

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
RADY LEGISLACYJNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW
ZA ROK 2020

(od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.)

1. Podstawa prawna niniejszego sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (dalej: „Rada Legislacyjna”) zostało sporządzone na podstawie § 3 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Rady Legislacyjnej¹, wydanego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów². Powołany przepis rozporządzenia stanowi, że Przewodniczący Rady Legislacyjnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej (w poprzednim stanie prawnym identyczny obowiązek Przewodniczącego Rady Legislacyjnej wynikał z przepisu § 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 funkcjonowania³). Przepis ten obliuguje Przewodniczącego 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 Legislacyjnej⁴, co uzasadnia ich status prawny informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2341.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 21. Powołane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zostało wydane – podobnie jak obowiązujące w tym zakresie obecnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów – na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów.

⁴ Zob. sprawozdania dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/sprawozdania-z-dzialalnosci-rl>. Od roku 2020 strona internetowa Rady Legislacyjnej funkcjonuje jako podstrona rządowego portalu <https://www.gov.pl/>.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

2. Kadencja i skład osobowy Rady Legislacyjnej w roku 2020

Rada Legislacyjna jest organem o charakterze kadencyjnym: w myśl obowiązujących w 2020 r. 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). Również w myśl obecnie obowiązujących przepisów kadencja Rady Legislacyjnej trwa cztery lata (art. 14 ust. 2b ustawy o Radzie Ministrów⁶). W roku kalendarzowym 2020 funkcjonowała Rada Legislacyjna XIII kadencji⁷.

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 (Czesława Kłaka). Z kolei w 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. Tak więc na początku okresu sprawozdawczego objętego niniejszym sprawozdaniem, czyli w dniu 1 stycznia 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

⁶ 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).

⁷ 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>.

października 2018 r. pełniąca funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Legislacyjnej XIII kadencji

3) dr hab. Piotr Marcin Wiórek, pracownik naukowy (obecnie: profesor nadzwyczajny) 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, sędzieja 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) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz, profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, sędzieja Naczelnego Sądu Administracyjnego, będący członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 r.

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

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

9) dr hab. Czesław Kłak, wówczas profesor Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, 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.

10) prof. dr hab. Małgorzata Korzycka, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, będąca członkiem Rady Legislacyjnej XIII kadencji od dnia 1 września 2018 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) dr hab. Maciej Marszał, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, obecnie profesor tytularny, 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 Szafrński, 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.

W dniu 19 października 2020 r., a więc w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem, 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 w dniu 31 grudnia 2020 r., czyli w ostatnim dniu okresu objętego niniejszym sprawozdaniem, w skład Rady Legislacyjnej XIII kadencji wchodziły następujące osoby: 1) prof. dr hab. Marek Szydło (Przewodniczący Rady Legislacyjnej); 2) dr hab. Elżbieta Karska, prof. UKSW (Wiceprzewodnicząca Rady Legislacyjnej); 3) dr hab. Piotr Marcin Wiórek, prof. UW (Sekretarz Rady Legislacyjnej); 4) dr hab. Marek Dobrowolski; 5) dr hab. Marcin Dyl, prof. UW; 6) prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz; 7) dr hab. Anna Hrycaj, profesor UŁa; 8) dr hab. Jacek Jastrzębski, prof. UW; 9) dr hab. Czesław Kłak, prof. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie; 10) dr hab. Beata Kozłowska-Chyła; 11) prof. dr hab. Anna Łabno; 12) dr hab. Maciej Marszał, prof. UW (obecnie również profesor tytularny); 13) adwokat Grzegorz Prigan; 14) dr Przemysław Sobolewski; 15) dr hab. Adam Szafrński; 16) dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW; 17) dr hab. Piotr Szymaniec, profesor PWSZ w Wałbrzychu; 18) ks. dr hab. Krzysztof Warchałowski, prof. UKSW; 19) dr hab. Krzysztof Wiak, prof. KUL.

3. Syntetyczna charakterystyka treści opinii Rady Legislacyjnej sporządzonych i przyjętych w 2020 roku

W praktyce podstawową formą działania Rady Legislacyjnej są opinie o rządowych projektach ustaw. W świetle przepisów prawa regulujących zadania Rady Legislacyjnej nie jest to bynajmniej jedyna forma jej działania⁸, ale statystycznie rzecz biorąc forma ta w poszczególnych latach wyraźnie dominuje w działalności Rady Legislacyjnej. Również w roku 2020 Rada Legislacyjna wykonywała swoje określone prawem zadania głównie poprzez sporządzanie i przyjmowanie opinii o rządowych projektach ustaw. W roku 2020 Rada Legislacyjna sporządziła i przyjęła 33 opinie, w przeważającej mierze o rządowych projektach ustaw.

Poniżej jest w sposób syntetyczny podsumowana treść poszczególnych opinii o rządowych projektach ustaw oraz opinii w innych sprawach sporządzonych i przyjętych przez Radę Legislacyjną w 2020 roku (uczyniono to poniżej bezpośrednio (wprost) na podstawie treści tych opinii, dostępnych na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna>).

W dniu 31 stycznia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy zasługuje ogólnie na pozytywną ocenę i powinien być nadal procedowany w toku rządowego procesu legislacyjnego, a następnie w ramach prac parlamentarnych. Projekt dokonuje implementacji niezwykle ważnej dla Polski Dyrektywy 2019/692, która nowelizując Dyrektywę Gazową przesądziła w sensie pozytywnym (afirmatywnie) sporny dotychczas dla wielu interesariuszy problem dotyczący tego, czy przepisy Dyrektywy Gazowej dotyczące gazociągów przesyłowych i innych infrastruktur gazowych mają zastosowanie do tego rodzaju gazociągów i innych infrastruktur łączących państwa członkowskie UE z państwami trzecimi. Rada Legislacyjna przypomniała, że Polska od wielu lat opowiadała się na forum instytucji UE za zasadnością stosowania Dyrektywy

⁸ Oprócz opinii o rządowych projektach ustaw Rada Legislacyjna jest uprawniona do przyjmowania opinii o innych jeszcze dokumentach rządowych w postaci projektów aktów normatywnych innych niż projekty ustaw, 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 (art. 14 ust. 1b pkt 1-6 ustawy o Radzie Ministrów, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw; w poprzednim stanie prawnym te zadania Rady Legislacyjnej były określone w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania).

Gazowej do tego rodzaju infrastruktury do i z państw trzecich. Takie właśnie infrastruktury gazowe przebiegają przez Polskę oraz w pobliżu granic Polski i dla bezpieczeństwa dostaw gazu do Polski oraz dla konkurencji w zakresie dostaw gazu na rynku polskim oraz w całej UE jest to bardzo pożądane, aby do wspomnianych infrastruktury gazowych zlokalizowanych na terytorium UE były na ogólnych zasadach stosowane antydyskryminacyjne, prokonkurencyjne i prorynkowe przepisy Dyrektywy Gazowej dotyczące eksploatacji gazociągów przesyłowych i innych infrastruktury gazowych. Zdaniem Rady Legislacyjnej, projekt ustawy na ogół dobrze implementuje w prawie polskim przepisy wspomnianej Dyrektywy 2019/692. Równocześnie jednak Rada Legislacyjna zauważyła, że niektóre przepisy Dyrektywy 2019/692 lub części tych przepisów nie są niestety przez projekt w ogóle implementowane, pomimo spoczywania na polskim ustawodawcy takiej powinności (np. niektóre przepisy art. 1 pkt 9 Dyrektywy 2019/692 w zakresie dotyczącym tzw. procedury upoważnienia), zaś kilka przepisów Dyrektywy 2019/692 jest przez projekt implementowanych w sposób nieprawidłowy, tzn. niezgodnie z treścią lub celem odnośnych przepisów Dyrektywy 2019/692 (np. art. 1 pkt 1 Dyrektywy 2019/692 w zakresie dotyczącym definicji „połączenia wzajemnego” lub art. 1 pkt 5 lit. b) i pkt 6-7 Dyrektywy 2019/692 w zakresie dotyczącym współpracy krajowego organu regulacyjnego z właściwymi organami państwa trzeciego). Ponadto kilka dość poważnych błędów merytorycznych zostało przez twórców projektu ustawy popełnionych w uzasadnieniu projektu oraz w tzw. tabeli zgodności, co dotyczy w szczególności błędnych stwierdzeń twórców projektu na temat braku potrzeby implementacji w prawie polskim przepisów art. 1 pkt 2 lit. a) i art. 1 pkt 3 Dyrektywy 2019/692.

W dniu 31 stycznia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów. W opinii tej Rada Legislacyjna skonkludowała, że generalnie popiera leżące u podstaw projektu ustawy cele prozdrowotne, które mają być realizowane za pomocą przewidzianych w projekcie środków fiskalnych. Aby jednak środki te mogły funkcjonować efektywnie, w projekcie potrzebne są zasadnicze zmiany konstrukcyjne. W obecnym kształcie wiele istotnych konstrukcji prawnych projektu ustawy budzi zasadnicze wątpliwości, które zostały wskazane w poszczególnych fragmentach opinii Rady Legislacyjnej. Projekt ustawy, zdaniem Rady Legislacyjnej, wymaga zatem pogłębionej analizy i zmian legislacyjnych o zasadniczym charakterze. Dopiero wówczas projekt ustawy może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Natomiast przepisy intertemporalne projektu ustawy nie budzą

zastrzeżeń. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano jednak, czym kierowano się wyznaczając terminy wprowadzenia w życie poszczególnych przepisów prawnych.

W dniu 31 stycznia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że ze względu na konieczność dostosowania polskiego prawodawstwa do unormowań Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, a także przygotowania Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia ruchu bezwizowego ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, opiniowany projekt ustawy powinien w krótkim czasie stać się przedmiotem prac parlamentarnych. Rada Legislacyjna zaznaczyła jednak, że pełna ocena zasadności rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy wymagałaby przytoczenia przez Projektodawcę tego fragmentu noty dyplomatycznej przekazanej 29 sierpnia 2019 r., który odnosi się do warunku niekaralności „urzędników imigracyjnych”. Ponadto zaproponowane przez Projektodawcę przepisy dotyczące tego warunku zawierają wskazane w niniejszej opinii nieprecyzyjne sformułowania, które powinny zostać skorygowane. Rada Legislacyjna zasugerowała też rozważenie, czy wymóg niekaralności obowiązujący obecnie urzędników służby cywilnej nie powinien zostać rozciągnięty także na pracowników służby cywilnej. Wreszcie Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na konieczność zmiany przepisu art. 12 projektu o dacie wejścia w życie ustawy.

W dniu 21 lutego 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przedstawiona przez Projektodawcę ocena obecnego stanu prawnego i faktycznego przemawia za odrębnym unormowaniem inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych. Projekt ustawy przedłożony Radzie Legislacyjnej charakteryzuje się wysokim poziomem legislacyjnym, stąd też większość uwag Rady Legislacyjnej nie ma charakteru zasadniczego. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniając konstrukcję projektu, przyjęte rozwiązania merytoryczne i legislacyjno-techniczne postawiła postulat, aby po rozważeniu uwag zawartych w tej opinii nastąpiło przekazanie projektu ustawy do dalszych etapów legislacyjnych.

W dniu 21 lutego 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt reguluje istotną materię. Projektodawca prawidłowo uznał, że niezbędne jest opracowanie ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów, trafnie wskazując w uzasadnieniu do projektu, jakie okoliczności przemawiają za takim rozwiązaniem. Podniesione przez Radę Legislacyjną uwagi krytyczne nie dyskwalifikują projektu, który z całą pewnością może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, ale ich istota i charakter powodują, że projekt w obecnej postaci nie może być przyjęty i stać się obowiązującym prawem. Dostrzeżone mankamenty mogą być usunięte na tym etapie prac legislacyjnych. Rada Legislacyjna doceniła trud włożony w opracowanie całościowej regulacji, odnoszącej się do wskazanej materii, niemniej jednak jej zdaniem projekt ustawy wymaga ponownej, całościowej analizy, w tym przeprowadzenia dokładnej oceny wpływu Projektu na sektor finansów publicznych (pkt 6 OSR). Zdaniem Rady Legislacyjnej celowe jest ponadto rozpoczęcie prac nad nową ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, gdyż obecnie obowiązująca, jak trafnie wskazano w uzasadnieniu do projektu, powstała w zupełnie innych uwarunkowaniach społecznych, prawnych, organizacyjnych i gospodarczych, a jej rozwiązania ewidentnie nie przystają do wymogów współczesności. Materia ta nie mieści się jednak w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw zdrowia, który przygotował obecnie opiniowany przez Radę Legislacyjną projekt ustawy.

W dniu 13 marca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zarekomendowała przekazanie opiniowanego projektu ustawy do dalszych prac prawodawczych. Projekt, przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, jest efektem prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych i jako taki stanowi wyraz troski o efektywność przepisów odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa w przypadku zagrożeń terrorystycznych. Wiele zawartych w projekcie ustawy unormowań, które doprecyzowują i uszczegółwiają obecne regulacje, zasługuje zdaniem Rady Legislacyjnej na aprobatę. Jednakże występują w nim wskazane przez Radę Legislacyjną unormowania, które mogą wzbudzać określone wątpliwości i wymagają korekty. Do takich należą zwłaszcza niektóre zmieniane przepisy ustawy o ochronie osób i mienia, w tym zwłaszcza przepisy dotyczące kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego, a także przepisy karne tej ustawy. Poza tym ustęp 1a dodawany przez projekt ustawy do art. 5 ustawy

o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, dotyczący okresu dostosowawczego dla przewoźnika lotniczego, budzi w przekonaniu Rady Legislacyjnej wątpliwości pod względem zgodności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681, która ma być implementowana opiniowanym projektem ustawy. Ponadto art. 11 projektu, będący w założeniu przepisem przejściowym, nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów projektu, odsyła bowiem do przepisów ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, które nie są przezeń zmieniane.

W dniu 13 marca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany przez nią projekt ustawy zasługuje generalnie na pozytywną ocenę i powinien być nadal przedmiotem stosownych prac prawodawczych, prowadzących do stosunkowo szybkiego jego przyjęcia przez Radę Ministrów. Projekt ma w swoim założeniu wyeliminować stwierdzoną w 2019 r. przez TSUE niezgodność przepisów polskiej ustawy o drogach publicznych i przepisów wydanych na jej podstawie oraz przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym z przepisami dyrektywy 96/53/WE (w zakresie dotyczącym wprowadzania lub ustanawiania zakazów poruszania się po drogach publicznych w Polsce, w ruchu międzynarodowym, pojazdów o maksymalnym nacisku osi napędowej wynoszącym 11,5 t) i jako taki projekt jest co do zasady dobrze ukształtowany treściowo w celu spełnienia tej swojej roli. W niektórych przepisach projektu występują co prawda, zdaniem Rady Legislacyjnej, określone usterki legislacyjne, zwłaszcza o charakterze techniczno-legislacyjnym, systemowym i merytorycznym, niemniej można je stosunkowo łatwo wyeliminować. W niniejszej opinii Rada Legislacyjna zidentyfikowała te usterki oraz poprosiła właściwe organy rządowe o życzliwe rozważenie zaproponowanych w niej poprawek, tak aby można było finalnie uchwalić ustawę prezentującą możliwie wysoki poziom legislacyjny.

W dniu 17 marca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy z dnia 21 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że w obecnym kształcie niektóre rozwiązania zaproponowane w opiniowanym projekcie ustawy budzą wątpliwości, które zostały wskazane w poszczególnych fragmentach niniejszej opinii. Wątpliwości te powinny być rozważone podczas dalszych prac nad projektem ustawy. Dlatego przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy może być zdaniem Rady Legislacyjnej przekazany do

dalszych etapów rządowego procesu legislacyjnego, po uwzględnieniu uwag zawartych w niniejszej opinii.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię na temat rozwiązań legislacyjnych dotyczących przedsiębiorców w restrukturyzacji i upadłości w związku z pandemią COVID-19 (opinia z własnej inicjatywy Rady Legislacyjnej). W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego stanowi ogromne wyzwanie dla całego aparatu państwowego. Jest to również wyzwanie dla sądownictwa powszechnego, w tym sądownictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych, które z uwagi na trudności, przed jakimi stają obecnie przedsiębiorcy jest, i niewątpliwie będzie również po ustaniu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, obciążone w sposób szczególny. Z uwagi na powyższe, rozwiązania legislacyjne powinny, zdaniem Rady Legislacyjnej, w jak największym stopniu usprawniać przebieg postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Taki właśnie jest cel rozwiązań zaproponowanych w treści niniejszej opinii. Rada Legislacyjna podkreśliła, że właściwe zadbanie o sprawność postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych oraz o funkcjonowanie wydziałów sądów właściwych do prowadzenia tych postępowań jest w istocie rzeczy formą udzielenia pomocy przedsiębiorcom, którzy z powodu pandemii COVID-19 znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o zmianie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że oceniając go całościowo projekt realizuje cele, które wskazał Projektodawca w uzasadnieniu tego projektu. Z pewnością może być on przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, podczas których zasadne jest uwzględnienie uwag Rady Legislacyjnej, podniesionych w treści niniejszej opinii. Projekt ustawy implementuje przepisy prawa Unii Europejskiej i w tym zakresie pozostaje w zgodzie z ich rozwiązaniami.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że oceniając projekt ustawy całościowo wprowadzenie proponowanych rozwiązań jest zasadne i znajduje uzasadnienie. Prawidłowo określono cele

projektu, zaś przyjęte rozwiązania, co do zasady służą, ich realizacji. W odniesieniu do art. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 Projektu zasadne jest, zdaniem Rady Legislacyjnej, uregulowanie trybu weryfikacji oświadczenia o posiadaniu wyłącznie obywatelstwa polskiego albo o posiadaniu także obywatelstwa innego państwa, gdyż z uzasadnienia projektu wynika, że takie oświadczenie podlegać ma weryfikacji, ale nie określono wyraźnie, w jakim sposób będzie to następować. W przekonaniu Rady Legislacyjnej do rozważenia pozostaje kwestia, czy nie byłoby zasadne, aby wzór takiego oświadczenia określony został przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Zdaniem Rady Legislacyjnej opiniowany projekt ustawy z całą pewnością może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię na temat proponowanych przez Radę Legislacyjną zmian w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (opinia z własnej inicjatywy Rady Legislacyjnej). W tej bardzo obszernej opinii – zawierającej cały szereg postulatów de lege ferenda w zakresie przyszłej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego – Rada Legislacyjna stwierdziła, że nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego dokonana ustawą z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw niewątpliwie będzie miała zasadnicze znaczenie dla usprawnienia i przyspieszenia biegu postępowań cywilnych. Jednak niektóre przyjęte rozwiązania wymagają korekty, tak aby zapewniały nie tylko sprawność postępowania ale również należytą ochronę praw stron postępowania cywilnego. Rozwiązania te zostały wskazane w treści niniejszej opinii. Zdaniem Rady Legislacyjnej, celowe byłoby również rozpoczęcie wielowątkowej, szerokiej dyskusji na temat pożądanego kształtu regulacji procesowych z uwzględnieniem konieczności informatyzacji sądownictwa oraz zapewnienia właściwego podziału czynności pomiędzy orzeczników i urzędników. Istotnym elementem tej dyskusji powinna być analiza jakie wartości mają realizować regulacje procesowe, a w szczególności w jaki sposób powinny kształtować w społeczeństwie przekonanie o korzyściach płynących z polubownego zakończenia sporu oraz jak powinny wzmacniać zaufanie obywateli do organów wymiaru sprawiedliwości.

W dniu 11 maja 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o rekompensatach z tytułu wzrostu cen energii elektrycznej w 2020 r.. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że generalnie pozytywnie ocenia projekt ustawy jako mający realizować pożądane aksjologicznie cele polegające na złagodzeniu społeczeństwu ekonomicznych skutków podwyżek cen energii elektrycznej, do jakich dojdzie w roku 2020.

Projekt jest niewątpliwie potrzebny społecznie, a przy tym jego kształt legislacyjny jest z kilku omówionych w niniejszej opinii względów znacznie bardziej poprawny i właściwy niż ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, która przewidywała ingerencję w ceny energii elektrycznej w Polsce w roku 2019. W szczególności opiniowany projekt ustawy nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z unijnymi przepisami o pomocy państwa. Równocześnie jednak Rada Legislacyjna zauważyła, że w przepisach projektu występuje spora ilość wyraźnych usterek legislacyjnych, które Rada Legislacyjna w niniejszej opinii szczegółowo zidentyfikowała i omówiła. Popierając poddanie projektu dalszym pracom legislacyjnym Rada Legislacyjna zwróciła się z prośbą o rozważenie w toku tychże prac zastrzeżeń podniesionych przez nią w niniejszej opinii legislacyjnej.

W dniu 29 maja 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zidentyfikowała szereg usterek techniczno-legislacyjnych opiniowanego przez nią projektu ustawy. W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdziła, że ze względu na przedstawioną w tej opinii analizę należy stwierdzić, że opiniowany projekt może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, przy uwzględnieniu zastrzeżeń i uwag podniesionych w niniejszej opinii.

W dniu 29 maja 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt – z uwagi na termin implementacji dyrektywy 2019/879, upływający w dniu 28 grudnia 2020 r. – powinien stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. W projekcie tym występują jednak stosunkowo liczne usterki redakcyjne, które powinny być usunięte w toku dalszych prac nad nim. Ponadto Rada Legislacyjna podniosła wątpliwości co do braku implementacji art. 45b ust. 4 akapit drugi, art. 45c ust. 7 oraz sposobu implementacji art. 45b ust. 2, 45c ust. 3 oraz art. 45m dyrektywy 2014/59/UE w brzmieniu nadanym przez dyrektywę 2019/879. Dodatkowo Rada Legislacyjna podkreśliła, że przepisy Projektu odnoszące się do regulacji z zakresu prawa spółek i prawa spółdzielczego nie są w pełni skorelowane z przepisami Kodeksu spółek handlowych oraz Prawa spółdzielczego, co również wymaga stosownej korekty. Rada Legislacyjna zwróciła też uwagę na pewne mankamenty uzasadnienia projektu ustawy. Mając

powyższe na uwadze Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy może stanowić przedmiot dalszych prac prawodawczych, rekomendując zarazem usunięcie wskazanych w niniejszej opinii usterek legislacyjnych, tak aby można było finalnie uchwalić ustawę prezentującą wysoki poziom legislacyjny.

W dniu 29 maja 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przekonujące argumenty, podane w uzasadnieniu projektu, przemawiają za potrzebą uregulowania kwestii związanych ze wsparciem służb mundurowych, podjętych w projekcie przygotowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kierunkowe założenia projektu nie budzą wątpliwości i należy je w pełni podzielić. W szczególności podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej i przebieg postępowania dyscyplinarnego powinny być uregulowane w akcie prawnym rangi ustawy. Z całą pewnością na uznanie zasługuje uregulowanie w projekcie problematyki świadczeń przysługujących funkcjonariuszom w postępowaniu karnym. Państwo Polskie winno zapewnić funkcjonariuszom służb mundurowych właściwe, w tym skuteczne, środki ochrony prawnej i cel ten projekt realizuje w odpowiedni sposób. Rada Legislacyjna postawiła jednak pytanie, czy materia ta powinna być przedmiotem osobnej ustawy, regulującej kompleksowo pomoc Państwa dla funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych, którzy w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych są stroną postępowania karnego. Przyjęcie regulacji odnoszących się tylko do niektórych formacji mundurowych, rodzić będzie zarzut nierównego traktowania funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych. Rada Legislacyjna wskazała ponadto, że opiniowany projekt zawiera istotne mankamenty, które powodują konieczność ponownego przeanalizowania przez Projektodawcę szeregu zagadnień wskazanych w niniejszej opinii. W obecnej postaci projekt zawiera dużą liczbę wad, w tym niespójności, niekonsekwencji, nielogiczności, a także niezgodności z Konstytucją RP. Rada Legislacyjna wskazała, że po uwzględnieniu uwag wskazanych w treści niniejszej opinii, Projekt może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na fakt, że materia odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych powinna być przedmiotem przemyślanej, spójnej i całościowej regulacji. W tym zakresie zasadne wydaje się, aby w odniesieniu do wszystkich służb mundurowych podjąć się opracowania projektu osobnej ustawy, która kompleksowo regulowałaby odpowiedzialność dyscyplinarną,

zawierającej rozwiązania wspólne dla wszystkich funkcjonariuszy, jak również i odmienne, wynikające ze specyfiki danej służby.

W dniu 19 czerwca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że generalnie pozytywnie ocenia przedstawiony jej do zaopiniowania projekt. Projekt ten – a właściwie ustawa, która ma się pojawić w następstwie jego procedowania – jest bardzo potrzebnym w Polsce aktem prawnym, który może istotnie i pozytywnie przyczynić się do skutecznego identyfikowania oraz eliminowania źródeł szkodliwych niskich emisji. Niskie emisje pochodzące z sektora komunalno-bytowego przynoszą wiele tragicznych następstw dla życia i zdrowia ludzkiego oraz dla całej polskiej gospodarki (z uwagi na implikowane nimi koszty finansowe) i jest rzeczą pozytywną, że od kilku lat są one coraz skuteczniej zwalczane, w tym zwłaszcza na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, a także w oparciu o rządowe programy Stop Smog i Czyste Powietrze. Projekt stwarza szansę jeszcze bardziej efektywnej walki z tym istotnym problemem ekologiczno-społecznym. Doceniając potrzebę projektu oraz trafność wielu zawartych w nim rozwiązań legislacyjnych, Rada Legislacyjna zwróciła jednak uwagę na występujące w nim pewne mankamenty legislacyjne, mające charakter merytoryczny, systemowy oraz techniczno-legislacyjny. W niniejszej opinii Rada Legislacyjna starała się wszystkie te mankamenty dostrzec, wyjaśnić dlaczego uznaje je za takie oraz zaproponować stosowne środki zaradcze. Rada Legislacyjna opowiedziała się jednoznacznie za koniecznością dalszych prac nad projektem, przy jednoczesnej prośbie o życzliwe wzięcie pod uwagę zasygnalizowanych w niniejszej opinii problemów legislacyjnych.

W dniu 19 czerwca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię dotyczącą oceny rozwiązań zawartych w art. 14c-14g ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (opinia z własnej inicjatywy Rady Legislacyjnej). W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że rozwiązania przyjęte w art. 14c-14g powołanej ustawy dotyczą problematyki penitencjarnej – prawa karnego wykonawczego (art. 14c-14f) oraz Służby Więziennej (art. 14g). W odniesieniu do przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności oraz orzeczenia o wykonywaniu kary

pozbawienia wolności poprzez umieszczenie skazanego w odpowiednim zakładzie leczniczym Rada Legislacyjna wskazała, że są to rozwiązania wykazujące ścisły związek z realizacją celów powołanej ustawy. Wprowadzenie szczególnej regulacji w odniesieniu do czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej nie dotyczy bezpośrednio realizacji celów ustawy, ale może być wykorzystane do racjonalnego dysponowania etatami w Służbie Więziennej i w ten sposób – pośredni – umożliwić dysponowanie etatami w celu realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu COVID-19. Wszystkie analizowane w niniejszej opinii regulacje ustawowe mają zdaniem Rady Legislacyjnej charakter szczególny, wprowadzając rozwiązania odmienne od dotychczas obowiązujących. Nie można jednak mówić o naruszeniu spójności wewnętrznej systemu prawa, są to bowiem albo przepisy o charakterze *lex specialis* (art. 14g ustawy względem art. 125 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej), albo też wprowadzają regulacje szczególne (ze względu na stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii), które obowiązują niezależnie od rozwiązań znanych dotychczas (przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności – art. 153 § 1 i 2 k.k.w.), wyraźnie określając przesłanki ich zastosowania. Rada Legislacyjna uznała szereg analizowanych w tej opinii rozwiązań ustawowych za bardzo trafne i postawiła postulat, aby niektóre z nich obowiązywały na stałe, a nie tylko w okresie stanu epidemii.

W dniu 3 lipca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt może stanowić przedmiot dalszych prac prawodawczych. Rozwiązania w nim przyjęte przyczyniają się do zapewnienia spójności między ustawą o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw, a także realizują, poza uzasadnionymi nielicznymi wyjątkami, cel ostatnich reform szeroko rozumianego prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, jakim jest wyłączność zastosowania systemu teleinformatycznego do obsługi postępowań upadłościowych oraz restrukturyzacyjnych, umożliwiającego tworzenie i przetwarzanie elektronicznych akt sądowych. Projekt zawiera szereg zmian przyczyniających się do zwiększenia transparentności postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego, a także doprecyzowuje przepisy, które wywoływały wątpliwości interpretacyjne w praktyce stosowania prawa. Rada Legislacyjna, doceniając wysoki poziom legislacyjny Projektu, zgłosiła jednak do projektu dwie istotne uwagi o charakterze ogólnym. Po pierwsze, Rada Legislacyjna postawiła postulat, aby przewidziana w projekcie regulacja uwzględniała

rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID19, a która to ustawa w rozdziale szóstym reguluje – w istocie – nowy typ (podtyp) postępowania restrukturyzacyjnego o charakterze przejściowym, będący rodzajem postępowania o zatwierdzenie układu, jakim jest uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne, które może być wszczynane do dnia 30 czerwca 2021 roku. Postępowanie to nie jest jednak objęte systemem teleinformatycznym, co stanowi znaczący wyłom w informatyzacji postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych oraz narusza zasadę transparentności tych postępowań prowadząc w rezultacie do poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obrotu, a zwłaszcza naruszenia praw wierzycieli. Dlatego też niezbędne jest ujednoczenie i zintegrowanie projektowanych regulacji z regulacjami obowiązującymi. Po drugie, Rada Legislacyjna zaleciła, aby przed ostatecznym uruchomieniem systemu teleinformatycznego przeprowadzić analizę, czy i w jakim zakresie regulacje obecne (prawo upadłościowe, prawo restrukturyzacyjne, przepisy o uproszczonym postępowaniu restrukturyzacyjnym zawarte w ustawie o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID19 oraz ustawa o Krajowym Rejestrze Zadłużonych) oraz regulacje projektowane spełniają wymagania prawa unijnego.

W dniu 30 lipca 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że ocenia projekt pozytywnie i rekomenduje poddanie go dalszym pracom prawodawczym, tak aby finalnie mógł on stać się obowiązującym prawem. Rada Legislacyjna za w pełni zasadne uznała przewidziane przez projekt przyznanie KRUS-owi i Szefowi KCIK możliwości wielokrotnego, nieograniczonego w czasie wyszukiwania ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych (za zgodą Ministra Sprawiedliwości), tak aby podmioty te mogły wyszukiwać księgi wieczyste dla nieruchomości nawet nie znając numeru danej księgi wieczystej. Wpłynie to pozytywnie na skuteczność realizacji przez KRUS i Szefa KCIK ich ustawowych zadań. Rada Legislacyjna zwróciła jednak uwagę na fakt, iż Szef KCIK tę przewidzianą w projekcie możliwość posiada już *de lege lata*, gdyż mieści się on w pojęciu „Policji” w rozumieniu art. 36[4] ust. 8 pkt 8 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Ta ostatnia okoliczność nie neguje co prawda zasadności przewidzianej w projekcie zmiany legislacyjnej, gdyż Rada Legislacyjna dostrzega argumenty formalne i merytoryczne przemawiające za taką nowelizacją, niemniej jednak w uzasadnieniu projektu należałoby się do tej kwestii wyraźnie odnieść (tj. do

zasadności wymieniania w art. 36[4] ust. 8 ustawy o księgach wieczystych i hipotece Szefa KCIK równoległe obok Policji), przedstawiając tam te argumenty, które dostrzega i szerzej prezentuje w niniejszej opinii Rada Legislacyjna. W obecnej wersji uzasadnienia projektu zdecydowanie tego elementu brakuje. Rada Legislacyjna dostrzegła też niektóre inne mankamenty uzasadnienia projektu, które zasygnalizowała w niniejszej opinii, prosząc twórców projektu o rozważenie czy nie warto byłoby w tym zakresie zmodyfikować treści uzasadnienia projektu. Ponadto Rada Legislacyjna zaproponowała znowelizowanie treści przepisu art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy o przetwarzaniu informacji kryminalnych, w zakresie związanym tematycznie z opiniowanym projektem ustawy. Finalnie Rada Legislacyjna stwierdziła, że projekt w sensie formalnym jest zgodny z Zasadami techniki prawodawczej i jest zasadny merytorycznie. Jednocześnie Rada Legislacyjna poprosiła twórców projektu o rozważenie uwag zgłoszonych w niniejszej opinii przez Radę Legislacyjną.

W dniu 28 sierpnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zasadach współpracy prawnej w sprawach karnych między Rzeczpospolitą Polską i terytorium, do którego stosuje się prawo karne należące do właściwości Ministra Sprawiedliwości Tajwanu. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że argumenty podane przez Projektodawcę w uzasadnieniu projektu są przekonujące i przemawiają za ustawowym uregulowaniem zasad współpracy prawnej w sprawach karnych między Rzeczpospolitą Polską i terytorium, do którego stosuje się prawo karne należące do właściwości Ministra Sprawiedliwości Tajwanu. Wobec nieutrzymywania oficjalnych stosunków dyplomatycznych między Polską i Tajwanem, nie jest możliwe zawarcie klasycznej umowy międzynarodowej regulującej te kwestie. W tej sytuacji inkorporowanie do prawa krajowego treści *Porozumienia zawartego między Biurem Polskim w Tajpej a Biurem Przedstawicielskim Tajpej w Polsce o współpracy prawnej w sprawach karnych*, powinno nastąpić – tak jak to proponuje Projektodawca – w drodze odrębnej ustawy, do której załącznikiem będzie treść Porozumienia. Takie rozwiązanie zdaniem Rady Legislacyjnej uwzględni konsekwencje skomplikowanego prawnomiędzynarodowego statusu Tajwanu oraz zapewni prawidłowe wykonanie podjętych zobowiązań, nadając regulacjom przyjętym w Porozumieniu moc równą ustawie. Zdaniem Rady Legislacyjnej treść projektu ogólnie zasługuje na pozytywną ocenę. Rada Legislacyjna zwróciła jednak uwagę, że pewne kwestie budzą wątpliwości interpretacyjne i mogą w konsekwencji wpływać na niejednoznaczne rozumienie zakresu i sposobu realizacji Porozumienia. Przede wszystkim ponownego przeanalizowania wymaga

stosowana w projekcie terminologia, mająca na celu zrównanie konsekwencji prawnych przyjętego Porozumienia z tymi, jakie dla polskiego porządku prawnego wywołują ratyfikowane umowy międzynarodowe o współpracy w sprawach karnych (art. 2 ust. 1 Projektu) oraz konstrukcja rozszerzenia zakresu pojęcia „państwa obcego” również na terytorium, do którego stosuje się prawo karne należące do właściwości Ministra Sprawiedliwości Tajwanu (art. 2 ust. 2 Projektu). W przekonaniu Rady Legislacyjnej analiza treści Porozumienia pozwala na ocenę, że zawarto w nim wystarczające zabezpieczenia gwarantujące poszanowanie dla polskiego porządku prawnego i zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Rada Legislacyjna oceniła projekt pozytywnie i – po uwzględnieniu uwag zawartych w opinii – zarekomendowała poddanie go dalszym pracom prawodawczym, tak aby finalnie mógł on stać się obowiązującym prawem.

W dniu 18 września 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o kasach zapomogowo-pożyczkowych. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy – z uwagi na znaczenie kas zapomogowo-pożyczkowych zwłaszcza dla osób mniej zarabiających – trzeba uznać za istotny społecznie. Nie wprowadza on radykalnych zmian w funkcjonowaniu kas zapomogowo-pożyczkowych, poza rozszerzeniem kręgu osób uprawnionych do członkostwa w nich na wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, jak też skierowane do danego pracodawcy w celu odbycia służby zastępczej oraz osoby pozostające w stosunku służbowym, porządkując jednak regulowaną materię. Dlatego też zdaniem Rady Legislacyjnej należy zarekomendować projekt do dalszych prac legislacyjnych. Jednakże niektóre rozwiązania przyjęte w projekcie budzą zastrzeżenia i wymagają ponownego rozważenia. Dotyczy to zwłaszcza unormowania spłaty zadłużenia w razie skreślenia z listy członków kasy, przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz przepisów karnych.

W dniu 18 września 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna zauważyła, że opiniowany projekt ustawy zawiera rozwiązania adresowane do grupy przedsiębiorców, która z uwagi na słabszą pozycję konkurencyjną i związane z tym mniejsze możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego oraz towarzyszący temu niedobór środków pieniężnych na realizację inwestycji, nie może rozwijać się zgodnie ze swoim potencjałem. Grupą docelową nowych regulacji są podmioty należące do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, prowadzące

rzeczywistą, a więc realną a nie wyłącznie zarejestrowaną, działalność gospodarczą i posiadające prostą strukturę udziałową. Projektowane regulacje mają być skierowane do podmiotów, które skłonne są realizować proinwestycyjną strategię rozwoju, co powinno się przyczyniać do wzrostu zatrudnienia oraz zwiększać systematycznie ponoszone nakłady inwestycyjne. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Z tego powodu projekt ustawy przewiduje dwa alternatywne rozwiązania. W jednym z nich Projektodawca proponuje konstrukcję jurydyczną określoną mianem „ryczałtu od dochodów spółek kapitałowych”. Jak podaje się w uzasadnieniu, jest to system wiążący dochód do opodatkowania z kategoriami prawa bilansowego. Polega on na znacznej modyfikacji podstawowych zasad opodatkowania obowiązujących w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Drugim rozwiązaniem zaproponowanym przez Projektodawcę jest specjalny fundusz inwestycyjny, który powinien, umożliwić szybsze rozliczenie amortyzacji środków trwałych w kosztach podatkowych z uwzględnieniem dotychczasowych zasad opodatkowania, tj. obowiązujących w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. W związku z tak ujętym ratio legis opiniowanego projektu ustawy Rada Legislacyjna postawiła w tej opinii szereg postulatów zmierzających do pewnej merytorycznej modyfikacji projektowanych rozwiązań ustawowych. W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy powinien zostać przekazany do dalszych etapów rządowego procesu legislacyjnego z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

W dniu 16 października 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy należy zarekomendować do dalszych prac legislacyjnych. Wprowadza on bowiem potrzebne, bardziej kompleksowe podejście do problematyki uzależnień. Jednakże niektóre, wskazane szczegółowo w niniejszej opinii, unormowania projektu budzą zastrzeżenia i dlatego wymagają ponownego rozważenia.

W dniu 16 października 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że projektowana regulacja ustawowa, dążąc do osiągnięcia pożądaných zmian prawa spółek, nie stanowi rozwiązania legislacyjnego zasługującego w pełni na aprobatę. W szczególności Rada Legislacyjna zauważyła, że na obecnym etapie projekt nie powinien stanowić, bez uprzedniego przeprowadzenia pogłębionych analiz i gruntownego przerehabilitowania projektu, przedmiotu dalszych prac

legislacyjnych w zakresie, w jakim przewiduje on wprowadzenie do Kodeksu spółek handlowych regulacji prawa holdingowego. Mniej zastrzeżeń budzą zdaniem Rady Legislacyjnej przepisy projektu wprowadzające regulację zwiększającą efektywność rad nadzorczych spółek, które mogą stanowić przedmiot dalszych prac legislacyjnych po dokonaniu w nich stosownych korekt. Nie budzą natomiast, co do zasady i zasługują na aprobatę przepisy o charakterze porządkującym i dostosowującym. W odniesieniu do opiniowanego projektu Rada Legislacyjna zaleciła ponadto dokonanie niezbędnych korekt o charakterze legislacyjno-technicznym, na których potrzebę zwrócono uwagę w niniejszej opinii.

W dniu 23 października 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię w sprawie wskazania właściwej procedury postępowania w przypadku przedłużenia obowiązywania zastrzeżenia do art. 55 Konwencji w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że na mocy z art. 78 ust. 2 Konwencji w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r. Rzeczpospolita Polska dokonała zastrzeżeń do kilku postanowień tego dokumentu, w tym do art. 55. Zgodnie z art. 79 ust.1 zd. 1 Konwencji zastrzeżenia, w tym również dotyczące art. 55 są ważne przez pięć lat od dnia wejścia w życie Konwencji w stosunku do Polski. Art. 79 ust. 2 Konwencji dopuszcza utrzymanie, zmianę lub wycofanie zastrzeżenia, co jednak wymaga złożenia odpowiedniej notyfikacji. W następstwie niepodjęcia przez RP żadnych czynności, które określiłyby stanowisko Polski, znalazły zastosowanie przepisy art. 79 ust. 2 tiret 3 Konwencji i zastrzeżenie zostało przedłużone automatycznie na sześć miesięcy. Jeśli i w tym terminie RP nie notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy zamiaru utrzymania lub zmiany zastrzeżenia, nastąpi jego wygaśnięcie. Zastrzeżenie do art. 55 wygaśnie ostatecznie z dniem 01.02.2021 r., chyba że do dnia 31 stycznia 2021 r. zostanie złożona odpowiednia notyfikacja w sprawie utrzymania w mocy wspomnianego zastrzeżenia. Zdaniem Rady Legislacyjnej, ewentualne przedłużenie przez Rzeczpospolitą Polską obowiązywania zastrzeżenia do art. 55 Konwencji – co jest decyzją o charakterze politycznym i w kwestii czego Rada Legislacyjna nie zajmuje swojego stanowiska – będzie w sensie proceduralnym wymagało zastosowania trybu określonego w art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

W dniu 5 listopada 2020 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 stwierdziła, że z uznaniem odnosi się do opiniowanego projektu ustawy jako do propozycji legislacyjnej niewątpliwie potrzebnej z uwagi na zobowiązania Polski wynikające z jej członkostwa w Unii Europejskiej. Projekt ma w swoim założeniu implementować ważne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE i z tego względu powinien być oczywiście przedmiotem dalszych prac prawodawczych. Zawiera też szereg innych ciekawych i godnych poparcia rozwiązań prawnych. Równocześnie jednak wiele przepisów zamieszczonych w projekcie budzi poważne wątpliwości merytoryczne, systemowe lub techniczno-legislacyjne. Na te wątpliwości Rada Legislacyjna zwróciła uwagę w niniejszej opinii, wnosząc jednocześnie o ich dokładne przestudiowanie.

W dniu 23 listopada 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna podniosła szereg uwag merytorycznych i techniczno-legislacyjnych względem opiniowanego projektu ustawy. W konkluzji Rada Legislacyjna stwierdziła, że ze względu na przedstawioną w niniejszej opinii analizę opiniowany projekt ustawy może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych, przy uwzględnieniu zastrzeżeń i uwag podniesionych w niniejszej opinii.

W dniu 23 listopada 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy umożliwi stosowanie unijnego rozporządzenia 2019/1157. Projekt dostosowuje polskie unormowania dotyczące dowodów osobistych do przepisów tego aktu prawa unijnego, który wejdzie w życie w dniu 2 sierpnia 2021 r. Z uwagi na tę datę trzeba zdecydowanie rekomendować kontynuowanie prac legislacyjnych nad projektem. Jednakże zdaniem Rady Legislacyjnej należy skorygować projekt w celu usunięcia wskazanych w niniejszej opinii, stosunkowo zresztą nielicznych, mankamentów. Ponadto kształt przepisów przejściowych zawartych w art. 5 i art. 6 Projektu wymaga ponownego rozważenia.

W dniu 27 listopada 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków

ich rodzin oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że ten projekt ustawy może być poddany dalszej procedurze w rządowym procesie legislacyjnym po wprowadzeniu zmian zawartych w niniejszej opinii, w szczególności po wyeliminowaniu powtórzeń treści poszczególnych przepisów. Rada Legislacyjna zarekomendowała jednak przygotowanie nowego projektu ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

W dniu 27 listopada 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy zasługuje na aprobatę, poza kilkoma zagadnieniami, które wymagają doprecyzowania lub doregulowania (zmiana legalnej definicji „platformy udostępniania wideo”).

W dniu 7 grudnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że przedstawiony jej do zaopiniowania projekt ustawy zawiera wiele szczegółowych propozycji zmian, mających na celu przyspieszenie procesu inwestycyjnego w zakresie strategicznych inwestycji przesyłowych w sieci elektroenergetyczne, które posiadają swoje podstawy w doświadczeniach zebranych przez czas obowiązywania ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Projekt przedłożony Radzie Legislacyjnej charakteryzuje się jej zdaniem wysokim poziomem legislacyjnym, stąd też jej uwagi nie mają charakteru zasadniczego. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniając konstrukcję projektu, przyjęte rozwiązania merytoryczne i legislacyjno-techniczne postawiła postulat, aby po rozważeniu uwag z tej opinii przekazać projekt do dalszych etapów legislacyjnych.

W dniu 30 grudnia 2020 r. Rada Legislacyjna przyjęła w trybie obiegowym opinię o projekcie ustawy o czasie pracy maszynistów. W opinii tej Rada Legislacyjna stwierdziła, że opiniowany projekt ustawy należy rekomendować do dalszych prac legislacyjnych, gdyż reguluje istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa transportu kolejowego kwestię czasu pracy maszynistów. Jednakże Rada Legislacyjna postawiła postulat usunięcia wskazanych w niniejszej opinii mankamentów projektu, tym zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności

wykroczeniowej oraz określenia terminu przechowywania danych w ewidencji czasu pracy maszynisty. Należy także poprawić jego uzasadnienie, tak aby ukazać przesłanki przemawiające za proponowanym kształtem uregulowań opiniowanego projektu ustawy.

4. Zasadnicze uchybienia i kwestie prawne stwierdzone oraz sygnalizowane w opiniach Rady Legislacyjnej przyjętych w roku 2020

W swoich opiniach przyjętych w roku 2020, scharakteryzowanych syntetycznie w poprzednim punkcie niniejszego sprawozdania, Rada Legislacyjna 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 opiniach wydawanych w roku 2020 Rada Legislacyjna 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.

W opiniach wydawanych w roku 2020 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 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 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.

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 (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 (wyjątkowo trzem lub czterem, ale w roku 2020 taka sytuacja nie miała miejsca). 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 w roku 2020, Rada Legislacyjna 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.

Obsługę Rady Legislacyjnej zapewniał w roku 2020 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 1972⁹. 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.

6. Informacje statystyczne o opiniach sporządzonych w 2020 roku

W okresie sprawozdawczym objętym niniejszym sprawozdaniem, czyli w roku 2020, 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. W roku 2020 Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **12** posiedzeniach (2 stacjonarnych i 10 online, odbywanych w tym trybie ze względu na obowiązujący na terytorium RP stan epidemii) lub w trybie obiegowym **36** spraw i opracowała **29** opinii o projektach 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**

⁹ Zob. tekst dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej>.

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 omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała 17 odpowiedzi na swoje opinie od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi 51,50 % wszystkich opinii.

7. Działalność wydawnicza

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. 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. Ważną i pracochłonną pracę Sekretarza „Przeglądu Legislacyjnego” wykonuje obecnie Pan Profesor Bogumił Szmulik.

W aktualnym okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (dokonując redakcji merytorycznej, korekty redakcyjnej i autorskiej) 4 numery czasopisma 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.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej
przy Prezesie Rady Ministrów

Prof. dr hab. Marek Szydło

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