

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI RADY LEGISLACYJNEJ

XII KADENCJI ZA ROK 2016

(od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.)

I. Działalność merytoryczna

Merytoryczna działalność Rady Legislacyjnej w okresie sprawozdawczym (od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.) pozwala na sformułowanie kilku ogólnych uwag dotyczących procesu stanowienia prawa i oceny jakości przedstawianych do zaopiniowania propozycji legislacyjnych. Wydane przez Radę opinie i zajmowane stanowiska odnoszą się do podobnych problemów, których podmioty odpowiedzialne za tworzenie tekstu aktu normatywnego nie rozwiązywały w adekwatny sposób. Nie oznacza to oczywiście, że w analizowanym okresie Rada Legislacyjna przedstawiała jedynie krytyczne uwagi w stosunku do przedkładanych do zaopiniowania projektów. Wiele szczegółowych rozwiązań legislacyjnych zostało ocenionych pozytywnie i Rada Legislacyjna rekomendowała ich dalsze procedowanie w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Krytyczne spostrzeżenia i najczęstsze uwagi Rady Legislacyjnej dotyczące treści przedstawianych do zaopiniowania projektów można podzielić na kwestie związane z: 1) problematyką zasad i reguł konstytucyjnych; 2) prawem Unii Europejskiej i uwzględnieniem standardów międzynarodowych; 3) aspektami systemowymi odnoszącymi się do poszczególnych gałęzi prawa; 4) techniką legislacyjną.

1. Problematyka konstytucyjna

1.1. Upoważnianie do wydawania aktów podustawowych

Rada Legislacyjna w 2016 r. uchwaliła z urzędu stanowisko dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych¹. W dokumencie tym wyjaśniono rolę ustawy w systemie źródeł prawa, zagadnienia tworzenia przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń wykonawczych, aktów prawa miejscowego, a także aktów prawa wewnętrznego. W stanowisku Rady Legislacyjnej zaakcentowano m.in. specyfikę każdego z

¹ Stanowisko z 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych.

powyższych aktów podustawowych, która przekłada się na zróżnicowane wymogi co do zasad tworzenia przepisów upoważniających do ich wydawania.

Również w innych dokumentach Rada Legislacyjna zwracała uwagę na zagadnienia odpowiedniej konstrukcji upoważnień. Odnotowywano ryzyko naruszenia art. 92 Konstytucji przez pozostawienie do uregulowania w rozporządzeniu materii, która w samej ustawie została ujęta w sposób zbyt ogólny oraz sytuację regulowania zarządzeniem (art. 93 Konstytucji) materii, która powinna się znaleźć w aktach prawa powszechnie obowiązującego². Podkreślano także, że funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, polegające na wprowadzeniu do porządku prawnego norm prawnych, to znaczy powinności o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W konsekwencji, zdaniem Rady Legislacyjnej, sformułowanie przez organ władzy publicznej upoważnienia dla innego podmiotu do dokonywania – w imieniu tegoż organu – określonych czynności, należących do jego ustawowych kompetencji, jest aktem stosowania, a nie stanowienia prawa. Dlatego też przyznawanie tego typu upoważnień w formie rozporządzeń należy uznać za niewłaściwe. Wystarczające byłoby w tym względzie wydanie aktu stosowania prawa, np. zarządzenia³.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna stwierdziła m.in., że w prawie administracyjnym swoboda ustawodawcy w upoważnianiu do uregulowania pewnych materii w aktach podustawowych jest szersza niż np. w przypadku prawa podatkowego. Niemniej jednak w każdym przypadku niedopuszczalne jest tworzenie przepisów upoważniających zawierających tzw. pozorne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia – to znaczy wytyczne odwołujące się do okoliczności czy wartości, których uwzględnienie jest zawsze obowiązkiem organu tworzącego prawo (np. rzetelność, efektywność, sprawność, prawidłowość, interes publiczny)⁴. Ponadto zdaniem Rady przepis upoważniający do wydania rozporządzenia powinien wskazywać w sposób jednoznaczny organ, któremu przyznawana jest kompetencja prawodawcza. W szczególności, jeżeli w taką kompetencję wyposaża się ministra kierującego działem administracji rządowej, to ustawodawca powinien określić resort, którego piastun ma uzyskać omawianą kompetencję. Nie jest wykluczone odrębne powierzenie każdemu z ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej upoważnienia do wydania rozporządzenia dotyczącego określonych kwestii, jednak powinno to nastąpić w odrębnych przepisach upoważniających.

² Opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

³ Opinia z 12 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o obowiązkowej automatycznej wymianie informacji w dziedzinie opodatkowania.

⁴ Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

1.2. Prawo do odwołania i do dwuinstancyjnego postępowania sądowego

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej były – bardzo istotne z perspektywy konstytucyjnej – zagadnienia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi⁵. Rada Legislacyjna podkreśliła, że prawo do zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 zd. 1 Konstytucji, może podlegać ograniczeniom na zasadach ogólnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności ingerencji w korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw jednostek). Ograniczenia te mogą polegać np. na wyłączeniu dewolutywności czy suspensywności środka zaskarżenia. Co więcej, art. 78 zd. 2 Konstytucji dopuszcza ustawowe wprowadzenie „wyjątków” od prawa do zaskarżenia, a więc nie tylko „ograniczeń”, które są dopuszczalne na zasadach ogólnych. W przekonaniu Rady Legislacyjnej brak w strukturze organów administracji publicznej organu wyższego stopnia może być uznany – co do zasady – za argument przemawiający za wprowadzeniem wyjątku od prawa określonego w art. 78 zd. 1 Konstytucji.

Rada Legislacyjna stwierdziła, że prawo do zaskarżenia orzeczenia (art. 78 Konstytucji) i zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) w pełni odnoszą się do postępowania przed sądami administracyjnymi. W konsekwencji niedopuszczalne jest wyłączenie w pewnych przypadkach prawa do zaskarżenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rada Legislacyjna dostrzegła jednak, że określone względy mogą przemawiać za ograniczeniem dwuinstancyjności postępowania, służącego przyspieszeniu rozstrzygnięcia spraw – np. wprowadzenie tzw. instancji poziomej bądź ograniczenie prawa do wniesienia środka odwoławczego tylko do strony postępowania administracyjnego i pozbawienie tego prawa organu będącego autorem decyzji administracyjnej.

Także w innych opiniach Rada Legislacyjna podnosiła ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady zaskarżalności decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz ingerencji w prawa przewidziane w art. 45 i 77 Konstytucji przez niekonstytucyjne ograniczenie dostępu do sądu⁶.

⁵ Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

⁶ Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

1.3. Konstytucyjne aspekty prawa podatkowego

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna wypowiedziała się na temat konstytucyjnych standardów w zakresie prawa podatkowego w kontekście tzw. klauzuli o unikaniu opodatkowania⁷. Zdaniem Rady, rolą ustawodawcy jest odpowiednie wyważenie – z jednej strony – zasad: pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności prawa podatkowego (art. 2, 84 i 217 Konstytucji), a także – z drugiej strony – zasady nakazującej tworzenie efektywnych i skutecznych instytucji prawnych, umożliwiających organom państwa (w tym przypadku organom podatkowym) rzetelne i sprawne działanie (preambuła Konstytucji). W tym świetle Rada Legislacyjna podkreśliła, że instytucje prawne służące unikaniu opodatkowania nie mogą być skonstruowane bez posłużenia się przez projektodawcę pojęciami nieostrymi i klauzulami generalnymi. W przeciwnym razie ich efektywność byłaby wątpliwa i nie służyłyby one realizacji przyświecającego im celu. Arbitralność i uznaniowość wydawanych rozstrzygnięć powinna być zneutralizowana nie tyle przez zapewnienie regulacjom prawnym maksymalnego poziomu precyzji, co stworzeniem odpowiedniego „otoczenia” proceduralnego, w którym decyzje oparte na klauzuli będą wydawane, a także skutecznej kontroli sądowej takich decyzji.

1.4. Ograniczanie ochrony prawa własności i innych praw majątkowych

Bardzo istotnym obszarem, w którym Rada Legislacyjna formułowała poważne uwagi dotyczące projektowanych aktów normatywnych, były kwestie związane z ochroną własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). W okresie sprawozdawczym przeanalizowano konstytucyjne standardy w zakresie przepadku mienia, obejmującego m.in. konfiskatę przedsiębiorstwa⁸. Rada Legislacyjna podkreśliła, że ustawodawca ma obowiązek wprowadzić do systemu prawnego środki, które zapobiegają zjawisku opłacalności naruszenia prawa. Osoba, która popełniła czyn zakazany przez prawo, nie może bowiem czerpać korzyści majątkowych z tego czynu, niezależnie od wymierzonej kary. Ograniczenia dla ustawodawcy wyznacza jednak art. 46 Konstytucji, mówiący o przepadku rzeczy, w wykładni którego należy uwzględnić trzy elementy. Po pierwsze, przepadek rzeczy powinien, co do

⁷ Opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

⁸ Opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

zasady, mieć związek z popełnieniem przez właściciela rzeczy przestępstwa lub z innego typu nagannym zachowaniem. Niedopuszczalne jest orzekanie o przypadku bez uprzedniej indywidualnej oceny zachowania właściciela rzeczy. Po drugie, ze sformułowania „tylko w przypadkach określonych w ustawie” wynika nakaz tzw. absolutnej wyłączności ustawy w formułowaniu przesłanek umożliwiających orzeczenie o przypadku. Oznacza to, że przepisy w tym zakresie powinny cechować się kwalifikowanym poziomem określoności. Po trzecie, ze sformułowania „tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” wynika, że przypadek nie powinien być stosowany automatycznie, po spełnieniu przesłanek ustawowych, lecz musi wynikać z orzeczenia sądowego. Ponadto sąd powinien dysponować pewnym zakresem swobody oceny indywidualnej sytuacji osoby, wobec której przypadek jest orzekany.

Istotne wytyczne dotyczące ochrony własności sformułowano przy ocenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń praw właścicielskich właścicieli gospodarstw rolnych⁹. Rada Legislacyjna podkreśliła, że grunty rolne powinny być traktowane jako dobro wspólne, pozostające pod ochroną władz publicznych. Obrót tymi gruntami rolnymi może więc – i powinien – być regulowany przez państwo. Wprowadzając ograniczenia, ustawodawca ma jednak węższą swobodę, gdy chodzi o prywatne nieruchomości rolne, niż w przypadku nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Ograniczenia wprowadzane w tym zakresie stanowią bowiem ingerencję w prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 Konstytucji), a także – w pewnych sytuacjach – w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ustawodawcy wolno więc tyle, na ile pozwala mu zasada proporcjonalności. Pozwoliło to na sformułowanie istotnych wytycznych dotyczących regulowania zasad zbywania i korzystania z nieruchomości rolnych. Po pierwsze, Rada Legislacyjna zauważyła, że gospodarstwa rolne nie powinny być nadmiernie rozdrobnione (nieracjonalnie dzielone). Ponadto w pewnych wypadkach uzasadnione może być pozostawianie gospodarstwa w rękach jednej osoby (jednego podmiotu). Niemniej jednak należy zarazem unikać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Po drugie, w celu zapewnienia funkcjonalności (produktywności) gospodarstw rolnych zasadne może okazać się wprowadzenie reguły, że właściciel gospodarstwa powinien osobiście pracować w gospodarstwie oraz posiadać kwalifikacje rolnicze. Przepis art. 23 Konstytucji wyraża preferencję aksjologiczną ustrojodawcy, że gospodarstwa rodzinne w RP powinny być podstawowym elementem ustroju rolnego państwa, a więc być wykorzystywane

⁹ Opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

na cele rolnicze. Ich pierwszorzędym celem nie powinno natomiast być generowanie zysku, czy lokowanie kapitału w nieruchomościach rolnych, tylko prowadzenie działalności rolniczej przez rolnika, jego rodzinę oraz osoby przez niego wskazane, mające kwalifikacje rolnicze.

Realizując powyższe założenia, zdaniem Rady Legislacyjnej, władza publiczna może dokonać ingerencji w ochronę prawa własności. Ingerencja ta może polegać m.in. na ograniczeniu prawa do rozporządzania gospodarstwem rolnym, w szczególności w zakresie możliwości swobodnego wyboru kontrahenta (nabywcy nieruchomości). Konstytucja nie wyłącza również stosowania takich rozwiązań jak prawo pierwokupu, odkupu, wykupu itp. – pozwalających na interwencję państwa (np. Agencji Nieruchomości Rolnych) w sytuacji, gdyby planowana transakcja stanowiła zagrożenie dla wartości, których ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Ustawodawca może również dokonać ingerencji w prawo do swobodnego korzystania przez właściciela z przedmiotu własności. Rada Legislacyjna podkreśliła równocześnie, że wyważenie wchodzących w grę wartości konstytucyjnych powinno gwarantować racjonalność, przewidywalność i możliwość sądowej weryfikacji podejmowanych rozstrzygnięć. Ustawodawca powinien unikać – poza przypadkami niezbędnymi – wprowadzania bezwzględnych zakazów na rzecz przyznania organom administracji publicznej kompetencji do wazenia wartości na gruncie konkretnych stanów faktycznych, w odpowiednio ukształtowanych procedurach. Rozsądnym rozwiązaniem jest uzależnienie – w pewnych, określonych prawem, okolicznościach – możliwości rozporządzenia nieruchomością od uzyskania zgody ze strony organu administracji publicznej, o ile zgoda taka jest obudowana adekwatnymi gwarancjami materialnoprawnymi i proceduralnymi.

1.5. Konstytucyjny status sędziów oraz ochrona kadencyjności organów konstytucyjnych

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna odniosła się do problematyki powoływania sędziów¹⁰. Przedmiotem oceny była regulacja obligująca Krajową Radę Sądownictwa do przedstawienia Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w sytuacji, gdy na wolne stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat. Rada stwierdziła, że takie rozwiązanie, w

¹⁰ Opinia z dnia 26 sierpnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

powiązaniu z brakiem mechanizmu gwarantującego, że dojdzie do powołania osoby spełniającej merytoryczne przesłanki w stopniu najwyższym, może rodzić wątpliwości w zakresie zgodności z art. 173 oraz art. 179 Konstytucji. Rola Prezydenta RP, ze względu na niezależność segmentu władzy sądowniczej, nie może bowiem polegać na swobodnym wyborze sędziego z grupy zaproponowanych mu kandydatur. Rada Legislacyjna zwróciła także uwagę, że przyjęcie zaproponowanego rozwiązania spowoduje zmianę w zakresie konstytucyjnej kompetencji Prezydenta RP określonej w art. 179 Konstytucji. Prezydent nie miałby już jedynie możliwości „powołania” (bądź odmowy powołania sędziego), lecz kompetencję do dokonania wyboru spośród kandydatów zgłoszonych przez KRS.

W tej samej opinii Rada Legislacyjna odniosła się do zagadnienia ochrony kadencji organu konstytucyjnego. Stwierdzono, że skracanie kadencji z perspektywy konstytucyjnej jest ograniczone do wyjątkowych przypadków. Stąd przy ustawowej zmianie sposobu kreowania składu KRS, prawodawca nie dysponuje upoważnieniem do dowolnego skracania kadencji poszczególnych osób wchodzących w skład konstytucyjnego organu – zwłaszcza, gdy długość kadencji wybranego członka KRS jest określona w Konstytucji (art. 187 ust. 3). W przekonaniu Rady Legislacyjnej, takie odstępianie od konstytucyjnego nakazu stabilizacji składu KRS musiałoby opierać się na szczególnie uzasadnionych przesłankach. Za takie wyjątkowe okoliczności nie uznano nowego procesu wyborczego oraz zmienionego podziału mandatów w KRS między poszczególne grupy sędziów.

Odnotowania wymaga, że do powyższych zastrzeżeń dotyczących procedury powoływania sędziów i możliwości skracania kadencji KRS kilku członków Rady Legislacyjnej sformułowało zdania odrębne¹¹, stwierdzając, że zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania spełniają standard konstytucyjny.

2. Prawo Unii Europejskiej oraz standardy międzynarodowe

W 2016 r. Rada Legislacyjna kilkakrotnie zajmowała się zagadnieniami wchodzącymi w zakres prawa UE lub projektami wykonującymi zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w UE. Jedną z ważniejszych kwestii była ocena zgodności ograniczenia obrotu gruntami rolnymi¹². Rada Legislacyjna podkreśliła konieczność badania przez projektodawcę

¹¹ Opinia odrębna siedmiu członków Rady Legislacyjnej z 26 sierpnia 2016 r. do opinii Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

¹² Opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

i uzasadniania, czy projektowane przepisy krajowe, które nie wchodzą w zakres prawa Unii, tak jak np. określanie zasad prawa własności, mimo tego nie naruszają zasad ogólnych prawa UE, są zgodne z wymogami zasady niedyskryminacji oraz zasady proporcjonalności. W szczególności chodzi o udowodnienie czy proponowane środki są uzasadnione ważnym interesem ogólnym i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonych przez projektodawcę celów. Wątpliwości Rady wzbudziły przede wszystkim regulacje dotyczące wstrzymania sprzedaży nieruchomości na okres 5 lat oraz wprowadzenie ścisłych wymogów zamieszkania przy zakupie ziemi rolnej. Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na orzeczenie TSUE, w którym Trybunał uznał obowiązek stałego miejsca zamieszkania na zakupionej nieruchomości przez okres ośmiu lat za niezgodny z art. 63 TFUE i zasadą proporcjonalności. Podkreśliła, że tezy Trybunału można łatwo odnieść do proponowanego w ocenianym przez nią projekcie, obowiązku zamieszkania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, wchodząca w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Rada Legislacyjna oceniała także projektowany sposób wykonania przez Polskę wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów. Istotnym problemem okazało się w tym przypadku określenie zakresu skutków retroaktywnych orzeczenia Trybunału w świetle krajowych okresów przedawnienia roszczeń. Rada Legislacyjna pozytywnie oceniła to, że projekt nie nałożył obowiązku złożenia korekt za ostatnie pięć lat na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, lecz jedynie przewidział prawo ponownego obliczenia podatków przez właściwego podatnika¹³. Rada Legislacyjna zajmowała się także kwestiami dotyczącymi sposobu wykonania dyrektyw UE¹⁴. Zwróciła przy tym uwagę na fakt, że dyrektywa może być wykonywana nie tylko przez wprowadzenie nowych środków, ale i przy pomocy już istniejących mechanizmów. Powinno to wymagać od projektodawcy wnikliwego zbadania i przedstawienia w uzasadnieniu treści dyrektywy z podaniem sposobu wykonania jej kolejnych przepisów, tak by czytający uzasadnienie miał dokładną wizję, w jaki sposób dyrektywa jest implementowana. Rada Legislacyjna zauważyła także, że w takich sytuacjach jak w opiniowanym przypadku, gdy implementacja wymaga zmian w wielu ustawach, warto dostosować te ustawy do obecnego stanu prawnego, zwłaszcza w kwestii nazewnictwa i

¹³ Opinia z 18 marca 2016 r. o projekcie ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych.

¹⁴ Opinia z 10 czerwca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.

zamienić np. nazwę „Wspólnota Europejska”, nazwą „Unia Europejska”, zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej.

Rada Legislacyjna odniosła się także m.in. do użytego w projekcie ustawy określenia odwołującego się do „umów i porozumień międzynarodowych”¹⁵. Rada zauważyła, że taka formuła może być niekiedy błędna i niepotrzebna, gdyż umowy i porozumienia międzynarodowe oznaczają to samo (tautologia) – t.j. umowy poddane prawu międzynarodowemu (w uproszczeniu – Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.) i w związku z tym angażujące odpowiedzialność międzynarodową państwa w przypadku niewykonania lub nieprawidłowego wykonania. Jeśli jednak zastosowano tę formę celowo, pod pojęciem porozumienia międzynarodowego można rozumieć wszelkie porozumienia nieformalne zawierane np. między ministrami lub ministerstwami, policją w sprawach technicznych, organizacyjnych itp. Taka jednak formuła wymagałaby zdefiniowania pojęcia „porozumienia międzynarodowe” i przemyślenia, np. czy nie jest konieczne wskazanie, w jakim zakresie porozumienia nieformalne mogłyby być zawierane. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zwykle w umowach międzynarodowych dotyczących współpracy umieszcza się ogólne przepisy przewidujące możliwość zawierania porozumień nieformalnych. W takich przypadkach odesłanie tylko do umów międzynarodowych jest wystarczające.

3. Poszczególne gałęzie prawa

3.1. Prawo i postępowanie karne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna opiniowała kilka ważnych projektów dotyczących materii prawa karnego, w szczególności dotyczących zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa¹⁶ oraz przewidujących środki przeciwdziałania zjawisku wyłudzenia podatku od towaru i usług w drodze wprowadzenia w kodeksie karnym nowych czynów karalnych, odnoszących się do dokumentu, jakim jest faktura oraz przyporządkowanie im odpowiednich środków procesowych¹⁷. W związku z przewidzianymi zmianami prawa karnego wystąpił

¹⁵ Opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o Straży Ochrony Kolei.

¹⁶ Opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Opinia z 26 października 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

problem granicy między prewencją i restytucją, a „czystą” represją w stosowaniu inicjowanych środków oraz limitacji odpowiedzialności osób trzecich w związku z fundamentalnym znaczeniem w prawie karnym zasady indywidualnej (jednostkowej) odpowiedzialności za popełnione przestępstwo. W przypadku obu powyższych projektów ustaw konieczna była analiza projektowanych przepisów przez pryzmat ich zgodności ze standardem konstytucyjnym, zwłaszcza w zakresie instytucji tzw. konfiskaty rozszerzonej, konfiskaty orzekanej bez wyroku skazującego, konstrukcji tzw. odwróconego ciężaru dowodu, projektowanych środków przymusu procesowego, czy wysokości proponowanych sankcji karnych. Znaczenie obu opiniowanych projektów zmian prawa karnego wyraża się wprowadzaniem do prawa karnego instytucji dotychczas w nim niewystępujących, a jednocześnie nieobojętnych ze względu na obowiązujące uwarunkowania systemu, w tym zwłaszcza o charakterze konstytucyjnym.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna systematycznie spotykała się z problemem rozszerzania penalizacji na kolejne określone czyny. Wprowadzanie nowych przestępstw do kodeksu karnego i innych ustaw częstokroć wywoływało obawy o skuteczność tego instrumentu, zwielokrotnione zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieją inne, bardziej odpowiednie dla rozwiązywania określonych problemów środki prawne, tak jak w przypadku podatków są to przede wszystkim instrumenty administracyjnoprawne wraz z opowiadającymi im środkami karnoskarbowymi. Wykorzystanie w tych okolicznościach prawa karnego oznaczało ukierunkowanie na ultymatywny reżim odpowiedzialności prawnej, który nie zawsze jest optymalny dla osiągnięcia efektów prewencyjnych, niezależnie od kwestii generowanych przez niego kosztów ekonomicznych i pozaekonomicznych.

Przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej w 2016 r. były także przepisy represyjne w zakresie regulacji postępowań dyscyplinarnych¹⁸. Regulacja odpowiedzialności dyscyplinarnej należy do materii prawnokarnej *sensu largo*. W opiniach tych odnotowano ważny legislacyjny problem właściwego podziału materii postępowania dyscyplinarnego nauczycieli między ustawę i rozporządzenie wykonawcze. Pełna ocena projektowanych zmian nie była możliwa ze względu na niedołączenie do projektu ustawy anonsowanego rozporządzenia wykonawczego. Tego rodzaju wadliwa praktyka nie była ewenementem w okresie objętym sprawozdaniem. W regulacji postępowania dyscyplinarnego zarówno

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

nauczycieli, jak i funkcjonariuszy SOK, ujawnił się też problem właściwego rozumienia klauzuli, przewidującej odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania karnego.

Oprócz aspektów *stricte* legislacyjnych, w obszarze prawa karnego ważnym wątkiem opinii Rady Legislacyjnej były kwestie systemowo-aksjologiczne, jak: sprawa równowagi między prawami i wolnościami obywatelskimi a zapewnieniem bezpieczeństwa, co łączyło się z zarzutem pod adresem projektodawcy, że nie przeprowadził koniecznej konfrontacji kolizyjnych dóbr i wartości, problem niespełniania standardu dostatecznej oznaczoności kompetencji organu państwowego, co przejawia szczególnie istotne znaczenie w przypadku podmiotu uprawnionego do stosowania wobec obywateli środków przymusu prawnego, czy wreszcie rudymetarna wątpliwość co do potrzeby istnienia kolejnej służby o uprawnieniach bardzo zbliżonych do Policji¹⁹.

3.2. Prawo i postępowanie administracyjne

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna opiniowała kilka dokumentów, na tle których odnotowano systemowe zagadnienia prawa i postępowania administracyjnego. Analiza propozycji nowelizacji k.p.a. wzbudziła wątpliwości ze względu na wprowadzenie nowych, nieznanych dotychczas regulacji kodeksowej rozwiązań. Rada zwróciła między innymi uwagę na niejasne unormowanie postępowania uproszczonego, błędne zamieszczenie w ustawie procesowej działu „Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu”, mającego charakter materialnoprawny oraz liczne błędy redakcyjne. Ze względu na doniosłość nowelizowanego aktu oraz liczbę i wagę zastrzeżeń Rada uznała, że wskazanych błędów i braków nie da się prawdopodobnie usunąć na kolejnych etapach procesu legislacyjnego²⁰.

Krytyczne uwagi sformułowano także w stosunku do propozycji kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego²¹. Rada Legislacyjna dostrzegła wiele wad opiniowanej regulacji, wśród których należy wymienić m.in. 1) rozwiązania naruszające konstytucyjne gwarancje praw i wolności, niezajdujące uzasadnienia w świetle zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) zastrzeżenia wobec upoważniających do wydawania aktów

¹⁹ Opinia z 18 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o Straży Ochrony Kolei.

²⁰ Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

podstawowych; 3) zbyt swobodna redakcja i nadmierna niedookreśloność w przepisach normujących zasady ogólne oraz brak w katalogu tychże zasad zasady uwzględniania prawa własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 4) wątpliwości, odnoszące się do konstrukcji prawnej aktów planowania przestrzennego (wysoki stopień skomplikowania i nieuzasadniona kazuistyka niektórych przepisów); 5) dyskusyjne uregulowania prawno-finansowe dotyczące opłaty infrastrukturalnej; 6) ograniczenie praw osób trzecich w postępowaniach w sprawie udzielenia zgody inwestycyjnej; 7) nieuzasadnione zmiany dotychczasowych konstrukcji prawnych wypracowanych przez inne gałęzie prawa (np. regulacja podziału nieruchomości); 8) brak tekstu projektu ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks urbanistyczno-budowlany oraz tekstów projektów rozporządzeń wykonawczych o znaczeniu podstawowym dla opiniowanego aktu; 9) niepoprawna struktura aktu; 10) mylne nazewnictwo niektórych jednostek redakcyjnych; 11) brak adekwatności tytułów jednostek redakcyjnych względem zawartych w nich regulacji i odwrotnie błędnego klasyfikowania przepisów do jednostek redakcyjnych (np. sytuowania przepisów materialnych w rozdziałach normujących kwestie proceduralne); 12) stosowanie niewłaściwej terminologii, w tym używanie zwrotów i wyrażeń opisowych; 13) liczne błędy językowe; 14) nadto zdawkowe uzasadnienie projektu niezawierające argumentacji, przekonującej o słuszności proponowanych regulacji.

Ponadto, w niektórych z opiniowanych projektów pojawiają się wątpliwe rozwiązania dotyczące konstrukcji nadzoru, które również można dostrzec w przepisach będących już w obrocie prawnym. Zastrzeżenia w tym względzie dotyczą niedookreślenia bądź nawet nieokreślenia kryteriów nadzoru. Także gdy chodzi o środki nadzoru, to nie zawsze są one wyraźnie określone²². Odnotowano także sytuacje, w których projektowane przepisy pozostawiały organom je wykonującym nadmierny luz decyzyjny²³.

3.3. Prawo pracy i prawo socjalne

W 2016 r. Rada Legislacyjna opiniowała kilka bardzo ważnych projektów ustaw z zakresu prawa pracy (prawa zatrudnienia) oraz szeroko pojmowanego prawa socjalnego.

²² Opinia z 22 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki.

²³ Opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw; opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw; opinia z 13 maja 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw; opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

Spośród najbardziej istotnych wymienić należy projekt ustawy wdrażającej rządowy program wsparcia dla rodzin, zwany potocznie „programem 500 plus”²⁴. Najwięcej uwagi Rada Legislacyjna poświęciła problemowi zgodności z konstytucyjną zasadą równości rozwiązań ograniczających zakres podmiotowy prawa do świadczenia wychowawczego, wskazała również na szereg usterek formalnych odnoszących się głównie do aspektów proceduralnych związanych z nabyciem prawa do tego świadczenia. W konkluzji Rada Legislacyjna, co do zasady, wyraziła pozytywną opinię o tym projekcie.

Inny ważny projekt z zakresu polityki społecznej dotyczył zmian w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przewidujący wprowadzenie stawek minimalnych dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych²⁵. Kierując się przesłankami aksjologicznymi Rada Legislacyjna generalnie pozytywnie odniosła się do opiniowanej propozycji, wyrażając przy tym pogląd, że przyczyni się ona do – przynajmniej częściowego – ograniczenia zjawiska nieuprawnionego zatrudnienia cywilnoprawnego, odpadnie bowiem jeden z argumentów przemawiających za zawieraniem umów cywilnych zamiast wymaganych przez prawo umów o pracę. Rada zwróciła jednak projektodawcy uwagę na trudności związane z wyznaczeniem kręgu osób pozostających w stosunkach cywilnoprawnych, które powinny podlegać przepisom o minimalnej stawce wynagrodzenia. Wynikają one przede wszystkim z niedookreśloności samego pojęcia „zatrudnienie”. Z podobnym problemem Rada zetknęła się także przy okazji analizowania projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych²⁶. Celem tego projektu było wdrożenie do porządku prawnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13) znoszącego ograniczenia zakresu podmiotowego wolności koalicji związkowej. Również w tym przypadku Rada Legislacyjna zwróciła uwagę na niedookreśloność pojęcia „zatrudnienia”, zwłaszcza w kontekście umów cywilnoprawnych. Wskazała także, że obecne rozwiązania dotyczące kształtu organizacyjnego związków zawodowych są nieadekwatne do specyfiki zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym.

4. Zagadnienia dotyczące techniki legislacyjnej oraz rządowego procesu legislacyjnego

²⁴ Opinia z 28 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

²⁵ Opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

²⁶ Opinia z 27 kwietnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.

W swoich opiniach Rada Legislacyjna zwracała uwagę na szereg problemów związanych z techniką legislacyjną oraz sposobem sporządzania projektów ustaw. Do najczęstszych zagadnień z tego obszaru w 2016 r. należały:

a) nieczytelna struktura aktów poddawanych wielokrotnym nowelizacjom, wprowadzane „wielopoziomowe” oznaczenia jednostek redakcyjnych²⁷;

b) brak precyzji projektowanych przepisów ustawowych lub ich nadmierna ogólnikowość²⁸;

c) projektowanie przepisów zbytecznych, stanowiących odmianę *superfluum* lub pozbawionych wartości normatywnej (*lex imperfecta*)²⁹;

d) używanie sformułowań i nazw nieadekwatnych pod względem semantycznym do istoty regulowanej materii³⁰;

e) zaniechania uzasadniania konkretnych, projektowanych rozwiązań³¹;

f) projektowanie rozwiązań niekompletnych, prowadzących do powstawania luk w obowiązującym prawie³²;

g) pozorność i brak mocy przekonania niektórych fragmentów uzasadnień³³.

²⁷ Opinia z 27 kwietnia 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

²⁸ Opinia z 8 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów; opinia z 28 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci; opinia z 26 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.

²⁹ Opinia z 28 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci; opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

³⁰ Opinia z 28 stycznia 2016 r. o projekcie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci; opinia z 19 lutego 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany; opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

³¹ Opinia z 13 maja 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw; opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany; opinia z 14 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej.

³² Opinia z 8 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów; opinia z 21 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców; opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

³³ Opinia z 8 lipca 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów; opinia z 16 września 2016

II. Informacje organizacyjno-statystyczne

1. Skład osobowy Rady Legislacyjnej i jego zmiany

W dniu 31 grudnia 2016 r. w skład RL wchodziło 20 osób:

1. *Przewodniczący* prof. dr hab. Mirosław Stec (od 30 czerwca 2014 r.),
2. *Wiceprzewodniczący* dr hab. Maciej Kaliński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 5 września 2014 r., członek RL od 30 czerwca 2014 r.),
3. *Sekretarz* dr Adam Krzywoń (od 5 września 2014 r.,
członek RL od 30 czerwca 2014 r.).

Pozostali członkowie:

4. prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak (od 1 kwietnia 2016 r.),
5. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
6. doc. dr Beata T. Bieńkowska (od 1 kwietnia 2016 r.),
7. prof. dr hab. Marek Bojarski (od 30 czerwca 2014 r.),
8. dr hab. Marek Dobrowolski (od 1 kwietnia 2016 r.),
9. dr hab. Adam Doliwa, prof. Uniwersytetu w Białymstoku (od 30 czerwca 2014 r.),
10. prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz (od 1 kwietnia 2016 r.),
11. prof. dr hab. Dariusz Kijowski (od 30 czerwca 2014 r.),
12. prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska (od 30 czerwca 2014 r.),
13. prof. dr hab. Anna Łabno (od 1 kwietnia 2016 r.),
14. dr hab. Wojciech Orłowski, prof. Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej
(od 30 czerwca 2014 r.),
15. dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
(od 30 czerwca 2014 r.),
16. dr hab. Jakub Stelina, prof. Uniwersytetu Gdańskiego (od 30 czerwca 2014 r.),
17. dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW (od 1 kwietnia 2016 r.),
18. dr hab. Marcin Wiącek (od 30 czerwca 2014 r.),
19. prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz (od 30 czerwca 2014 r.),
20. prof. dr hab. Anna Wyrozumska (od 30 czerwca 2014 r.).

W okresie sprawozdawczym dokonano zmian osobowych w składzie RL, doszło 6 nowych członków.

2. 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), projekty opinii poddawane są dyskusji, w wyniku której referenci i Przewodniczący ustalają ostateczne brzmienie opinii Rady Legislacyjnej. Należy podkreślić, że wszystkie opinie są wynikiem kolegialnych decyzji Rady, ponieważ wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej wnoszą istotne, merytoryczne wartości służące sformułowaniu ostatecznych wersji opinii. 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, przyjmowany jest później przez członków Rady w trybie obiegowym.

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 wiążące, choć ich znaczenie i wartość merytoryczna stanowią istotny wkład w proces tworzenia prawa. Opinie Rady Legislacyjnej wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego są dołączane do wniosku o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu dokumentu rządowego.

W okresie sprawozdawczym Rada Legislacyjna rekomendowała do dalszych prac legislacyjnych, po uwzględnieniu uwag zawartych w opiniach Rady, większość spośród 37 rozpatrzonych projektów ustaw i innych aktów normatywnych oraz założeń projektów ustaw.

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

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

3. Informacje o sporządzonych opiniach

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

Rada Legislacyjna rozpatrzyła na **12** posiedzeniach **38** spraw, opracowując **1** stanowisko i **37** opinii, w tym: **36** opinii o projektach ustaw, **1** opinię o projekcie założeń projektu ustawy, a poza tym **1** opinię odrębną (*vide* załącznik 1 „Wykaz projektów ustaw i projektów założeń projektów ustaw opiniowanych przez Radę Legislacyjną XII kadencji” oraz załącznik 2 „Praca członków Rady Legislacyjnej XII kadencji”).

W omawianym okresie Rada Legislacyjna otrzymała **25** odpowiedzi na opinie Rady od organów przygotowujących projekty aktów prawnych, co stanowi **67 %** wszystkich opinii (*vide* załącznik 3 „Wykaz organów, których projekty aktów normatywnych zostały skierowane przez uprawnione organy do Rady Legislacyjnej XII kadencji celem zaopiniowania”).

4. Działalność wydawnicza

Od 1994 roku wydawane jest czasopismo Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny”. Początkowo było ono kwartalnikiem, w latach 2004–2006 ukazywało się jako dwumiesięcznik, od 2007 r. ponownie jest kwartalnikiem. W „Przeglądzie Legislacyjnym” zamieszczone są opracowania naukowe poświęcone szeroko rozumianej problematyce legislacji oraz aktualne informacje o pracach Rady Legislacyjnej. Od 2007 r. w skład Komitetu Redakcyjnego wchodzi wszyscy członkowie Rady Legislacyjnej. Redaktorem naczelnym „Przeglądu Legislacyjnego” jest Przewodniczący RL prof. dr hab. Mirosław Stec. Każdy artykuł przed zakwalifikowaniem do druku jest recenzowany przez członka RL lub recenzenta spoza RL wyznaczonego przez Komitet Redakcyjny.

W okresie sprawozdawczym przygotowano do druku (redakcja merytoryczna, korekta redakcyjna i autorska) **4** numery czasopisma o łącznej objętości około **48** arkuszy wydawniczych. Odbyło się **12** posiedzeń Komitetu Redakcyjnego „PL”, zatwierdzających

koncepcję merytoryczną poszczególnych numerów. Współpracowano z ponad 30 autorami i tłumaczami, redaktorami tematycznymi i redaktorami statystycznymi. Opublikowano m.in. 16 artykułów, 24 opinie Rady Legislacyjnej, 1 sprawozdanie z działalności Rady Legislacyjnej, a także wykazy zawierające około 190 pozycji bibliograficznych z zakresu prawa konstytucyjnego, tworzenia prawa i techniki legislacyjnej.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej

przy Prezesie Rady Ministrów

prof. dr hab. Mirosław Stec