

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI**  
**RADY LEGISLACYJNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW**  
**ZA CAŁY OKRES XIII KADENCJI**

(od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej  
połowie sierpnia 2022 r.)

**1. Kadencja i skład osobowy Rady Legislacyjnej XIII kadencji (do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 roku)**

Rada Legislacyjna jest organem o charakterze kadencyjnym: w myśl obowiązujących w Polsce przepisów prawa, kadencja Rady Legislacyjnej trwa cztery lata (w poprzednim stanie prawnym wynikało to z przepisu § 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania<sup>1</sup>, zaś obecnie to samo wynika z przepisu art. 14 ust. 2b ustawy o Radzie Ministrów<sup>2</sup>). W okresie pomiędzy dniem 1 września 2018 r. a dniem napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. funkcjonowała Rada Legislacyjna XIII kadencji<sup>3</sup>.

XIII kadencja Rady Legislacyjnej rozpoczęła się w dniu 1 września 2018 r. W tym dniu Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki, powołał w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji 18 osób (bez stopni i tytułów naukowych: Marek Szydło, Elżbieta Karska, Piotr Wiórek, Marek Dobrowolski, Marcin Dyl, Antoni Hanusz, Anna Hrycaj, Jacek Jastrzębski, Małgorzata Korzycka, Beata Kozłowska-Chyła, Anna Łabno, Maciej Marszał, Jakub Stelina, Adam Szafranski, Bogumił Szmulik, Piotr Szymaniec, Krzysztof Warchałowski, Krzysztof Wiak), zaś w dniu 1 października 2018 r. powołał On do tego składu jeszcze jedną osobę (Przemysław Sobolewski). W dniu 10 lipca 2019 r. Pan Premier Mateusz Morawiecki powołał w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji kolejną osobę (Czesław Kłaka). Z kolei w

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21. Powołane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. zostało wydane – podobnie jak obecnie obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2341) – na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>2</sup> W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1535, ze zm. (art. 4 pkt 2 lit. b) powołanej ustawy nowelizującej).

<sup>3</sup> Kadencje Rady Legislacyjnej są liczone od roku 1973, kiedy to zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów została powołana Rada Legislacyjna I kadencji. Sama zaś instytucja Rady Legislacyjnej została utworzona w roku 1972 na podstawie decyzji Nr 93/72 Prezydium Rządu z dnia 28 lipca 1972 r. w sprawie usprawnienia procesu tworzenia prawa (niepublikowana). Na temat historii Rady Legislacyjnej zob. informacje dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej>.

dniu 4 grudnia 2019 r. Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki, odwołał ze składu Rady Legislacyjnej Pana Profesora Jakuba Stelinę. Odwołanie to nastąpiło w związku z wcześniejszym złożeniem rezygnacji przez Pana Profesora Stelinę, motywowanej wybraniem Go przez Sejm RP na funkcję sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 19 października 2020 r. Pan Premier Mateusz Morawiecki odwołał ze składu Rady Legislacyjnej Panią prof. dr hab. Małgorzatę Korzycką (wcześniej złożyła Ona rezygnację z członkostwa w Radzie Legislacyjnej) oraz jednocześnie w tym samym dniu Pan Premier Mateusz Morawiecki powołał w skład Rady Legislacyjnej Pana Grzegorza Prigana, wykonującego zawód adwokata.

Tak więc od dnia 19 października 2020 r. w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji wchodziło 19 osób. Były to następujące osoby:

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

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

3) dr hab. Piotr Marcin Wiórek, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r. i od dnia 23 października 2018 r. pełniący funkcję Sekretarza Rady Legislacyjnej XIII kadencji

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

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

6) adwokat Grzegorz Prigan, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 19 października 2020 r.;

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

8) dr hab. Anna Hrycaj, profesor Uczelni Łazarskiego, najpierw sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, a obecnie sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

9) dr hab. Jacek Jastrzębski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

10) dr hab. Czesław Kłak, najpierw profesor Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, zaś obecnie profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie oraz prokurator Prokuratury Krajowej, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 10 lipca 2019 r.

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

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

13) prof. dr hab. Maciej Marszał, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

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

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

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

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

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

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

Ten powyższy skład osobowy Rady Legislacyjnej XIII kadencji, istniejący od dnia 19 października 2020 r., utrzymał się bez zmian do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r.

## 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 – co wszakże w bieżącym okresie sprawozdawczym nie miało miejsca), projekty opinii poddawane są dyskusji, w wyniku której referenci i Przewodniczący Rady Legislacyjnej oraz pozostali jej członkowie ustalają ostateczne brzmienie opinii Rady Legislacyjnej. Poprawki do projektu opinii przygotowanego przez referenta (wyznaczonego przez Przewodniczącego członka Rady Legislacyjnej) mogą być również i są składane przez pozostałych członków Rady Legislacyjnej w formie elektronicznej, w okresie poprzedzającym posiedzenie, na którym dany projekt opinii będzie rozpatrywany. Należy podkreślić, że wszystkie opinie są wynikiem kolegialnych decyzji Rady Legislacyjnej, ponieważ członkowie Rady Legislacyjnej wnoszą istotne, merytoryczne wartości służące sformułowaniu ostatecznych wersji opinii. Należy zaznaczyć, że mają miejsce sytuacje, w których ze względu na pilność sprawy projekt opinii przygotowany przez referenta (lub referentów) i przedyskutowany na posiedzeniu Rady Legislacyjnej lub wyjątkowo bez dyskusji na posiedzeniu, lecz po przeprowadzeniu wymiany zdań pomiędzy członkami Rady Legislacyjnej za pomocą środków porozumiewania się na odległość, przyjmowany jest później przez członków Rady Legislacyjnej w trybie obiegowym.

W trakcie trwania XIII kadencji Rady Legislacyjnej Przewodniczący Rady Legislacyjnej starał się i stara powierzać zadanie opracowania poszczególnych projektów opinii Rady Legislacyjnej tylko jednemu lub dwóm członkom Rady Legislacyjnej (zaś bardzo wyjątkowo trzem lub czterem, przy czym te nieliczne wyjątki zachodziły i zachodzą tylko ze względu na bardzo dużą złożoność i zróżnicowanie materii opiniowanego w danym przypadku projektu ustawy). Ograniczenie do jednego lub dwóch liczby członków Rady Legislacyjnej przygotowujących projekty opinii Rady Legislacyjnej pozwala na osiągnięcie istotnych oszczędności finansowych środków publicznych (za opracowanie projektu opinii członkowi Rady Legislacyjnej przysługuje ryczałtowe wynagrodzenie), przy czym nie odbija się to bynajmniej negatywnie na jakości przyjmowanych przez Radę Legislacyjną opinii. Jak bowiem była już o tym mowa, każda opinia prawna Rady Legislacyjnej jest przejawem zbiorowego wysiłku wszystkich jej członków, zaś poszczególni członkowie Rady Legislacyjnej formalnie nie przygotowujący projektu opinii często wnoszą następnie do jego

treści liczne poprawki lub uzupełnienia, zazwyczaj dotyczące tych aspektów lub dziedzin prawa, w których się Oni szczególnie specjalizują.

Rada Legislacyjna może wzbogacać 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, aczkolwiek w bieżącej kadencji Rady Legislacyjnej taka sytuacja nie miała miejsca. W posiedzeniach Rady Legislacyjnej może też uczestniczyć bez prawa głosu Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są formalnie wiążące (w szczególności Rada Legislacyjna nie posiada wobec projektów ustaw żadnej formy weta), choć ich znaczenie i wartość merytoryczna stanowią istotny wkład w proces tworzenia prawa. Opinie Rady Legislacyjnej wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego są dołączane do wniosku o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu danego dokumentu rządowego. Z uwagi na proceduralny tryb prac nad rządowymi projektami ustaw, unormowany w Regulaminie prac Rady Ministrów, Rada Legislacyjna i jej Przewodniczący szczególnie blisko współpracują w procesie legislacyjnym z Przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów.

W bieżącym okresie sprawozdawczym, czyli od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r., Rada Legislacyjna XIII kadencji rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady Legislacyjnej, zdecydowaną większość rozpatrzonych projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej ukazywały się w prasie i mediach elektronicznych, w tym na różnych portalach branżowych i w fachowej prasie branżowej.

W okresie od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. obsługę Rady Legislacyjnej XIII kadencji zapewniał Zespół Obsługi Rady Legislacyjnej w ramach Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaś od dnia 1 stycznia 2022 r. obsługę tę zapewnia – w myśl znowelizowanej ustawy o Radzie Ministrów – Rządowe Centrum Legislacji<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Stanowi o tym art. 14b pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (art. 4 pkt 3 powołanej ustawy nowelizującej). Przepis art. 14b pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. (art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw).

Na początku funkcjonowania Rady Legislacyjnej XIII kadencji została opracowana przez jej Przewodniczącego historia funkcjonowania Rady Legislacyjnej w Polsce, opisująca w oparciu o dokumenty z archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeszłe dzieje tej instytucji, sięgającej swoimi początkami roku 1972<sup>5</sup>. W powyższy sposób starano się podkreślić długą tradycję i ciągłość działania Rady Legislacyjnej przez okres niemal pół wieku, i to w dwóch różnych epokach ustrojowych. Członkowie Rady Legislacyjnej XIII kadencji mają świadomość kontynuowania działalności swoich znakomitych poprzedników, będących czołowymi, a niekiedy wręcz pomnikowymi przedstawicielami polskiej doktryny prawa, a także starają się nawiązywać w swojej pracy do ich zacnego dorobku prawniczego.

### **3. Informacje statystyczne o działalności opiniodawczej i wydawniczej Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 roku do dnia napisania niniejszego sprawozdania**

W okresie sprawozdawczym objętym niniejszym sprawozdaniem, czyli od dnia 1 września 2018 roku do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 roku, 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 rządowych projektów aktów normatywnych, stanowiących podstawę przeprowadzania reform zamierzonych przez Radę Ministrów oraz projektów aktów prawnych dostosowujących system prawa do wymagań Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej.

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

---

<sup>5</sup> Zob. tekst dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej>.

członka Rady Legislacyjnej lub recenzenta spoza Rady Legislacyjnej, wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny.

W roku 2018 Rada Legislacyjna XIII kadencji rozpatrzyła na 4 posiedzeniach 12 spraw, opracowując 12 opinii o projektach ustaw.

W roku 2018 posiedzenia Rady Legislacyjnej XIII kadencji odbyły się w następujących terminach: **26 września 2018 r., 26 października 2018 r., 9 listopada 2018 r. oraz 14 grudnia 2018 r.**

W roku 2018 Rada Legislacyjna XIII kadencji otrzymała 6 odpowiedzi na opinie Rady Legislacyjnej od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi 50% wszystkich opinii.

W okresie sprawozdawczym obejmującym okres od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) 2 numery czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości 24 arkuszy wydawniczych. Odbyły się 4 posiedzenia Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzające koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad 15 autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. 7 artykułów, 10 opinii Rady Legislacyjnej, 1 sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, 1 recenzję książki, a także wykazy zawierające około 69 pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

W roku 2019 Rada Legislacyjna XIII kadencji rozpatrzyła na 12 posiedzeniach lub w trybie obiegowym 33 sprawy, opracowując 33 opinie o projektach ustaw. Rada Legislacyjna nie rozpatrzyła 2 skierowanych do niej projektów ustaw, gdyż już po ich skierowaniu do Rady Legislacyjnej zostały one wycofane przez wnioskodawców.

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

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała 15 odpowiedzi na opinie Rady Legislacyjnej od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi 45,4% wszystkich opinii.

W okresie sprawozdawczym obejmującym rok 2019 przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **4** numery czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości około **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad **30** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. **10** artykułów, **22** opinie Rady Legislacyjnej, **1** sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, **1** głosę, **1** recenzję książki, a także wykazy zawierające około **205** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

W 2020 r. Rada Legislacyjna XIII kadencji rozpatrzyła na **12** posiedzeniach (2 stacjonarnych i 10 online) lub w trybie obiegowym **36** spraw i opracowała **29** opinii o projektach ustaw oraz **4** opinie, które nie dotyczyły projektów ustaw.

W 2020 r. posiedzenia Rady Legislacyjnej odbyły się w następujących terminach: **31 stycznia 2020 r.**, **21 lutego 2020 r.**, **13 marca 2020 r.**, **24 kwietnia 2020 r.**, **29 maja 2020 r.**, **19 czerwca 2020 r.**, **3 lipca 2020 r.**, **28 sierpnia 2020 r.**, **18 września 2020 r.**, **16 października 2020 r.**, **27 listopada 2020 r.** oraz **11 grudnia 2020 r.**

W roku 2020 Rada Legislacyjna otrzymała **17** odpowiedzi na swoje opinie od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **51,50%** wszystkich opinii.

W roku 2020 przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **4** numery czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości ok. **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad **30** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in.: **12** artykułów, **22** opinie Rady Legislacyjnej, **1** sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, **2** glosy, **1** recenzję książki, a także wykazy zawierające mniej więcej **295** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

W 2021 r. Rada Legislacyjna XIII kadencji rozpatrzyła na **12** posiedzeniach online lub w trybie obiegowym **25** spraw i opracowała **25** opinii o projektach ustaw. Rada Legislacyjna nie rozpatrzyła 1 skierowanego do niej projektu ustawy, gdyż już po skierowaniu go do Rady



Legislacyjnej został on wycofany przez wnioskodawcę. Był to projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W 2021 r. posiedzenia Rady Legislacyjnej odbyły się w następujących terminach: **22 stycznia 2021 r., 19 lutego 2021 r., 19 marca 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 21 maja 2021 r., 18 czerwca 2021 r., 2 lipca 2021 r., 27 sierpnia 2021 r., 24 września 2021 r., 29 października 2021 r., 26 listopada 2021 r. oraz 10 grudnia 2021 r.**

W roku 2021 Rada Legislacyjna otrzymała **13** odpowiedzi na swoje opinie od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **52%** wszystkich opinii.

W roku 2021 r. przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **4** numery czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości ok. **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad **35** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in.: **13** artykułów, **14** opinii Rady Legislacyjnej, **7** glos, a także wykazy zawierające mniej więcej **260** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

W 2022 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **7** posiedzeniach online lub w trybie obiegowym **14** spraw i opracowała **14** opinii o projektach ustaw. Ponadto do końca bieżącej kadencji Rady Legislacyjnej (tj. do dnia 31 sierpnia 2022 r.) Rada Legislacyjna XIII kadencji zamierza przyjąć jeszcze **7** opinii o rządowych projektach ustaw, nad którymi to opiniami prace aktualnie w Radzie Legislacyjnej trwają.

W 2022 r. posiedzenia Rady Legislacyjnej XIII kadencji odbyły się w następujących terminach: **21 stycznia 2022 r., 18 lutego 2022 r., 18 marca 2022 r., 22 kwietnia 2022 r., 20 maja 2022 r., 10 czerwca 2022 r., 1 lipca 2022 r.**, zaś ostatnie posiedzenie Rady Legislacyjnej XIII kadencji ma się odbyć w dniu **26 sierpnia 2022 r.**

W roku 2022 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania Rada Legislacyjna otrzymała **10** odpowiedzi na swoje opinie od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **71,4%** wszystkich opinii.

W roku 2022 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **1** numer czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości ok. **10** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **8** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”,

zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad 20 autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in.: 7 artykułów, 2 glosy, a także wykazy zawierające mniej więcej 150 pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

Zbierając te powyższe dane z poszczególnych lat funkcjonowania Rady Legislacyjnej XIII kadencji należy je podsumować w sposób następujący. Od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. Rada Legislacyjna rozpatrzyła na 47 posiedzeniach (18 stacjonarnych i 29 online) 120 spraw i opracowała 113 opinii o projektach ustaw oraz 4 opinie, które nie dotyczyły projektów ustaw. To oznacza, że w niniejszym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wydała 117 opinii. Ponadto do końca bieżącej kadencji Rady Legislacyjnej (tj. do dnia 31 sierpnia 2022 r.) Rada Legislacyjna XIII kadencji zamierza przyjąć jeszcze 7 opinii o rządowych projektach ustaw (tj. opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne; opinię o projekcie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i o projekcie ustawy ją wprowadzającej; opinię o projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych; opinię o projekcie ustawy o projekcie ustawy o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa; opinię o projekcie ustawy o parkach narodowych; oraz opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne oraz ustawy – Prawo upadłościowe).

Od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. posiedzenia Rady Legislacyjnej odbyły się w następujących terminach: 26 września 2018 r., 26 października 2018 r., 9 listopada 2018 r., 14 grudnia 2018 r., 11 stycznia 2019 r., 22 lutego 2019 r., 22 marca 2019 r., 12 kwietnia 2019 r., 31 maja 2019 r., 28 czerwca 2019 r., 5 lipca 2019 r., 30 sierpnia 2019 r., 27 września 2019 r., 25 października 2019 r., 29 listopada 2019 r., 13 grudnia 2019 r., 31 stycznia 2020 r., 21 lutego 2020 r., 13 marca 2020 r., 24 kwietnia 2020 r., 29 maja 2020 r., 19 czerwca 2020 r., 3 lipca 2020 r., 28 sierpnia 2020 r., 18 września 2020 r., 16 października 2020 r., 27 listopada 2020 r., 11 grudnia 2020 r., 22 stycznia 2021 r., 19 lutego 2021 r., 19 marca 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 21 maja 2021 r., 18 czerwca 2021 r., 2 lipca 2021 r., 27 sierpnia 2021 r., 24 września 2021 r., 29 października 2021 r., 26 listopada 2021 r., 10 grudnia 2021 r., 21 stycznia 2022 r., 18 lutego 2022 r., 18 marca 2022 r., 22 kwietnia

2022 r., 20 maja 2022 r., 10 czerwca 2022 r., 1 lipca 2022 r. Ostatnie posiedzenie Rady Legislacyjnej XIII kadencji ma się odbyć w dniu **26 sierpnia 2022 r.**

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **61** odpowiedzi na swoje opinie od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **52,1%** wszystkich opinii.

W okresie od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **15** numerów czasopisma Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” o łącznej objętości **178** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **48** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Legislacyjnego”, zatwierdzających koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad **130** autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in.: **49** artykułów, **68** opinii Rady Legislacyjnej, **3** sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej, **12** glos, **3** recenzje książki, a także wykazy zawierające mniej więcej **980** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

#### **4. Zasadnicze problemy prawne analizowane w opiniach Rady Legislacyjnej XIII kadencji**

Szczegółowe podsumowanie treści wszystkich poszczególnych opinii Rady Legislacyjnej XIII kadencji jest zamieszczone w sporządzonych przez Przewodniczącą Rady Legislacyjnej XIII kadencji sprawozdaniach z działalności Rady Legislacyjnej za poszczególne lata (tzn. za lata 2018, 2019, 2020, 2021 oraz 2022 do pierwszej połowy sierpnia 2022 r.), a sporządzonych dla Prezesa Rady Ministrów (poszczególne opinie Rady Legislacyjnej XIII kadencji sporządzone przez nią od roku 2020 są dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna>).

W swoich opiniach przyjętych w okresie od dnia 1 września 2018 r. do dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. Rada Legislacyjna XIII kadencji stwierdziła i zasygnalizowała występowanie w opiniowanych przez nią rządowych projektach ustaw licznych uchybień prawnych o charakterze konstytucyjnym, systemowym, merytorycznym oraz techniczno-legislacyjnym. Należy podkreślić, że właściwie wszystkie te stwierdzone uchybienia nie są bynajmniej problemem nowym w działalności Rady Legislacyjnej, gdyż były one przedmiotem troski i analiz Rady Legislacyjnej również w

poprzednich latach i kadencjach jej funkcjonowania oraz były przy tym wyraźnie podkreślane w sprawozdaniach z działalności Rady Legislacyjnej z ubiegłych lat.

W swoich opiniach wydawanych w aktualnym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna XIII kadencji starała się w szczególności analizować, czy projektowane rozwiązania ustawowe są zgodne z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z gwarantowanymi przez nią prawami i wolnościami jednostek oraz czy ograniczając te prawa i wolności czynią to w sposób proporcjonalny. Rada Legislacyjna XIII kadencji dużą wagę przywiązywała do konieczności normowania uprawnień jednostek w postępowaniu karnym zgodnie ze standardami konstytucyjnymi. Rada Legislacyjna dostrzegała też przypadki, w których projektowane upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie spełnia wymogów wynikających z art. 92 Konstytucji RP.

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

Spora część fragmentów opinii Rady Legislacyjnej XIII kadencji była w bieżącym okresie sprawozdawczym poświęcona problematyce zgodności opiniowanych rządowych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. W wielu przypadkach Rada Legislacyjna stwierdzała niezgodność projektowanych polskich przepisów ustawowych z odnośnymi przepisami prawa unijnego, zwłaszcza jeżeli opiniowany przez nią projekt ustawy dokonywał lub powinien był dokonywać implementacji określonej dyrektywy unijnej lub wykonania określonego unijnego rozporządzenia. Nieprawidłowości w tym względzie w projektowanych ustawach polegały na braku wymaganej implementacji (w przypadku unijnych dyrektyw) lub braku wymaganego wykonania (w przypadku unijnych rozporządzeń) określonych przepisów zawartych w

stosownym akcie prawnym prawa unijnego lub na nieprawidłowej implementacji lub nieprawidłowym wykonaniu tychże przepisów unijnych. Czasami sygnalizowanym przez Radę Legislacyjną problemem był stosunkowo bliski (nieodległy) termin końcowy na wdrożenie przez Polskę odnośnych przepisów prawa unijnego, co groziło niewywiązaniem się przez Polskę w wymaganym terminie z obowiązku implementacji lub wykonania określonych przepisów unijnych.

Warto tu jeszcze zaznaczyć, że Rada Legislacyjna XIII kadencji nie tylko sporządzała opinie o przedstawianych jej przez właściwego wnioskodawcę rządowych projektach ustaw, ale też trzykrotnie sporządziła opinie legislacyjne z własnej inicjatywy, postulując dokonanie określonych zmian legislacyjnych w polskim prawie w przyszłości (Rada Legislacyjna posiada takie prawne kompetencje). Na szczególną uwagę zasługuje tutaj bardzo obszerna opinia Rady Legislacyjnej XIII kadencji w sprawie proponowanych przez Radę Legislacyjną zmian w Kodeksie postępowania cywilnego (opinia przyjęta na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2020 r., numer opinii: 1/20, dostępna na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-24-kwietnia-2020-r-na-temat-proponowanych-przez-rade-legislacyjna-zmian-w-przepisach-kodeksu-postepowania-cywilnego>).

Wspomniano już wyżej, że od dnia napisania niniejszego sprawozdania w pierwszej połowie sierpnia 2022 r. do końca bieżącej kadencji Rady Legislacyjnej, tj. do dnia 31 sierpnia 2022 r., Rada Legislacyjna XIII kadencji zamierza jeszcze przyjąć 7 opinii o przedłożonych jej do zaopiniowania rządowych projektach ustaw. Opinie te zostaną oczywiście doręczone Prezesowi Rady Ministrów, tak jak dzieje się to ze wszystkimi opiniami Rady Legislacyjnej, a ponadto poinformowanie Prezesa Rady Ministrów o ich treści nastąpi w sprawozdaniu z działalności Rady Legislacyjnej za rok 2022, które zostanie sporządzone w roku 2023 przez Przewodniczącą Rady Legislacyjnej XIV kadencji.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej  
przy Prezesie Rady Ministrów

Prof. dr hab. Marek Szydło

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/