przesłuchiwania świadków, nie zadbawszy o to, aby towarzyszył temu

---

<sup>25</sup> Opinia z 15 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych.

jednoznaczny obowiązek wezwanych do stawienia się na wezwanie i składania wyjaśnień lub zeznań<sup>26</sup>.

### 3.4. Prawo finansowe

Rada Legislacyjna w okresie sprawozdawczym opiniowała kilka bardzo istotnych propozycji nowelizacji ustaw podatkowych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa. Zmiany te miały na celu zarówno wprowadzenie nowych instytucji, głównie mających na celu zwalczanie różnych nadużyć podatkowych, uszczelnienie systemu poboru podatków, jak też modyfikację istniejących instytucji w ramach procedur podatkowych<sup>27</sup>. Część z nich służyła implementacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego (np. w zakresie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym oraz dotyczących opodatkowania dochodów z tzw. nieujawnionych źródeł).

Wśród nowych instytucji proponowanych w przedstawionych do opinii Rady projektach, na szczególną uwagę zasługują propozycje wprowadzenia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Jest to kolejna próba sformułowania przepisów regulujących tę instytucję; poprzednia regulacja została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją RP. Rada, nie negując potrzeby wprowadzenia takiej klauzuli, zwłaszcza w kontekście zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących zwalczania nadużyć podatkowych, zwróciła uwagę na niedostateczne uwzględnienie w projektowanych przepisach wymogów określonych przez Trybunał Konstytucyjny. Rada podkreśliła przy tym, że na obecnym etapie nie jest możliwa jednoznaczna i definitywna ocena konstytucyjności projektowanej klauzuli, wskazując bowiem na potencjalną niezgodność regulacji z art. 2, 84 i 217 Konstytucji, należy podkreślić, iż ostateczna ocena w dużym stopniu uzależniona jest od praktyki stosowania tego rodzaju regulacji. Pozytywnie oceniono natomiast inne, projektowane przepisy związane ze stosowaniem klauzuli, w tym m.in. dotyczące przerwania ciężaru dowodu na organy podatkowe w zakresie wykazania zaistnienia przesłanek stwierdzenia obejścia prawa podatkowego, wprowadzenie opinii zabezpieczających oraz powołanie organu eksperckiego, który wypracowywałby kierunki i przesłanki stosowania klauzuli. Rada podkreśliła także konieczność takiego określenia

---

<sup>26</sup> Opinia z 15 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych. Podobne zastrzeżenie wywołało uzasadnienie innego projektu ustawy w zakresie uzasadnienia zamiaru powierzenia Służbie Celnej niektórych kompetencji służb weterynaryjnych – opinia z 8 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>27</sup> Opinia z 17 października 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, opinia z 17 października 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa oraz opinia z 14 listopada 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

terminu wejścia w życie przepisów dotyczących klauzuli, aby uniknąć zarzutu o działanie prawa wstecz.

Rada zwróciła także uwagę, że krytycznie należy ocenić zjawisko wprowadzenia niemal równoległych zmian w Ordynacji podatkowej na mocy różnych nowelizacji, co nie zabezpiecza dostatecznego zharmonizowania i skoordynowania projektowanych przepisów z innymi już istniejącymi regulacjami. Zastrzeżenia Rady budziły także te regulacje, które wprowadzając istotne modyfikacje w sytuacji prawnej podatników, mogłyby okazać się sprzeczne z zasadą pewności prawa i demokratycznego państwa i stanowiącego przez niego prawa (np. w zakresie przepisów przejściowych dotyczących opodatkowania tzw. spółek kontrolowanych, opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych).

Rada zwracała także uwagę w swoich opiniach na konieczność bardzo wyraźnego uzasadnienia ważnym interesem publicznym wprowadzenia takich rozwiązań prawnopodatkowych, które skutkują uzyskaniem korzyści podatkowych przez określoną grupę podatników i mogą budzić zastrzeżenia ze względu na naruszenie zasady równości (kwestie te pojawiły się m.in. w związku z projektowanymi regulacjami dotyczącymi wspierania polubownych metod rozwiązywania sporów oraz w związku z założeniami projektu ustawy o zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych).

Rada Legislacyjna w swoich opiniach na temat zmian w systemie prawnopodatkowym zwracała także uwagę na konieczność szerszych uzasadnień motywów projektowanych zmian, zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy prowadzą one do naruszenia jedności systemu prawa (dotyczyło to właśnie licznych zmian w procedurze podatkowej). Zastrzeżenia Rady budziły także te sytuacje, w których projektowane zmiany prawne nie były dostatecznie zharmonizowane z regulacjami o charakterze ogólnym i systemowym<sup>28</sup>. Tego rodzaju projekty świadczą o braku konsekwencji w działaniach legislacyjnych projektodawców.

### **3.5. Prawo rolne**

W zakresie prawa rolnego Rada Legislacyjna sformułowała kilka konkluzji generalnych. Zmiany prawa odnoszące się do szczegółowych wycinków stosunków społeczno-gospodarczych, choć są zdeterminowane ich specyfiką (produkcja rolna, obrót produktami rolnymi, itp.), muszą jednak uwzględniać uwarunkowania systemowe, np. odnośnie zasad prawa finansów publicznych, ustrojowych zasad kreowania ciężarów

---

<sup>28</sup> Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych.

(danin) publicznych. Wskazania wymaga, że stanowienie prawa krajowego, będącego niezbędnym instrumentem absorpcji funduszy unijnych – przez ich beneficjentów, tj. polskich rolników, w danej unijnej perspektywie budżetowej – powinno się odbywać odpowiednio wcześniej, nie zaś po roku od rozpoczęcia realizacji budżetu unijnego (lata 2014–2020)<sup>29</sup>.

### **3.6. Prawo pracy**

Jednym z problemów o charakterze systemowym w zakresie prawa pracy, jaki ujawnił się w toku działalności opiniodawczej Rady Legislacyjnej była kwestia modyfikacji statusu pracowniczego radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. W projekcie nowelizacji ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa zaproponowano rozwiązania prowadzące w istocie do zmiany modelu zatrudnienia radców w kierunku standardów powszechnego prawa pracy, przy zachowaniu mianowania jako podstawy nawiązywania z nimi stosunków pracy. W istocie zaproponowana zmiana podważałaby niezależność radców. Zdaniem Rady Legislacyjnej jeśli to właśnie było intencją projektodawcy, to należałoby w ogóle zrezygnować z mianowania jako podstawy zatrudnienia radców Prokuratorii Generalnej. Reakcją projektodawcy na opinię Rady było wycofanie się z omawianego rozwiązania<sup>30</sup>.

## **4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej**

Dostrzeżonym przez Radę zagadnieniem legislacyjnym jest sprawa adekwatności przyjęcia nowego prawa, w miejsce nowelizacji już obowiązującego. Rada Legislacyjna wyraża pogląd, że czasem obszerność i merytoryczna doniosłość proponowanych zmian prawnych w stosunku do rozwiązań obowiązujących uzasadnia rozważenie uchwalenia nowej ustawy. W celu nowelizacji zasadniczo nie mieszczą się zmiany o charakterze strukturalnym, przewidujące nowe usytuowanie danej formacji w związku z propozycją innego rozwiązania oraz wprowadzanie szeregu innych, ważnych dla jej ustroju i statusu prawnego, postanowień<sup>31</sup>.

Rada Legislacyjna wskazywała, że niezwykle istotnym elementem wpływającym na ocenę projektu ustawy jest jego uzasadnienie. W opiniowanych przez Radę dokumentach brakowało natomiast uzasadnienia spełniającego wymagania stawiane takim dokumentom

---

<sup>29</sup> Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 oraz opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie ustawy o Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych.

<sup>30</sup> Opinia z 3 września 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

<sup>31</sup> Opinia z 3 kwietnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

(§10 Regulaminu pracy Rady Ministrów, czy art. 34 Regulaminu Sejmu RP)<sup>32</sup>. W szeregu przypadków Rada wskazywała ponadto na niekompletność projektowanych regulacji, pozostawiających poza ich zakresem zagadnienia, które – w celu zapewnienia ich skuteczności i zupełności – powinny być uregulowane<sup>33</sup>.

Systemowym problemem z zakresu techniki legislacyjnej była także kwestia terminologii języka prawnego i prawniczego. Uwaga ta wiąże się z szerszym problemem, związanym z zasadami, metodami i uwarunkowaniami procesu tłumaczenia przepisów stanowionych przez organy Unii Europejskiej. Zdaniem Rady Legislacyjnej źródłem sygnalizowanego zamętu terminologicznego jest, więcej niż incydentalne, ignorowanie w polskiej wersji językowej aktów prawnych Unii Europejskiej powszechnie przyjętej siatki pojęciowej, właściwej całemu systemowi obowiązującego prawa bądź też właściwej danej gałęzi prawa i wprowadzanie w to miejsce neologizmów lub wyrażeń będących wynikiem dosłownego tłumaczenia poszczególnych wyrażeń.

## II. Informacje organizacyjno-statystyczne

### 1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej i jego zmiany

W okresie sprawozdawczym dobiegła końca XI kadencja Rady Legislacyjnej. W dniu 29 czerwca 2015 r. (tj. w ostatnim dniu XI kadencji) w skład Rady Legislacyjnej wchodziło 12 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 10 czerwca 2011 r.;  
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
2. *Wiceprzewodniczący* dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego  
(od 15 listopada 2011 r.; członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 29 czerwca 2010 r.).  
*Pozostali członkowie:*
4. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 1 lutego 2012 r.),
5. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 29 czerwca 2010 r.),
6. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 29 czerwca 2010 r.),

<sup>32</sup> Opinia z 23 października 2014 r. o projekcie ustawy o leczeniu niepłodności.

<sup>33</sup> Opinia z 23 czerwca 2014 r. o projekcie ustawy – Prawo konsularne, opinia z 8 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw oraz opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo kosmiczne.

7. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska, prof. Uniwersytetu Warszawskiego  
(od 29 czerwca 2010 r.),
8. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego  
(od 29 czerwca 2010 r.),
9. dr hab. Jakub Stelina, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 29 czerwca 2010 r.),
10. prof. dr hab. Karol Weitz (od 29 czerwca 2010 r.),
11. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz (od 1 lutego 2012 r.),
12. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 29 czerwca 2010 r.).

Rada Legislacyjna XII kadencji została powołana 30 czerwca 2014 r. W dniu 31 grudnia 2014 r. w jej skład 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. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska, prof. Uniwersytetu Warszawskiego  
(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.).

Członkiem Rady Legislacyjnej od 30 czerwca 2014 r. do 15 grudnia 2014 r. był prof. dr hab. Karol Weitz.

## 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. W okresie sprawozdawczym udział w posiedzeniu Rady Legislacyjnej w dniu 8 sierpnia 2014 r. wzięli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: podsekretarz stanu p. T. Szubiela oraz dyrektor Departamentu Ewidencji Państwowej p. R. Kusyk. Obecność ww. przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych związana była z rozpatrywanym przez Radę na posiedzeniu projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

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 42 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 do spraw Obsługi Rady Legislacyjnej w ramach Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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

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

Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **13** posiedzeniach **42** sprawy, opracowując **42** opinie, w tym: **23** opinie o projektach ustaw, **17** opinii o projektach założeń projektów ustaw, **2** opinie dot. innych aktów normatywnych.

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **36** odpowiedzi na opinie Rady od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **86%** wszystkich opinii.

### **4. Działalność wydawnicza**

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

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) **4** numery czasopisma o łącznej objętości około **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad **30** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. **18** artykułów, **17** opinii Rady Legislacyjnej, **1** opinię Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, **2** sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej, **4** artykuły przygotowane przez pracowników RCL-u, a także wykazy zawierające około **270** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

## 5. Konferencja Rady Legislacyjnej

W okresie sprawozdawczym, 23 maja 2014 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z inicjatywy Rady Legislacyjnej odbyła się konferencja naukowa „Konstytucyjny system źródeł prawa – potrzeba zmian?”. Wśród gości znaleźli się m.in. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Prezes, Wiceprezesa i pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, przedstawiciele ministerstw, Sejmu, Senatu, urzędów i instytucji państwowych, oraz przedstawiciele środowiska akademickiego specjalizujący się w prawie konstytucyjnym.

Uczestnicy konferencji brali udział w dwóch sesjach:

**sesja I** – prowadzenie: prof. dr hab. Mirosław Stec, *przewodniczący Rady Legislacyjnej*

1. prof. dr hab. Marek Zubik, *sędzia Trybunału Konstytucyjnego*: „Koncepcja ustawy a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa”
2. dr Adam Krzywoń, *Uniwersytet Warszawski*: „Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa”
3. prof. dr hab. Dariusz Kijowski, *Uniwersytet w Białymstoku*: „Generalny akt stosowania prawa w ustawodawstwie polskim”
4. Dyskusja

**sesja II** – prowadzenie: dr hab. Maciej Kaliński, prof. UW, *wiceprzewodniczący Rady Legislacyjnej*

1. Maciej Berek, *prezes Rządowego Centrum Legislacji*: „Przepisy epizodyczne i przepisy karne w projekcie nowelizacji *Zasad techniki prawodawczej*”
2. dr Wojciech Brzozowski, *Uniwersytet Warszawski*: „Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne?”
3. Włodzimierz Zajac, *dyrektor Departamentu Prawa Społecznego Rządowego Centrum Legislacji*: „Określanie dnia wejścia w życie oraz utraty mocy ustaw i rozporządzeń – uwarunkowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa a praktyka legislacyjna”
4. Dyskusja

Referaty te opublikowane zostały w kolejnych numerach „Przeglądu Legislacyjnego”.

## 6. 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 następujących wydarzeniach:

1. prof. dr hab. Mirosław Stec, dr hab. Maciej Kaliński, prof. UW, dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. UW, dr Adam Krzywoń uczestniczyli w dniu 9 kwietnia 2014 r. w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
2. dr Adam Krzywoń wygłosił wykład pt. „Ocena rządowego procesu legislacyjnego” dnia 30 czerwca 2014 r. na konferencji „Proces legislacyjny a wymiar sprawiedliwości w Polsce”, organizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka,
3. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. UW uczestniczyła w konferencji pt. „Monitoring wizyjny – za i przeciw”, która odbyła się w Krakowie w dniu 6 października 2014 r.,
4. dr hab. Wojciech Orłowski, prof. UMCS uczestniczył w VIII Seminarium Warszawskim „Równość w dostępie do praw gwarantowanych w systemie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – aktualny stan i wyzwania”, które odbyło się 24 października 2014 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
5. prof. dr hab. Anna Wyrozumski uczestniczyła w dniu 4 grudnia 2014 r. w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

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