

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
RADY LEGISLACYJNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW
ZA ROK 2018

(od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.)

1. Podstawa prawna niniejszego sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (dalej: „Rada Legislacyjna”) zostało sporządzone na podstawie § 6 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania¹. Przepis ten stanowi, że Przewodniczący Rady Legislacyjnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej. Przepis ten obliguje Przewodniczącą Rady Legislacyjnej nie tylko do dokonania technicznej czynności przedstawienia (wysłania) corocznego sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej Prezesowi Rady Ministrów, ale *implicite* również do uprzedniego sporządzenia tego sprawozdania. Coroczne sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej są najpierw przedstawiane Prezesowi Rady Ministrów (jako konstytucyjnemu organowi państwa, przy którym działa Rada Legislacyjna) do Jego wiadomości, a następnie – i to od wielu już lat – są publikowane na stronie internetowej Rady Legislacyjnej², co uzasadnia ich status prawny informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³.

2. Kadencje i skład osobowy Rady Legislacyjnej w roku 2018

Rada Legislacyjna jest organem o charakterze kadencyjnym: w myśl stosownych przepisów prawa, kadencja Rady Legislacyjnej trwa cztery lata (§ 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania). Rok kalendarzowy 2018 był tym okresem czasu, w którym funkcjonowały

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21. Z kolei powołane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

² Zob. sprawozdania dostępne na stronie: <https://radalegislacyjna.gov.pl/rada-legislacyjna>.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

Rady Legislacyjne dwóch kolejnych kadencji, a mianowicie Rada Legislacyjna XII kadencji oraz Rada Legislacyjna XIII kadencji⁴. W objętym niniejszym sprawozdaniem okresie sprawozdawczym (czyli w roku 2018) do dnia 30 czerwca 2018 r. funkcjonowała Rada Legislacyjna XII kadencji, zaś od dnia 1 września 2018 r. działała (i nadal działa) Rada Legislacyjna XIII kadencji.

Rada Legislacyjna XII kadencji została powołana w dniu 30 czerwca 2014 r. W dniu 1 stycznia 2018 r., czyli w pierwszym dniu okresu sprawozdawczego, w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji wchodziło 20 osób. Były to następujące osoby:

1) prof. dr hab. Mirosław Stec, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r. i od tego dnia do dnia 30 czerwca 2018 r. pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Legislacyjnej XII kadencji

2) dr hab. Maciej Kaliński, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r. i od dnia 5 września 2014 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. pełniący funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Legislacyjnej XII kadencji

3) dr hab. Adam Krzywoń, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r. i od dnia 5 września 2014 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. pełniący funkcję Sekretarza Rady Legislacyjnej XII kadencji

4) prof. dr hab. Bogusław Banaszak, profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

5) dr hab. Tomasz Bąkowski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

6) doc. dr Beata Teresa Bieńkowska, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, wchodząca w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

7) prof. dr hab. Marek Bojarski, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, a następnie profesor Wyższej Szkoły Prawa we Wrocławiu, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

8) dr hab. Marek Dobrowolski, pracownik naukowy Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

⁴ 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).

9) dr hab. Adam Doliwa, profesor Uniwersytetu w Białymstoku, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

10) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

11) prof. dr hab. Dariusz Kijowski, profesor Uniwersytetu w Białymstoku, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

12) prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, wchodząca w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

13) prof. dr hab. Anna Łabno, profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, wchodząca w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

14) dr hab. Wojciech Orłowski, profesor Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

15) dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, wchodząca w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

16) prof. dr hab. Jakub Stelina, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

17) dr hab. Bogumił Szmulik, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 1 kwietnia 2016 r.

18) dr hab. Marcin Wiącek, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

19) prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, a następnie profesor Wyższej Szkoły Prawa we Wrocławiu, wchodzący w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

20) prof. dr hab. Anna Wyrozumska, profesor Uniwersytetu Łódzkiego, wchodząca w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji od dnia 30 czerwca 2014 r.

W dniu 9 stycznia 2018 r. zmarł Pan Profesor Bogusław Banaszak. Opuszczone przez Niego miejsce w Radzie Legislacyjnej XII kadencji wakowało do dnia 1 czerwca 2018 r. W tym dniu w skład Rady Legislacyjnej XII kadencji został powołany Pan dr hab. Piotr Marcin Wiórek, pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego.

W dniu 30 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna XII kadencji – w przedstawionym wyżej składzie osobowym – zakończyła swoją działalność w związku z upływem przewidzianej prawem kadencji.

W dniu 1 września 2018 r. rozpoczęła się XIII kadencja Rady Legislacyjnej. W dniu 1 września 2018 r. Prezes Rady Ministrów, Pan Mateusz Morawiecki, powołał w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji 18 osób, zaś w dniu 1 października 2018 r. powołał On do tego składu jeszcze jedną osobę. Wszystkie 19 osób wchodziło w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji do końca objętego niniejszym sprawozdaniem okresu sprawozdawczego (czyli do dnia 31 grudnia 2018 r.) i na dzień składania niniejszego sprawozdania osoby te nadal pełnią funkcje członków Rady Legislacyjnej XIII kadencji. W dniu 31 grudnia 2018 r., czyli w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego, w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji wchodziły 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, pracownik naukowy 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, 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) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

7) dr hab. Anna Hrycaj, profesor Uczelni Łazarskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

8) dr hab. Jacek Jastrzębski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

9) prof. dr hab. Małgorzata Korzycka, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

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

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

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

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

14) prof. dr hab. Jakub Stelina, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

15) dr hab. Adam Szafrąński, 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.

3. Syntetyczna charakterystyka treści opinii Rady Legislacyjnej sporządzonych i przyjętych w 2018 roku

W praktyce podstawową formą działania Rady Legislacyjnej jest sporządzanie opinii o rządowych projektach ustaw. W świetle przepisów prawa regulujących zadania Rady Legislacyjnej nie jest to bynajmniej jedyna forma jej działania⁵, ale statycznie rzecz biorąc

⁵ Oprócz opinii o rządowych projektach ustaw Rada Legislacyjna jest uprawniona do przyjmowania opinii o innych jeszcze dokumentach rządowych (takich jak np. projekty założeń rządowych projektów ustaw, rządowe projekty innych niż ustawy aktów normatywnych), a także może opiniować inne niż rządowe projekty ustaw o szczególnej doniosłości, może formułować wnioski lub opinie w sprawach związanych ze stosowaniem Konstytucji RP lub wdrażaniem prawa Unii Europejskiej lub w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, a także może wydawać opinie wyrażające oceny na temat stosowania prawa lub analizujące potrzebę jego zmian (zob. § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania).

forma ta w poszczególnych latach wyraźnie dominuje w działalności Rady Legislacyjnej. Również w roku 2018 Rada Legislacyjna wykonywała swoje określone prawem zadania głównie poprzez sporządzanie i przyjmowanie opinii o rządowych projektach ustaw. W roku 2018 Rada Legislacyjna sporządziła i przyjęła 28 opinii o rządowych projektach ustaw. Z tych 28 opinii 16 z nich zostało sporządzonych i przyjętych przez Radę Legislacyjną XII kadencji, zaś 12 opinii zostało sporządzonych i przyjętych przez Radę Legislacyjną XIII kadencji.

Poniżej zostanie w sposób syntetyczny podsumowana treść poszczególnych opinii o rządowych projektach ustaw sporządzonych i przyjętych przez Radę Legislacyjną w 2018 roku.

W dniu 12 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna (XII kadencji) przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła projekt tej ustawy jako mający dostosowywać przepisy polskiego prawa do zasad rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w zakresie misji publicznej nadawców radiowych i telewizyjnych oraz udzielania pomocy publicznej nadawcom publicznym. Rada Legislacyjna podniosła pewne szczegółowe zastrzeżenia względem przepisów projektu mówiących o porozumieniach zawieranych pomiędzy Krajową Radą Radiofonii i Telewizji a jednostkami publicznej radiofonii i telewizji, choć ogólnie pozytywnie odniosła się do rozwoju takich jak porozumienia dwustronnych form działania administracji, opartych na podejściu koncyliacyjnym. Rada Legislacyjna sygnalizacyjne podniosła też wątpliwości co do aktualnego sposobu wykonywania przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jej konstytucyjnych funkcji, z związku ze zmianami legislacyjnymi wprowadzonymi w latach 2015 i 2016, co było też sygnalizowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16). Rada Legislacyjna przyznała przy tym, że te ostatnio wspomniane regulacje nie są przedmiotem jej opinii (i projektu ustawy), choć istnieje związek pomiędzy misją publiczną (pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością) a ustawowym statusem i sposobem wykonywania zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

W dniu 12 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Rada Legislacyjna uznała, że przed skierowaniem do dalszych prac legislacyjnych projekt tej ustawy wymaga uzupełnienia i modyfikacji. W szczególności wymaga rozważenia, czy istotnie status prawny wszystkich żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, bez względu na rodzaj pełnionej służby, jest na tyle tożsamy, że

uzasadnia to rozstrzygnięcie twórców projektu o jednolitym traktowaniu tych żołnierzy z punktu widzenia prawa karnego. Rada Legislacyjna nie podzieliła stanowiska twórców projektu ustawy o konieczności zwiększenia uprawnień procesowych Żandarmerii Wojskowej. W związku ze zmianą granicy wieku, do którego na osobach (obywatelach) spoczywają obowiązki w zakresie obronności, Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na konieczność skonstruowania w projekcie ustawy odpowiednich przepisów przejściowych. Rada Legislacyjna zasugerowała ponadto dokonanie przez projektodawcę powtórnej analizy przepisów upoważniających do wydawania aktów wykonawczych.

W dniu 12 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. Rada Legislacyjna poddała analizie i oceniła projekt tej ustawy w sposób bardzo kompleksowy, badając jego aspekty cywilnoprawne oraz zgodność z prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej. Rada Legislacyjna podniosła względem opiniowanego projektu szereg szczegółowych zastrzeżeń, w tym dotyczących używanych tam pojęć „krzywda” i „zadośćuczynienie” oraz zasadności posługiwania się kategorią osoby prawnej prawa publicznego. Rada Legislacyjna stwierdziła, że wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem międzynarodowym budzi kluczowa konstrukcja projektu ustawy, jaką jest: wygaśnięcie w momencie wejścia w życie ustawy wszelkich praw lub roszczeń przysługujących z tytułu przejęcia nieruchomości przez państwo po II wojnie światowej, umorzenie z chwilą wejścia w życie ustawy postępowań sądowych, administracyjnych lub sądowno-administracyjnych dotyczących tych praw lub roszczeń, wyłączenie możliwości żądania wznowienia postępowania w sprawach decyzji o przejęciu nieruchomości i możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanych w tych sprawach, co zamyka drogę dla dochodzenia praw i roszczeń kompensacyjnych w odniesieniu do nieruchomości ziemskich i gruntów warszawskich. Rada Legislacyjna zauważyła ponadto daleko posuniętą kazuistykę w przepisach projektu (jego nadmierne odnoszenie się do konkretnych stanów faktycznych) oraz niedostatki w uzasadnieniu do projektu.

W dniu 26 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W opinii tej podkreślono, że przewidziane w tym projekcie sankcje karne mające być środkiem zwalczania tzw. dopalaczy powinny być – tak jak wszelkie w ogóle środki karne przewidywane przez prawo –

instrumentem ultimatywnym, zaś sięgać po takie środki nie można w sposób automatyczny, jedynie dlatego, że procedury lub kary innego rodzaju okazały się nieskuteczne. Rada Legislacyjna podkreśliła ponadto, że „*możliwość odesłania do rozporządzenia wykonawczego zachodzi wyłącznie w celu skonkretyzowania ustawowo określonych znamion czynów zabronionych, nie zaś w celu ich uzupełnienia o dodatkowe elementy*”, a przy tym jeżeli przewidziane w projekcie ustawy rozporządzenia wykonawcze są przejawem poważnej jakościowej zmiany prawa, to projektodawca powinien dołączyć je do projektu. Rada Legislacyjna aprobuje odniosła się do przewidzianej w projekcie ustawy koncepcji zrównania nowych substancji psychoaktywnych ze środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w zakresie, w jakim przewidziano leczenie i rehabilitację osób od nich uzależnionych oraz wprowadzono bądź rozszerzono dotychczasowe mechanizmy monitorowania i instytucjonalnego przeciwdziałania zjawiskom będącym przedmiotem projektu.

W dniu 26 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera. Rada Legislacyjna rekomendowała prowadzenie dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem, podnosząc jednocześnie wiele szczegółowych zastrzeżeń wobec projektowanych przepisów. Zastrzeżenia te dotyczyły w szczególności: zasadności powierzenia komórce organizacyjnej utworzonej w Straży Granicznej funkcji Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach; zasadności umieszczenia Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej wśród organów właściwych do występowania do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach o dane dotyczące przelotu pasażera; kryteriów przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera; przepisów projektu o karach pieniężnych, w zakresie, w jakim przepisy te powtarzają regulację kodeksową oraz z nie do końca jasnych powodów odchodzą od obowiązujących ogólnych przepisów k.p.a. normujących zasady i warunki nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu.

W dniu 26 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej. W opinii tej Rada Legislacyjna wyraziła pozytywne stanowisko wobec zamiaru ustanowienia nowej agencji wykonawczej mającej realizować zadania państwa w sferze geologii i hydrogeologii oraz mającej przy tym pełnić funkcję państwowej służby geologicznej i hydrogeologicznej. Jednocześnie Rada Legislacyjna zgłosiła szereg zastrzeżeń wobec projektu opiniowanej ustawy, dotyczących w szczególności

zamierzonego odstąpienia od stosowania względem Polskiej Agencji Geologicznej reguł systemu prawa finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie, w jakim spowoduje to pozostawianie jej do dyspozycji niemal całych nadwyżek finansowych. Rada Legislacyjna podniosła ponadto, że w przepisach zawierających regulacje sankcjonowania niektórych zachowań łączących się z funkcjonowaniem Polskiej Agencji Geologicznej nie można zaakceptować kolejności, konstrukcji oraz sposobu ujęcia sankcjonowanych czynów, a nawet ich zamieszczenia właśnie w ustawie o Polskiej Agencji Geologicznej, bez równoczesnego uchylecia podobnych przepisów w ustawie Prawo wodne. Zdaniem Rady Legislacyjnej te przepisy sankcyjne zaprojektowano z naruszeniem określonych zasad techniki prawodawczej.

W dniu 26 stycznia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła projekt tej ustawy jako jej zdaniem zasadniczo prawidłowo implementujący do polskiego prawa przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskaniem, wykorzystaniem i ujawnianiem. Przede wszystkim Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła ideę implementacji powołanej dyrektywy dokonywanej w drodze nowelizacji (zmiany) obowiązującej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, nie zaś poprzez uchwalanie odrębnej ustawy dedykowanej *stricte* problemowi stanowiącemu przedmiot dyrektywy. Ta druga technika prawodawcza oznaczałaby bowiem dalszą dekompozycję źródeł prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji, w sytuacji istnienia w prawie polskim ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Rada Legislacyjna podniosła pewne zastrzeżenia odnośnie prawidłowości implementacji art. 8 ust. 2 powołanej dyrektywy.

W dniu 8 lutego 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że propozycje zawarte w opiniowanym projekcie należy uznać za najdalej idące zmiany Kodeksu postępowania cywilnego w porównaniu z dokonanymi już w historii obowiązywania tego kodeksu, z wyjątkiem nowelizacji będących naturalną konsekwencją zmian społeczno-gospodarczych w Polsce w 1989 r. Rada Legislacyjna zauważyła też, że zmiany przewidywane w projekcie ustawy wpisują się w dostrzegalną od 2011 r. w Polsce tendencję do zmiany polskiego postępowania cywilnego z

modelu liberalnego na model socjalny, wiążący się z potrzebą wyposażenia organu procesowego (sądu) w instrumenty właściwego i ekonomicznego zarządzania postępowaniem cywilnym. Kierunek ten Rada Legislacyjna oceniła ogólnie pozytywnie, zwłaszcza w świetle strategicznego celu projektu ustawy, jakim jest usprawnienie postępowania cywilnego. Rada Legislacyjna zwróciła jednak uwagę, że twórcy projektu ustawy przeceniają rolę szczegółowej regulacji procesowej, mającej na celu przyspieszenie załatwiania spraw, podczas gdy zdaniem Rady Legislacyjnej należy w większym stopniu skupić się na przepisach o charakterze organizacyjnym i ustrojowym. Ponadto usprawniając procedurę trzeba pamiętać o konieczności utrzymania poziomu formalizmu procesowego przyjmowanej regulacji procesowej na właściwym poziomie, tak by nie pozbawiać strony możliwości realizacji jej konstytucyjnego prawa do sądu.

W dniu 23 lutego 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W swojej opinii Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła proponowane rozwiązanie polegające na kwalifikacji fałszerstwa licznika całkowitego przebiegu pojazdu jako przestępstwa. Pozytywnie też oceniła propozycje zmian administracyjnoprawnych przedstawionych w projekcie w zakresie ustalania prawidłowości funkcjonowania licznika i trybu wymiany. Jednocześnie Rada Legislacyjna stwierdziła, że przewidziana w projekcie ustawy sankcja za określone naruszenia o charakterze administracyjnoprawnym jest zbyt surowa i wyraziła wątpliwość, czy czyn ten powinien stanowić przestępstwo (jak przewidywał projekt ustawy), czy też może raczej wykroczenie.

W dniu 7 marca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada Legislacyjna uznała w opinii, że wspomniany projekt ustawy może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, ale podniosła jednocześnie szereg uwag i ocen o charakterze szczegółowym. W szczególności Rada Legislacyjna krytycznie oceniła przepis art. 3 ust. 1 projektu ustawy regulujący kwestie przejściowe w sprawach o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Zdaniem Rady Legislacyjnej treść tego przepisu w niedopuszczalny sposób różnicuje identyczne co treści sytuacje prawne podmiotów uprawnionych do restytucji. Tym samym przepis ten nie uwzględnia głównego założenia i celu projektu, wynikającego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14 i z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15) mówiących o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o

wywłaszczeniu. Rada Legislacyjna zauważyła ponadto, że kilka innych przepisów projektu opiniowanej ustawy jest niedostatecznie jednoznacznych treściowo i wymaga doprecyzowania.

W dniu 27 kwietnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, z wyjątkiem art. 31 ust. 4 projektu ustawy zawierającego upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym może zostać zmieniona wysokość tzw. dopłaty rocznej do pracowniczych planów kapitałowych. Zdaniem Rady Legislacyjnej wspomniane upoważnienie nie zawiera wystarczająco określonych wytycznych do wydania rozporządzenia. Generalnie Rada Legislacyjna doszła do wniosku, że proponowane w projekcie ustawy regulacje zasługują na pozytywną opinię: przepisy projektu są spójne i wyczerpująco regulują poszczególne zagadnienia, prawidłowe też są na ogół powiązania systemowe występujące w projekcie. Równocześnie Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na pewien istotny brak w uzasadnieniu projektu ustawy oraz w przygotowanej Ocenie Skutków Regulacji. Zdaniem Rady Legislacyjnej z obu tych dokumentów nie wynika mianowicie, czy zamiar wprowadzenia do polskiego systemu prawa projektowanej ustawy, mającej mieć zastosowanie wobec wielu milionów pracowników i ponad miliona pracodawców, został poprzedzony zbadaniem, czy jego wprowadzenie w życie już od 2019 roku jest rzeczywiście realne. W tym kontekście Rada Legislacyjna podniosła w szczególności wątpliwość, czy można liczyć na to, że działające na rynku usług finansowych instytucje gotowe są zawrzeć tak ogromną liczbę umów o prowadzenie pracowniczych planów kapitałowych i czy są przygotowane na to, aby nimi zarządzać. Rada Legislacyjna przyznała, że ten ostatnio wspomniany aspekt nie ma charakteru ściśle jurydycznego, ale jej zdaniem w procesie legislacyjnym należy brać pod uwagę również te czynniki, od których zależy realność i efektywność stanowionego prawa.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że ewentualne wejście w życie projektowanej ustawy mającej obowiązywać obok nowej ustawy o ochronie danych osobowych będzie prowadziło do dekonsolidacji źródeł prawa ochrony danych osobowych. Rada Legislacyjna zidentyfikowała w uzasadnieniu do projektu ustawy braki argumentacji przekonującej o słuszności proponowanych regulacji, a ponadto w treści uzasadnienia dostrzegła w kilku miejscach błędy rzeczowe i redakcyjne. W ocenie Rady Legislacyjnej

wymaga weryfikacji określenie zakresu przedmiotowego projektowanej ustawy oraz treść niektórych zawartych w projekcie definicji ustawowych. W ramach oceny konstytucyjności projektu ustawy Rada Legislacyjna dostrzegła rozbieżności pojawiające się pomiędzy projektowanymi przepisami i treścią art. 51 Konstytucji RP wyrażającego konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych oraz z wynikającą między innymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności. Rada Legislacyjna podniosła też wątpliwości odnośnie niektórych rozwiązań projektu dotyczących nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych, zasad przetwarzania danych osobowych, praw osób, których dane dotyczą oraz współpracy z organami nadzorczymi Unii Europejskiej.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna doszła do wniosku, że opiniowany projekt ustawy zasługuje na aprobatę w zakresie, w jakim odstępuje od modelu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych przyjętego w obowiązującej ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, który okazał się wadliwy prawnie i nieefektywny pod względem funkcjonalnym. Zdaniem Rady Legislacyjnej przewidziane w opiniowanym projekcie ukierunkowanie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w stronę reżimu penalnego jest zabiegiem jednoznacznie trafnym, aczkolwiek wymaga to większej konsekwencji od ustawodawcy. Jednocześnie Rada Legislacyjna zauważyła, że w ramach tak prawidłowo zdefiniowanej koncepcji odpowiedzialności podmiotów zbiorowych opiniowany projekt ustawy budzi zastrzeżenia o różnym poziomie znaczenia. W ocenie Rady Legislacyjnej główny zarzut dotyczy nieprzystosowania projektu w szeregu proponowanych rozwiązaniach do wymagań, jakie wynikają z przynależności jego materii regulacyjnej do sfery penalnej. W szczególności Rada Legislacyjna zidentyfikowała w projekcie ustawy szereg nieścisłości językowych i pojęciowych, co – niezależnie od niezgodności z zasadami techniki prawodawczej – ma dodatkową negatywną wymowę właśnie w związku z przynależnością materii projektu do sfery prawa karnego.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw. Opiniowany projekt ustawy Rada Legislacyjna oceniła jako spójny i przemyślany oraz zauważyła, że proponowane w projekcie nowe rozwiązania prawne mogą znaleźć pożyteczne

zastosowanie w praktyce upadłościowej. Rada Legislacyjna podkreśliła, że opiniowanym przepisom towarzyszy rzetelne uzasadnienie, w którym właściwie zdiagnozowano słabe punkty regulowanych przez obecnie obowiązujące prawo upadłościowe oddłużeniowych procedur znajdujących zastosowanie do niewypłacalnych dłużników będących osobami fizycznymi, co dotyczy zarówno takich osób prowadzących działalność gospodarczą, jak też nieprowadzących działalności gospodarczej. Rada Legislacyjna zauważyła, że zawarta w opiniowanym projekcie ustawy propozycja zmiany prawa będzie już trzecią obszerną nowelizacją obowiązujących od dnia 31 marca 2009 r. przepisów o upadłości konsumenckiej w ciągu ostatnich 9 lat, co zdaniem Rady Legislacyjnej oznacza, że obowiązujące do tej pory w tym obszarze regulacje prawne z różnych względów nie w pełni realizowały leżące u ich podstaw założenia.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Rada Legislacyjna uznała w niej, że opiniowany projekt ustawy w sposób zasadniczo prawidłowy realizuje wskazane w jego uzasadnieniu założenia, takie jak: określenie zasad i trybu postępowania z informacjami niejawnymi w postępowaniu cywilnym i sądowno-administracyjnym oraz stworzenie skutecznego, jednorodnego i nowoczesnego elektronicznego systemu ogłoszeń sądowych, który zapewni wszystkim obywatelom powszechny, tani i realny dostęp do nich. Równocześnie Rada Legislacyjna podniosła szereg uwag o charakterze szczegółowym, np. dotyczących konieczności ujednoczenia w określonym zakresie terminologii stosowanej w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania karnego, czy też krytykujących kryterium (przesłankę) „dobra wymiaru sprawiedliwości” jako wyjątkowo nieostre i stanowiące w istocie pleonazm.

W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna poddała krytyce przewidziany w projekcie ustawy zamiar wprowadzenia do Kodeksu spółek handlowych nowego typu spółki w postaci tzw. prostej spółki akcyjnej. Zdaniem Rady Legislacyjnej opiniowany projekt ustawy rodzi tak dużą ilość wątpliwości i zastrzeżeń, iż w tym przedłożonym kształcie winien on zostać skierowany do dalszych prac analitycznych przy udziale środowiska naukowego. W przekonaniu Rady Legislacyjnej wprowadzenie do prawa polskiego przepisów o prostej spółce akcyjnej w proponowanym kształcie może godzić w bezpieczeństwo obrotu prawnego przez faktyczne wprowadzenie do prawa polskiego, zamiast prostej spółki akcyjnej, tzw. „spółki akcyjnej bis”

czy też „spółki akcyjnej *light*”. Rada Legislacyjna uznała, że projektowana regulacja nie uwzględnia przepisów dotyczących pozostałych spółek kapitałowych, co przejawia się m. in. w tworzeniu własnej siatki pojęciowej. To zaś z kolei, zdaniem Rady Legislacyjnej, wywoła fundamentalne trudności interpretacyjne na gruncie regulacji istniejących spółek akcyjnych. Rada Legislacyjna doszła do wniosku, że opiniowany projekt ustawy nie spełni zasadniczego celu sformułowanego w uzasadnieniu projektu, polegającego na ukształtowaniu „nowoczesnej spółki niepublicznej dla nowoczesnej gospodarki”, a w szczególności spółki przeznaczonej do realizacji nowych przedsięwzięć podejmowanych w warunkach dużej niepewności rynkowej, czyli tzw. startupów.

Przedstawione wyżej opinie zostały wydane przez Radę Legislacyjną XII kadencji, natomiast opinie charakteryzowane poniżej zostały przyjęte przez Radę Legislacyjną XIII kadencji.

W dniu 26 października 2018 r. Rada Legislacyjna (XIII kadencji) przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła projektowane przepisy w tym zakresie, w jakim dotyczą problematyki usuwania odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych (problem tzw. dzikich wysypisk) oraz z miejsc, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Rada Legislacyjna pozytywnie też oceniła projektowane przepisy w zakresie nowych wymogów dotyczących instalacji związanych z odpadami oraz zwiększenia sankcji prawnych za naruszenia przepisów dotyczących transportu i magazynowania odpadów. Natomiast za zdecydowanie bardziej dyskusyjne Rada Legislacyjna uznała przepisy projektu dotyczące organizacji i funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Rada Legislacyjna zauważyła, że jakkolwiek cele zmian proponowanych w tym ostatnim zakresie są jak najbardziej słuszne (chodzi bowiem o zwiększenie odsetka odpadów komunalnych zbieranych selektywnie oraz podlegających recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia), to jednak przynajmniej niektóre z instrumentów prawnych mających służyć tym pożądanym celom wydają się być z praktycznego punktu widzenia nieadekwatne, a ponadto w zbyt daleko idący sposób wkraczają one w samodzielność gmin w zakresie wykonywania zadań własnych oraz są w tym względzie nadmiernie dyrygistyczne i mało elastyczne. Rada Legislacyjna rekomendowała twórcom projektowanych przepisów (oraz ustawodawcy), aby dążyli oni do osiągnięcia bardziej wyważonej równowagi pomiędzy

koniecznością wymuszenia na gminach większej skuteczności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym skuteczności w zakresie osiągnięcia wymaganych prawnie poziomów recyklingu tych odpadów) a gwarantowaną konstytucyjnie i mającą swoje uzasadnienie prakseologiczne samodzielnością gmin w wykonywaniu omawianego zadania własnego, umożliwiającą gminom elastyczne dostosowywanie swoich działań do zróżnicowanych warunków lokalnych.

W dniu 26 października 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym projekt ustawy nie spełnia wymagań dla aktów prawnych o charakterze kodeksowym. Zdaniem Rady Legislacyjnej, strona formalna projektu nie odpowiada wymogom, jakie powinna spełniać kodyfikacja prawa podatkowego. W przekonaniu Rady Legislacyjnej projekt Ordynacji podatkowej w wielu miejscach uchybia zasadom techniki prawodawczej, zwłaszcza pod względem spójności projektowanych rozwiązań, w tym wewnętrznej systematyki oraz przejrzystości i czytelności. Rada Legislacyjna zauważyła, że w projekcie powielane są dotychczasowe rozwiązania znajdujące się w obowiązującej obecnie Ordynacji podatkowej, zaś wiele z tych aktualnych rozwiązań zmieniono w sposób nieprawidłowy; z kolei nowe instytucje zawarte w projekcie są obarczone wieloma wadami merytorycznymi. Pozwoliło to Radzie Legislacyjnej na wypowiedzenie ogólnej konkluzji, iż projekt Ordynacji podatkowej wymaga istotnych zmian systemowych i wypracowania koncepcji zmierzającej w kierunku prawidłowej systematyki oraz stworzenia instytucji prawa podatkowego równoważących w sposób realny i całościowy tak interes publiczny jak interes podatników. Finalnie Rada Legislacyjna uznała, że projekt ustawy w obecnym kształcie nie może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

W dniu 26 października 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że o ile *prima facie* idea powołania Rzecznika Praw Podatnika wydaje się być atrakcyjnym dla podatników rozwiązaniem, o tyle status ustrojowy, zadania oraz inne zagadnienia szczegółowe zaproponowane w projekcie ustawy budzą istotne zastrzeżenia jurydyczne. Zdaniem Rady Legislacyjnej największe wątpliwości budzi projektowany status ustrojowy Rzecznika Praw Podatnika. W przekonaniu Rady Legislacyjnej Rzecznik Praw Podatnika z założenia ma być organem stojącym na straży praw podatników oraz w związku z tym niezależnym od organów podatkowych. Rzecznik Praw Podatnika powinien dążyć do wzajemnego równoważenia się, z

jednej strony, interesu podatnika oraz, z drugiej strony, interesu fiskalnego państwa. Tymczasem zdaniem Rady Legislacyjnej proponowane rozwiązania prawne zawarte w projekcie ustawy przeczą tej idei. Rada Legislacyjna zidentyfikowała też określone niezgodności projektu ustawy oraz jego uzasadnienia z zasadami techniki prawodawczej.

W dniu 26 października 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika. Zdaniem Rady Legislacyjnej zbyt krótki jest przewidziany w projekcie 3-miesięczny okres *vacatio legis*. Ponadto wątpliwości nasuwa konstrukcja przepisów intertemporalnych dotycząca przepisów prawa procesowego. W tym względzie Rada Legislacyjna zauważyła, że wbrew § 156 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, mówiącym o tym, że w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła, przepisy wymienione w art. 155 projektu ustawy odsyłają do przepisów spoza wskazanego katalogu, tworząc konstrukcję kaskadowych odesłań. W przekonaniu Rady Legislacyjnej kwestia ta, zbagatelizowana w uzasadnieniu projektu ustawy, stanowi skomplikowaną i nieprzystępną dla adresata ustawy strukturę. Biorąc pod uwagę mankamenty zidentyfikowane w projekcie ustawy, a także w związku z konkluzjami zawartymi w odrębnych opiniach (tj. w opinii o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz w opinii o projekcie ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika), Rada Legislacyjna finalnie uznała, że projekt opiniowanej ustawy nie może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

W dniu 9 listopada 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o szczególnych zasadach przedkładania niektórych dokumentów urzędowych wydanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zdaniem Rady Legislacyjnej projekt ustawy, po jego przyszłym uchwaleniu, będzie aktem prawnym potrzebnym i przydatnym w polskim porządku prawnym. Będzie tak w szczególności dlatego, że akt ten, wykonując przepisy rozporządzenia (UE) 2016/1191, upraszcza procedury wzajemnego uznawania dokumentów przez urzędy z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej i znosi wymogi legalizacji, a także *apostille* w odniesieniu do niektórych dokumentów urzędowych wydanych w jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Rada Legislacyjna uznała, że projekt opiniowanej ustawy jest zasadniczo zgodny z rozporządzeniem (UE) 2016/1191, niemniej jednak w projekcie znalazły się też pewne uchybienia w tym zakresie. W szczególności Rada Legislacyjna podniosła wątpliwość, czy wskazanie w projekcie ustawy jako organu centralnego ministra kierującego działem administracji rządowej obejmującym sprawy określonych

dokumentów jest na tyle konkretne, że odpowiada wymogowi wskazania właściwego organu państwa członkowskiego, o którym jest mowa w rozporządzeniu (UE) 2016/1191. Rada Legislacyjna zauważyła też, że polski porządek prawny nie zna instytucji poświadczenia przez notariusza zamieszkania, tak jak to przewidują przepisy projektu ustawy.

W dniu 9 listopada 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych. W opinii tej Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła ideę działań legislacyjnych zmierzających do zwalczania opóźnień w płatnościach handlowych, gdyż może się to przyczynić do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorców, w szczególności małych i średnich przedsiębiorców, poprawy przepływów pieniężnych w przedsiębiorstwach, a w konsekwencji do ograniczenia zjawiska niewypłacalności przedsiębiorców. Rada Legislacyjna negatywnie oceniła niektóre przepisy projektu nowelizujące Kodeks postępowania cywilnego, jak też nowelizujące ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów. Z kolei pozytywnie Rada Legislacyjna oceniła przewidzianą w projekcie szczególną ochronę małych i średnich przedsiębiorców, zwłaszcza w transakcjach asymetrycznych, czyli w relacjach z dużymi przedsiębiorcami. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła też zawarte w projekcie przepisy prawa podatkowego, jako realizujące w pełni cel stawiany przed projektem, choć jednocześnie postawiła postulat, aby wprowadzić dodatkowe ograniczenia w korzystaniu z określonych uprawnień przyznawanych podatnikom, tak aby w praktyce korzystania z nich nie dochodziło do nadużyć. Rada Legislacyjna zarekomendowała opiniowany projekt ustawy do dalszych prac legislacyjnych.

W dniu 19 listopada 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła przepisy projektu dostosowujące przepisy polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej oraz do prawa międzynarodowego. Pozytywnie Rada Legislacyjna oceniła też przepisy projektu mające na celu zapewnienie efektywnego poboru podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego poprzez ograniczenie niektórych zjawisk unikania oraz uchylania się od opodatkowania w tych podatkach. Zastrzeżeń Rady Legislacyjnej nie wzbudziły też przepisy projektu mające na celu wprowadzenie uproszczeń w prawie podatkowym oraz preferencji dla określonych podmiotów. Aprobując Rada Legislacyjna odniosła się również względem przepisów projektu mających na celu dostosowanie przepisów ustaw podatkowych do przepisów innych ustaw, w tym także ustaw

podatkowych. Określone zastrzeżenia Rada Legislacyjna podniosła natomiast względem przepisów projektu mających na celu zapobieżenie zwrotom kwot nadpłaconego podatku, które skutkowałyby nieuzasadnionym wzbogaceniem podatnika.

W dniu 5 grudnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa. Projekt tej ustawy spotkał się z pozytywną oceną Rady Legislacyjnej. Rada Legislacyjna uznała, że pod względem merytorycznym przepisy projektu ustawy w pełni realizują cel stawiany przed tym projektem, jakim jest ujednoczenie stawek podatku od towarów i usług. W przekonaniu Rady Legislacyjnej zwiększeniu przejrzystości stosowania stawek w tym podatku służyć będzie także system wiążącej informacji stawkowej. W konsekwencji Rada Legislacyjna uznała, że projekt ustawy pozostaje w zgodzie z celami unijnej dyrektywy VAT, a także z wynikającą z tej dyrektywy zasadą neutralności. Zdaniem Rady Legislacyjnej nierozwiązany pozostaje jednak problem wysokości opłaty za wydanie wiążącej informacji stawkowej, która powinna odzwierciedlać koszt niezbędny dla wydania decyzji. Odnosząc się do kwestii formalnych Rada Legislacyjna uznała opiniowany projekt ustawy za zredagowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, w szczególności dlatego, że przepisy projektu ustawy ujęte są dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów, a także są zwarte i syntetyczne. Z kolei termin wejścia w życie ustawy zapewnia odpowiednie *vacatio legis*.

W dniu 14 grudnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że proponowane w projekcie zmiany mogą przyczynić się do stworzenia systemu bardziej profesjonalnej, bezstronnej i wnikliwej kontroli sposobu udzielania świadczeń zdrowotnych, a przez to pośrednio do podwyższenia standardu tych świadczeń, co może mieć pozytywny wpływ na sytuację pacjentów. Rada Legislacyjna podkreśliła, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące kontroli wykonywania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych mają charakter bardzo fragmentaryczny i nie regulują dostatecznie precyzyjnie przebiegu postępowania kontrolnego; nie kładą też one wystarczającego nacisku na zapewnienie bezstronności kontrolerów. Rada Legislacyjna zarekomendowała projekt ustawy do dalszych prac, w ramach których należałoby rozważyć m.in.: rolę biegłego w procesie kontroli, rozszerzenie zbioru podmiotów zobowiązanych do składania wyjaśnień w trakcie kontroli oraz wprowadzenie możliwości wyznaczenia innego niż 14-dniowy terminu na

poinformowanie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia przez podmiot kontrolowany o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Rada Legislacyjna podniosła też szereg uwag krytycznych dotyczących uzasadnienia projektu oraz Oceny Skutków Regulacji. Zdaniem Rady Legislacyjnej, przedstawione w tych dokumentach kalkulacje mają charakter ogólny, podczas gdy w szczególności warto ocenić koszty administracyjne funkcjonowania korpusu kontrolerów.

W dniu 14 grudnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt dokonuje po raz pierwszy w polskim porządku prawnym bezpośredniego, całościowego i kompleksowego unormowania statusu prawnego zawodu inżyniera budownictwa, będąc wyrazem odejścia od traktowania inżynierów budownictwa jedynie jako grupy osób będących członkami samorządu zawodowego inżynierów budownictwa. Tym samym, zdaniem Rady Legislacyjnej, projekt w określony sposób dowartościowuje zawód inżyniera budownictwa jako przedmiot odrębnej i swoistej dla specyfiki tego zawodu regulacji prawnej oraz wyznacza temu zawodowi ważne miejsce w procesie projektowania i realizowania procesów inwestycyjno-budowlanych w Polsce (choć jednocześnie Rada Legislacyjna odnotowała, że ta nowość normatywna oraz wartość dodana projektu ustawy nie została w ogóle wyeksponowana w uzasadnieniu projektu). Jakkolwiek w przekonaniu Rady Legislacyjnej koncepcja i treść opiniowanego projektu zasługują co do zasady na pozytywną ocenę, to jednak w projekcie ustawy istnieją też określone mankamenty i niedociągnięcia legislacyjne, takie jak: brak w projekcie legalnej definicji zawodu inżyniera budownictwa; brak przesądzenia o przysługiwaniu zawodowi inżyniera budownictwa kwalifikacji zawodu zaufania publicznego; niewłaściwy (niepoprawny) podział uprawnień zawodowych pomiędzy inżynierów budownictwa i architektów; niezgodność z Konstytucją RP przewidzianej w projekcie kompetencji samorządu zawodowego inżynierów budownictwa do określania standardów praktyki zawodowej dla osób ubiegających się o uprawnienia budowlane i niebędących członkami tego samorządu; nieprawidłowość wytycznych do wydania rozporządzenia wykonawczego na podstawie projektu; a także inne jeszcze usterki techniczno-legislacyjne, w tym niepotrzebne dublowanie w przepisach projektu odnośnych przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W dniu 14 grudnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o architektach. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że nie budzi zastrzeżeń sam zamysł uregulowania samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa w dwóch odrębnych aktach prawnych, a nie – tak jak jest obecnie – w jednej ustawie. Zdaniem Rady Legislacyjnej te przepisy opiniowanego projektu ustawy, które wykorzystują dorobek prawny obowiązującej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, nie budzą większych zastrzeżeń. Jednocześnie Rada Legislacyjna zidentyfikowała w projekcie stosunkowo liczne uchybienia redakcyjne, które uznała za wymagające usunięcia w toku dalszych prac legislacyjnych. Natomiast wątpliwości Rady Legislacyjnej wzbudziły przepisy projektu wprowadzające odpowiedzialność karną w proponowanym kształcie, zwłaszcza z powodu zbyt szerokiego zakresu kryminalizacji. W tym kontekście Rada Legislacyjna zauważyła, że prawo karne powinno pełnić funkcję *ultima ratio* – ostatecznego środka ochrony dóbr prawnych, stosowanego wtedy, kiedy – zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) – inne, mniej wkraczające w wolność jednostki instrumenty prawne (odpowiedzialność cywilna czy odpowiedzialność administracyjna) okażą się nieskuteczne. Rada Legislacyjna zauważyła ponadto, że w porównaniu z obecnym stanem prawnym opiniowany projekt ustawy ogranicza dostęp do zawodu architekta. Zdaniem Rady Legislacyjnej, ograniczenie takie jest ingerencją w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu, a wobec tego musi być uzasadnione na gruncie testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Rada Legislacyjna zgłosiła postulat dogłębnego rozważenia tej kwestii – a także innych jeszcze zasygnalizowanych kwestii, w tym licznych uchybień o charakterze techniczno-legislacyjnym – w toku dalszych prac nad projektem ustawy.

W dniu 14 grudnia 2018 r. Rada Legislacyjna przyjęła na swoim posiedzeniu opinię o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa. W opinii tej Rada Legislacyjna uznała, że projekt ustawy zasadniczo w prawidłowy sposób realizują ideę odrębnej ustawy wprowadzającej i posiada strukturę oraz konstrukcję adekwatnie dostosowaną do tego rodzaju ustaw. W projekcie Rada Legislacyjna zidentyfikowała też szereg szczegółowych usterek legislacyjnych, takich jak: utrzymanie w mocy określonych przepisów ustawy Prawo budowlane, które powinny zostać uchylone; brak zastosowania czytelnego i jednoznacznego podziału uprawnień zawodowych pomiędzy architektami i inżynierami budownictwa, który by odpowiadał wykształceniu i przygotowaniu zawodowemu obu grup zawodowych i nie powodował w tym zakresie żadnych wątpliwości

interpretacyjnych oraz niepotrzebnych zadrażnień i konfliktów pomiędzy tymi środowiskami zawodowymi; brak ochrony praw nabytych niektórych kategorii osób; zachowanie czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 16 ustawy Prawo budowlane, a więc wydanego na podstawie uchylanego przepisu upoważniającego, co jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej. Finalnie Rada Legislacyjna uznała, że opiniowany projekt zasługuje generalnie na poparcie i powinien być nadal przedmiotem stosownych prac prawodawczych, w ramach których należy dokonać w nim stosownych modyfikacji zasygnalizowanych przez Radę Legislacyjną.

4. Zasadnicze uchybienia prawne stwierdzone i sygnalizowane w opiniach Rady Legislacyjnej przyjętych w roku 2018

W swoich opiniach przyjętych w roku 2018, scharakteryzowanych syntetycznie w poprzednim punkcie niniejszego sprawozdania, Rada Legislacyjna stwierdziła i zasygnalizowała występowanie w opiniowanych przez nią rządowych projektach licznych uchybień prawnych o charakterze konstytucyjnym, systemowym 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.

Jeżeli chodzi o zidentyfikowane przez Radę Legislacyjną w 2018 roku uchybień czy problemy konstytucyjne, to w bieżącym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna kilkakrotnie zasygnalizowała wątpliwości odnośnie zgodności projektowanych rozwiązań prawnych z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP), wymagającą jednakowego traktowania przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się w sytuacji tożsamej lub podobnej (z uwagi na cel danej regulacji), przy jednoczesnej dopuszczalności odmiennego traktowania podmiotów znajdujących się w istotnie odmiennej sytuacji oraz z zastrzeżeniem dopuszczalności wyjątkowego usprawiedliwienia odmiennego potraktowania podmiotów podobnych, o ile jest to uzasadnione szczególnymi względami konstytucyjnymi oraz jest dokonywane w sposób proporcjonalny. W kilku przypadkach Rada Legislacyjna zauważyła, że

projektowane przepisy mogą nie być zgodne z tak rozumianym konstytucyjnym standardem równości⁶.

Rada Legislacyjna kilkakrotnie sygnalizowała też w roku 2018, że przepisy projektów ustaw ograniczające prawa i wolności obywateli gwarantowane przepisami Konstytucji RP muszą być nakierowane na rzeczywistą realizację wartości, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP lub w świetle innych szczegółowych konstytucyjnych klauzul ograniczających pozwalają ustawodawcy ograniczać korzystanie obywatelom z ich praw i wolności, a przy tym ograniczenia te muszą respektować konstytucyjną zasadę proporcjonalności, wymagającą w szczególności utrzymania tych ograniczeń jedynie w niezbędnym zakresie, przy poszanowaniu ponadto istoty ograniczanego prawa lub wolności. W bieżącym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wskazała liczne przepisy opiniowanych przez nią projektów ustaw, które nie spełniały tego konstytucyjnego standardu lub przynajmniej budziły w tym względzie uzasadnione wątpliwości Rady Legislacyjnej⁷.

Rada Legislacyjna podkreślała też znaczenie i konieczność ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności jednostek, przy sięganiu w tym zakresie do instytucji rozporządzenia jedynie wyjątkowo, i to nie w celu ustanowienia takich ograniczeń, co raczej w celu uszczegółowienia pewnych zagadnień techniczno-wykonawczych. Przepis rozporządzenia nie może bowiem pełnić w sposób samoistny funkcji instrumentu ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostek⁸. Ponadto w odniesieniu do dziedziny prawa karnego Rada Legislacyjna podkreśliła, że *„możliwość odesłania do rozporządzenia wykonawczego zachodzi wyłącznie w celu skonkretyzowania ustawowo określonych znamion czynów zabronionych, nie zaś w celu ich uzupełnienia o dodatkowe elementy”*⁹. Z kolei w odniesieniu do dziedziny prawa daninowego Rada Legislacyjna przypominała, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle art. 217 i art. 168 Konstytucji RP przepisy ustawy ustanawiającej daninę publiczną lub opłatę lokalną w rozumieniu konstytucyjnym powinny bezpośrednio określać w swojej treści wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, zaś do unormowania w drodze aktu

⁶ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.; Opinia z 7 marca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o architektach.

⁸ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

⁹ Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

wykonawczego, w tym w drodze aktu prawa miejscowego, mogą zostać przekazane przez ustawodawcę tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Jednocześnie Rada Legislacyjna przypomniała, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia wysokości opłaty w samej ustawie. Co więcej, w przypadku opłat o charakterze niepodatkowym przekazaniu do uregulowania w drodze aktu wykonawczego do ustawy może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków¹⁰.

W objętym niniejszym sprawozdaniem okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wielokrotnie też zwracała uwagę na konieczność spełniania przez ustawowe wytyczne do wydania rozporządzenia, o których mowa w art. 92 Konstytucji RP, standardów wystarczającej szczegółowości i zupełności, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Wiele ustawowych wytycznych przewidzianych w opiniowanych przez Radę Legislacyjną projektach nie spełniało w dostateczny sposób tych konstytucyjnych standardów¹¹.

W zakresie spraw o wymiarze konstytucyjnym Rada Legislacyjna zwracała też uwagę na konieczność poszanowania niezależności tych konstytucyjnie określonych podmiotów, którym taki niezależny status nadaje Konstytucja RP. Dotyczy to mianowicie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213-215 Konstytucji RP), tak jak to interpretuje Trybunał Konstytucyjny¹², oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)¹³. Rada Legislacyjna zajmowała się też przepisami odnoszącymi się do samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). W tym względzie Rada Legislacyjna zwracała uwagę na konieczność posiadania przez samorządy zawodowe dostatecznego zakresu ustawowych zadań i kompetencji (instrumentów prawnych), umożliwiających im efektywne realizowanie ich konstytucyjnie zakreślonej misji publicznej. Równocześnie jednak ustawowe kompetencje samorządów zawodowych, zwłaszcza te o charakterze władczym, nie mogą ingerować w sytuację prawną osób niebędących członkami danego samorządu zawodowego¹⁴.

¹⁰ Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹¹ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 27 kwietnia 2018 r. o projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa.

¹² Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych.

¹³ Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁴ Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o architektach; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa.

W kontekście problemów konstytucyjnych należy wspomnieć o tym, że w bieżącym okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna niejednokrotnie wyrażała troskę o to, aby wyroki Trybunału Konstytucyjnego mówiące o niezgodności określonych przepisów normatywnych z Konstytucją RP były efektywnie przez ustawodawcę wdrażane¹⁵ oraz pozytywnie oceniała te przepisy rządowych projektów ustaw, które temu postulatowi wychodzą naprzeciw¹⁶.

W kontekście zidentyfikowanych przez Radę Legislacyjną w roku 2018 uchybień legislacyjnych o charakterze systemowym na szczególną uwagę zasługują jej rozważania na temat regulacji prawnych o charakterze kodeksowym, stanowiących najbardziej zaawansowaną legislacyjnie formę uporządkowania i systematyki określonych dziedzin prawa. Rada Legislacyjna podkreślała w tym kontekście, że kodyfikacja jest najwyższą pod względem techniki prawodawczej formą systematyzacji przepisów prawnych. Kodeks stanowi – i w swoim założeniu powinien stanowić – całościowe unormowanie danej gałęzi prawa lub jej części. Podstawowymi kryteriami legislacyjnej oceny ustawy kodyfikującej są oryginalność rozwiązań jurydycznych, uporządkowana ich struktura oraz przejrzysty układ treści, a także spójność i jednolitość terminologiczna. Zdaniem Rady Legislacyjnej: „*[k]odyfikacja nie może (...) prowadzić jedynie do zebrania i uporządkowania dotychczas obowiązujących rozwiązań prawnych. Kodeks powinien charakteryzować się oryginalnym charakterem systematyzującym dotychczasowe instytucje prawne oraz wprowadzaniem nowych rozwiązań harmonijnie splecionych z pozostałymi.*”¹⁷. Rada Legislacyjna podkreślała też, że określone zasady czy reguły prawne ustalone w kodeksie dla danej dziedziny prawa powinny być zasadniczo respektowane w innych pozakodeksowych ustawach regulujących tę samą dziedzinę prawa i że w tych ostatnio wspomnianych ustawach nie można od kodeksowych zasad lub reguł odstępować bez dostatecznie przekonującego uzasadnienia¹⁸. W kontekście problemów prawnych związanych z systemem prawa Rada Legislacyjna podkreślała, że projekty poszczególnych ustaw nie powinny prowadzić do swoistej dekompozycji czy dekonsolidacji źródeł prawa regulujących określoną dziedzinę prawa¹⁹, a ponadto powinny być one maksymalnie spójne treściowo z innymi ustawami regulującymi analogiczną lub zbliżoną

¹⁵ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych; Opinia z 7 marca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami; Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o architektach; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa.

¹⁷ Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa.

¹⁸ Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera.

¹⁹ Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości.

merytorycznie problematykę²⁰. Rada Legislacyjna kładła też duży nacisk na konieczność zapewnienia spójności systemowej wewnętrznej, a więc koherentności rozwiązań prawnych zamieszczonych w ramach jednej ustawy. Projekty ustaw przewidujące takie instytucje prawne, które nie są dostatecznie spójne treściowo i konstrukcyjnie z innymi instytucjami prawnymi zamieszczonymi w danej ustawie lub w jej projekcie nie znajdowały uznania Rady Legislacyjnej²¹.

W swoich opiniach wydawanych w roku 2018 Rada Legislacyjna 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 legalnych²²; nieprawidłowego formułowania przepisów odsyłających do innych przepisów²³; braku odpowiedniego *vacatio legis*²⁴ czy naruszania zakazu zachowywania czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego²⁵. Rada Legislacyjna bardzo często też wytykała twórcom rządowych projektów ustaw, że przedstawiane przez nich uzasadnienia projektów ustaw są niekompletne, ogólnikowe, niedostatecznie przekonujące, 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 prawnych²⁶.

²⁰ Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej; Opinia z 27 kwietnia 2018 r. o projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa.

²² Opinia z 7 marca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o architektach; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa.

²³ Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika.

²⁴ Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 26 października 2018 r. o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika.

²⁵ Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa.

²⁶ Opinia z 12 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zrekompensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.; Opinia z 26 stycznia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii; Opinia z 27 kwietnia 2018 r. o projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych; Opinia z 22 czerwca 2018 r. o projekcie ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości; Opinia z 9 listopada 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki

5. Tryb działania Rady Legislacyjnej

Opinie Rady Legislacyjnej przygotowują w postaci projektów opinii referenci wyznaczeni spośród członków Rady Legislacyjnej przez jej Przewodniczącego. Następnie na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się co miesiąc, 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 Legislacyjnej, ponieważ wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej wnoszą istotne, merytoryczne wartości służące sformułowaniu ostatecznych wersji opinii. Należy zaznaczyć, że mają miejsce sytuacje, w których ze względu na pilność sprawy, projekt opinii przygotowany przez referenta (lub kilku referentów) i przedyskutowany na posiedzeniu Rady 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 powierzać zadanie opracowania poszczególnych projektów opinii Rady Legislacyjnej jednemu lub dwóm członkom Rady Legislacyjnej, a wyjątkowo raz zdarzyło się, że powierzył to zadanie czterem członkom Rady Legislacyjnej. Ograniczenie do jednego lub dwóch liczby członków Rady Legislacyjnej przygotowujących projekty opinii Rady Legislacyjnej pozwala na osiągnięcie istotnych oszczędności finansowych (za opracowanie projektu opinii członkowi Rady Legislacyjnej przysługuje ryczałtowe wynagrodzenie, z zastrzeżeniem, że przy sporządzaniu projektu opinii zarówno przez jednego, jak też wspólnie przez dwóch członków Rady wydatki ze środków KPRM są ponoszone w identycznej wysokości w każdym z tych dwóch przypadków, natomiast przy większej liczbie piszących projekt wydatki zwiększają się proporcjonalnie), 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 nieprzygotowujący projektu opinii wnoszą następnie do jej treści liczne poprawki lub uzupełnienia, zazwyczaj dotyczące tych aspektów lub dziedzin prawa, w których się szczególnie specjalizują.

zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw; Opinia z 14 grudnia 2018 r. o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa.

Rada Legislacyjna wzbogaca swe formy działania, zwłaszcza w przypadkach rozpatrywania skomplikowanych i kontrowersyjnych projektów aktów normatywnych, poprzez zapraszanie na swe posiedzenia przedstawicieli wnioskodawców i służb legislacyjnych właściwych ministerstw.

Opinie o projektach ustaw wydawane przez Radę Legislacyjną nie są 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.

W bieżącym okresie sprawozdawczym, czyli w roku 2018, Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, zdecydowaną większość spośród **28** rozpatrzonych projektów ustaw.

Warto podkreślić, że informacje na temat Rady Legislacyjnej ukazywały się w prasie i mediach elektronicznych (przede wszystkim w „Dzienniku Gazeta Prawna”, „Gazecie Wyborczej” oraz „Rzeczpospolitej”), w tym w fachowej prasie branżowej.

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

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 1972²⁷. 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 i niekiedy wręcz pomnikowymi przedstawicielami polskiej doktryny prawa, a także starają się nawiązywać w swojej pracy do ich zacnego dorobku prawniczego.

6. Informacje statystyczne o opiniach sporządzonych w 2018 roku

W objętym niniejszym sprawozdaniem okresie sprawozdawczym, czyli w roku 2018, działalność Rady Legislacyjnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu, koncentrowała

²⁷ Zob. tekst dostępny na stronie: <https://radalegislacyjna.gov.pl/historia-rady-legislacyjnej>.

się przede wszystkim na opiniowaniu 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. W roku 2018 Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **10** posiedzeniach **28** spraw, opracowując **28** opinii o projektach ustaw (*vide* załącznik 1 „Wykaz projektów ustaw opiniowanych przez Radę Legislacyjną XII i XIII kadencji” oraz załącznik 2 „Praca członków Rady Legislacyjnej XII i XIII kadencji”).

Ze względu na dwumiesięczny okres przerwy pomiędzy zakończeniem XII a rozpoczęciem XIII kadencji Rada Legislacyjna nie rozpatrzyła 1 skierowanego do niej projektu ustawy. Był to projekt ustawy zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw.

W roku 2018 posiedzenia Rady Legislacyjnej odbyły się w następujących terminach: **26 stycznia 2018 r., 23 lutego 2018 r., 23 marca 2018 r., 27 kwietnia 2018 r., 18 maja 2018 r., 22 czerwca 2018 r., 26 września 2018 r., 26 października 2018 r., 9 listopada 2018 r. oraz 14 grudnia 2018 r.**

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **11** odpowiedzi na opinie Rady Legislacyjnej od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **43 %** wszystkich opinii.

7. Działalność wydawnicza

Od 1994 roku 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” zamieszczone 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. Redaktorem naczelnym „Przeglądu Legislacyjnego” jest Przewodniczący Rady Legislacyjnej prof. dr hab. Marek Szydło. Każdy artykuł przed zakwalifikowaniem do druku jest recenzowany przez członka Rady Legislacyjnej lub recenzenta spoza Rady Legislacyjnej wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny.

W aktualnym okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) **4** numery czasopisma o łącznej objętości około **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **10** 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. **15** artykułów, **21** opinii Rady Legislacyjnej, **2** sprawozdania z działalności Rady Legislacyjnej, **2** recenzje książek, a także wykazy zawierające około **160** pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej
przy Prezesie Rady Ministrów

Marek Szydło

Prof. dr hab. Marek Szydło

