

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ XII KADENCJI

(od 30 czerwca 2014 r. do 30 czerwca 2018 r.)

I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej XII kadencji pozwala na sformułowanie kilku generalnych uwag dotyczących procesu stanowienia prawa i oceny jego stanu. Wydawane przez Radę w latach 2014 – 2018 opinie i zajmowane stanowiska odnosiły się bowiem do problemów, których podmioty odpowiedzialne za przygotowanie projektu aktu normatywnego – z punktu widzenia reguł konstytucyjnych, systemowych i dotyczących prawidłowego tworzenia prawa – nie rozwiązywały w odpowiedni sposób. Analiza powyższych kwestii miała miejsce w dotychczasowych rocznych sprawozdaniach Rady Legislacyjnej, gdzie odnotowano szereg zagadnień wymagających pogłębionej refleksji w ramach rządowej procedury legislacyjnej¹.

Niniejsze sprawozdanie jest natomiast próbą przedstawienia pewnych problemów natury ogólnej, zauważonych przez Radę Legislacyjną XII kadencji. Nie chodzi zatem o wykazanie całości problematyki, którą zajmowała się Rada w latach 2014 – 2018, lecz o systemowe podsumowanie tendencji legislacyjnych i zasadniczych problemów, jakie powinny w najbliższej przyszłości zostać kompleksowo rozwiązane w rządowej praktyce tworzenia prawa. Poniższe spostrzeżenia Rady Legislacyjnej można podzielić na kwestie dotyczące: 1) problematyki zasad i reguł konstytucyjnych; 2) właściwej implementacji prawa unijnego i uwzględniania standardów międzynarodowych; 3) rozwiązań systemowych odnoszących się do poszczególnych gałęzi prawa; 4) rządowego procesu ustawodawczego.

1. Problematyka konstytucyjna

1.1. Źródła prawa oraz zasada wyłączności ustawy

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna odnotowała szereg uchybień dotyczących konstytucyjnych reguł związanych z systemem źródeł prawa. W tym zakresie poruszane były zagadnienia podstawowe, takie jak np. podział systemu źródeł prawa na akty powszechnie obowiązujące i wewnętrzne. Rada odnotowywała, że prawa i obowiązki osób,

¹ Zob. Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XII kadencji za 2014 r., „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2015; Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XII kadencji za 2015 r., „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2016; Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XII kadencji za 2016 r., „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2017; Sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej XII kadencji za 2017 r., „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2018.

które ubiegają się o przyznanie pomocy z funduszy unijnych, były regulowane przez akty niemieszczące się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego². 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 wydawać³. Rada Legislacyjna krytykowała założenie, że projektowany akt wykonawczy będzie miał formę zarządzenia, pomimo tego, że treść przepisu upoważniającego do jego wydania wskazuje, że będzie obowiązywał tzw. podmioty zewnętrzne⁴. Rada Legislacyjna wskazała, że w świetle podstawowych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji (np. zarządzenia, regulaminy), nie mogą kształtować uprawnień ani obowiązków podmiotów niepozostających w relacji podległości organizacyjnej względem organu wydającego akt. W konsekwencji zasady i tryb przeprowadzania konkursów dla organizacji pozarządowych, kryteria, w oparciu o które wyłaniany są wykonawcy projektów, a także istotne elementy procedur konkursowych powinny być określone w ustawie lub w aktach prawa powszechnie obowiązującego wydanych na podstawie ustawy, w szczególności w rozporządzeniach wykonawczych, o których mowa w art. 92 Konstytucji⁵.

Jednym z najczęściej spotykanych mankamentów projektów ustaw opiniowanych w trakcie XII kadencji przez Radę Legislacyjną było nieprawidłowe formułowanie upoważnień do wydawania rozporządzeń (w szczególności niewystarczająco jednoznaczne, niekompletne i niezgodne z art. 92 Konstytucji, wytyczne co do przyszłej treści aktu wykonawczego⁶). Kumulacja tych problemów doprowadziła do zajęcia przez Radę z urzędu stanowiska dotyczącego problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych⁷. W

² 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.

³ Opinia z 24 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Agencji Wywiadu.

⁴ Opinia z 7 lipca 2017 r. o projekcie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz opinia z 25 sierpnia 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw.

⁵ Opinia z 17 lutego 2017 r. o projekcie ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

⁶ Opinia z 24 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz 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 o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, opinia z 3 lipca 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw.

⁷ Stanowisko z 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych.

dokumencie tym wyjaśniono rolę ustawy w systemie źródeł prawa, zagadnienia tworzenia przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń wykonawczych, aktów prawa miejscowego, a także aktów prawa wewnętrznego. W stanowisku Rady Legislacyjnej zaakcentowano m.in. specyfikę każdego z powyższych aktów podustawowych, która przekłada się na zróżnicowane wymogi co do zasad tworzenia przepisów upoważniających do ich wydawania.

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 ustaw⁸. 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.

Podkreślano także, że funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, polegające na wprowadzeniu do porządku prawnego norm prawnych, to znaczy powinności o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W konsekwencji, zdaniem Rady Legislacyjnej, sformułowanie przez organ władzy publicznej upoważnienia dla innego podmiotu do dokonywania – w imieniu tegoż organu – określonych czynności, należących do jego ustawowych kompetencji, jest aktem stosowania, a nie stanowienia prawa. Dlatego też przyznawanie tego typu upoważnień w formie rozporządzeń należy uznać za niewłaściwe. Wystarczające byłoby w tym względzie wydanie aktu stosowania prawa, np. zarządzenia⁹.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna stwierdziła m.in., że w prawie administracyjnym swoboda ustawodawcy w upoważnianiu do uregulowania pewnych materii w aktach podustawowych jest szersza niż np. w przypadku prawa podatkowego. Niemniej jednak w każdym przypadku niedopuszczalne jest tworzenie przepisów upoważniających, zawierających tzw. pozorne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia – to znaczy wytyczne

⁸ Opinia z 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

⁹ Opinia z 12 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o obowiązkowej automatycznej wymianie informacji w dziedzinie opodatkowania.

odwołujące się do okoliczności czy wartości, których uwzględnienie jest zawsze obowiązkiem organu tworzącego prawo (np. rzetelność, efektywność, sprawność, prawidłowość, interes publiczny)¹⁰. Ponadto zdaniem Rady przepis upoważniający do wydania rozporządzenia powinien wskazywać w sposób jednoznaczny organ, któremu przyznawana jest kompetencja prawodawcza. W szczególności, jeżeli w taką kompetencję wyposaża się ministra kierującego działem administracji rządowej, to ustawodawca powinien określić resort, którego piastun ma uzyskać omawianą kompetencję. Nie jest wykluczone odrębne powierzenie każdemu z ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej upoważnienia do wydania rozporządzenia dotyczącego określonych kwestii, jednak powinno to nastąpić w odrębnych przepisach upoważniających.

1.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wywodzone z niej 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 toku¹¹. Na problem ten Rada Legislacyjna zwracała uwagę, podnosząc, że w opiniowanych projektach następuje ograniczanie lub pozbawianie praw nabytych na podstawie dotychczasowych przepisów, a także ustanawianie kompetencji organom wykonującym ustawę do podejmowania rozstrzygnięć ingerujących w te prawa w oparciu o nazbyt ogólne przesłanki¹². Rada analizowała znaczenie tej zasady także na gruncie regulacji dotyczącej energii odnawialnej¹³. 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

¹⁰ Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

¹¹ Opinia z 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

¹² Opinia z 17 lutego 2017 r. o projekcie ustawy o komornikach sądowych; opinia z 27 października 2017 r. o projekcie ustawy o architektach, inżynierach budownictwa oraz urbanistach.

¹³ Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

systemowym pojawiającym się na tle projektowanej regulacji było również niebezpieczeństwo naruszenia interesów w toku.

Rada Legislacyjna podkreślała, że ustawodawca, tworząc nowe organy władzy publicznej i przyznając im zadania, powinien je jednocześnie wyposażyć w odpowiednie kompetencje służące realizacji tych zadań, co jest istotne z punktu widzenia postanowień art. 2 Konstytucji. Z kolei kompetencje organów władzy publicznej powinny być „obudowane” stosownymi procedurami, w ramach których będzie możliwe właściwe realizowanie tych kompetencji¹⁴. Rada Legislacyjna zwracała także uwagę na znaczenie zasady kadencyjności. Wyraziła pogląd, że jeśli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie kadencyjności organu, to równocześnie powinien zagwarantować względną stabilność obsady personalnej takiego organu. Nieograniczona swoboda odwołania członka czy piastuna organu powołanego na kadencję przeczy istocie zasady kadencyjności i czyni tę zasadę iluzoryczną. Jest to niezgodne z regułami poprawnej legislacji. Kadencyjność zakłada bowiem pewną niezależność od organu powołującego, wyrażającą się w szczególności w stabilności kadencji, obiektywizacji i przewidywalności przesłanek umożliwiających odwołanie przed upływem kadencji¹⁵.

Przedmiotem refleksji Rady Legislacyjnej była ogólna zasada proporcjonalności wywodzona z postanowień art. 2 Konstytucji¹⁶. Wyrażono stanowisko, że wprowadzając procedury służące egzekwowaniu podatków oraz mechanizmy walki z nieuczciwymi podatnikami, ustawodawca powinien jednocześnie respektować zasadę proporcjonalności, zakazującą nadmiernej ingerencji w status jednostki. Źródłem zakazu, o którym mowa, jest klauzula demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzenie określonego obowiązku powinno być rzeczywiście niezbędne dla osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu. Ponadto wprowadzana regulacja powinna być adekwatna do osiągnięcia założonego celu, to znaczy ustawodawca powinien udowodnić, że regulacja taka rzeczywiście będzie skuteczna¹⁷.

¹⁴ Opinia z 7 kwietnia 2017 r. o projekcie ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców.

¹⁵ Opinia z 17 lutego 2017 r. o projekcie ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

¹⁶ Opinia z 5 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; opinia z 5 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; opinia z 5 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego; opinia z 22 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy o jawności życia publicznego.

¹⁷ Opinia z 7 lipca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa.

1.3. Prawa i wolności konstytucyjne

W trakcie XII kadencji przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej niejednokrotnie były propozycje regulacji odnoszących się do sposobu korzystania z praw i wolności konstytucyjnych. Co za tym idzie analizowano respektowanie praw i wolności osobistych, politycznych oraz ekonomicznych i społecznych.

W zakresie praw i wolności osobistych należy przede wszystkim odnotować wypowiedzi dotyczące prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostek. 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 jednostek¹⁸. Rada powtórzyła powyższe tezy przy kolejnej próbie uregulowania procedury składania oświadczeń majątkowych. Wskazano, że nałożenie na jednostkę obowiązku ujawnienia stanu majątkowego jest ingerencją w prawo do ochrony życia prywatnego. Znacznie dalej idącą ingerencją w to prawo jest podawanie oświadczeń majątkowych do wiadomości publicznej. Obie wskazane wyżej formy ingerencji w prawo do ochrony prywatności mogą być motywowane potrzebą walki z korupcją oraz zapewnienia obywatelom dostępu do informacji publicznej. Rada sformułowała jednak szereg wytycznych, które powinien w takim wypadku uwzględnić projektodawca¹⁹.

Problematyki prawa do prywatności dotyczyła również opinia, w której przeanalizowano dopuszczalność wprowadzenia rejestru tzw. dłużników publicznoprawnych. Nie jest to 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

¹⁸ Opinia z 18 września 2014 r. o projekcie ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne.

¹⁹ Opinia z 22 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy o jawności życia publicznego.

„sprawdzić” – bez jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, również z czystej ciekawości – stan niewykonanych zobowiązań publicznoprawnych dowolnej osoby²⁰.

W zakresie praw i wolności politycznych Rada Legislacyjna odnosiła się do wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) i jej dopuszczalnych ograniczeń ustawodawczych²¹. 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.

Rada Legislacyjna odnosiła się również do praw i wolności ekonomicznych oraz socjalnych. W tym względzie niejednokrotnie analizowano respektowanie konstytucyjnej ochrony własności. Opiniując projekt ustawy dotyczący rachunków bankowych prowadzonych dla osób fizycznych przez Narodowy Bank Polski, Rada zwracała uwagę na problem braku poszanowania własności prywatnej. Tym samym sformułowano wytyczne, które należy brać pod uwagę, aby nie naruszyć przepisów art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji²². W kontekście regulacji dotyczącej wydobywania węglowodorów zwrócono natomiast uwagę na niebezpieczeństwo niekonstytucyjności rozwiązania pozbawiającego osoby poszkodowane prawa do rekompensaty w przypadkach, gdy własność nieruchomości zostanie później nabyta przez inwestora. Wskazywano na niedopuszczalność rozwiązania

²⁰ Opinia z 17 października 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Opinia z 29 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

²² Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

przewidującego wywołanie ograniczeń prawa własności decyzją, która nie została doręczona właścicielowi²³.

Istotne wytyczne dotyczące ochrony własności sformułowano przy ocenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń praw właścicielskich właścicieli gospodarstw rolnych²⁴. Rada Legislacyjna podkreśliła, że grunty rolne powinny być traktowane jako dobro wspólne, pozostające pod ochroną władz publicznych. Obrót tymi gruntami rolnymi może więc być regulowany przez państwo. Wprowadzając ograniczenia, ustawodawca ma jednak węższą swobodę, gdy chodzi o prywatne nieruchomości rolne, niż w przypadku nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Ograniczenia wprowadzane w tym zakresie stanowią bowiem ingerencję w prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 Konstytucji), a także – w pewnych sytuacjach – w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ustawodawcy wolno więc tyle, na ile pozwala mu zasada proporcjonalności. Pozwoliło to na sformułowanie istotnych wytycznych dotyczących regulowania zasad zbywania i korzystania z nieruchomości rolnych. Po pierwsze, Rada Legislacyjna zauważyła, że gospodarstwa rolne nie powinny być nadmiernie rozdrobione (nieracjonalnie dzielone). Ponadto w pewnych wypadkach uzasadnione może być pozostawanie gospodarstwa w rękach jednej osoby (jednego podmiotu). Niemniej jednak należy zarazem unikać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Po drugie, w celu zapewnienia funkcjonalności (produktywności) gospodarstw rolnych zasadne może okazać się wprowadzenie reguły, że właściciel gospodarstwa powinien osobiście pracować w gospodarstwie oraz posiadać kwalifikacje rolnicze. Przepis art. 23 Konstytucji wyraża preferencję aksjologiczną ustrojodawcy, że gospodarstwa rodzinne w RP powinny być podstawowym elementem ustroju rolnego państwa, a więc być wykorzystywane na cele rolnicze. Ich pierwszorzędym celem nie powinno natomiast być generowanie zysku, czy lokowanie kapitału w nieruchomościach rolnych, tylko prowadzenie działalności rolniczej przez rolnika, jego rodzinę oraz osoby przez niego wskazane, mające kwalifikacje rolnicze.

W ramach praw ekonomicznych zwracano ponadto uwagę na swobodę przedsiębiorczości. Rada Legislacyjna odnotowała, że ustawodawca dysponuje relatywnie szeroką swobodą polityczną w zakresie wprowadzania ograniczeń wolności działalności

²³ Opinia z 28 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węgłowodorów.

²⁴ Opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

gospodarczej. Wynika to z art. 22 Konstytucji („Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”). Przepis ten jest, przynajmniej w pewnym zakresie, *lex specialis* względem ogólnej zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pojęcie „ważny interes publiczny”, którym posłużono się w art. 22 Konstytucji, może być do pewnego stopnia wypełnione treścią przez ustawodawcę, realizującego określone cele i założenia polityczne. Istotne jest, aby ów interes publiczny został w sposób przejrzysty zidentyfikowany i wyjaśniony w trakcie postępowania ustawodawczego²⁵. Rada Legislacyjna podkreśliła jednocześnie, że swoboda ustawodawcy we wprowadzaniu ograniczeń ww. wolności jest równoważona kwalifikowanym wymogiem zamieszczenia wszystkich regulacji ograniczających tę wolność w ustawie. Wymóg ten nie powinien być jednak rozumiany czysto formalnie, to znaczy wyłącznie jako obowiązek zamieszczenia regulacji w akcie o randze ustawy. Chodzi również o odpowiednią „jakość” przepisów, zapewniającą przewidywalność prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, ochronę pewności obrotu oraz wykluczającą arbitralność ze strony organów władzy publicznej wydających rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych. Ponadto ustawodawca powinien unikać tworzenia przepisów, które przyznają komuś uprawnienie, czemu jednak nie towarzyszą gwarancje korzystania z tego uprawnienia, albo nakładają na kogoś obowiązki, czemu nie towarzyszy procedura egzekwowania wykonania tych obowiązków.

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 samorządu²⁶.

²⁵ Opinia z 7 kwietnia 2017 r. o projekcie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

²⁶ Opinia 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.

1.4. Pozostałe problemy konstytucyjne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna analizowała zaproponowaną przez grupę posłów ustawę o zmianie Konstytucji RP. Przedmiotem tej nowelizacji było wprowadzenie normy konstytucyjnej chroniącej lasy stanowiące własność Skarbu Państwa²⁷.

Rada Legislacyjna odniosła się także do problematyki powoływania sędziów oraz omawiała dopuszczalność zakończenia kadencji Krajowej Rady Sądownictwa przed upływem formalnego terminu, w związku z proponowaną zmianą przepisów ustawy o KRS. W kwestii tej zostały przedstawione odrębne stanowiska²⁸.

2. Standardy międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej

W zakresie prawa międzynarodowego Rada Legislacyjna w okresie sprawozdawczym odnosiła się do szerokiego spektrum problemów. Po pierwsze, przedmiotem oceny była propozycja 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.²⁹. Po drugie, Rada odniosła się do zagadnienia ratyfikowania przez RP Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Podkreślono 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 sprawie³⁰.

Po trzecie, jedną z ważniejszych kwestii międzynarodowo-prawnych rozważanych przez Radę Legislacyjną była sprawa wykonywania w prawie polskim sankcji ograniczających w stosunku do jednostek polegających np. na zamrożeniu aktywów znajdujących się na koncie bankowym osób podejrzanych o wspieranie międzynarodowego

²⁷ Opinia z 20 sierpnia 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁸ Opinia z 26 sierpnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Zob. również: opinia odrębna siedmiu członków Rady Legislacyjnej z 26 sierpnia 2016 r. do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

²⁹ Opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo kosmiczne.

³⁰ Stanowisko z 17 września 2015 r. w kwestii przystąpienia Polski do Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

terroryzmu. W Polsce brakuje generalnego mechanizmu wykonywania i stosowania sankcji międzynarodowych, a próby uregulowań sektorowych nie są udane. Rada skrytykowała połączenie w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu reżimu wykonywania sankcji w stosunku do osób podejrzanych o dokonywanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym z reżimem stosowania sankcji w stosunku do osób podejrzanych o finansowanie proliferacji broni masowego rażenia³¹.

Po czwarte, Rada Legislacyjna analizowała kilka sposobów prawnego uregulowania sprawy unikania podwójnego opodatkowania w stosunkach polsko-tajwańskich (Polska nie uznaje Tajwanu za państwo)³². 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). 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 miałyby 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.

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

³¹ Opinia z 7 lipca 2017 r. o projekcie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

³² Opinia z 13 lutego 2015 r. w sprawie sposobu prawnego uregulowania unikania podwójnego opodatkowania w stosunkach polsko-tajwańskich.

wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, podpisanej w Warszawie dnia 7 października 2014 r.³³ Choć umowa FATCA miała być umową ratyfikowaną i co do zasady bezpośrednio stosowaną, wymagała stworzenia odpowiednich mechanizmów przekazywania informacji podatkowej.

Po piąte, Rada Legislacyjna zaopiniowała także przewidziany w projekcie ustawy specyficzny środek wykonawczy – zawieranie umów międzynarodowych z innymi państwami³⁴. 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.

W zakresie prawa Unii Europejskiej Rada Legislacyjna w trakcie XII kadencji przyjęła z własnej inicjatywy opinię w sprawie niektórych problemów związanych z notyfikowaniem organom Unii Europejskiej odstępstw od stosowania przepisów UE³⁵. Rada zajmowała się tam 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 ujednoczenia 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

³³ Opinia z 24 kwietnia 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

³⁴ Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

³⁵ Opinia z 27 listopada 2015 r. w sprawie niektórych problemów związanych z notyfikowaniem organom Unii Europejskiej odstępstw od stosowania przepisów prawa UE.

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 często zajmowała się kwestiami dotyczącymi sposobu wykonania prawa UE. Doszło w tym względzie do sformułowania następujących wniosków ogólnych³⁶. 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.

W zakresie problematyki prawidłowej implementacji prawa UE Rada Legislacyjna zwracała także uwagę na fakt, że dyrektywa może być wykonywana nie tylko przez wprowadzenie nowych środków, ale i przy pomocy już istniejących mechanizmów. Powinno to wymagać od projektodawcy wnikliwego zbadania i przedstawienia w uzasadnieniu treści dyrektywy z podaniem sposobu wykonania jej kolejnych przepisów, tak by czytający uzasadnienie miał dokładną wizję, w jaki sposób dyrektywa jest implementowana. Rada Legislacyjna zauważyła także, że w takich sytuacjach jak w opiniowanym przypadku, gdy implementacja wymaga zmian w wielu ustawach, warto dostosować te ustawy do obecnego stanu prawnego, zwłaszcza w kwestii nazewnictwa i zmienić np. nazwę „Wspólnota Europejska” na nazwę „Unia Europejska”, zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej³⁷.

Nieco inne problemy pojawiły się w związku z projektami wykonującymi dyrektywy UE przewidujące duży zakres swobody dla państw członkowskich przy wyborze

³⁶ Opinia z 14 listopada 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

³⁷ Opinia z 10 czerwca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.

i ustanowieniu odpowiedniego systemu³⁸, a także wprowadzające zasadnicze zmiany w systemie prawa polskiego³⁹. 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.

3. Poszczególne gałęzie prawa

3.1. Prawo i postępowanie karne

W zakresie prawa karnego jednym z najpoważniejszych opiniowanych przez Radę Legislacyjną projektów legislacyjnych był projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁰, będący propozycją najgłębszej reformy prawa karnego materialnego 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 równoległe 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

³⁸ Opinia z 30 stycznia 2014 r. o projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii.

³⁹ Opinia z 23 czerwca 2014 r. o projekcie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

⁴⁰ Opinia z 21 lutego 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

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.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna opiniowała także projekty dotyczące zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa⁴¹ oraz przewidujące środki przeciwdziałania zjawisku wyłudzenia podatku od towaru i usług w drodze wprowadzenia w kodeksie karnym nowych czynów karalnych, odnoszących się do dokumentu, jakim jest faktura oraz przyporządkowanie im odpowiednich środków procesowych⁴². W związku z przewidzianymi zmianami prawa karnego wystąpił problem granicy między prewencją i restytucją, a „czystą” represją w stosowaniu inicjowanych środków oraz limitacji odpowiedzialności osób trzecich w związku z fundamentalnym znaczeniem w prawie karnym zasady indywidualnej (jednostkowej) odpowiedzialności za popełnione przestępstwo. W przypadku obu powyższych projektów ustaw konieczna była analiza projektowanych przepisów przez pryzmat ich zgodności ze standardem konstytucyjnym, zwłaszcza w zakresie instytucji tzw. konfiskaty rozszerzonej, konfiskaty orzekanej bez wyroku skazującego, konstrukcji tzw. odwróconego ciężaru dowodu, projektowanych środków przymusu procesowego, czy wysokości proponowanych sankcji karnych. Znaczenie obu opiniowanych projektów zmian prawa karnego wyraża się wprowadzaniem do prawa karnego instytucji dotychczas w nim niewystępujących, a jednocześnie nieobojętnych ze względu na obowiązujące uwarunkowania systemu, w tym zwłaszcza o charakterze konstytucyjnym.

Ważnym zagadnieniem analizowanym przez Radę Legislacyjną była kwestia konieczności, niezbędności i celowości wyposażenia Państwowej Służby Ochrony w uprawnienia przynależne służbom specjalnym, w tym w kompetencje do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, prawo do dostępu do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, prawo do uzyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji

⁴¹ Opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

⁴² Opinia z 26 października 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

w celu realizacji ustawowych zadań. W sprawie tej zostały przedstawione odrębne stanowiska⁴³.

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej XII kadencji były także przepisy represyjne w zakresie regulacji postępowań dyscyplinarnych⁴⁴. Regulacja odpowiedzialności dyscyplinarnej należy do materii prawnokarnej *sensu largo*. W opiniach tych odnotowano ważny legislacyjny problem właściwego podziału materii postępowania dyscyplinarnego nauczycieli między ustawę i rozporządzenie wykonawcze.

3.2. 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 węglowodorów⁴⁵. Modyfikacje te polegają zwykle na ograniczaniu dostępu przez zainteresowanych do przysługujących im środków prawnych. Takie ograniczenia prowadzą 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 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 niezmiennym takich przepisów prawa, które stwarzają przeszkody w sprawnym załatwianiu wszystkich spraw administracyjnych.

⁴³ Opinia z 25 sierpnia 2017 r. o projekcie ustawy o Państwowej Służbie Ochrony. Zob. również: opinia odrębna sześciu członków Rady Legislacyjnej z 25 sierpnia 2017 r. o projekcie ustawy o Państwowej Służbie Ochrony.

⁴⁴ Opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o Straży Ochrony Kolei.

⁴⁵ Opinia z 28 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów.

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 administracji⁴⁶. 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 prawa⁴⁷. Krytyczne uwagi sformułowano także w stosunku do propozycji kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego⁴⁸.

Po trzecie, Rada Legislacyjna zwracała uwagę na problematykę kar administracyjnych. W opiniach odnotowano niewłaściwe regulowanie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych⁴⁹ oraz zwracano uwagę na potrzebę rozważenia, czy wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za stosowanie niedozwolonych klauzul jest do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego⁵⁰. Także analiza propozycji nowelizacji k.p.a. wzbudziła wątpliwości ze względu na wprowadzenie nowych, nieznanych dotychczas regulacji kodeksowej rozwiązań. Rada zwróciła między innymi uwagę na niejasne unormowanie postępowania uproszczonego, błędne zamieszczenie w ustawie procesowej działu „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu”, mającego charakter materialnoprawny oraz liczne błędy redakcyjne. Ze względu na doniosłość nowelizowanego aktu oraz liczbę i wagę zastrzeżeń Rada uznała, że wskazanych błędów i braków nie da się prawdopodobnie usunąć na kolejnych etapach procesu legislacyjnego⁵¹.

3.3. Prawo pracy

W trakcie XII kadencji Rada Legislacyjna opiniowała kilka bardzo ważnych projektów ustaw z zakresu prawa pracy (prawa zatrudnienia) oraz szeroko pojmowanego prawa socjalnego. Spośród najbardziej istotnych wymienić należy projekt ustawy wdrażającej

⁴⁶ Opinia z 3 lipca 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁷ Opinia z 3 lutego 2015 r. o projekcie ustawy o Administracji Podatkowej.

⁴⁸ Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

⁴⁹ Opinia z 23 stycznia 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁰ Opinia z 29 maja 2015 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

⁵¹ Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

rządowy program wsparcia dla rodzin⁵². Najwięcej uwagi Rada Legislacyjna poświęciła problemowi zgodności z konstytucyjną zasadą równości rozwiązań ograniczających zakres podmiotowy prawa do świadczenia wychowawczego, wskazała również na szereg usterek formalnych odnoszących się głównie do aspektów proceduralnych związanych z nabyciem prawa do tego świadczenia. W konkluzji Rada Legislacyjna, co do zasady, wyraziła pozytywną opinię o tym projekcie.

Inny ważny projekt z zakresu polityki społecznej dotyczył zmian w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przewidujących wprowadzenie stawek minimalnych dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych⁵³. Kierując się przesłankami aksjologicznymi Rada Legislacyjna generalnie pozytywnie odniosła się do opiniowanej propozycji, wyrażając przy tym pogląd, że przyczyni się ona do – przynajmniej częściowego – ograniczenia zjawiska nieuprawnionego zatrudnienia cywilnoprawnego, odpadnie bowiem jeden z argumentów przemawiających za zawieraniem umów cywilnych zamiast wymaganych przez prawo umów o pracę. Rada zwróciła jednak projektodawcy uwagę na trudności związane z wyznaczeniem kręgu osób pozostających w stosunkach cywilnoprawnych, które powinny podlegać przepisom o minimalnej stawce wynagrodzenia. Wynikają one przede wszystkim z niedookreśloności samego pojęcia „zatrudnienie”. Z podobnym problemem Rada zetknęła się także przy okazji analizowania projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych⁵⁴. Celem tego projektu było wdrożenie do porządku prawnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13) znoszącego ograniczenia zakresu podmiotowego wolności koalicji związkowej. Również w tym przypadku Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na niedookreśloność pojęcia „zatrudnienia”, zwłaszcza w kontekście umów cywilnoprawnych. Wskazała także, że obecne rozwiązania dotyczące kształtu organizacyjnego związków zawodowych są nieadekwatne do specyfiki zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym.

Rada Legislacyjna opiniowała ponadto projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który obejmuje także obszerną część dotyczącą pracowników uczelni⁵⁵. Generalnie cechą zaproponowanych zmian jest uelastycznienie regulacji prawnej poprzez

⁵² Opinia z 28 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

⁵³ Opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

⁵⁴ Opinia z 27 kwietnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁵ Opinia z 5 grudnia 2017 r. o projekcie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

zwiększenie autonomii uczelni i wprowadzenie dopuszczalności normowania w statucie określonych zagadnień w sposób odmienny od ustawowego. Jest to co do zasady trafny kierunek, oznacza bowiem możliwość dostosowania modelu zatrudnienia w danej uczelni do jej specyfiki. Dlatego Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła większość z zaproponowanych rozwiązań, zwróciła jednak uwagę na niesatysfakcjonujące propozycje w zakresie zasad wynagradzania nauczycieli akademickich. Wątpliwe jest osiągnięcie strategicznych celów reformy szkolnictwa wyższego, jakimi są zahamowanie emigracji zarobkowej zdolnych naukowców i zasilanie w ten sposób potencjału badawczego uczelni zagranicznych kosztem placówek polskich, przy ustanowieniu propozycji stawek wynagrodzenia na poziomie 250% lub 300% minimalnego wynagrodzenia dla profesorów.

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 podatkowych⁵⁶. 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).

Dwukrotnie przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej była klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania. W pierwszej opinii dotyczącej tego zagadnienia, nie negując potrzeby wprowadzenia takiej klauzuli, zwłaszcza w kontekście zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących zwalczania nadużyć podatkowych, zwróciła ona uwagę na niedostateczne uwzględnienie w projektowanych przepisach wymogów określonych przez Trybunał Konstytucyjny⁵⁷. 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, podkreślono, iż

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Opinia z 17 października 2014 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

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

W drugiej opinii dotyczącej klauzuli o unikaniu opodatkowania Rada Legislacyjna zwróciła uwagę, że rolą ustawodawcy jest odpowiednie wyważenie – z jednej strony – zasad: pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności prawa podatkowego (art. 2, 84 i 217 Konstytucji), a także – z drugiej strony – zasady nakazującej tworzenie efektywnych i skutecznych instytucji prawnych, umożliwiających organom państwa (w tym przypadku organom podatkowym) rzetelne i sprawne działanie (preambuła Konstytucji). W tym świetle Rada Legislacyjna podkreśliła, że instytucje prawne służące unikaniu opodatkowania nie mogą być skonstruowane bez posłużenia się przez projektodawcę pojęciami nieostrymi i klauzulami generalnymi. W przeciwnym razie ich efektywność byłaby wątpliwa i nie służyłyby one realizacji przyświecającego im celu. Arbitralność i uznaniowość wydawanych rozstrzygnięć powinna być zneutralizowana nie tyle przez zapewnienie regulacjom prawnym maksymalnego poziomu precyzji, co stworzeniem odpowiedniego „otoczenia” proceduralnego, w którym decyzje oparte na klauzuli będą wydawane, a także skutecznej kontroli sądowej takich decyzji⁵⁸.

Do kwestii ściągalności danin publicznych Rada Legislacyjna odnosiła się także w innych opiniach. Wskazywano, że w świetle art. 84 i art. 217 Konstytucji władza publiczna ma znaczną swobodę we wprowadzaniu podatków. Swobodzie tej towarzyszy obowiązek zapewnienia efektywnych procedur służących egzekwowalności podatków, co z kolei gwarantuje równość wszystkich podatników wobec prawa. Ustawodawca powinien w ten sposób minimalizować ryzyko powstawania patologicznej w państwie prawa sytuacji w istocie dyskryminującej podatników uczciwych, prawidłowo realizujących swoje

⁵⁸ Opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

zobowiązania względem państwa. Po stronie państwa leży zatem obowiązek wprowadzenia takich gwarancji instytucjonalnych, które zapewniłyby organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku przez wszystkich zobowiązanych⁵⁹.

Ocenie Rady podlegało także stanowisko Rady Ministrów dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. 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.

4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej

Najważniejszą wypowiedzią Rady Legislacyjnej w trakcie XII kadencji dotyczącą techniki prawodawczej była opinia na temat projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”⁶¹. 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

⁵⁹ Opinia z 7 lipca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa.

⁶⁰ Opinia z 13 marca 2015 r. o projekcie stanowiska Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

⁶¹ Opinia z 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”.

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.

Dostrzeżonym przez Radę zagadnieniem legislacyjnym była także sprawa adekwatności przyjęcia nowego prawa, w miejsce nowelizacji już obowiązującego. Rada Legislacyjna wyraziła 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, postanowień⁶².

Rada Legislacyjna wskazywała, że niezwykle istotnym elementem wpływającym na ocenę projektu ustawy jest jego uzasadnienie. W opiniowanych przez Radę dokumentach niejednokrotnie brakowało natomiast uzasadnienia spełniającego wymagania stawiane takim dokumentom (§10 Regulaminu pracy Rady Ministrów, czy art. 34 Regulaminu Sejmu RP)⁶³. 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 uregulowane⁶⁴. Rada odnotowywała zaniechania

⁶² Opinia z 3 kwietnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

⁶³ Opinia z 23 października 2014 r. o projekcie ustawy o leczeniu niepłodności.

⁶⁴ 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 o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw oraz opinia z 19 grudnia 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy – Prawo kosmiczne.

uzasadniania konkretnych, projektowanych rozwiązań⁶⁵ oraz pozornie i brak mocy przekonania niektórych fragmentów uzasadnień⁶⁶.

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 wyrażen będących wynikiem dosłownego tłumaczenia poszczególnych wyrażen.

II. Informacje organizacyjno-statystyczne

1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej XII kadencji i jego zmiany

Rozporządzenie w sprawie zadań Rady Legislacyjnej w § 4 ust. 4 przewiduje, że kadencja Rady Legislacyjnej trwa 4 lata. Rada XII kadencji została powołana 30 czerwca 2014 r. na mocy postanowienia Prezesa Rady Ministrów. Koniec kadencji upłynął 30 czerwca 2018 r. W skład Rady powołano wybitnych przedstawicieli nauki z poszczególnych dziedzin prawa.

Funkcję Przewodniczącego Rady Legislacyjnej w okresie od 30 czerwca 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. pełnił prof. dr hab. Mirosław Stec (członek od 30 czerwca 2014 r.).

W skład Prezydium Rady – obok Przewodniczącego – weszli także: dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego – Wiceprzewodniczący od 5 września 2014 r. (członek od 30 czerwca 2014 r.) oraz dr hab. Adam Krzywoń – Sekretarz od 5 września 2014 r. (od 30 czerwca 2014 r.).

Ponadto w składzie Rady Legislacyjnej XII kadencji znaleźli się:

⁶⁵ Opinia z 13 maja 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw; opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany; opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

⁶⁶ Opinia z 8 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów; opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany, opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

1. prof. dr hab. Bogusław Banaszak (od 1 kwietnia 2016 r. do 9 stycznia 2018 r., zmarł w trakcie kadencji),
2. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Gdańskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
3. doc. dr Beata T. Bieńkowska (od 1 kwietnia 2016 r.),
4. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 30 czerwca 2014 r.),
5. dr hab. Marek Dobrowolski (od 1 kwietnia 2016 r.),
6. dr hab. Adam Doliwa, prof. Uniwersytetu w Białymstoku (od 30 czerwca 2014 r.),
7. prof. dr hab. Antoni Hanusz (od 1 kwietnia 2016 r.),
8. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 30 czerwca 2014 r.),
9. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska (od 30 czerwca 2014 r.),
10. prof. dr hab. Anna Łabno (od 1 kwietnia 2016 r.),
11. dr hab. Wojciech Orłowski, prof. Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej (od 30 czerwca 2014 r.),
12. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
13. prof. dr hab. Jakub Stelina (od 30 czerwca 2014 r.),
14. dr hab. Bogumił Szmulik, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego (od 1 kwietnia 2016 r.),
15. prof. dr hab. Karol Weitz (od 30 czerwca 2014 r. do 15 grudnia 2014 r., odwołany w związku z przyjęciem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego),
16. dr hab. Piotr Marcin Wiórek (od 1 czerwca 2018 r.),
17. dr hab. Marcin Wiącek, prof. Uniwersytetu Warszawskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
18. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz (od 30 czerwca 2014 r.),
19. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 30 czerwca 2014 r.).

2. Tryb działania Rady Legislacyjnej

Opinie Rady Legislacyjnej przygotowywane były w postaci projektów opinii przez referentów wyznaczanych spośród członków Rady Legislacyjnej przez jej Przewodniczącego. Następnie na posiedzeniach plenarnych, które odbywały się co miesiąc (w wyjątkowych wypadkach dwa razy w miesiącu), projekty opinii poddawane były dyskusji, w wyniku której referenci i Przewodniczący ustalali ostateczne brzmienie opinii

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

Rada Legislacyjna wzbogacała 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, prawie wszystkie projekty ustaw lub założeń projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej kilkanaście razy ukazywały się w prasie i telewizji (przede wszystkim w „Dzienniku Gazeta Prawna”, „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej” oraz w serwisach informacyjnych m.in. „Wiadomości” TVP 1, „Panoramy” TVP 2 i „Wydarzeniach” Polsat).

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 **49** posiedzeniach **148** spraw, opracowując **2** stanowiska i **146** opinii, w tym: **126** opinii o projektach ustaw, **14** opinii o projektach założeń

projektów ustaw, 6 opinii dotyczących innych aktów normatywnych. Wybrani członkowie RL wydali ponadto 2 opinie odrębne.

W okresie sprawozdawczym, członkowie Rady Legislacyjnej przygotowali następującą liczbę opinii:

1. prof. dr hab. Mirosław Stec (przewodniczący) – 7 opinii,
2. dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego (wiceprzewodniczący) – 40 opinii,
3. dr hab. Adam Krzywoń (sekretarz) – 28 opinii,
4. prof. dr hab. Bogusław Banaszak – 5 opinii,
5. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego – 36 opinii,
6. doc. dr Beata T. Bieńkowska, Uniwersytet Warszawski – 6 opinii,
7. prof. dr hab. Marek Bojarski – 18 opinii,
8. dr hab. Marek Dobrowolski – 11 opinii,
9. dr hab. Adam Doliwa, prof. Uniwersytetu w Białymstoku (od 30 czerwca 2014 r.) – 29 opinii,
10. prof. dr hab. Antoni Hanusz – 14 opinii,
11. prof. dr hab. Dariusz Kijowski – 43 opinie,
12. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska – 35 opinii,
13. prof. dr hab. Anna Łabno (od 1 kwietnia 2016 r.) – 7 opinii,
14. dr hab. Wojciech Orłowski, prof. Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej – 9 opinii,
15. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego – 24 opinie,
16. prof. dr hab. Jakub Stelina – 24 opinie,
17. dr hab. Bogumił Szmulik, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego – 8 opinii,
18. prof. dr hab. Karol Weitz – 3 opinie,
19. dr hab. Marcin Wiącek, prof. Uniwersytetu Warszawskiego – 21 opinii,
20. dr hab. Piotr Marcin Wiórek – 0 opinii,
21. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz – 18 opinii,
22. prof. dr hab. Anna Wyrozumska – 20 opinii.

W załączniku 2 znajdują się tytuły opinii sporządzonych przez członków Rady Legislacyjnej w okresie XII kadencji.

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **102** odpowiedzi na opinie i stanowiska Rady od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **71** % wszystkich opinii.

4. Działalność wydawnicza

Od 1994 r. 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” w okresie sprawozdawczym był 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) **16** numerów czasopisma o łącznej objętości około **192** arkuszy wydawniczych. Odbyły się **49** posiedzenia Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzające koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z około **120** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. **65** artykułów, **96** opinii i stanowisk Rady Legislacyjnej, **4** artykuły RCL-u, **1** recenzję książki, **1** opinię Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, a także wykazy zawierające około **750** 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 następujących wydarzeniach:

- dr hab. Adam Krzywoń wygłosił wykład pt. „Ocena rządowego procesu legislacyjnego” w dniu 30 czerwca 2014 r. na konferencji „Proces legislacyjny a

wymiar sprawiedliwości w Polsce”, organizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka,

– 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.,

– 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,

– prof. dr hab. Anna Wyrozumska uczestniczyła w dniu 4 grudnia 2014 r. w posiedzeniu międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

– 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 hab. 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 debent. 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 hab. Adam Krzywoń.

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, prof. 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, prof. 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, prof. A. Krzywoń, prof. M. Wiącek).

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



