



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LWA.410.025.03.2016
P/16/094

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

Numer i tytuł kontroli
Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Kontrolerzy

Jednostka
kontrolowana

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ocena ogólna

I. Dane identyfikacyjne kontroli

P/16/094 – Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

1. Aleksandra Obermiller, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/95/2016 z 4 listopada 2016 r. i upoważnienie do kontroli nr LWA/128/2016 z 6 grudnia 2016 r.
2. Bartosz Pomykała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/107/2016 z 17 listopada 2016 r. i upoważnienie do kontroli nr LWA/129/2016 z 6 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom 1, str. 1-7)

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹, 00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30

Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (od 16 listopada 2015 r.), Marek Sawicki (do 15 listopada 2015 r.).

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² zarówno struktura organizacyjna Ministerstwa jak i regulacje wewnętrzne nie stwarzały ram dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu³ (OW) w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W MRiRW nie funkcjonował zespół ds. OSR lub też inna komórka, która udzielałaby wsparcia metodologicznego w dokonywaniu OW, a także w sporządzaniu dokumentów jej towarzyszących, tj. testu regulacyjnego (TR)⁴ oraz oceny skutków regulacji (OSR). W praktyce ciężar prowadzenia procesu legislacyjnego, a także dokonywania OW spoczywał przede wszystkim na pracownikach komórki organizacyjnej Ministerstwa odpowiedzialnej za przygotowanie projektu aktu normatywnego. W związku z tym, jakość opracowywanych aktów normatywnych oraz TR i OSR zależna była bezpośrednio od doświadczenia zawodowego poszczególnych pracowników oraz nabytych przez nich umiejętności w ramach różnych form edukacyjnych. Wyniki kontroli wskazują, że co trzeci pracownik wykonujący te zadania nie odbył odpowiedniego szkolenia w tym zakresie, jak również żaden z pracowników, biorących udział w czynnościach związanych z dokonywaniem oceny wpływu w latach 2015-2016, nie został przeszkolony z „Wytocznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”⁵ opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM w 2015 r.⁶ W efekcie Wytoczne te były stosowane w ramach prac nad 5 badanymi projektami w ograniczonym zakresie.

Analiza 5 procesów legislacyjnych wykazała, że przeprowadzana w Ministerstwie ocena wpływu nie pełniła roli narzędzia wspomagającego proces legislacyjny, a polegała w zasadzie na poszukiwaniu i prezentowaniu informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z wcześniej podjętych przez kierownictwo Ministerstwa decyzji. Taki

¹ Dalej: Ministerstwo lub MRiRW.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Ocena wpływu, dalej także OW – proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa do momentu przyjęcia aktu prawnego.

⁴ Wycofanego w czerwcu 2016 r.

⁵ Dalej: Wytoczne

⁶ <http://www.rcl.gov.pl/book/wytoczne>.

sposób postępowania był, oprócz okoliczności opisanych na wstępie oceny, przyczyną wystąpienia nieprawidłowości polegających na realizowaniu niektórych z elementów OW w sposób niezgodny z Wytycznymi z 2015 r., a także na nieprawidłowym sporządzaniu TR i OSR.

Również prowadzone konsultacje publiczne nie stanowiły elementu wspierającego proces decyzyjny i w ocenie NIK miały głównie znaczenie formalne. Podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych nie zapraszano do udziału w procesie opiniowania i uzgadniania projektów zmienionych m.in. w wyniku uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konferencji uzgodnieniowej, a w przypadku dwóch projektów ustaw podmiotom tym nie udzielono odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Proces konsultowania, opiniowania i uzgodnień ograniczał się głównie do rozpatrywania uwag zgłaszanych przez członków Rady Ministrów oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Centrum Legislacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące przeprowadzania oceny wpływu (OW) w ramach procesu legislacyjnego

1.1. Organizacja procesu dokonywania OW

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W kontrolowanym okresie w Ministerstwie obowiązywało zarządzenie Dyrektora Generalnego MRiRW w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych⁷.

Zgodnie z §§ 3-20 ww. zarządzenia za opracowanie projektu aktu normatywnego, projektu założeń projektu ustawy oraz projektu dokumentu rządowego, organizację i terminowość prac związanych z projektem oraz prawidłowość przeprowadzenia procesu legislacyjnego⁸ zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz regulaminem pracy Rady Ministrów, odpowiedzialny był departament wiodący, tj. komórka organizacyjna Ministerstwa, do której zadań należały wszystkie lub przeważająca część spraw będących przedmiotem regulacji. Zarządzenie nie wskazywało komórki organizacyjnej Ministerstwa odpowiedzialnej za dokonywanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów⁹ (Regulamin pracy RM), nie regulowało również sposobu dokonywania tej oceny. Działania departamentu wiodącego w zakresie m.in. uzgodnienia projektu dokumentu pod względem prawnym i redakcyjnym oraz zapewnienie jego opracowania zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰ wspierał Departament Prawno-Legislacyjny (DPL). Rola innych komórek organizacyjnych Ministerstwa polegała głównie na uczestnictwie w wewnątrzresortowym procesie uzgadniania treści projektu aktu normatywnego.

W praktyce, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powoływał również wieloosobowe, zadaniowe zespoły, które wykonywały zadania związane z opracowaniem projektu aktu normatywnego. Na przykład w odniesieniu do projektów ustaw UD112¹¹

⁷ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MRiRW nr 23 z 31 grudnia 2010 r. zmienione zarządzeniami: nr 5 z 1 lutego 2011 r., nr 23 z 20 września 2012 r., nr 19 z 16 sierpnia 2011 r., nr 26 z 11 października 2011 r. i nr 4 z 8 marca 2016 r.

⁸ Proces obejmujący m.in. przeprowadzenie konsultacji publicznych, uzgodnień wewnątrzresortowych z pozostałymi komórkami organizacyjnymi w Ministerstwie, uzgodnień międzyresortowych i z Rządowym Centrum Legislacji, opiniowanie OSR przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz wniesienie do rozpatrzenia projektu przez Komitet ds. Europejskich i Stały Komitet Rady Ministrów.

⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r., M.P. z 2016 r. poz. 1006.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

¹¹ Projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa

i UD113¹² w dniu 28 czerwca 2016 r. powołano Zespół ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra (Zespół ds. optymalizacji). Członkami Zespołu byli m.in. prezesi i wiceprezesi tych agencji¹³, a jego zadaniem było opracowanie propozycji optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra oraz koncepcji zmian w organizacji i funkcjonowaniu tych agencji i jednostek, w tym projektów ustaw niezbędnych do przeprowadzenia optymalizacji.

W strukturze organizacyjnej¹⁴ MRiRW nie funkcjonowało odrębne stanowisko lub komórka organizacyjna, której przypisano zadania z zakresu przeprowadzania analiz na potrzeby OW, w tym udział w tworzeniu testów regulacyjnych (TR) lub ocen skutków regulacji (OSR). Udział analityków w procesie dokonywania OW miał miejsce jedynie wtedy, gdy w pracach nad przygotowaniem projektu aktu normatywnego uczestniczyły osoby posiadające takie przygotowanie, zatrudnione w komórkach wiodących.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 185-292, 293-322, tom 4 str. 1-64, 563-576)

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., iż w przypadku, gdy w ocenie departamentu wiodącego pojawiają się zagadnienia w zakresie OSR, których nie może samodzielnie przygotować, może zwrócić się o opinię do Zespołu ds. OSR oraz wybranych departamentów. Ponadto departamenty wiodące zobowiązane są do przeprowadzenia uzgodnień ze wszystkimi komórkami organizacyjnymi ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 395-396)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że nie wszystkie projekty dokumentów były poddawane procesowi uzgodnień z pozostałymi komórkami Ministerstwa. Spośród 5 badanych projektów, uzgodnieniom wewnątrzresortowym nie poddano projektu ustawy UD112.

1.1.2. W MRiRW w okresie objętym kontrolą nie funkcjonował Zespół ds. Oceny Skutków Regulacji (Zespół ds. OSR). Na konieczność powołania w ministerstwach zespołów, których rolą miało być zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej tworzonych w ramach oceny wpływu TR i OSR, m.in. poprzez udzielanie wsparcia metodologicznego, wskazywał w 2012 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów(KPRM)¹⁵, Szef Służby Cywilnej w 2014 r.¹⁶, a także Program „Lepsze Regulacje 2015” (zadanie I.B.3)¹⁷. Również w Wytycznych z 2015 r. Zespołom ds. OSR przypisano konkretne zadania w ramach OW, obejmujące opiniowanie TR i OSR.

Odpowiadając na pismo Szefa KPRM z 2012 r., Ministerstwo zgłosiło¹⁸ skład Zespołu ds. OSR, nie powołując go jednak w sposób formalny¹⁹.

(Dowód: akta kontroli: tom 1, 370-378)

Dyrektor Generalna nie wyjaśniła przyczyn braku powołania Zespołu ds. OSR w sposób formalny. Stwierdziła m.in., że departamenty merytoryczne opracowujące

¹² Projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa

¹³ Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), Agencja Rynków Rolnych (ARR) i Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

¹⁴ Struktura określona Zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 14 z 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju, zmienionym zarządzeniami: nr 30 z 7 kwietnia 2014 r. i nr 63 z 27 listopada 2015 r.

¹⁵ W piśmie z 22 maja 2012 r. (DAS-4420-5(1)/12) skierowanym do poszczególnych ministerstw.

¹⁶ Zalecenia Szefa Służby Cywilnej dla Dyrektorów Generalnych Urzędów, w tym ministerstw, sformułowane we wrześniu 2014r. w związku z pracami analityczno-badawczymi w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej”. <https://dsc.kprm.gov.pl/wzmocnienie-potencjalu-analitycznego-administracji-publicznej>.

¹⁷ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 13/2013 z 22 stycznia 2013 r. Zadanie I.B.3.

¹⁸ W pismach skierowanych do Szefa KPRM w dniach 8 czerwca, 10 lipca oraz 12 i 14 września 2012 r.

¹⁹ Tj. w żadnej z dwóch form przewidzianych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.): jako organu pomocniczego członka Rady Ministrów w sprawach należących do zakresu jego działania - stosownie do art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy, lub jako komórki organizacyjnej wewnątrz departamentów lub biur w ministerstwach - stosownie do art. 39 ust. 2 pkt 4.

w Ministerstwie projekty aktów normatywnych nie zwracały się do Zespołu ds. OSR o współpracę przy sporządzaniu ocen skutków regulacji, ponieważ prace te wykonywały we własnym zakresie, a zalecenia Szefa Służby Cywilnej były propozycjami rozwiązań i nie miały charakteru wiążącego.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 349-350, 361-363, 391, 399-400)

Kontrola wykazała, że cztery spośród 11 osób zgłoszonych do KPRM (tj. koordynator, sekretarz i dwaj członkowie ww. Zespołu) nie pracują już w Ministerstwie, a w ich miejsce nie zgłoszono nowych. Z wyjaśnień dwóch innych osób zgłoszonych do KPRM wynika m.in., iż dotychczas odbyły się jedynie dwa spotkania – w 2012 r., nie jest im również znany regulamin działania Zespołu, zasady i sposób jego funkcjonowania oraz zaangażowanie Zespołu w prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo. Pracownicy ci wyjaśnili również, że nie posiadają wiedzy na temat Wytycznych z 2015 r. oraz nie posiadają praktycznego doświadczenia w opracowaniu TR i OSR, ponieważ ich dotychczasowa praca w MRiRW nie polegała na ich sporządzaniu.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. str. 323-365, 366-378)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił²⁰ m.in., że zarówno wytyczne Szefa KPRM z 8 czerwca 2012 r., jak i zalecenia Szefa Służby Cywilnej z września 2014 r. nie zostały potwierdzone przez obecnego Szefa KPRM i odnoszą się tylko do polityki poprzedniej koalicji rządzącej, ponieważ dotyczą realizacji zadań, wynikających z expose ówczesnego Prezesa RM.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 364-365)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje na stanowisko w tej sprawie przedstawione w toku kontroli²¹ przez obecnego Szefa KPRM panią Beatę Kempę, zgodnie z którym zalecenia Szefa Służby Cywilnej pozostają aktualne.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 401-408)

1.1.3. Realizacja zadań w ramach wewnętrznego procesu legislacyjnego, w tym przeprowadzanie oceny wpływu nie były przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 10, 14)

1.2. Zasoby kadrowe Ministerstwa

1.2.1. W latach 2015-2016 zadania w ramach procesu legislacyjnego w Ministerstwie wykonywało 148 osób²², z tego 34 osoby zatrudnione w różnych departamentach, wykonywały zadania analityczne w ramach oceny wpływu, przeprowadzały ocenę skutków społeczno-gospodarczych oraz sporządzały dokumenty TR i OSR dotyczące projektów ustaw i projektów założeń do projektów ustaw.

Pośród ww. 34 osób, 24 ukończyły studia albo uczestniczyły w szkoleniach lub kursach podnoszących kwalifikacje niezbędne dla prawidłowego dokonywania OW, dotyczących m.in. podstaw legislacji dla nieprawników, procesu legislacyjnego oraz lobbingu i innych form wywierania wpływu na proces decyzyjny, opracowywania ocen skutków regulacji (organizowane przez Ministerstwo Gospodarki i KPRM szkolenia podstawowe i zaawansowane) i systemu konsultacji on-line. Pozostałe 10 osób (29,4%) nie ukończyło studiów, kursów, szkoleń lub innych form edukacyjnych w przedmiotowym zakresie. Żaden z pracowników nie został przeszkolony z Wytycznych z 2015 r.

²⁰ W piśmie nr Kkp.093.4.2016 z 14 grudnia 2016 r. skierowanym do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

²¹ Pismo Szefa KPRM nr DOSR.581.1.1.2017(52) z 26 stycznia 2017 r.

²² Wg stanu na 1 stycznia 2015 r. w MRiRW zatrudnionych było 869 osób, 1 stycznia 2016 r. – 793 osoby, 1 stycznia 2017 r. – 788 osób.

Podnoszenie kwalifikacji pracowników dokonujących ocen skutków regulacji w ramach OW, poprzez zapewnienie im uczestnictwa w odpowiednich szkoleniach stanowiło jedno z działań Programu „Lepsze Regulacje 2015”²³ (zadanie I.B.10), a także zaleceń Szefa Służby Cywilnej z 2014 r.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 80-99)

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., iż ww. 10 osób nie skierowano na szkolenia organizowane przez Ministerstwo Gospodarki, ponieważ oceniono, że posiadają odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zadań merytorycznych i legislacyjnych, wynikające z przygotowania zawodowego i odpowiedniego doświadczenia oraz zadbano, aby wiedzę o przebiegu procesu legislacyjnego i przeprowadzaniu oceny wpływu mogli uzyskać od pracowników, którzy zostali w tym zakresie przeszkoleni lub od członków Zespołu ds. OSR. Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła, iż program „Lepsze Regulacje 2015” przyjęty przez Radę Ministrów w 2013 r. odnosi się do zamierzeń poprzedniej koalicji rządzącej, natomiast obecnie MRiRW realizuje zadania wynikające z expose obecnego Prezesa Rady Ministrów.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 392)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje na nieprawidłowości zidentyfikowane podczas niniejszej kontroli, polegające na dokonywaniu oceny wpływu w niepełnym zakresie, a także na nierzetelnym opracowywaniu dokumentów TR i OSR (co opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego), których przyczyną, zdaniem NIK, był m.in. brak wystarczającej wiedzy i doświadczenia pracowników. NIK wskazuje również na stwierdzoną w wyniku kontroli sytuację powierzenia pracownikowi samodzielnego przeprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych, opracowania projektu ustawy, dokumentów towarzyszących i przeprowadzenia procesu legislacyjnego, pomimo, że nie posiadał on wcześniej doświadczenia w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli: tom 5 str. 498)

1.2.2. Uczestniczący w procesie dokonywania OW pracownicy zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do baz danych²⁴ i narzędzia informatyczne²⁵), służące realizacji zadań w zakresie dokonywania OW, a także mieli możliwość korzystania z danych pozyskiwanych z resortów i innych instytucji publicznych.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 101-133)

Podczas przeprowadzania OW dla projektów ustaw i projektów założeń do projektów ustaw w kontrolowanym okresie w Ministerstwie nie wykorzystywano narzędzi i oprogramowania (m.in. w zakresie wizualizacji i optymalizacji danych, ich ważenia oraz analiz i prognozowania długookresowych trendów) udostępnionego przez KPRM na Wspólnej Platformie Intranetowej.

Dyrektor Generalny wyjaśniła m.in., że analizy przeprowadzane w Ministerstwie nie wymagają tak skomplikowanych analiz i sprowadzają się do oszacowania strumieni finansowych, które mają znaczenie dla budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 397-400)

1.2.3. Departamenty, które w latach 2015-2016 były odpowiedzialne za opracowanie projektów ustaw oraz projektów założeń do projektów ustaw wraz z towarzyszącą dokumentacją procesu legislacyjnego, nie zgłaszały zapotrzebowań na zewnętrzne

²³ Program przyjęty Uchwałą nr 13/2013 Rady Ministrów z 23 stycznia 2013 r.

²⁴ Np. bazy danych istniejące w Ministerstwie, ogólnodostępne opracowania i dane różnych instytucji, w tym m.in. statystyki GUS, dane Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, okresowe raporty ARMIR, ANR, ARR, dane organizacji branżowych, społecznych i izb rolniczych. Pracownicy posiadali również dostęp do systemu TRIS zawierającego projekty aktów prawnych notyfikowanych przez państwa członkowskie, platformy Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz elektronicznych formularzy TR i OSR, „Wytucznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” zamieszczonych na stronach internetowych KPRM i RCL.

²⁵ Np. MS Office w tym MS Excel, system konsultacji on-line (www.konsultacje.gov.pl).

usługi doradcze w zakresie sporządzania analiz, opinii, ekspertyz w celu przeprowadzenia oceny wpływu.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 397-400)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W 2015 r. ówczesne Ministerstwo Gospodarki (MG) wraz z KPRM opracowało Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, które zastąpiły Wytyczne opracowane przez MG w 2006 r. Dokument ten określa zasady, jakie zgodnie z § 24 ust. 3 i § 36 Regulaminu pracy RM z 2013 r. należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw. Zauważyć należy, że same przepisy Regulaminu pracy RM z 2013 r. jak i wewnętrzne procedury Ministerstwa nie wskazują sposobu organizacji procesu oceny wpływu oraz wymogów w zakresie gromadzenia, oceny i analizy danych na potrzeby tworzenia wniosków do TR i OSR (obecnie wyłącznie OSR). Szczegółowe wskazówki w tym zakresie zawierają dopiero Wytyczne, które w obszerny sposób określają m.in. jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści dla analizowanych rozwiązań. Uwagi NIK dotyczą niezapewnienia pracownikom odpowiedzialnym uczestniczącym w procesie OW przeszkolenia z Wytycznych z 2015 r. W efekcie dokument ten nie był powszechnie stosowany. Przykładowo pięciu pracowników z trzech departamentów uczestniczący w pracach legislacyjnych Ministerstwa przy badanych projektach korzystało przede wszystkim z Wyjaśnień do formularzy TR i OSR, natomiast z Wytycznych w ograniczonym stopniu. NIK zwraca również uwagę na fakt, że ok. 30% pracowników, którym powierzono przeprowadzenie oceny skutków społeczno-gospodarczych w ramach OW nie posiadało przeszkolenia (kursów, szkoleń, studiów lub innych form edukacyjnych) w tym zakresie. Zdaniem NIK powyższe miało wpływ na powstawanie nieprawidłowości w ramach dokonywania OW oraz sporządzania TR i OSR.

2. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie funkcjonował Zespół ds. OSR, tym samym brak było podmiotu, który udzielałby wsparcia metodologicznego w dokonywaniu OW, a także w sporządzaniu dokumentów jej towarzyszących, tj. TR oraz OSR. Skutkiem powyższej sytuacji, było to, iż w praktyce w okresie objętym kontrolą, ciężar przeprowadzania procesu OW spoczywał na pracownikach departamentu wiodącego.

Ocena częściowa

W ocenie NIK obowiązujące w Ministerstwie procedury i stosowana praktyka nie gwarantowały prawidłowego przeprowadzenia oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W MRiRW nie funkcjonował Zespół ds. OSR, bądź też inna komórka, która udzielałaby wsparcia metodologicznego w dokonywaniu OW, a także w sporządzaniu dokumentów jej towarzyszących, tj. TR oraz OSR. W praktyce ciężar prowadzenia procesu legislacyjnego, a także dokonywania OW spoczywał przede wszystkim na pracownikach departamentu wiodącego, jednak co trzeci z pracowników uczestniczących w dokonywaniu OW nie posiadał właściwego przeszkolenia w tym zakresie, a żaden z nich w latach 2015-2016 nie został przeszkolony z Wytycznych.

2. Prawidłowość dokonywania Oceny Wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego

2.1. Opracowywanie projektu dokumentu rządowego

2.1.1. W kontrolowanym okresie Ministerstwo prowadziło prace łącznie nad 30 projektami dokumentów, tj.: jednym projektem założeń do projektu ustawy, dwoma projektami ustaw o zmianie ustaw, opracowywanymi na podstawie założeń oraz 27 projektami ustaw opracowywanymi bez założeń (w tym 10 projektów ustaw

Opis stanu
faktycznego

i 17 projektów zmiany ustaw)²⁶. Z 30 ww. dokumentów: trzy projekty zostały wycofane z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (Wykaz prac RM), 17 ustaw do dnia zakończenia kontroli ogłoszono w Dzienniku Ustaw, a 10 pozostałych znajdowało się w trakcie procedowania (pięć znajdowało się na etapach poprzedzających uzgodnienia i konsultacje publiczne, jeden został przyjęty przez Komitet ds. Europejskich, dwa zostały przyjęte przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz dwa zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą). Ministerstwo nie zaplanowało sporządzenia OSR ex-post²⁷ dla żadnego z procedowanych w okresie objętym kontrolą projektów ustaw.

(Dowód: akta kontroli: tom 1 str. 71-73, 77-80, 386-387)

2.1.2. Szczegółowej analizie poddano następujące projekty ustaw²⁸ wpisane w latach 2015-2016 do Wykazu prac RM:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, którego celem było zwiększenie efektywności działania rolników w grupach (UD216)²⁹,
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników, którego celem było stworzenie rzeczywistych możliwości rozwoju produkcji i sprzedaży żywności z surowców pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu rolników (UD39)³⁰,
- projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (uprzednio o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich), którego celem było m.in. powołanie w miejsce dwóch agencji ARR i ANR jednej – KOWR oraz ograniczenia agencji płatniczych do jednej, tj. do ARiMR (UD112)³¹,
- projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (uprzednio przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich) (UD113),
- projekt ustawy o spółdzielniach rolników, którego celem była kompleksowa regulacja zasad i sposobu funkcjonowania spółdzielni rolniczych (UD114)³².

Dla wszystkich badanych projektów, zgodnie z § 27 ust. 1 oraz §§102 i 128 Regulaminu pracy RM sporządzono uzasadnienia, TR (dla trzech projektów UD216, UD39 i UD114)³³ i OSR. Wniosek o wprowadzenie projektu do Wykazu prac RM oraz TR i OSR sporządzono na formularzach określonych przez Szefa KPRM.

Wszystkie projekty ustaw objęte badaniem były opracowywane przez departamenty wiodące oraz przez Zespół ds. optymalizacji równocześnie z tekstami uzasadnień, dokumentami TR (w przypadku projektów UD216, UD39 i UD114) i dokumentami OSR (w przypadku projektów UD112 i UD113). Rozpoczęcie prac nad żadnym z projektów nie zostało poprzedzone złożeniem wniosku o wprowadzenie projektów do Wykazu prac RM, a także dokonaniem oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji, pomimo takich wymogów określonych w §§ 24 ust. 3 i 25 ust. 1 Regulaminu pracy RM. Zarówno złożenie

²⁶ Stan na dzień 9 grudnia 2016 r., według daty wpisu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.

²⁷ Zarówno RM jak i Zespół do spraw Programowania Prac Rządu nie występowały o przygotowanie takiego dokumentu, obowiązek taki nie wynikał również z OSR dla projektów ustawy ujętych w Wykazie prac RM.

²⁸ Wraz z dokumentacją towarzyszącą ich opracowaniu, w tym m.in. TR i OSR.

²⁹ Projekt procedowany przez Departament Rynków Rolnych, dalej: DRR. TR przekazano do KPRM 10 lutego 2015 r.

³⁰ Projekt procedowany przez Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, dalej: DBŻiW. TR przekazano do KPRM 2 marca 2016 r.

³¹ Projekty UD112 i UD113 zostały opracowane przez Zespół ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra oraz procedowane przez Departament Gospodarki Ziemią, dalej: DGZ. Dokument OSR do projektu UD112 oraz OSR dla projektu UD113 przekazano do KPRM w 29 lipca 2016 r.

³² Projekt procedowany przez DRR. Dokument TR przekazano do KPRM w dniu 17 czerwca 2017 r.

³³ Zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów Ministerstwo wniosła obowiązek sporządzenia TR dla projektów UD112 i UD114.

wniosków o wpis do Wykazu prac RM jak i czynności w ramach oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych były dokonywane w trakcie prac nad projektami ustaw.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 1, 95-99, 108-113, 187- 212, tom 3 str. 1, 113-124, 172-186, 242-249, tom 4 str. 8-87, tom 5 str. 32-51, 74-138, 499)

Dyrektorzy departamentów wiodących oraz pracownicy odpowiedzialni za koordynację prac wyjaśnili, że powyższe wynikało z priorytetowego charakteru projektowanych ustaw i wynikającej z tego potrzeby ich pilnego procedowania.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 578, 584-585, tom 4 str. 589-590, 592-609, tom 5 str. 498-507, 514-525)

2.1.3. W pracach legislacyjnych nad projektem ustawy UD216 oraz przy opracowaniu TR i OSR, Ministerstwo wykorzystało wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego³⁴, Komisji Europejskiej³⁵, informacje z polskich placówek dyplomatycznych we Francji i Niemczech oraz dostępne w Internecie opracowanie bułgarskiego Uniwersytetu rolniczego w Plodiv.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 8-87, 577-578, 584)

Do sporządzenia projektu ustawy UD39 wraz z dokumentami TR i OSR, MRiRW wykorzystało m.in. stanowisko Rządu³⁶ wobec poselskiego projektu zmiany ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw, złożonego do Sejmu RP w listopadzie 2015 r.³⁷, informacje z Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu nt. sprzedaży bezpośredniej produktów w wybranych państwach UE, postulaty i wnioski przedstawicieli organizacji rolniczych sformułowanych na spotkaniu w MRiRW³⁸ oraz kalkulacje kosztów Głównego Lekarza Weterynarii i Państwowego Instytutu Weterynaryjnego – Państwowego Instytutu Badawczego, którym planowano przypisanie nowych zadań. Rządowy projekt ustawy UD39 wpisywał się w realizację Programu Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019³⁹ przyjętego w grudniu 2015 r.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 17-28, 32-72, 94-102, 616, 623, 625)

W odniesieniu do projektów ustaw UD112 i UD113 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 28 czerwca 2016 r. powołał Zespół ds. optymalizacji działania agencji i innych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra. Według wyjaśnień Ministra, utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) w miejsce znoszonych Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) i Agencja Rynków Rolnych (ARR) jest konsekwencją realizacji programu Prawa i Sprawiedliwości oraz Programu Działań Ministerstwa na lata 2015-2019, które przewidują funkcjonowanie w Polsce tylko jednej agencji płatniczej. Efektem prac Zespołu ds. optymalizacji były projekty ustawy o KOWR oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KOWR⁴⁰, ich uzasadnienia oraz oceny skutków regulacji dla każdego z nich. Kontrolerom nie przedstawiono innych wyników prac Zespołu.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 1-64, 563-576)

³⁴ Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2013 (kontrola o nr referencyjnym: PF-6621) i 2014 (kontrola o nr referencyjnym: PF-5845) - wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dalej: ETO.

³⁵ Kontrola zgodności rozliczeń na podstawie art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, postępowania wyjaśniające nr RD3/2014/008/PL.

³⁶ W stanowisku Rządu z 11 marca 2016 r., Rada Ministrów w związku z niekompleksową propozycją zaproponowanych rozwiązań, opowiedziała się za wstrzymaniem prac nad przedłożonym poselskim projektem ustawy oraz skierowaniem do Sejmu rządowego projektu ustawy. Do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁷ Druk sejmowy nr 170 z 2015 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=170>.

³⁸ Spotkanie zorganizowano w dniu 5 stycznia 2016 r.

³⁹ Cel szczegółowy 02.11 pn. „Utworzenie i wdrożenie systemu sprzedaży bezpośredniej i produktów lokalnych przez rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne”.

⁴⁰ Poprzednia nazwa: ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który przewodniczył pracom Zespołu ds. optymalizacji, w odniesieniu do sposobu jego działania, a także prawidłowości sporządzania dokumentów TR i OSR oraz prawidłowości i kompletności dokonywania OW wyjaśnił m.in., iż Zespół ten nie był samodzielnym podmiotem i nie podlegał wprost przepisom Regulaminu pracy RM.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 604-609)

Zdaniem NIK fakt powołania Zespołu na podstawie art. 7 ust 4 pkt 5 ww. ustawy o Radzie Ministrów, tj. jako organu pomocniczego w sprawach należących do zakresu działania Ministra i w ramach realizacji polityki ustalonej przez Radę Ministrów, nie zwalniał samego wnioskodawcy (ministra) z wymogów dokonywania i dokumentowania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji w sposób zgodny z Regulaminem pracy RM oraz Wytycznymi z 2015 r. Szczególną rolę Wytycznych podkreślił również Dyrektor Generalny KPRM⁴¹, który wyjaśnił, iż są one najważniejszymi narzędziami wspierającymi proces opiniowania i jako takie zostały zaakceptowane przez Radę Ministrów i wyznaczają standardy dla pracowników sporządzających ocenę wpływu.

Do sporządzenia projektu ustawy UD114, jego uzasadnienia, TR i OSR wykorzystano poselski projekt ustawy o spółdzielniach rolników zgłoszony w 2012 r.⁴² m.in. przez posła Krzysztofa Jurgieła, obecnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz informacje pochodzące z Krajowej Rady Spółdzielczości. Brano pod uwagę również materiały z seminarium „Rola spółdzielczości w gospodarczym działaniu rolników na rynku” zorganizowanego przez Ministerstwo 4 kwietnia 2016 r. Na seminarium tym omawiano m.in. cele i założenia projektowanych regulacji.

(Dowód: akta kontroli: tom 5 str. 9-25, 526-552)

Poza powyższymi dokumentami, a także gotowymi projektami ustaw, uzasadnień do ustaw oraz TR i OSR, kontrolerom nie przedstawiono analiz lub opracowań zawierających wyniki przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, do dokonania której organ wnioskujący (minister) był zobowiązany przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, projektu założeń do ustawy lub projektu ustawy.

Z uwagi na powyższe, ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element OW, zdaniem NIK, polegała głównie na zgromadzeniu danych mających na celu uzasadnienie uprzednich koncepcji przyjętych jeszcze przed zgłoszeniem wniosku o wprowadzenie projektu dokumentu do wykazu prac RM.

2.1.4. Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM dla trzech projektów (UD216, UD39 i UD114) wskazano problemy wymagające regulacji. Natomiast w odniesieniu do projektów UD112 i UD113 problem przedstawiony w OSR sporządzonych dla tych dokumentów sprowadzał się m.in. do stwierdzenia, że *„obecna struktura instytucjonalna wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich (...) nie zapewnia efektywnej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce”*. W trakcie kontroli Ministerstwo nie przedstawiło żadnej dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analiz w powyższym zakresie, wskazujących na brak efektywności dotychczasowej struktury instytucjonalnej wspierania rolnictwa.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 581, 587, Tom 3 str. 616, 624, tom 4 str. 70, 78, 177, 256, 599-600, tom 5 str. 500-501, 522)

⁴¹ Pismo Dyrektora Generalnego KPRM nr DOSR.581.1.1.2016 (36) z 22 grudnia 2016 r.

⁴² Druk sejmowy nr 612 z 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=612>.

W przypadku jednego projektu (UD114) informacje o rozwiązywanym problemie zostały prawidłowo opisane w TR i OSR. W przypadku czterech pozostałych (UD216, UD39, UD112 i UD113) Ministerstwo nie wskazało w sposób precyzyjny, jaki problem jest rozwiązywany, co było niezgodne z „Wyjaśnieniami do formularza testu regulacyjnego” (Wyjaśnienia do TR)⁴³, „Wyjaśnieniami do formularza oceny skutków regulacji” (Wyjaśnienia do OSR)⁴⁴ oraz Wytycznymi. We wszystkich przypadkach nie wskazano istoty i praktycznego wymiaru problemu. W przypadku projektu UD216 na niewystarczający opis problemu zwróciła uwagę KPRM, która zaleciła uzupełnienie TR m.in. o wskazanie głównych różnic pomiędzy obecnym, a projektowanym rozwiązaniem oraz o wskazanie głównych ustaleń pokontrolnych ETO i KE, które stanowiły podstawę przygotowywanych zmian.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 111, 118, 579, 607-608, tom 3 str. 176)

W wyjaśnieniach dyrektorzy i pracownicy departamentów wiodących, w zakresie projektów UD216 i UD39 wskazywali, że w OSR i TR zawarto skrócony opis problemu m.in. ze względu na określone w formularzach ograniczenie liczby słów opisujących to zagadnienie.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK pragnie zauważyć, że konieczność sporządzenia zwięzłego opisu, nie stoi w sprzeczności z obowiązkiem przedstawienia problemu w sposób pozwalający na zrozumienie jego istoty, a także skali i przyczyny jego występowania. Dokumenty TR i OSR są podstawowymi dokumentami towarzyszącymi projektom ustaw, które pozwalają uczestnikom procesu legislacyjnego na zapoznanie się z argumentacją stojącą za proponowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 581, 587, tom 4 str. 70, 78, 177, 256, 599-600, tom 5 str. 500-501, 522)

W przypadku projektów UD112 i UD113 dyrektor departamentu wiodącego stwierdziła, że identyfikacja problemu i jego opis został dokonany właściwie, wyjaśniając, że główny problem był związany z koniecznością dostosowania przepisów krajowych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, zgodnie z którym każde państwo członkowskie, uwzględniając swoje przepisy konstytucyjne, ogranicza liczbę akredytowanych agencji płatniczych do nie więcej niż jednej na poziomie krajowym.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 599-600)

W odniesieniu do tych wyjaśnień, NIK zauważa, że dotyczą one przyczyn przekazania wszystkich zadań agencji płatniczej na rzecz ARiMR, nie odnoszą się natomiast do, wykazanego w trakcie kontroli, braku okoliczności (lub braku ich rzetelnego przedstawienia) wskazujących na występowanie problemu, stojącego u podstaw podjęcia decyzji o likwidacji ANR i ARR oraz utworzeniu w ich miejsce KOWR, tj., pozostałych wprowadzanych przez tą regulację rozwiązań.

2.1.5. Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w przypadku każdego z badanych projektów określono cele regulacji. Dla wszystkich projektów podjęto próbę określenia wskaźników dla głównych celów, jednak dla trzech z nich (UD39, UD114, UD216) nie określono ich wartości docelowych (mierników). Dla dwóch projektów (UD112, UD113), dla których określono więcej niż jeden wskaźnik ustalono mierniki tylko dla jednego z nich. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wersjach TR⁴⁵ i OSR⁴⁶ przekazanych

⁴³ <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/10046/OSR.doc>.

⁴⁴ <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/10046/OSR.doc>.

⁴⁵ Do projektów ustaw: UD216, UD39 i UD114.

⁴⁶ Do projektów ustaw: UD112 i UD113.

do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W dokumentach tych nie uzasadniono również przyczyn nieokreślenia mierników.

Brak mierników osiągnięcia celów dyrektorzy Departamentów wiodących i pracownicy tych departamentów wyjaśniali: trudnością w ich wskazaniu (projekt UD216 i UD114), ograniczeniem miejsca w formularzu TR i ograniczeniem czasowym na opracowanie dokumentów (UD39) oraz pobocznym charakterem innych celów, niż cel w postaci utworzenia jednej agencji płatniczej (UD112 i UD113).

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 616, 579, 581, 58,7 tom 4 str. 600, tom 5 str. 501, 524)

Nie kwestionując braku możliwości określenia mierników dla trzech projektów (UD39, UD114, UD216) spowodowanego rodzajem, przedmiotem lub zasięgiem oddziaływania projektu, NIK zwraca uwagę, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi sporządzania TR i OSR nawet w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie mierników służących do ewaluacji zakładanych rezultatów wymagane jest uzasadnienie w tych dokumentach ich braków, co nie zostało dokonane.

W przypadku dwóch projektów (UD216 i UD39) wskaźniki nie korespondowały bądź korespondowały częściowo z celami regulacji:

- dla projektu ustawy UD216 określono jeden wskaźnik w postaci liczby producentów rolnych powstałych od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy do zmierzenia osiągnięcia następujących celów wskazanych w TR tj.: *„(...) wyeliminowanie możliwości zaburzania demokratycznego rozkładu głosów oraz nadużywania władzy czy wpływów przez jednego lub więcej członków grupy producentów rolnych (...); (...) wzmocnienia nadzoru nad działalnością grup producentów rolnych oraz ich związków poprzez przeniesienie kompetencji w tym zakresie do ARR” oraz „(...) dostosowanie istniejących regulacji do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonych w Rozporządzeniu PE i Rady (UE) nr 1305/2013.”* W ocenie NIK wskaźnik ten nie koresponduje bezpośrednio ze wszystkimi określonymi celami, a tym samym nie pozwala na dokonanie rzetelnej ewaluacji tak określonych celów;
- w TR do projektu UD39 do opisanego w sposób rozbudowany celu tj. *„(...) stworzenia rzeczywistych możliwości rozwoju produkcji i sprzedaży konsumentom końcowym przez rolników żywności uzyskanej w całości lub części z surowców pochodzących z ich własnej uprawy, hodowli lub chowu”*, poprzez określenie wymagań sanitarnych dla takiej działalności; poprawienie organizacji nadzoru nad podmiotami prowadzącymi taką działalność (usunięcie wątpliwości kompetencyjnych) oraz wprowadzenie zwolnienia z opodatkowania sprzedaży określonych ilości przerobionych produktów z własnej uprawy, hodowli lub chowu - ustalono wskaźnik w postaci wzrostu liczby funkcjonujących na rynku podmiotów prowadzących rolniczy handel detaliczny.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 111, 579, 608, tom 3 str. 181-182, tom 4 str. 1-64, 70-75, 78-83, tom 5 str. 1-31, 76-79, 95-104, 122-135, 501, 523)

2.1.6. Na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych Ministerstwo, dla żadnego z badanych projektów, nie dokonało analizy innych możliwych wariantów rozwiązania problemu, którego miała dotyczyć regulacja (w tym porównania kosztów i korzyści oraz skuteczności różnych wariantów działania) niż te, które zostały uwzględnione w projektach, co znalazło odzwierciedlenie w TR sporządzonych dla badanych projektów. W dokumentach tych nie przedstawiono innych rozwiązań, a także przyczyn ich odrzucenia.

Na brak takich analiz wskazywały uwagi zgłaszane przez uczestników procesu uzgodnień międzyresortowych (np. KPRM) wskazujące, np. na konieczność rozważenia zmiany już istniejących przepisów spółdzielczych lub o grupach producentów rolnych, czy też rozważenia przekształcenia dwóch agencji w jedną zamiast ich likwidacji (UD112 i UD113).

(Dowód: akta kontroli: tom 2, str. 111, 580, 616-617, tom 3 str. 182, tom 4 str. 70-75, 78-83, tom 5 str. 76-79)

Brak analizowania innych wariantów rozwiązań, w tym rozwiązań pozalegisłacyjnych, dyrektorzy Departamentów wiodących i pracownicy uzasadnili zastosowaniem rozwiązania legislacyjnego jako jedynego możliwego i skutecznego rozwiązania problemu (UD216, UD39⁴⁷, UD114) lub wskazaniem rozwiązania przez Zespół ds. optymalizacji (UD112, UD113).

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 580, 585-588, 600, 625, tom 4 str. 600, tom 5 str. 502, 523)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zaznaczyć, że kontrolerom nie przedstawiono wyników prac Zespołu, wskazujących na dokonanie analizy różnych, możliwych wariantów rozwiązania problemu, którego dotyczyły projekty UD112 i UD113.

Zgodnie z Wytycznymi z 2015 r. zasadniczym elementem oceny wpływu, oprócz identyfikacji problemu objętego regulacją, jest identyfikacja różnych możliwych jego rozwiązań wraz z analizą kosztów i korzyści każdego z nich. Tworzenie prawa opartego na dowodach zakłada bowiem wybór rozwiązania najkorzystniejszego w oparciu o rzetelne dane i analizy. Ograniczenie dokonywania oceny społeczno-gospodarczej jedynie do jednego rozwiązania problemu stwarza ryzyko nieuwzględnienia najkorzystniejszego rozwiązania.

Na etapie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dokonanej dla dwóch badanych projektów (UD216 i UD39) nie przeprowadzono, a w przypadku trzech (UD112, UD113 i UD114) przeprowadzono niepełną analizę rozwiązań zastosowanych w innych krajach, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach TR i OSR. W efekcie przeprowadzone analizy nie zawierały, zdaniem NIK, informacji wspomagającej proces decyzyjny. W OSR sporządzonych dla projektów ustaw UD112 i UD113 przedstawiono jedynie liczbę agencji płatniczych funkcjonujących w każdym z analizowanych krajów UE, pomijając inne aspekty problemu⁴⁸. Ponadto nie opisano, czy sytuacja wskazanych krajów była podobna do sytuacji w Polsce, czy w tych krajach doszło do ograniczenia liczby agencji płatniczych i w jakiej formie (np. przekształcenie), czy przed ograniczeniem liczby agencji płatniczych, kraje te również zidentyfikowały problem nieefektywnego działania agencji oraz jakie były ich doświadczenia i czy w wyniku podjęcia działań w tych krajach osiągnięto zamierzone efekty. Z kolei w TR sporządzonym dla projektu ustawy UD114 porównano stopień konsolidacji producentów rolnych w różnych krajach Europy w podziale na branże, bez jednoczesnego wskazania m.in. jakie konkretnie rozwiązania i udogodnienia, w tym w systemach podatkowych, zastosowano w tych państwach oraz czy i jaki skutek wprowadzone rozwiązania przyniosły a także, które z rozwiązań zastosowanych w innych krajach są najsukuteczniejsze, a które nie są możliwe do zastosowania w Polsce i z jakich przyczyn.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 580, 588, 617, 625 tom 4 str. 70-75, 78-83, tom 5 str. 76-79)

⁴⁷ Projektowane rozwiązania były konsekwencją stanowiska Rządu w odniesieniu do uprzednio zgłoszonego projektu poselskiego – druk sejmowy nr 170.

⁴⁸ Problemem wskazanym w pkt 1 TR była ówczesna struktura instytucjonalna wspierania rolnictwa i obszarów wiejskich, która według ministerstwa, miała niezapewniać efektywnej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Dyrektorzy Departamentów wiodących i pracownicy tych departamentów wyjaśnili, że powyższe braki były wynikiem ograniczonego czasu na opracowanie dokumentu TR (UD39) oraz brakiem informacji w tym zakresie na etapie tworzenia TR i uzupełnienia tych danych w OSR na etapie dalszych prac legislacyjnych (UD216). Natomiast Dyrektor Departamentu wiodącego dla procesu legislacyjnego UD112 i UD113 wyjaśniła m.in., iż dane zaprezentowanie w OSR uznano za wystarczające, ponieważ liczba agencji w Polsce powinna wynikać z zaleceń Unii Europejskiej, a nie ze wzorców zaczerpniętych z innych krajów.

NIK nie podziela powyższej opinii, ponieważ analizowane rozwiązania dotyczą tylko jednego z celów regulacji, tj. przekazania wszystkich zadań agencji płatniczej na rzecz ARiMR, nie odnoszą się natomiast do celu, którym była likwidacja ANR i ARR oraz utworzenie w ich miejsce KOWR.

(Dowód: akta kontroli: akta kontroli:, tom 2 str. 580, 588, 617, 625, tom 4 str. 177, 256, 600, tom 5 str. 502, 523)

Na potrzebę przedstawienia rozwiązań w innych krajach zwracały uwagę również podmioty zgłaszające uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych, np. KPRM (dla projektów UD216, UD39, U114).

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str., 118, tom 3 str. 188, tom 4 str. 262-265, 274-297, 321-363, tom 5 str. 87-89, 254, 256, 260-272, 305-324)

2.1.7. Na etapie każdej z dokonywanych ocen przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przeprowadzono analizę kosztów i korzyści, w której jednak: nie uwzględniono wszystkich elementów generujących koszty (UD112, UD113 i UD114), nie uwzględniono wszystkich podmiotów, na które oddziałują projektowane ustawy (UD216, UD39 i UD112, UD113, UD114), a także nieprecyzyjnie przedstawiono sposób oddziaływania oraz nie uwzględniono wpływu projektu na rynek pracy (UD112 i UD113). Powyższe znalazło odzwierciedlenie w zapisach TR i OSR sporządzonych dla tych projektów.

Dokumenty te nie obejmowały:

- kosztów związanych z planowanym powołaniem i pracami Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR, nie dokonano również porównania kosztów ponoszonych do tej pory z kosztami, które będą ponoszone po wprowadzeniu projektowanych zmian oraz wpływu ok. 30% redukcji zatrudnienia na pracowników trzech agencji oraz rynek pracy (UD112 i UD113);
- kosztów i utraconych przychodów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, związanych z wprowadzeniem zwolnień i ulg podatkowych (UD114);
- wszystkich podmiotów, na które oddziałują projekty ustaw, tj. urzędów marszałkowskich, ARR, ARiMR, grup producentów rolnych (UD216), jednostek samorządu terytorialnego (UD39) oraz ARiMR (UD114) a także pełnomocnika ds. utworzenia KOWR (UD112 i UD113).
- źródeł danych oraz przyjętych do obliczeń kosztów i korzyści, założeń i metodologii obliczeń (UD39, UD216, UD112 i UD113).

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 112-113, tom 3 str. 182-185, tom 4 str. 70-75, 78-83, 185-261, tom 5 str. 76-79, 231-253)

Braki w analizie kosztów i korzyści dyrektorzy Departamentów wiodących oraz pracownicy uzasadnili: pilnym procedowaniem wszystkich ww. projektów, niepowielaniem informacji o wpływie na rynek pracy w dwóch OSR (UD112 i UD113), oraz niekonsultowaniem się na tym etapie prac z niewyszczególnionymi podmiotami (UD216 i UD114). Dyrektor departamentu wiodącego w pracach nad projektami UD112 i UD113 nie wyjaśniła przyczyn nieuwzględnienia kosztów prac

Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR oraz wpływu projektowanych rozwiązań na pracowników trzech agencji, których dotyczył projekt.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 580-589, 617, tom 4 str. 601, om 5 str. 523-524)

2.1.8. W ramach dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych Ministerstwo zakładało dokonanie ewaluacji efektów wszystkich projektów ustaw objętych badaniem wraz ze wskazaniem terminów tej ewaluacji, jednocześnie nie wskazując sposobów przeprowadzenia ewaluacji, a także czy i kiedy nastąpi przegląd kosztów i korzyści związanych z projektowanymi oddziaływaniami (UD39, UD214, UD216). Tylko w przypadku dwóch projektów UD112 i UD113 odniesiono się w ewaluacji do miernika dla jednego ze wskaźników. Uniemożliwiało to dokonanie jednoznacznej oceny osiągnięcia zakładanych celów projektów regulacji. Na przykład zapisy odnoszące się do sposobu i terminu zaplanowanej ewaluacji (pkt. 12) OSR, sporządzonego dla projektu UD39 przekazanego do opiniowania i uzgodnień ograniczały się do stwierdzenia: *„Przegląd kosztów i korzyści wprowadzenia projektowanych przepisów może być dokonany po roku od dnia wejścia w życie ustawy.”*⁴⁹

W przypadku wszystkich projektów Ministerstwo nie określiło harmonogramu wdrożenia działań wykonania aktu prawnego, w tym m.in. wejścia w życie i realizacji rozporządzeń wykonawczych. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w sporządzonych TR i OSR.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 113, , tom 3 str. 185, tom 4 str. 70-75, 78-83, 185-261, tom 5 str. 76-79, 231-253)

2.1.9. W procesie opiniowania i uzgodnień międzyresortowych podmioty w nim uczestniczące zgłosiły szereg uwag do wszystkich projektów objętych kontrolą, w tym do dokumentów OSR, wskazujących na niepełny zakres dokonywania OW, a także na nierzetelnie sporządzane formularze:

- w przypadku projektu UD216 uwagi dotyczyły: konieczności wskazania w OSR partnerów społecznych oraz pozostałych podmiotów, w tym organizacji związkowych i pracodawców biorących udział w konsultacjach, uzupełnienia listy kompetencji ARR w ramach WPR (o działania związane z uznawaniem grup producentów rolnych i związków), czytelną prezentację skutków dla sektora finansów publicznych przejęcia przez ARR zadań związanych z funkcjonowaniem grup producentów rolnych i ich związków poprzez oszacowanie kosztów dodatkowych etatów, wskazanie likwidowanych zadań związanych z systemem kwot mlecznych jako źródeł ich finansowania, wskazanie wszystkich podmiotów, na które oddziałuje projekt oraz omówienie skutków regulacji dla zmian dotyczących ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach PROW 2014-2020 w zakresie nadania ARiMR kompetencji kontrolnych;
- w przypadku projektu UD39 uwagi dotyczyły m.in.: podania liczby podmiotów zainteresowanych rozpoczęciem działalności oraz wpływu na budżet państwa w zakresie zwolnienia z podatku dochodowego i rozszczenia zakresu usług, które mogą być zlecane innym podmiotom; wskazania wpływu na konkurencyjność i przedsiębiorczość w zakresie nierolniczych podmiotów zaangażowanych w handel detaliczny oraz omówienie oddziaływania proponowanej regulacji na podmioty, których projekt dotyczy; wskazania dodatkowych mierników; omówienia przyjętej wysokości co najmniej 50% produktów roślinnych lub zwierzęcych użytych do produkcji oraz wysokości do której to zwolnienie

⁴⁹ Zapisy te zostały zmodyfikowane na kolejnych etapach prac, przy czym polegały one na wskazaniu 5 mierników bez jednoczesnego przyporządkowania im mierników a także przedstawienia sposobu dokonania ewaluacji.

następuje (40 tys. zł) oraz odniesienia się do ustalonych limitów wydatków i mechanizmów korygujących;

- w przypadku projektu UD114 uwagi dotyczyły m.in.: uszczegółowienia prezentacji mierników do ewaluacji efektów projektu oraz uzupełniania OSR o oszacowanie potencjalnej skali ubytków dochodów podatkowych z tytułu planowanych zwolnień, analizę porównawczą regulacji obowiązujących w innych krajach, prezentację możliwości wprowadzenia projektowanych rozwiązań poprzez zmianę obecnie obowiązujących ustaw;
- w przypadku projektów UD112 i UD113 zalecono sporządzenie jednego wspólnego dokumentu OSR, z uwagi na uzupełniający się charakter tych dwóch ustaw oraz przedstawienie w OSR porównania scenariusza likwidacji dwóch agencji i utworzenia nowej agencji ze scenariuszem ich przekształcenia w nową agencję, wraz z omówieniem i oszacowaniem skutków dla obu rozwiązań. Według KPRM OSR do projektów ustaw UD112 i UD113 wymagało m.in. uzupełnienia o: opis założeń i metodologii kalkulacji skutków oraz szacowania dochodów wynikających z utworzenia nowej agencji, o zakres i koszt analiz i informacji przekazywanych beneficjentom i kontrahentom oraz koszt związany ze zmianą lokalizacji central i oddziałów, o oszacowanie kosztów planowanej redukcji zatrudnienia, o uzasadnienie i szacunek kosztów związanych z powołaniem i funkcjonowaniem Pełnomocnika ds. utworzenia nowego ośrodka z dwóch zlikwidowanych agencji, o prezentację zadań wykonywanych obecnie przez ARR, ANR, Lasy Państwowe oraz gminy, które zostaną przejęte przez KOWR/AROW ze wskazaniem liczby etatów i części budżetów przypadających na te zadania, wskazanie wpływu projektowanej ustawy na ARiMR oraz na rynek pracy z uwagi na planowane redukcje, doprecyzowania sposobu oddziaływania regulacji na podmioty wskazane w pkt 4, w szczególności zadania przejmowane od Lasów Państwowych i gmin, o uzasadnienie zakładanego wzrostu efektywności funkcjonowania systemu, ze wskazaniem konkretnych rozwiązań, o informacje dotyczące czasu trwania konsultacji. Ponadto zwrócono uwagę, iż wskazana w OSR kwota oszczędności była przeszacowana.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 322-332, tom 3 str. 271-275, 281-284, 289, tom 4 str. 262-265, 321-363, tom 5 str. 81-90, 95-104, 122-138, 254, 273-287)

Do etapu skierowania projektów ustaw UD112 i UD113 do rozpatrzenia przez Radę Ministrów uwagi KPRM w zakresie: przeszacowania kwoty oszczędności wykazanych w pkt 7 OSR, porównania projektowanej wysokości dotacji dla ARMiR oraz ANR i ARR (później KOWR) w okresie poprzedzającym zmiany (2016 r.) i w okresie przejściowym (2017 r.), porównania oraz oszacowanie skutków dwóch rozwiązań: scenariusza likwidacji ARR i ANR i utworzenia nowej agencji ze scenariuszem przekształcenia w nową agencję oraz wskazania uzasadnienia i szacunkowych kosztów związanych z powołaniem i funkcjonowaniem Pełnomocnika do spraw utworzenia KOWR nie zostały uwzględnione w OSR.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 266-273, 376-384, 400-411, 444-453, 473)

2.2. Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie dokumentu rządowego

2.2.1. Uzgodnienia wewnątrzresortowe

Cztery projekty ustaw (UD39, UD113, UD114, UD216) poddano uzgodnieniom wewnątrzresortowym. Natomiast projekt ustawy UD112 nie został skierowany do uzgodnień z innymi komórkami organizacyjnymi MRiRW, co było niezgodne z § 5 Zarządzenia nr 23 Dyrektora Generalnego.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 187-239, 263-292, tom 3 str. 220-248, tom 4 str. 95-109, tom 5 str. 600)

Dyrektor departamentu wiodącego wyjaśnił, że podjęto wewnętrzną decyzję o pominięciu tego etapu.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 600)

2.2.2. Uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie

Dla wszystkich projektów przeprowadzono uzgodnienia międzyresortowe oraz proces opiniowania, o których mowa w §§ 35 i 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM. W przypadku dwóch projektów (UD114 i UD216) prawidłowo ustalono termin na zajęcie stanowiska, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM, natomiast dla trzech projektów (UD39, UD112 i UD113) wyznaczono terminy krótsze niż 21-dniowe, bez szczegółowego uzasadnienia wymaganego tym przepisem.

(Dowód: akta kontroli: tom 2, str. 293-295, 382-383, tom 3 str. 274-275, 300-301, 316, tom 4 str. 110, 115, 157, 183, 317, 364, tom 5 str. 139-140, 229-230, 305, 325, 367)

Dyrektorzy Departamentów wiodących oraz pracownicy odpowiedzialni za koordynację prac wyjaśnili, że ustalenie krótszych terminów uzgodnień i opiniowania wynikało z pilnego i priorytetowego charakteru projektów.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 614, tom 4 str. 558-590, 602-603)

W przypadku projektu UD39 Ministerstwo nie skierowało projektu ustawy do zaopiniowania do podmiotu, którego zakresu działania dotyczył projekt (Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Spożywczych), co było niezgodnie z § 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM.

Dyrektor Departamentu wiodącego oraz pracownik odpowiedzialny za koordynację prac wyjaśnili, że przedstawiciele ww. podmiotu uczestniczyli w spotkaniach roboczych, posiadali wiedzę na temat proponowanych rozwiązań i mieli możliwość przedstawienia opinii na ich temat. W związku z tym uznano, że nie jest konieczne przekazywanie projektu do zaopiniowania.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 614, 624, tom 3 str. 300, 308)

Dla czterech projektów (UD39, UD112, UD113 i UD114) zorganizowano konferencje uzgodnieniowe, przy czym tylko w przypadku projektu UD114 przedstawiono zaproszonym podmiotom zestawienie zgłoszonych uwag w terminie nie krótszym niż na 7 dni przed dniem konferencji. W przypadku pozostałych trzech projektów, nie dochowano terminu, o którym mowa w § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM.

Dyrektorzy Departamentów wiodących wyjaśniali skrócenie terminów pilnym charakterem prac nad projektami.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 614, tom 3 str. 316, tom 4 str. Str. 317-363, 558-590, 602-603, tom 5 str. 305-324)

Na konferencję uzgodnieniową nie zaproszono przedstawicieli podmiotu (ARR) uczestniczącego w procesie opiniowania projektu ustawy UD114, pomimo, że podmiot ten zgłosił uwagi, co było niezgodne z § 44 ust. 2 Regulaminu pracy RM

(Dowód: akta kontroli: tom 5 str. 256-257, 305, 325)

Dyrektor Departamentu wiodącego wyjaśnił m.in., że uwagi ARR zostały przeanalizowane, a ze względu na fakt, iż podmiot ten jest jednostką nadzorowaną przez MRiRW, ich zakres nie wymagał omawiania na konferencji uzgodnieniowej. Z uwagi na istotność uwag zgłoszonych przez resorty i konieczność zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, konferencja uzgodnieniowa była poświęcona tylko tym uwagom. Natomiast nie udzielano ARR odpowiedzi na zgłoszone opinie, ponieważ traktowano ją jako jednostkę wewnętrzną Ministerstwa.

(Dowód: akta kontroli: tom 5 str. 506, 525)

2.2.3. Konsultacje publiczne

Dla wszystkich projektów przeprowadzono konsultacje publiczne⁵⁰, o których mowa w § 36 Regulaminu pracy RM. Jedynie w przypadku projektu UD39, Ministerstwo wykorzystało system konsultacji on-line, zamieszczając projekt na rządowym portalu konsultacji publicznych www.konsultacje.gov.pl.

W przypadku dwóch projektów (UD114 i UD216) prawidłowo ustalono termin na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM, natomiast dla trzech projektów (UD39, UD112 i UD113) wyznaczono terminy krótsze niż 21-dniowe, bez szczegółowego uzasadnienia wymaganego tym przepisem.

W odniesieniu do dwóch (UD216 i UD114) z pięciu badanych projektów, MRiRW udzieliło odpowiedzi podmiotom, które zgłosiły uwagi podczas konsultacji publicznych. Odpowiedzi takich nie udzielono podmiotom, które zgłosiły uwagi do projektów ustaw UD39, UD112 i UD113, nie stosując się tym samym do zasady „responsywności”⁵¹ oraz zasady „poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego”⁵² określonych w Wytycznych z 2015 r.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 382-292, 415, 579, 587, 615, tom 3 str. 424-436, tom 4 str. 110-156, 590, 602, tom 5 str. 139-228, 445-462)

Dyrektorzy Departamentów wiodących oraz pracownicy odpowiedzialni za koordynację projektów wyjaśnili m.in., że rolę odpowiedzi na uwagi zgłoszone w konsultacjach publicznych spełnił raport z konsultacji przekazany wraz z pismem kierującym projekty UD39, UD112 i UD113 na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz opublikowany na stronach internetowych BIP RPL. Dyrektor DBŻiW wyjaśnił także, że praktyka udzielania odpowiedzi, co do zasady obowiązuje, jednak uwzględniając liczbę zgłoszonych uwag, ograniczone zasoby ludzkie oraz pilny charakter projektu, odstąpiono od jej zastosowania.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 615, 624, tom 4 str. 590, 602)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że obowiązek sporządzenia raportu z konsultacji wynika bezpośrednio z Regulaminu pracy RM, przy czym sam fakt jego sporządzenia i opublikowania na stronie RPL nie stanowi realizacji obowiązku udzielenia odpowiedzi i odniesienia się do uwag partnerów społecznych, z którymi projekt konsultowano. Odniesienie się autora projektu do wniesionych uwag w raporcie z konsultacji (opracowywanym na etapie przekazania projektu ustawy na posiedzenie Komitetu Stałego RM), ma charakter skrótowy i często odbywa się po upływie nawet kilku miesięcy⁵³. Uwzględniając istotną rolę konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym, zdaniem NIK, podmioty które skorzystały z prawa wyrażenia swoich uwag, powinny poznać stanowisko autora projektu wobec uwag w możliwie wyczerpującej formie oraz w adekwatnym i optymalnym terminie. Zaproszenie dużej liczby podmiotów do udziału w konsultacjach społecznych nie może, zdaniem NIK, wpływać na ograniczenie stosowania zasad „responsywności” oraz „poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego”.

(Dowód: akta kontroli: tom 3 str. 442-443, 449-450, 454, 464, 467, 471-472)

W OSR sporządzonym dla projektu UD216, przekazanym do uzgodnień nie wskazano podmiotów i organizacji biorących udział w konsultacjach publicznych. Brak uzupełniono w wyniku zgłoszonych uwag.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 313-321)

⁵⁰ Kierując projekty do organizacji społecznych i branżowych: UD216 do 121 podmiotów, UD39 do 133 podmiotów, UD112 i UD113 do 208 podmiotów oraz UD114 do 42 podmiotów.

⁵¹ Zgodnie z zasadą responsywności każdemu kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź.

⁵² Zasada ta zakłada m.in. iż celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji, a autor nieuwzględnionych uwag powinien dowiedzieć się jakie stały za tym przesłanki.

⁵³ Przykładowo konsultacje społeczne w ramach procesu legislacyjnego UD112 i UD113 zakończono w dniu 6 września 2016 r., natomiast raport sporządzono w dniu 17 listopada 2016 r.

W przypadku jednego projektu (UD39) przeprowadzono pre-konsultacje. Na spotkaniu zorganizowanym z inicjatywy Ministerstwa⁵⁴, zaproszone rolnicze organizacje społeczne i branżowe przedstawiły swoje postulaty⁵⁵ dotyczące oczekiwanych rozwiązań w zakresie sprzedaży przez rolników wyprodukowanej przez nich żywności. MRiRW na dalszych etapach wykorzystало wypracowane rozwiązania do sporządzenia projektu ustawy oraz dokumentów TR i OSR. Powyższe działanie NIK ocenia jako przykład dobrej praktyki w procesie konsultacji publicznych.

(Dowód: akta kontroli: tom 3 str. 70-71)

Projekty czterech ustaw (UD39, UD112, UD113 i UD114), których treść została zmieniona w wyniku stanowisk i ustaleń przyjętych w toku wcześniejszych uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych zostały przedstawione wyłącznie podmiotom (ministrom), które zgłosiły do nich uwagi. Było to niezgodne z § 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM, nakazującym przekazanie zmienionego projektu dokumentu rządowego wszystkim członkom RM (chyba, że zakres zmian był nieznaczny) a także wszystkim podmiotom, którym przekazano projekt do zaopiniowania oraz przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych (w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów).

(Dowód: akta kontroli: tom 3 str. 332, tom 4 str. 364-365, tom 5 str. 325, 367)

Dyrektorzy Departamentów wiodących oraz pracownicy koordynujący projekty wyjaśnili m.in., że:

- projekt ustawy UD114 przekazano do ponownego opiniowania tylko do tych resortów, z którymi nie uzgodniono podczas konferencji uwag. Pozostałe ministerstwa miały możliwość zgłoszenia ewentualnych kolejnych uwag na etapie rozpatrywania projektu przez Stały Komitet RM. Ponadto nowe brzmienie projektowanych regulacji uwzględniono w odpowiedziach przekazanych podmiotom, które zgłosiły uwagi w ramach konsultacji publicznych oraz umieszczono zmieniony projekt na stronie internetowej BIP RCL;
- zakres zmian projektów UD112 i UD113 był nieznaczny, zmiany nie były systemowe i polegały na doprecyzowaniu istniejących już rozwiązań, dlatego uznano, za wystarczające skierowanie zmienionych projektów wyłącznie do podmiotów, które brały udział w konferencji.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 589, 602, tom 5 str. 506, 525)

NIK nie podziela tego poglądu, ponieważ w wyniku ww. procesu uzgadniania i opiniowania projektów ustaw UD112 i UD113 zmianie uległa treść szeregu artykułów⁵⁶, uzasadnień projektów oraz sporządzono jeden, wspólny dokument OSR dla obu projektów ustaw. Ponadto przyjęty sposób postępowania uniemożliwił uprawnionym podmiotom przekazanie uwag i stanowisk do zmienionego projektu w trybie, o którym mowa w §§ 40 i 41 w związku z § 48 ust. 4 Regulaminu pracy RM.

(Dowód: akta kontroli: tom 4 str. 321-363, 366-409, 468-471)

Na zgłoszenie uwag do zmienionych po konferencji uzgodnieniowej projektów ustaw UD39, UD112 i UD113 Ministerstwo wyznaczyło termin krótszy niż określony w § 40

⁵⁴ W dniu 8 stycznia 2016 r. z inicjatywy Ministerstwa zorganizowano spotkanie z 14 organizacjami rolniczymi.

⁵⁵ Postulaty dotyczyły: 1) przejęcia przez Inspekcję Weterynaryjną nadzoru nad handlem detalicznym produktami pochodzenia zwierzęcego oraz produkcją i sprzedażą produktów złożonych produkowanych przez rolników; 2) wprowadzenie nadzoru jedynie inspekcji nad produkcją i sprzedażą żywności produkowanej przez rolników; 3) przygotowanie jednej ustawy regulującej wszystkie kwestie (opodatkowanie, higiena żywności, działalność gospodarcza) związane z produkcją i sprzedażą żywności przez rolników w małej ilości na rynki lokalne; 4) wprowadzenie możliwości prowadzenia w jednym miejscu sprzedaży zbiorczej produktów wyprodukowanych przez różnych rolników z własnych surowców, przy założeniu, że zawsze jeden z producentów będzie prowadził sprzedaż.

⁵⁶ Zmianie uległy m.in. zapisy art. 4 ust. 4, art. 5 ust 6, art. 9 ust. 1, art. 10, 12 ust 4, art. 14, 15 i 16, 21, art. 22 ust. 2 projektu ustawy UD112, zapisy art. 7, 8 art. 9 pkt 1, art. 32 ust. 1, art. 33, art. 36 pkt 3, art. 48 ust. 2, art. 51 i przepisów przejściowych projektu ustawy UD113.

ust. 3 w związku z § 48 ust. 4 Regulaminu pracy RM, bez podania szczegółowego uzasadnienia.

(Dowód: akta kontroli: tom 2, str. 293-295, 382-383, tom 3 str. 274-275, 300-301, 316, tom 4 str. 110, 115, 157, 183, 317, 364, tom 5 str. 139-140, 229-230, 305, 325, 367)

2.2.4. Rozpatrywanie projektów na przez Komitet Stały RM

Stosownie do §§ 58-59 Regulaminu pracy RM, wszystkie projekty ustaw objęte badaniem wraz z dokumentami towarzyszącymi, zostały wniesione do rozpatrzenia przez Stały Komitet RM, a następnie zostały przyjęte i rekomendowane Radzie Ministrów. Do czasu zakończenia kontroli⁵⁷, cztery z nich, na podstawie § 81 Regulaminu pracy RM, zostały skierowane pod obrady Rady Ministrów, która podjęła decyzję o ich skierowaniu do Sejmu RP.

(Dowód: akta kontroli: tom 2 str. 528-572, tom 3 str. 627-682)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodne z Wytycznymi dokonywanie niektórych z elementów oceny wpływu polegające na:

- braku, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla projektów UD112 i UD113 analizy problemu, która wskazywałaby na nieefektywną działalność ARR oraz ANR co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.4 wystąpienia);
- nieokreśleniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, mierników (wartości docelowych) dla wszystkich wskaźników realizacji celów projektów UD112 i UD113, co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.5 wystąpienia);
- określeniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskaźników niekorespondujących lub nie w pełni korespondujących z celami projektów (UD216 i UD39), co znalazło odzwierciedlenie w TR lub OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.5 wystąpienia);
- nieanalizowaniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, różnych możliwych wariantów rozwiązania problemu, w tym pozalegisłacyjnych, co znalazło odzwierciedlenie w TR lub OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.6 wystąpienia);
- dokonaniu niepełnej analizy rozwiązań problemu w innych krajach oraz przedstawieniu wyników analizy niemającej charakteru informacji wspomagającej proces decyzyjny (UD112, UD113 i UD114), co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych do uzgodnień międzyresortowych (przedstawione w pkt. 2.1.6 wystąpienia);
- zaplanowaniu, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ewaluacji w niepełnym zakresie, m.in. nie określono sposobu jej przeprowadzenia (dot. wszystkich projektów), co znalazło odzwierciedlenie w TR lub OSR sporządzonych dla tych projektów (przedstawione w pkt. 2.1.8 wystąpienia).

Na skutek powyższych nieprawidłowości, w TR lub OSR sporządzanych dla badanych projektów nie przedstawiano wymaganych informacji albo przedstawiano informacje niepełne lub niewłaściwe.

⁵⁷ Tj. do dnia 24 stycznia 2017 r.

2. Nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji Ministerstwa, polegające na nieskierowaniu projektu ustawy o KOWR (UD112) do uzgodnień wewnątrzresortowych, co było niezgodne z § 5 Zarządzenia Dyrektora Generalnego MRiRW w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych.

3. Nieprzestrzeganie regulaminu pracy RM polegające na:

- wyznaczeniu krótszych niż 21-dniowych terminów na zajęcie stanowiska w ramach: uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania trzech projektów (UD39, UD112 i UD113) bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów, co było niezgodne z § 129 Regulaminu pracy RM,
- nieskierowaniu projektu ustawy UD39 do zaopiniowania do podmiotu, którego zakresu działania dotyczył projekt (Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Spożywczych) pomimo, że podmiot ten (na ówczesnym etapie procedowania) był wskazany w projekcie ustawy, co było niezgodne z § 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM,
- niezachowaniu nie krótszego niż 7-dniowego terminu na przedstawienie podmiotom zaproszonym na konferencję uzgodnieniową zestawienia zgłoszonych uwag (dotyczy trzech projektów UD39, UD112, UD113), co było niezgodne z § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM,
- niezaproszeniu podmiotu, który zgłosił uwagi w procesie opiniowania projektu ustawy UD114 (ARR) na konferencję uzgodnieniową, co było niezgodne z § 44 ust. 2 Regulaminu pracy RM,
- nieprzekazaniu wszystkim podmiotom uczestniczącym w uzgodnieniach oraz konsultacjach publicznych, zmienionych po konferencjach uzgodnieniowych projektów ustaw UD39, UD112, UD113 i UD114, co było niezgodne z § 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM,
- wyznaczenie terminów na zgłoszenie uwag do zmienionych po konferencji uzgodnieniowej projektów ustaw UD39, UD112 i UD113 niezgodnych (krótszych) z terminem określonym w § 40 ust. 3 w związku z § 48 ust. 4 Regulaminu pracy RM, bez podania szczegółowego uzasadnienia.

4. Niestosowanie zasady „responsywności” oraz zasady „poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego”, określonych w Wytycznych z 2015 r., poprzez nieudzielenie odpowiedzi podmiotom, które w ramach konsultacji publicznych zgłosiły uwagi do projektów ustaw UD39, UD112 i UD113.

5. Niezgodnie z Wytycznymi oraz „Wyjaśnieniami” sporządzanie Testów Regulacyjnych lub Ocen Skutków Regulacji polegające na:

- nieprecyzyjnym opisie problemu, polegającym na niewskazaniu istoty i praktycznego wymiaru problemu (UD39, UD112 i UD113, UD216),
- nieprzedstawieniu w TR lub OSR dla projektów UD39, UD114 i UD216 przyczyn braku możliwości określenia mierników realizacji celów tych regulacji,
- nieprzedstawieniu w TR lub OSR przekazanych do uzgodnień, w części poświęconej analizie kosztów i korzyści oraz wpływu regulacji: wszystkich elementów generujących koszty (UD112, UD113 i UD114), wszystkich podmiotów, na które oddziałują projektowane ustawy (UD216, UD39 i UD112, UD113, UD114) a także nieprecyzyjnym przedstawieniu sposobu oddziaływania oraz nieuwzględnieniu wpływu projektu na rynek pracy (UD112 i UD113).

Ocena częściowa

W ocenie NIK przeprowadzana w Ministerstwie ocena wpływu dotycząca ww. 5 projektów ustaw nie spełniała roli narzędzia wspomagającego w podejmowaniu decyzji o zasadności podjęcia prac legislacyjnych i ich kierunku. OW polegała głównie na poszukiwaniu i zaprezentowaniu uzasadnień dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań normatywnych i gotowych projektów

ustaw, wynikających z wcześniej podjętych decyzji. Taki sposób rozumienia przez Ministra roli i znaczenia dokonywania w rządowym procesie legislacyjnym oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji bezpośrednio przekładał się na niską jakość dokumentów sporządzanych przez Ministerstwo w ramach tego procesu, o czym świadczą nieprawidłowości wskazane w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. objęcie szkoleniami w zakresie oceny wpływu wszystkich pracowników realizujących zadania w zakresie przeprowadzania oceny wpływu aktów normatywnych;
2. zapewnienie:
 - dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu (tj. OSR) dla każdego z przygotowywanych projektów aktów normatywnych, oraz w sposób prawidłowy, zgody z Wytocznymi oraz formularzem i *Wyjaśnieniami* do OSR⁵⁹,
 - przestrzegania Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny,
3. podjęcie działań w celu wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW w Ministerstwie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia marca 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

⁵⁹ „Wyjaśnienia do formularza OSR” stanowiące element tego dokumentu.