

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ XI KADENCJI

(od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.)

I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 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. systemu prawa, odnoszące się do poszczególnych gałęzi prawa; 4. techniki legislacyjnej.

1. Problematyka konstytucyjna

1.1. Podmioty konstytucyjnych praw i wolności politycznych

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wypowiedziała się co do aspektu podmiotowego zagwarantowanej w art. 11 ust. 1 Konstytucji wolności zrzeszania się w partiach politycznych¹. Zdaniem Rady Legislacyjnej dopuszczalne jest przyjęcie interpretacji zakładającej, że przepis ten nie stoi w sprzeczności z rozwiązaniem ustawowym dopuszczającym członkostwo w partiach politycznych obywateli UE stale zamieszkujących w Polsce. W swojej opinii Rada zaakcentowała ten ostatni wymóg – skoncentrowania swojej działalności życiowej w Polsce, gdyż dzięki temu można wykazać pewnego rodzaju więź z Rzeczpospolitą, a osoba taka posiada niekwestionowany interes w uczestniczeniu na terytorium RP w polityce samorządu terytorialnego i polityce Unii Europejskiej. Rada Legislacyjna zasygnalizowała również, że rozwiązaniem lepszym od usuwania ewentualnych sprzeczności prawa krajowego z prawem unijnym w drodze interpretacji byłaby odpowiednia nowelizacja Konstytucji RP. Pożądana byłaby modyfikacja nie tylko art. 11 ust. 1

¹ Opinia dot. interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

Konstytucji, lecz także uwzględnienie w polskiej ustawie zasadniczej kategorii obywatelstwa UE w sposób kompleksowy.

1.2. Źródła prawa oraz zasada wyłączności ustawy

Rada Legislacyjna wypowiedziała się na temat konstytucyjnego podziału na akty prawa wewnętrznego oraz akty normatywne powszechnie obowiązujące. W jednej z opinii sygnalizowano, że planowane przez projektodawcę „zasadnicze kierunki polityki karnej” stanowią w myśl art. 93 Konstytucji tzw. akty prawa wewnętrznego, co oznacza, że będą one obowiązywały jedynie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt. W związku z tym Rada zauważyła, że w obecnym stanie prawnym brak jest organizacyjnej podległości Prokuratora Generalnego (całej instytucji prokuratury) wobec Rady Ministrów, co w konsekwencji pozwoliło na postawienie tezy, że ustalenie konkretnych kierunków polityki karnej przez Radę Ministrów nie będzie wiążące dla prokuratury i nie spowoduje żadnych obowiązków prawnych².

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wypowiedziała się także na temat zakresu obowiązywania innego rodzaju aktów wewnętrznych – uchwał Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i ich skuteczności w stosunku do banków komercyjnych³. Rada Legislacyjna krytycznie odniosła się do możliwości nakładania obowiązków na podmioty niebędące w strukturze organizacyjnej podległości wobec BFG. W przedmiotowej opinii pojawiła się także kwestia wyłączności ustawy w nakładaniu podatków i innych danin publicznych. Rada Legislacyjna zasygnalizowała, że sposób ustalania wysokości opłaty ostrożnościowej stoi w sprzeczności z zasadą wyłączności ustawy w sprawach danin publicznych (art. 217 Konstytucji). Do takiej opłaty mają bowiem wprost zastosowanie konstytucyjne zasady w postaci konieczności ujmowania w ustawie wszystkich zasadniczych elementów obowiązku daninowego (w szczególności podmiotu, przedmiotu oraz stawki podatkowej). Zamieszczenie takich elementów w innych aktach normatywnych (nawet w powszechnie obowiązującym rozporządzeniu) nie jest natomiast wystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego.

Rada Legislacyjna podkreślała także doniosłość reguły ustawowej ingerencji w prawo do prywatności. Konsekwencją tej konstytucyjnej zasady jest to, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (art. 51 ust. 1 Konstytucji). W kontekście tych konstytucyjnych unormowań Rada

² Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw.

³ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Legislacyjna oceniała propozycję regulacji dotyczącej przetwarzania danych osobowych, by stwierdzić, że przeczy ona przytoczonej zasadzie wyłączności ustawy w kształtowaniu obowiązku jednostek do przekazywania władzy publicznej informacji chronionych prawem do prywatności oraz nie precyzuje choćby podstawowych elementów samego obowiązku przekazywania danych⁴.

1.3. Zasada określoności ustawowej ingerencji w prawa i wolności jednostek oraz poszczególne konstytucyjne prawa i wolności

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna zauważyła również, że przesłanka konstytucyjnej wyłączności ustawy wiąże się z kwestią warunku kompletności regulacyjnej, rozumianego jako wymóg jasności i precyzji pojęć używanych w ustawie, w celu ścisłego określenia zakresu ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek⁵.

Rada Legislacyjna wskazywała także, że niektóre z opiniowanych rozwiązań mogą prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w zakresie postępowania karnego. W szczególności chodziło o materialne działania referendarzy sądowych (wydawanie orzeczeń kończących postępowanie karne) związanych z wymierzaniem sprawiedliwości, które tworzyły ryzyko naruszenia gwarancji wynikających z art. 45 Konstytucji⁶.

1.4. Upoważnienia do wydawania rozporządzeń

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna o wiele rzadziej niż w roku 2011 sygnalizowała problematykę nieodpowiedniego sformułowania przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń. Zdarzały się jednak projekty rozwiązań, które budziły wątpliwości głównie natury legislacyjnej. Rada Legislacyjna zauważała nieścisłości w definiowaniu pojęć stosowanych w projektowanych przepisach, niedostatek przepisów udzielających upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, brak precyzji w ich redagowaniu i proponowanie rozwiązań o wątpliwej skuteczności⁷.

1.5. Zawody regulowane oraz zawody zaufania społecznego

⁴ Opinia dot. kwestii przetwarzania danych osobowych określanych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013.

⁵ Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

⁶ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw.

⁷ Opinia z 12 października 2012 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

Rada Legislacyjna analizowała także konstytucyjną granicę tworzenia zarówno zawodów regulowanych, jak i zawodów zaufania społecznego. Sygnalizowano, że ustawodawca musi pamiętać, iż nadanie jakiejś profesji tego ostatniego statusu łączy się z wykreowaniem specyficznej sytuacji prawnej i działanie to uwarunkowane jest spełnieniem kryterium proporcjonalności (art. 2 Konstytucji). Ponadto, art. 17 ust. 1 Konstytucji, pozwalając na sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, nie upoważnia samorządów zawodowych do samoistnego, dowolnego i pozaustawowego ingerowania w konstytucyjnie chronioną sferę wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji)⁸.

1.6. Przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej

W analizowanym okresie Rada Legislacyjna zajmowała się specyficznym zagadnieniem dotyczącym możliwości przekazywania kompetencji organów władzy publicznej organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej⁹. Rada zwróciła uwagę, że przedstawiona propozycja ustanawia specyficzny mechanizm prawny, w którym dochodzi do delegowania zadań i obowiązków organów władzy publicznej na podmioty obce. Rozwiązanie takie – mimo że wynika z bezpośrednio stosowanych na terytorium RP aktów Unii – musi zapewniać poszanowanie wszystkich konstytucyjnych praw i wolności przysługujących działającym na polskim rynku przedsiębiorcom, w szczególności gwarancji dla jednostek wynikających z art. 2, art. 7, art. 45 i art. 78 Konstytucji. Rada Legislacyjna podkreślała, że niezwykle rozważnie należy podejść do możliwości przenoszenia do realizacji na podmioty zagraniczne tych elementów zadań polskich organów publicznych, które mają charakter *stricte* władczy (władcze środki nadzoru). Chodzi bowiem o utrzymanie gwarancji procesowych związanych z możliwością wniesienia środka prawnego w toku postępowania administracyjnego oraz z uprawnieniem do zaskarżenia takich rozstrzygnięć do sądu.

1.7. Zwierzchnictwo nad służbą cywilną oraz dowodzenie rodzajami Sił Zbrojnych RP

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna dokonała interpretacji art. 153 Konstytucji, którego istota daje się sprowadzić do nałożenia przez ustrojodawcę na organy państwowe (zwłaszcza ustawodawcę), przez zapowiedź wydania stosownej ustawy,

⁸ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów.

⁹ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw.

obowiązku powołania korpusu służby cywilnej, który działa w urzędach administracji rządowej, pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów i posiada ściśle określone cele. Rada zaznaczyła, że owe minimum konstytucyjne musi być respektowane przez parlament, a Konstytucja tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym. Rada Legislacyjna przypomniała także, że tworząc owe ramy, ustawodawca powinien brać pod uwagę treść art. 148 pkt 7 Konstytucji. Stanowi on, że Prezes Rady Ministrów sprawuje zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników administracji rządowej. Za niedopuszczalne w świetle obu wspomnianych przepisów należy zatem uznać ustawowe odbieranie tego zwierzchnictwa, czy to wprost, czy w drodze nie do końca jasnych mechanizmów „działania w imieniu” Prezesa Rady Ministrów¹⁰.

Zdaniem Rady Legislacyjnej w analizowanym okresie pojawiły się wypadki niedostatecznego umotywowania projektów z punktu widzenia założonych celów proponowanych regulacji oraz ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi. Taka konstatacja w szczególności jest uzasadniona na tle opinii, w której Rada Legislacyjna analizowała proponowaną przez projektodawcę nową strukturę i sposób dowodzenia Siłami Zbrojnymi¹¹.

2. Prawo Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe

W zakresie wykonywania prawa Unii Europejskiej Rada Legislacyjna pragnie odnotować problemy związane z prawidłową implementacją dyrektyw oraz zapewnieniem stosowania aktów delegowanych Komisji Europejskiej wydanych na podstawie kompetencji delegowanych przez Radę lub Parlament Europejski w polskim porządku prawnym¹². Dotyczyły one prawidłowego transponowania dyrektywy, której celem było stworzenie systemu kontroli wykonywania zobowiązań wynikających z rozporządzeń delegowanych, dostosowania pojęć i instytucji kilku ustaw prawa polskiego do odrębnego systemu pojęć i instytucji prawnych wyznaczających zakres i sposób stosowania na obszarze UE dyrektywy, właściwego operowania terminologią wprowadzoną przez traktat z Lizbony, np. pojęciami aktów ustawodawczych, nieustawodawczych czy delegowanych, nadmiernego korzystania z odesłania do innych ustaw, braku tabeli zgodności pomiędzy dyrektywą a środkami transpozycji, do której sporządzenia dyrektywa zachęca, a która zdecydowanie ułatwiłaby działanie wszystkim organom zobowiązanym do jej wdrożenia. Rada Legislacyjna

¹⁰ Stanowisko Rady Legislacyjnej dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

¹¹ Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw.

¹² Opinia o projekcie ustawy o etykietowaniu produktów związanych z energią.

odnotowała także w tym wypadku znaczne opóźnienie wykonania dyrektywy w prawie polskim i ukrywanie tego faktu w przepisach dotyczących wejścia w życie ustawy. Pojawił się także problem sformułowania przepisu upoważniającego do stosowania mechanizmu przewidzianego w ustawie do przyszłych rozporządzeń delegowanych.

Rada Legislacyjna zwracała także uwagę na problemy terminologiczne pojawiające się w związku z tłumaczeniem zwrotów prawnych i prawniczych z języków angielskiego, niemieckiego i francuskiego¹³. Czasami zauważano także nieścisłości w zakresie źródeł zobowiązań międzynarodowych RP i prawa Unii Europejskiej oraz zwracano uwagę, że projekty aktów nie wskazują jasno zakresu niezbędnych dostosowań czy nie zawierają tabel porównawczych, które w opinii Rady Legislacyjnej powinny stanowić punkt wyjściowy wszelkich prac legislacyjnych¹⁴.

Generalnym mankamentem był również brak pogłębionej analizy regulacji prawa krajowego w wypadkach, w których w grę wchodzi ich ocena z punktu widzenia zgodności z prawem Unii Europejskiej i mogącej powstać – w sytuacji braku takiej zgodności – potrzeby zmian prawa krajowego. Przykładem może być kwestia statusu notariuszy w prawie polskim w związku z projektowanym zniesieniem wymagania posiadania polskiego obywatelstwa jako warunku powołania na stanowisko notariusza w odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej¹⁵.

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. Niektóre z tych opinii – zwłaszcza z zakresu prawa i postępowania karnego oraz prawa administracyjnego – dotyczyły istotnych kwestii konstytucyjnych czy legislacyjnych. W związku z tym, zostały one omówione w odpowiednich częściach niniejszego sprawozdania. W kontynuacji dokonano natomiast krótkiego podsumowania poruszanych przez Radę Legislacyjną zagadnień, które dotyczą szeroko rozumianego prawa finansowego oraz cywilnego.

3.2. Prawo podatkowe oraz finansowe

¹³ Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw.

¹⁴ Opinia o projekcie założeń do projektu ustawy o wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu podatków, ceł i innych należności publicznoprawnych.

¹⁵ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów.

W związku z opiniowanymi przez Radę Legislacyjną projektami ustaw dotyczącymi finansów publicznych zwracano uwagę na kwestie właściwego okresu *vacatio legis* w odniesieniu do ustaw, które zmieniają w istotny sposób zakres opodatkowania oraz na problem właściwej synchronizacji z rokiem podatkowym, który nie zawsze pokrywać musi się z rokiem kalendarzowym. Rada Legislacyjna sygnalizowała, że takie modyfikacje wymagają odpowiednich przepisów przejściowych i nie mogą być wprowadzone bez równoległej zmiany innych przepisów (dotyczących np. prawa bilansowego). Akcentowano, że ustawodawca ma prawo do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia lub wyeliminowania niekorzystnych dla interesów fiskalnych państwa zachowań podatników, o ile jednak nie narusza to wynikających z Konstytucji wartości, takich jak ochrona praw nabytych oraz pewność prawa¹⁶.

Konieczność przewidzenia odpowiedniego okresu przejściowego zasygnalizowano również przy opiniowaniu zmian w ustawie o finansach publicznych związanych z wprowadzeniem tzw. reguły wydatkowej w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które zaburzały roczny cykl planowania budżetowego, skutkując koniecznością korekt uchwał budżetowych w trakcie roku budżetowego¹⁷. Rada Legislacyjna podkreślała, że wprowadzanie reguł dyscyplinujących samorządy do bardziej restrykcyjnej polityki budżetowej w imię ochrony tak fundamentalnej wartości, jaką jest przestrzeganie konstytucyjnych i traktatowo określonych wartości dotyczących stabilności finansów publicznych, jest uzasadnione, choć może być dokonane jedynie drogą regulacji ustawowych, a nie decyzjami Ministra Finansów. Stąd też zastrzeżenia Rady dotyczące projektowanych zmian w ustawie o finansach publicznych związane były z jednej strony z nadmierną restrykcyjnością reguły dotyczącej limitowania deficytu w sektorze samorządowym, brakiem wyraźnego określenia kręgu podmiotów, których zadłużenie byłoby brane pod uwagę, a także uzasadnionymi obawami samorządów co do nadmiernego osłabiania ich zdolności do podejmowania działań prorozwojowych, w tym absorpcji środków europejskich.

3.3. Prawo i postępowanie cywilne

W zakresie prawa cywilnego Rada Legislacyjna krytycznie odniosła się do konstrukcji roszczenia o zawarcie umowy najmu, o nieustalonej treści, przy jednoczesnym nienadaniu

¹⁶ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

sądowi kompetencji do ukształtowania treści stosunku najmu¹⁸. Z drugiej strony Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła ideę umożliwienia likwidacji wspólnot gruntowych. Aprobata zyskał projekt wprowadzający możliwość przekształcenia wspólnot w klasyczną współwłasność regulowaną w kodeksie cywilnym. Wątpliwości budziło jednak uznanie za wystarczającą do takiego przekształcenia większości głosów, która nie wymaga jednomyślności, co może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej¹⁹.

Aktywność legislacyjna w dziedzinie postępowania cywilnego co do zasady zasługuje na pozytywną ocenę. Dotyczy to proponowanych zmian w zakresie dalszej informatyzacji postępowania cywilnego. Niemniej zastrzeżenia Rady Legislacyjnej budziły próby przyjmowania rozwiązań, które zmierzają do usprawnienia postępowania za wszelką cenę, nawet kosztem jego rzetelności. Do takich zaliczyć należy propozycje zmian dotyczące sporządzania uzasadnień orzeczeń, w tym w szczególności koncepcję tzw. ustnych uzasadnień. Propozycje te są ponadto przykładem niedobrego założenia legislacyjnego, jakoby problemy praktyki związane z czasochłonnością sporządzania uzasadnień orzeczeń należało rozwiązywać głównie przez zmiany normatywne zwalniające sędziów z obowiązku motywacji swoich rozstrzygnięć, a nie przez podnoszenie ich umiejętności w tym zakresie²⁰.

4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna przedstawiła dwie opinie dotyczące reformy rządowego procesu legislacyjnego. W pierwszej z nich Rada krytycznie odniosła się do propozycji znacznego skrócenia terminu, w jakim podmiot uczestniczący w procesie konsultowania i uzgadniania dokumentów rządowych ma zająć stanowisko wobec projektu, gdyż w zestawieniu ze sobą dwóch wartości: szybkości i jakości stanowionego prawa – zdaniem Rady – należy dać pierwszeństwo niewątpliwie tej drugiej. Rada zwróciła także uwagę na fundamentalne zagadnienie opracowywania aktów wykonawczych do ustaw, postulując większy stopień skoordynowania z opracowywaniem projektu ustawy. Bardzo istotnym zagadnieniem poruszonym w tej opinii była konieczność sprecyzowania momentu, w którym projekty aktów normatywnych są przekazywane Radzie do zaopiniowania. W zaproponowanym ujęciu Rada jest bowiem włączona w tryb uzgodnień prowadzony przez organ wnioskujący, podobnie jak wszyscy pozostali uczestnicy tego procesu. Z dotychczasowych doświadczeń, jak i ustawowej roli Rady Legislacyjnej wynika natomiast, że

¹⁸ Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów.

¹⁹ Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

²⁰ Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

powinna być ona konsultowana na możliwie najpóźniejszym etapie prac legislacyjnych, tj. w sytuacji, w której projekt po zakończonych uzgodnieniach międzyresortowych nie podlega już dalszym modyfikacjom i jest przekazywany komitetowi stałemu RM. Co za tym idzie, Rada Legislacyjna w swojej opinii zaproponowała dokonanie odpowiednich uściśleń i modyfikacji w poszczególnych procedurach rządowych²¹.

W drugiej opinii dotyczącej rządowego procesu legislacyjnego Rada Legislacyjna zwróciła uwagę, że modyfikacja Regulaminu Pracy Rady Ministrów w zakresie opracowywania OSR powinna być zrekompensowana wymogiem sporządzania bardziej precyzyjnych i konkretnych uzasadnień projektów ustaw. Zauważono, że w obecnej chwili uzasadnienia powielają często przepisy samego projektu i nie spełniają swojej funkcji w postaci wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy w brzmieniu przedstawionym w projekcie tej ustawy, a proponowane rozwiązania budzą poważne zastrzeżenie. Nie zamierza się bowiem narzucić na formułujących rządowe projekty aktów prawnych obowiązku uzasadnienia zastosowania w projekcie przepisu o właśnie takiej, a nie innej treści²².

Innymi problemami z zakresu techniki legislacyjnej, na które zwracano uwagę, było zamieszczanie w projekcie ustawy przepisów stanowiących, że dotychczas wydane przepisy wykonawcze zachowują moc, jeżeli nie są sprzeczne z ustawą nowelizującą. Zdaniem Rady, która zgodziła się z możliwością uchylania i utrzymywania w mocy przez ustawodawcę przepisów wykonawczych, powyższe sformułowanie nie jest poprawne. Oznacza ono bowiem, że do szeroko rozumianego systemu prawa zostaje wprowadzona przesłanka ocenna stosowania aktów wykonawczych. Każdy podmiot (także organ władzy publicznej, np. sąd czy jednostka) sięgający do tekstu aktu normatywnego musi zatem samodzielnie ocenić, czy znowelizowana treść ustawy pozwala na stosowanie dotychczasowych przepisów wykonawczych²³.

Rada Legislacyjna podkreślała także brak uzasadnienia dla stanowienia nowych aktów prawnych w sytuacji, gdy zmiana regulacji wynikająca z konieczności implementacji unijnych dyrektyw mogłaby polegać na nowelizacji obecnych ustaw. Powyższa tendencja zasługuje na szczególnie negatywną ocenę w wypadkach, gdy projektowana ustawa prowadziła do dekodyfikacji lub dekoncentracji przepisów przewidzianych w ustawie kluczowej dla danej dziedziny prawa²⁴. Problemem z zakresu techniki legislacyjnej było także

²¹ Opinia w sprawie propozycji RCL dotyczącej usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego (część I).

²² Opinia w sprawie propozycji RCL dotyczących nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²³ Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw.

²⁴ Opinia o projekcie założeń do ustawy o wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu podatków, ceł i innych należności publicznoprawnych.

przenoszenie konstrukcji prawnych właściwych jednej gałęzi prawa do drugiej, bez wnikliwej analizy prawnych konsekwencji takich modyfikacji, czego przykładem może być określanie „znamion czynów” przy sankcjonowaniu karą pieniężną niewykonania obowiązku z zakresu prawa administracyjnego²⁵.

5. Uwagi końcowe

Rada Legislacyjna pragnie zwrócić uwagę na zagadnienie opracowywania rozwiązań legislacyjnych wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim wyprzedzeniem. Obserwowana praktyka przystępowania do wdrażania ich w ostatnim możliwym terminie powoduje, że najczęściej brakuje czasu na dogłębną analizę przygotowanego projektu zmian aktu normatywnego i oceny przyjętego rozwiązania zarówno co do jego poprawności legislacyjnej, jak i zrealizowania zamierzonego i nakazanego przez sąd konstytucyjny skutku²⁶.

W roku sprawozdawczym negatywnym doświadczeniem Rady Legislacyjnej były także wypadki próśb o opinie do projektów ustaw, wpływające w niewłaściwym czasie ze względu na etap procesu legislacyjnego. Moment ten zbiegał się z datą przekazywania projektów aktów do konsultacji społecznych albo nieznacznie tylko był późniejszy, co oznaczało, że efekt tych konsultacji nie mógł znaleźć odzwierciedlenia w treści projektów, zbyt wcześnie przekazywanych Radzie w celu wyrażenia przez nią opinii prawnej. W konsekwencji okazywało się, że Rada wydawała opinie w stosunku do projektów następnie istotnie zmienionych w wyniku uwzględnienia postulatów rozmaitych środowisk konsultacyjnych. W tej sytuacji opinie Rady Legislacyjnej odnoszące się czasem do historycznych projektów miały połowiczny, zasadniczo jedynie informacyjny skutek dla podmiotu, który o nie występował. Tytułem przykładu należy wskazać projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 9 lipca 2012 r.). Po przedstawieniu przez Radę Legislacyjną opinii z dnia 14 września 2012 r. został jej przedłożony projekt nowej ustawy o prokuraturze wraz z projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (oba opatrzone datą 3 października 2012 r.). Skutkiem tej sekwencji prac nad ustawą o prokuraturze była niemożność uwzględnienia przez

²⁵ Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

²⁶ Z sytuacją taką Rada Legislacyjna spotkała się w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, realizującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09). Na skutek przedłożenia projektu opinii na ok. 2 miesiące przed datą upływu terminu wyznaczonego przez sąd konstytucyjny istniała realna obawa czasowego usunięcia z polskiego systemu prawnego przepisu Kodeksu karnego penalizującego przestępstwa przeciwko prawom pracowników (art. 218).

projektodawcę stanowiska Rady Legislacyjnej, wyrażonego w opinii z dnia 14 września 2012 r. w każdym aspekcie wówczas zgłoszonych zastrzeżeń w odniesieniu do postanowień transponowanych do późniejszego projektu z projektu z dnia 9 lipca 2012 roku. Na przeszkodzie stał pośpiech prac. Podobna sytuacja wystąpiła na gruncie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (wersja z dnia 2 listopada 2012 r.). Zanim Rada Legislacyjna przyjęła projekt opinii w tej sprawie, otrzymała przekazany przez RCL kolejny projekt z wnioskiem o opinię prawną (opatrzonej datą 14 stycznia 2013 r.). Oba projekty istotnie się od siebie różniły.

Z kolei w wypadku projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego, przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego (wersja z dnia 23 stycznia 2011 r.), po przedstawieniu opinii przez Radę Legislacyjną z dnia 22 marca 2012 r. powstała kolejna jego wersja. Mimo doniosłości wprowadzonych do projektu Komisji Kodyfikacyjnej zmian, Rada Legislacyjna nie została poproszona o kolejną opinię. Zapewniono tylko, przez udział jej przedstawiciela, możliwość ustnego wyrażenia opinii o nowej propozycji podczas spotkania z udziałem przedstawicieli różnych podmiotów zaangażowanych w przedmiotowy projekt.

II. Informacje organizacyjno-statystyczne

1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej XI kadencji i jego zmiany

W dniu 31 grudnia 2012 r. w skład Rady Legislacyjnej wchodziło 13 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 10 czerwca 2011 r.;
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
2. *Wiceprzewodniczący* dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 15 listopada 2011 r.;
członek RL od 29 czerwca 2010 r.),
3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 29 czerwca 2010 r.).
Członkowie:
4. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 1 lutego 2012 r.),
5. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 29 czerwca 2010 r.),
6. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. Uniwersytetu w Białymstoku (od 29 czerwca 2010 r.),
7. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska (od 29 czerwca 2010 r.),
8. dr hab. Małgorzata Korzycka-Iwanow, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 29 czerwca 2010 r.),

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

W okresie sprawozdawczym w dniu 1 lutego 2012 r. Prezes Rady Ministrów powołał w skład Rady Legislacyjnej nowych członków: dra hab. Tomasza Bąkowskiego, prof. Uniwersytetu Gdańskiego, specjalistę z zakresu prawa administracyjnego i dra hab. Krzysztofa Wójtowicza, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalistę z zakresu prawa międzynarodowego.

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. Trzeba zaznaczyć, że mają miejsce sytuacje, w których ze względu na pilność sprawy projekt opinii przygotowany przez referenta (lub kilku referentów) przyjmowany jest przez członków RL w trybie obiegowym lub na posiedzeniu zespołu powoływanego dla danej sprawy.

Rada Legislacyjna wzbogaca swe formy działania, zwłaszcza w wypadkach rozpatrywania skomplikowanych i kontrowersyjnych projektów aktów normatywnych, przez zapraszanie na swe posiedzenia przedstawicieli wnioskodawców i służb legislacyjnych właściwych ministerstw. W okresie sprawozdawczym udział w posiedzeniu Rady Legislacyjnej w dniu 11 maja 2012 r. wzięli przedstawiciel Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – min. Janusz Żbik, Podsekretarz Stanu oraz prof. Zygmunt Niewiadomski (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) i min. Adam Jasser, Podsekretarz Stanu w KPRM. Obradowano nad koncepcją powołania Komisji Kodyfikacyjnej z zakresu prawa inwestycyjno-budowlanego. Na wstępie Przewodniczący RL prof. M. Stec powitał przybyłych gości i po krótkim wprowadzeniu poprosił o zabranie głosu min. Adama

Jassera, który podziękował Radzie Legislacyjnej za wyrażenie zgody na pilne przedyskutowanie ww. tematu. Następnie min. Jasser wprowadził członków Rady w zagadnienie dot. zasadności powołania Komisji Kodyfikacyjnej w zakresie prawa inwestycyjno-budowlanego, której celem byłoby uchwalenie Kodeksu Budowlanego, mającego za zadanie gruntowne i kompleksowe uregulowanie przepisów prawa w tym zakresie. Następnie głos uzupełniający zabrali kolejno min. Janusz Żbik i prof. Zygmunt Niewiadomski. Podczas wystąpienia gości Rada Legislacyjna miała możliwość zapoznania się z opracowaniem przygotowanym przez prof. Z. Niewiadomskiego. Po wystąpieniu gości Przewodniczący RL rozpoczął dyskusję, w której udział wzięli i uwagi zgłosili członkowie RL. Na zakończenie Przewodniczący podsumował dyskusję i zaproponował dalszą współpracę.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są wiążące, choć ich znaczenie i wartość merytoryczna stanowią istotny wkład w proces tworzenia prawa. Rada Legislacyjna wielokrotnie formułowała postulat, by projekty ustawy kierowane pod obrady Rady Ministrów (i jej Stałego Komitetu) zawierały informacje o opinii Rady Legislacyjnej, sposobie i zakresie jej wykorzystania albo wyjaśnienie powodów, dla których projekt ustawy, będący przedmiotem obrad, nie został skierowany do zaopiniowania przez Radę.

Rada Legislacyjna stoi na stanowisku, że pod jej obrady powinny trafiać wyłącznie projekty po zakończonych uzgodnieniach międzyresortowych, uwzględniające społeczne i finansowe skutki ich przyjęcia, czyli ocenę skutków regulacji.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, wszystkie projekty ustaw lub założeń projektów ustaw.

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

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

3. Informacje o sporządzonych opiniach

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

Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **13** posiedzeniach **25** spraw, opracowując **1** stanowisko i **24** opinie, w tym: **13** opinii o projektach ustaw, **8** opinii o projektach założeń projektów ustaw, **3** opinie dot. innych aktów normatywnych. W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **53%** odpowiedzi.

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 Kolegium 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.

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) **4** numery czasopisma o łącznej objętości około **49** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **13** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z około **30** autorami i tłumaczami, redaktorami i redaktorami technicznymi. Opublikowano m.in. **19** artykułów i **2** recenzje, **1** głosę, **24** opinie i stanowiska Rady Legislacyjnej, **21** artykułów RCL-u, a także wykazy zawierające około **400** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

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