



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LWA.430.2.2025

Nr ewid. 23/2025/P/24/087/LWA

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU OCENY WPŁYWU W RZĄDOWYM PROCESIE LEGISLACYJNYM

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Paweł Tołwiński

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	19
3. Synteza	22
4. Wnioski	27
5. Ważniejsze wyniki kontroli	28
5.1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące realizacji zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego	28
5.1.1. Organizacja procesu OW (struktura organizacyjna, procesy)	29
5.1.2. Zasoby kadrowe i narzędzia umożliwiające wykonywanie zadań związanych z OW	41
5.2. Realizacja zadań związanych z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.....	46
5.2.1. Opracowanie projektu ustawy.....	46
5.2.2. Dokonywanie przez KPRM oceny dokumentu OSR dla projektów ustaw, dla których Ministrowie – członkowie RM byli wnioskodawcami	103
5.2.3. Sporządzanie i koordynacja przez KPRM opracowania OSR dla projektów ustaw, dla których Ministrowie – członkowie RM byli wnioskodawcami	109
5.2.4. Ocena i przegląd funkcjonowania ustawy (ewaluacja, OSR ex-post)	110
5.2.5. Realizacja wniosków po kontroli <i>Dokonywanie oceny wpływu</i> <i>w ramach rządowego procesu legislacyjnego w 2017 r.</i>	113
6. Załączniki	116
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	116
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	120
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	121
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	137
6.4. Wykaz projektów ustaw objętych badaniem kontrolnym	138
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	140

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

MF	Ministerstwo Finansów
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
RM	Rada Ministrów
PRM	Prezes Rady Ministrów
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
SKRM	Stały Komitet Rady Ministrów
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CAS/RCA	Centrum Analiz Strategicznych/Rządowe Centrum Analiz
Szef CAS/Szef RCA	Szef Centrum Analiz Strategicznych/Szef Rządowego Centrum Analiz
RCL	Rządowe Centrum Legislacji
RPL	System informacji RCL o rządowym procesie legislacyjnym
ZPPR	Zespół ds. Programowania Prac Rządu
/Przewodniczący ZPPR	Przewodniczący Zespołu ds. Programowania Prac Rządu
WPL RM	Wykaz projektów legislacyjnych i programowych Rady Ministrów
Regulamin pracy RM	Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P z 2024 r. poz. 806).
Wytyczne OW i KP	Dokument „Wytyczne do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” opracowany w 2015 r. na podstawie Regulaminu pracy RM (§ 24 ust. 3 i § 36 ust. 1) przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM. Określa on zasady, jakie należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych aktów normatywnych.
Ocena wpływu (OW)¹	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 aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. W ramach OW opracowywane są dwa dokumenty: Ocena skutków Regulacji oraz Ocena skutków regulacji ex-post.

¹ Opracowano w oparciu o Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (proces)	Obligatoryjna analiza poprzedzająca rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego. Element OW, którego obowiązek przeprowadzenia wynika z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM.
Ocena skutków regulacji (dokument OSR)	Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Przedstawia wyniki dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Jest obligatoryjnie opracowywany dla projektów ustaw, aktów normatywnych RM, rozporządzeń PRM lub ministrów, zarządzeń PRM. Na wniosek Szefa KPRM OSR jest przygotowywana również do innych dokumentów.
Ewaluacja aktu prawnego (proces)	Analiza służąca ocenie, czy cele regulacji zostały osiągnięte, jakie wystąpiły skutki aktu prawnego, w tym niepożądane i czy możliwa była realizacja celu mniejszymi nakładami niż pierwotnie planowano.
Ocena funkcjonowania ustawy (dokument OSR ex-post)	Dokument przedstawiający wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego. Celem dokumentu jest przedstawienie oceny dotychczasowego działania regulacji oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji w zakresie konieczności dokonania jej zmian. Jest obligatoryjnie przygotowywany na wniosek Rady Ministrów, jej organu pomocniczego lub jeżeli wynika to OSR.
Raport z konsultacji	Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Zawiera m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji i opiniowania. Jest przygotowywany dla wszystkich projektów dokumentów rządowych, dla których obowiązkowe jest przeprowadzenie konsultacji publicznych. Zawiera również odniesienie do zgłoszonych uwag, wraz z wyczerpującym uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia.
Komórka wiodąca	Komórka organizacyjna w strukturze jednostki kontrolowanej odpowiedzialna za opracowanie i procedowanie projektu ustawy oraz dokonanie dla niego OW i sporządzenie OSR.
System oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym	Zbiór narzędzi i rozwiązań organizacyjno-proceduralnych wynikających z Regulaminu pracy RM oraz Wytycznych OW i KP, umożliwiających dokonanie analizy potencjalnych konsekwencji wprowadzenia nowych aktów prawnych lub zmian w istniejących przepisach. Celem systemu jest ocena społecznych, gospodarczych, środowiskowych oraz administracyjnych skutków proponowanych regulacji w celu zapewnienia, że są one efektywne, zgodne z interesem publicznym oraz minimalizują ryzyko wprowadzenia przepisów, powodujących negatywne lub niezamierzone skutki. Ocena dokonywana jest przez poszczególnych wnioskodawców z uczestnictwem powołanych Zespołów ds. OSR. Wyniki przedstawiane są w dokumencie OSR, opiniowanym następnie w KPRM (na różnych etapach rządowego procesu legislacyjnego) przez ZPPR, Koordynatora OSR, SKRM i RM. System ten pomaga decydom w podejmowaniu świadomych decyzji legislacyjnych, uwzględniając różne perspektywy i interesy zaangażowanych stron.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące

cel główny kontroli

Czy system oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym funkcjonuje prawidłowo?

Pytania definiujące cele

szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na dokonywanie oceny wpływu w sposób prawidłowy?
2. Czy działania podejmowane przez uczestników rządowego procesu legislacyjnego w ramach oceny wpływu były prawidłowe?

Jednostki

kontrolowane

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
2. Ministerstwo Finansów,
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
4. Ministerstwo Rozwoju i Technologii,
5. Ministerstwo Sprawiedliwości

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2024

Jakość stanowionego prawa jest jednym z podstawowych elementów funkcjonowania nowoczesnego państwa prawa. Negatywne skutki niewłaściwego procesu tworzenia prawa obejmują m.in. inflację prawa poprzez zbędny wzrost liczby przepisów prawnych, regulacji czy ustaw (co skutkuje nadmierną komplikacją prawa, utrudniającą jego zrozumienie, stosowanie i egzekwowanie), uchwalanie regulacji, których rzeczywiste koszty przewyższają uzyskiwane korzyści oraz wprowadzanie norm prawnych, nakładających na obywateli zbyt duże obciążenia generujące wysokie koszty finansowe. Ocena wpływu to proces analityczny towarzyszący tworzeniu prawa, polegający na identyfikacji i analizie problemów, określeniu możliwych sposobów ich rozwiązania, analizie kosztów i korzyści wynikających z poszczególnych opcji oraz ewaluacji już ustanowionego prawa.

Pierwszy sformalizowany system przewidywania skutków regulacji narodził się w 1981 r. w Stanach Zjednoczonych. Od połowy lat 80. mechanizmy dokonywania oceny skutków regulacji rozprzestrzeniły się w wielu krajach, aby w końcu stać się standardem w państwach wysoko rozwiniętych. Najbardziej zaawansowane systemy oceny wpływu funkcjonują obecnie w krajach *common law*² tj. Australii, USA, Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³ zebrała ich doświadczenia, aby pomóc innym państwom w zbudowaniu skutecznych systemów oceny wpływu regulacji na życie gospodarcze i społeczne.

Ocena wpływu [ang. *impact assessment*], w ramach której dominuje ocena skutków regulacji [ang. *regulatory impact assessment*], nie posiada jednej i powszechnie przyjętej definicji, ponieważ na przełomie kilku ostatnich dekad jej założenia i rola ewoluowały, reagując na zapotrzebowanie i kondycję sektora publicznego. Jednak główną cechą OW jest to, że polega na polityce opartej na dowodach [ang. *evidence-based policy making*], co oznacza podejmowanie świadomych decyzji politycznych w oparciu o możliwie wszechstronną informację i uwzględnienie wszystkich kluczowych aspektów danego problemu. Istotą tej zasady jest zapewnienie, aby w procesie decyzyjnym zostały zebrane i przeanalizowane wszystkie potencjalnie dostępne dane. Prawidłowo przeprowadzona OW powinna dostarczyć możliwie pełnych

² Tj. w państwach anglosaskich, które mają prawne tradycje oparte na precedensach sądowych, a nie na szczegółowo zapisanych przepisach ustawowych.

³ Tj. Organisation for Economic Co-operation and Development to międzynarodowa organizacja, która skupia kraje współpracujące ze sobą w celu promowania polityk sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, poprawie dobrobytu społecznego i rozwiązywaniu globalnych problemów gospodarczych. Dalej: OECD.

i wiarygodnych informacji na temat zasadności interwencji państwowej oraz korzyści i kosztów związanych z podejmowanymi działaniami.

W Polsce, zgodnie z Wytycznymi OW i KP, ocena wpływu interpretowana jest jako proces analityczny mający wspomagać podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

Zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz z uwagi na funkcję jaką pełni, OW powinna być przeprowadzana na wstępnych etapach programowania interwencji, umożliwiając podjęcie decyzji dotyczącej interwencji lub jej zaniechania na podstawie solidnego materiału dowodowego. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego.

Infografika nr 1
Etapy procesu OW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie „Wytycznych do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” sporządzonego przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM.

Pomimo różnych form jakie przyjmuje OW w poszczególnych krajach, można wyróżnić jej elementy wspólne, tj.: analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź, czy jest ona w ogóle potrzebna); przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądaných efektów; analiza skutków różnych wariantów interwencji; szerokie konsultacje; przedstawienie wybranej opcji działania wraz z uzasadnieniem oraz ewaluacja lub dokonanie oceny ex-post funkcjonowania aktu normatywnego.

Do głównych korzyści wynikających z dokonania oceny wpływu zalicza się:

- zwiększenie wśród rządzących świadomości konsekwencji – zarówno korzyści, jak i kosztów – ich decyzji i działań,
- integrację różnych obszarów polityki i wskazanie na powiązania pomiędzy różnymi dziedzinami, co umożliwia ich koordynację,
- zwiększanie przejrzystości oraz doskonalenie procesu konsultacji,
- zwiększenie odpowiedzialności organów władzy publicznej za podejmowane decyzje poprzez informowanie społeczeństwa o ich konsekwencjach.

Skoro prawo stanowi odpowiedź na określone problemy społeczne i gospodarcze w różnych dziedzinach życia, a głównym jego celem jest regulowanie i organizowanie życia społecznego, to OW stanowi narzędzie do rzetelnego definiowania tych problemów oraz przeanalizowania różnych wariantów ich rozwiązań poprzez dostarczenie argumentów opartych na rzetelnej wiedzy. Ocena wpływu dokonywana jest na potrzeby wspierania procesu podejmowania decyzji, a nie do jego zastępowania.

Badania OECD i Banku Światowego pokazały, że ocena wpływu może mieć istotne znaczenie dla gospodarki, bowiem nieadekwatne regulacje obniżają poziom wewnętrznych i zewnętrznych inwestycji, hamują wzrost gospodarczy oraz zmniejszają konkurencyjność gospodarki. Co jednak najistotniejsze, OW wpływa na zmianę logiki podejmowania decyzji. Rządzący są bowiem zobowiązani do opracowania długofalowej wizji, podporządkowanej ważnym potrzebom społecznym, a nie tylko krótkoterminowych działań służących partykularnym interesom.

Nierzetelnie prowadzona, a tym samym nieskuteczna OW skutkuje również tzw. inflacją prawa. W raporcie „Barometr Prawa”⁴ przedstawiającym m.in. statystykę *produkcji prawa w Polsce* wskazano, że *od początku transformacji ustrojowej w Polsce produkcja prawa przez długi czas stopniowo rosła. W latach 1989–2016 liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń i umów*

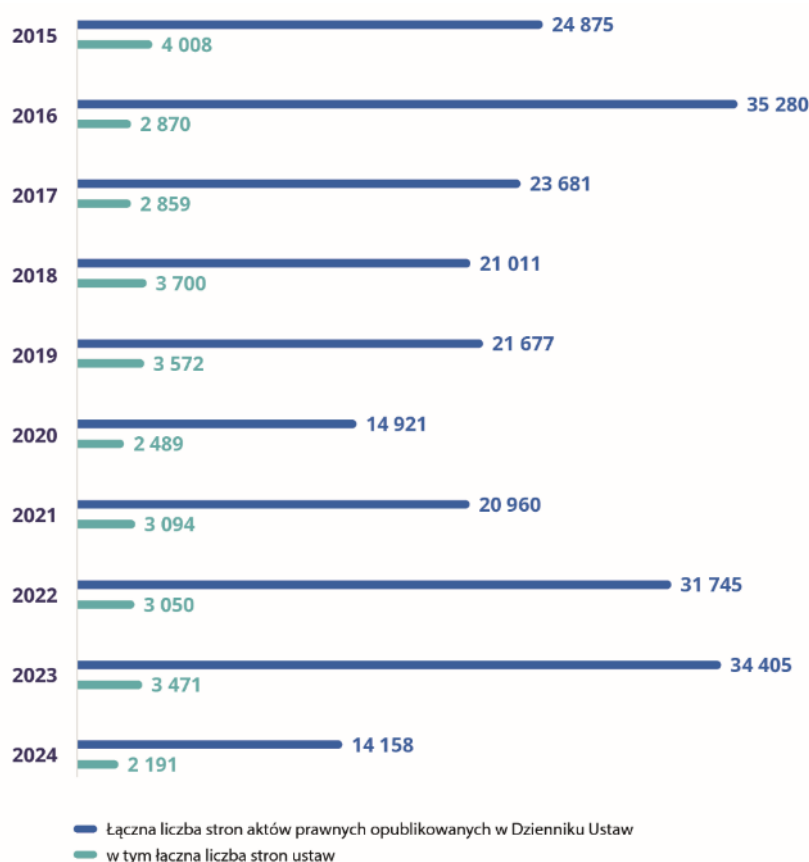
⁴ Coroczne opracowanie przygotowywane przez firmę doradczą Grant Thornton, które analizuje zmiany w polskim systemie prawnym i ich wpływ na działalność gospodarczą. Pierwsza edycja raportu ukazała się w 2015 roku, a najnowsza, jedenasta edycja, została opublikowana w marcu 2025 r., pod tytułem „Gospodarka głupcze! Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 11”.

międzynarodowych) prawie co roku powiększała się. Największy wzrost nastąpił w 2016 r., kiedy uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa. Skala przyrostu przepisów była tak duża, że stało się to jedną z systemowych barier w rozwoju gospodarki. W latach 2017–2020 produkcja prawa w Polsce wyraźnie spowolniła (w pandemicznym 2020 r. spadła nawet do 14,9 tys. stron), by później jednak ponownie przyspieszyć i sięgnąć 34,4 tys. w 2023 r. [...] W 2024 r. polski system prawny ponownie się stabilizuje. Liczba stron nowych aktów prawnych spadła do zaledwie 14,2 tys., czyli o 58,8 % mniej niż w 2023 r. Ostatnio taki poziom odnotowano 16 lat temu. Spowolnienie produkcji prawa w 2024 r. prawdopodobnie wynika ze zmiany władzy w Polsce.

W przypadku samych ustaw sytuacja przedstawia się lepiej. Liczba stron ustaw, w stosunku do łącznej liczby stron aktów prawnych, w ciągu ostatnich dziesięciu lat, stanowiła średnio 12,9 %. Jednak i w tym przypadku w latach 2022–2023 zauważalny był wzrost liczby stron ustaw osiągając poziom 3,0–3,5 tys. rocznie. W 2024 r. spadł on do poziomu 2,2 tys. stron. Należy jednak pamiętać, że wprowadzanie w życie rozporządzeń, wynika bezpośrednio z przepisów zawartych w ustawach.

Infografika nr 2

Liczba stron aktów prawnych (w tym ustaw), które w latach 2015–2024 weszły w życie

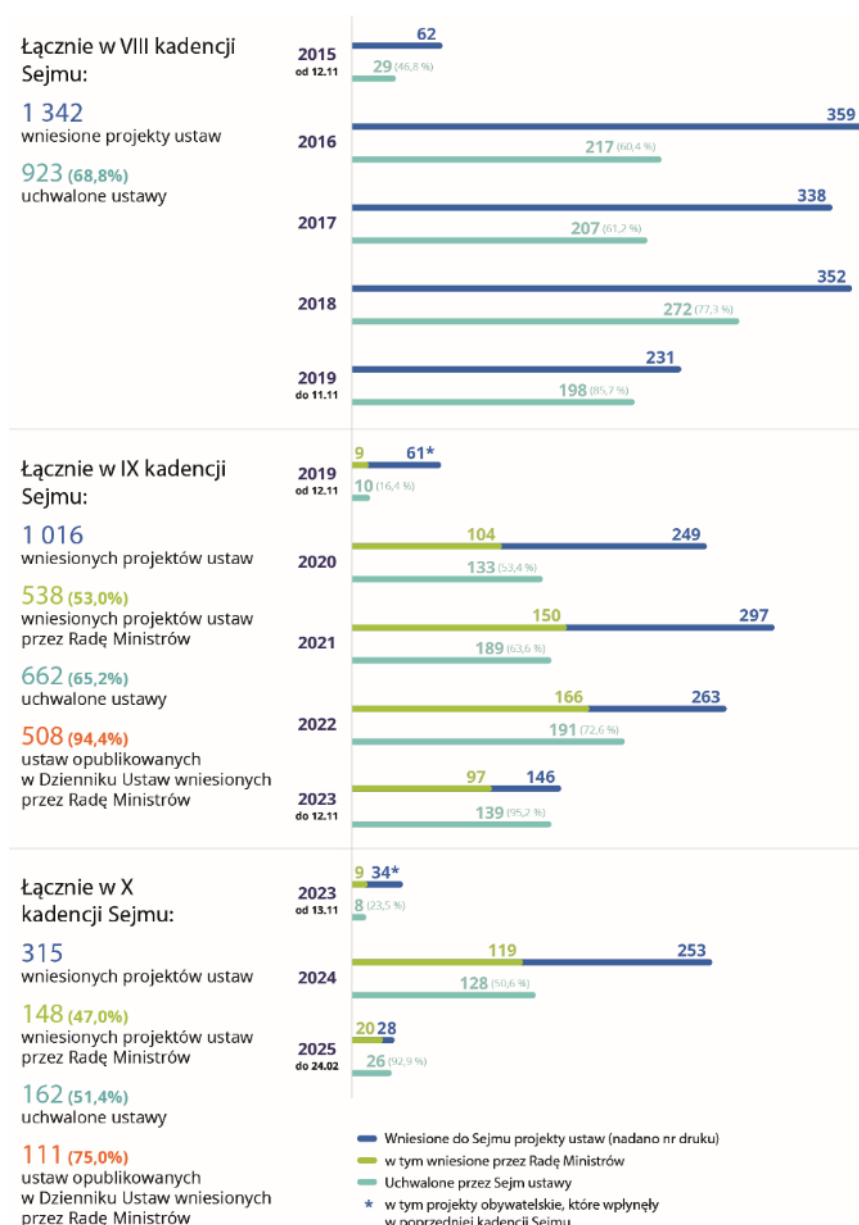


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu „Gospodarka głupcze! Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 11” Marzec 2025 r. sporządzony przez Grant Thornton.

Rządowy proces legislacyjny stanowi jedną z głównych ścieżek legislacyjnych w Polsce, a projekty ustaw wnoszone przez Radę Ministrów do Sejmu RP stanowią istotny odsetek tych aktów. W ostatnich dwóch kadencjach wynosił on 53 % w IX kadencji i 47 %⁵ w obecnej X kadencji Sejmu RP. Rada Ministrów jako centralny organ administracji publicznej, posiada rozbudowane zaplecze eksperckie, analityczne oraz prawne, które umożliwia opracowanie projektów ustaw, często w odpowiedzi na konkretne potrzeby społeczne, gospodarcze czy międzynarodowe zobowiązania Polski.

Infografika nr 3

Liczba projektów ustaw wnoszonych i uchwalanych w Sejmie RP VII / IX / X kadencji



⁵ Według stanu na 28 lutego 2025 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych ze strony www.sejm.gov.pl (stan na 28 lutego 2025 r.)

Pomimo podejmowania w ostatnich latach działań m.in. w zakresie reformy systemu tworzenia prawa, jak wskazują raporty OECD, Fundacji Batorego oraz Fundacji Bertelsmanna⁶ z lat 2017–2024, proces tworzenia prawa w Polsce wymaga dalszej poprawy. Na spadającą jakość stanowionych w Polsce przepisów wskazuje na przykład raport SGI (Sustainable Governance Indicators)⁷ Fundacji Bertelsmanna. W punkcie dotyczącym stosowania, przy wprowadzaniu nowych regulacji, instrumentów opartych na dowodach (obejmujących m.in. zastosowanie OSR, jakość procesu dokonywania OSR oraz ocenę funkcjonowania regulacji) Polska w 2022 r., w porównaniu do 2017 r., obniżyła swoją pozycję, a zaczynała i tak już z niskiego poziomu. Wśród 41 uwzględnionych państw w 2017 r. Polska zajmowała 36 pozycję (wspólnie z Węgrami i Portugalią), w 2020 r. 37 (wspólnie z Węgrami i Turcją), a w 2022 r. już 38 (wspólnie z Węgrami)⁸. Z krajów Europy Środkowej Polska została sklasyfikowana najniżej⁹. W raporcie z 2024 r., opracowanym z wykorzystaniem nowych wskaźników, Polska w punkcie dotyczącym kompetencji analitycznych (obejmującym dokonywanie oceny skutków regulacji, zrównoważony rozwój i ocenę ex-post) zajęła 30 pozycję będąc ostatnią wśród analizowanych państw¹⁰.

Z raportu Forum Obywatelskiego Rozwoju¹¹ „Polityka publiczna oparta na dowodach. Ocena Polski”¹² wynika, że jedną z przyczyn mających negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa było ograniczone stosowanie tzw. polityki opartej na dowodach, tj. zasady istotnej dla procesu oceny wpływu, oznaczającej podejmowanie świadomych decyzji politycznych w oparciu o możliwie wszechstronną informację i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu. Raport

⁶ Tj. niemiecka organizacja non-profit, której celem jest poprawa jakości życia ludzi oraz promowanie innowacji społecznych, edukacyjnych i ekonomicznych. Wspiera projekty przyczyniające się do rozwoju społeczeństwa, gospodarki i kultury.

⁷ Raport ten analizuje i ocenia jakość rządów, zrównoważony rozwój oraz efektywność polityk publicznych w różnych krajach. Koncentruje się na aspektach takich jak demokracja, rządy prawa, efektywność administracji publicznej oraz zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy.

⁸ Zestawienie SGI2022 Scores.xlsx; dostępne pod adresem: www.sgi-network.org/2022/Downloads. na dzień 18 marca 2025 r.

⁹ Przykładowo Czechy zostały sklasyfikowane na 9 pozycji w 2017 r., na 10 w 2020 r. oraz na 12 w 2022 r., Litwa odpowiednio na 18, 15 i 17 pozycji, a Słowacja odpowiednio na 22, 28 i 29 pozycji.

¹⁰ Spośród krajów Europy Środkowej, Czechy zajęły 14 pozycję, Słowacja 24 miejsce, a Litwa 26 pozycję.

¹¹ Organizacja pozarządowa, której celem jest promowanie wolności gospodarczej, reform instytucjonalnych oraz odpowiedzialności obywatelskiej.

¹² Raport opracowany w styczniu 2024 r. w ramach projektu realizowanego pod egidą European Policy Information Center, zrzeszającego think-tanki z państw członkowskich Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii.

Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS¹³ „Stanowienie prawa w Polsce – warunki zachowania standardów prawidłowej legislacji”¹⁴ wskazuje inne wady krajowego procesu stanowienia prawa, w tym m.in. stosowanie tzw. trybów szczególnych, skutkujących rezygnacją z konsultacji międzyresortowych, publicznych i opiniowania; publikowanie informacji o prowadzonych procesach legislacyjnych dopiero na etapie ich przekazania do parlamentu; unikanie stosowania obowiązujących wytycznych i standardów poprzez wnoszenie do Sejmu przez grupy posłów projektów ustaw przygotowanych w ministerstwach; ograniczanie na wszystkich etapach czasu przeznaczonego na prace nad projektami ustaw; niedokumentowanie lub niepublikowanie niektórych dokumentów z procesu; nieprzeprowadzanie ewaluacji funkcjonowania przyjętych aktów prawnych.

Wyniki powyższych raportów sygnalizują, że ocena wpływu nadal nie jest instrumentem doskonalenia otoczenia regulacyjnego, zapewniającego tworzenie potrzebnych i korzystnych regulacji prawnych, ponieważ administracja rządowa unika stosowania jej elementów lub stosuje związane z nią procedury w sposób nieprawidłowy.

OCENA WPŁYWU – NA GRUNCIE ROZWIĄZAŃ KRAJOWYCH

Rola w procesie stanowienia prawa, zasady przeprowadzania

Dokumenty regulujące proces dokonywania OW w Polsce

Podstawowymi dokumentami odnoszącymi się do dokonywania oceny wpływu są Regulamin pracy RM i Wytyczne OW i KP.

Ocena wpływu jest procesem, w którym analizuje się możliwe sposoby/warianty rozwiązania problemu, w tym pozaregulacyjne i potencjalne skutki każdego z nich. OW nie należy jednak identyfikować tylko i wyłącznie z oceną projektów aktów normatywnych. W rzeczywistości przeprowadzona ocena wpływu może wskazywać, że najlepszym rozwiązaniem danego problemu społeczno-gospodarczego są działania pozalegislacyjne.

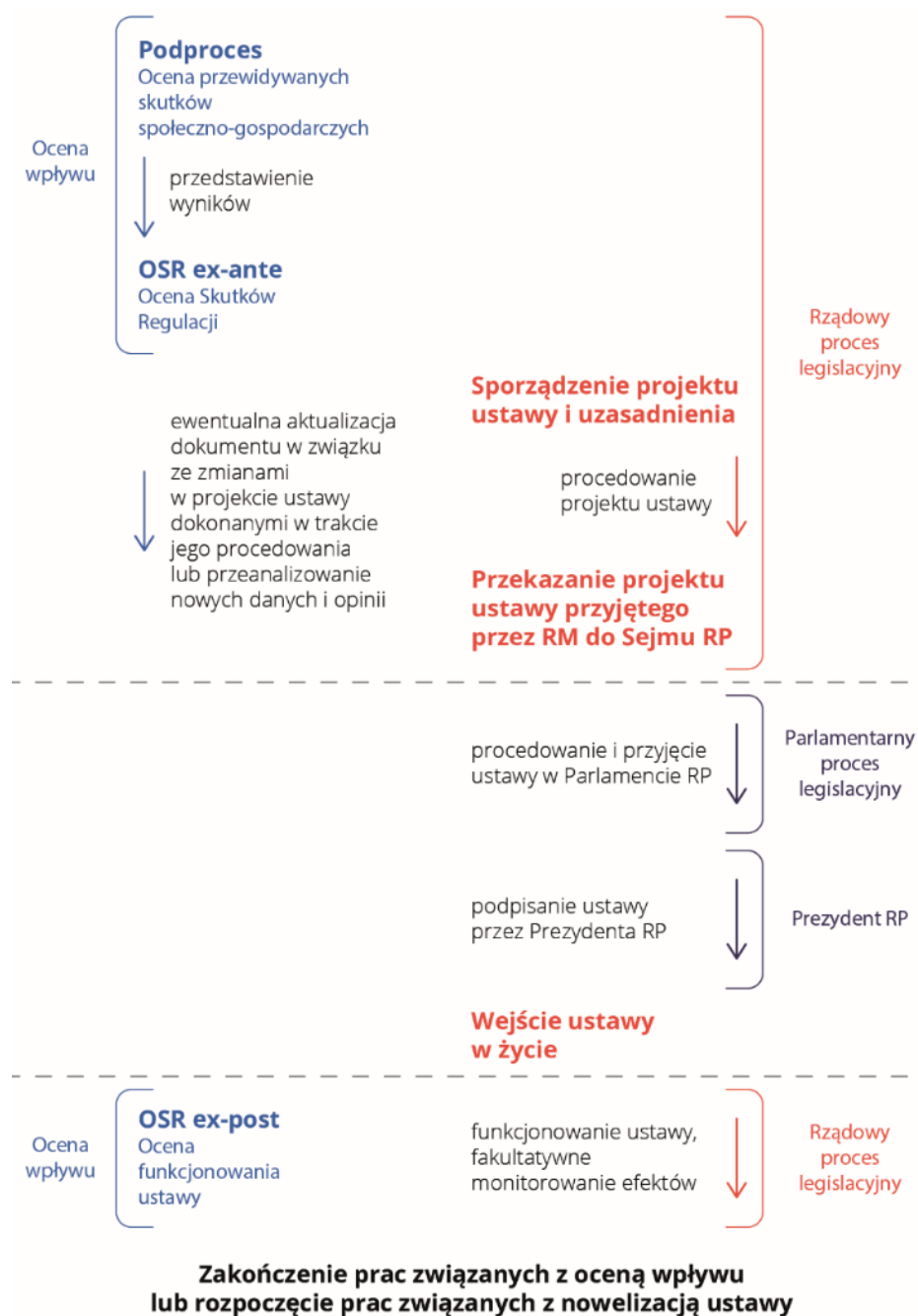
Ocena wpływu przeprowadzana jest zawsze – bez niej niemożliwe byłoby przygotowanie propozycji skutecznego rozwiązania problemu. Prawidłowo przeprowadzona ocena wpływu jest efektem pracy całego zespołu legislacyjnego: analityka, prawnika, legislatora a także osób kierujących ich pracą i podejmujących kluczowe decyzje polityczne.

¹³ Organizacja pozarządowa, której celem jest wspieranie praworządności i monitorowanie jakości procesów legislacyjnych.

¹⁴ Raport opracowany 2020 r. ramach projektu „Rozwój i ustabilizowanie działalności think-tankowej INPRIS” sfinansowanego przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030.

Infografika nr 4

Schemat dokonywania ocen wpływu w rządowym procesie legislacyjnym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Regulaminu pracy RM i Wytycznych OW i KP.

Dokonywaniu oceny wpływu towarzyszą następujące dokumenty:

- **ocena skutków regulacji (OSR)** – przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dokonanej na podstawie Wytycznych OW i KP. Dokument obligatoryjnie jest przygotowywany do projektów ustaw, aktów normatywnych RM, rozporządzeń Prezesa RM lub ministra, zarządzeń Prezesa RM (§ 28 Regulaminu pracy RM),

- **raport z konsultacji** – przedstawia wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania (§ 51 Regulaminu pracy RM);
- **ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)** – przedstawia skutki funkcjonowania regulacji. Dokument jest przygotowywany, jeżeli wynika to z OSR lub wystąpi o nią: RM, Koordynator OSR¹⁵, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (§ 152 Regulaminu pracy RM). OSR ex-post może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części (§ 152 pkt 3 Regulaminu pracy RM).

Celem powyższych dokumentów jest wykazanie przeprowadzenia kompleksowej analizy czynników istotnych dla rozwiązania problemu, co ma zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych celów oraz zminimalizować ryzyko wystąpienia negatywnych skutków wprowadzanej regulacji.

Ocena wpływu towarzyszy regulacji od momentu pojawienia się i zdefiniowania problemu do wprowadzenia i ewaluacji projektowanej regulacji:

- **na etapie przygotowawczym**, ocena wpływu polega przede wszystkim na oszacowaniu przyszłych skutków możliwych opcji rozwiązania problemu, w celu wyboru najkorzystniejszego rozwiązania,
- **po wejściu w życie regulacji** (etap OSR ex-post) ocenie poddawane są rzeczywiste skutki, jakie wprowadziła dana regulacja tak, aby możliwie szybko przeciwdziałać ewentualnym nieprawidłowościom i usprawniać jej dalsze działanie,
- **po przygotowaniu OSR ex-post** mogą zostać wskazane nowe, bądź do tej pory nierozwiązane problemy. Skutkiem tego etapu może być przygotowanie nowelizacji lub nowej regulacji.

Infografika nr 5

Ocena wpływu – cykl funkcjonowania

¹⁵ Do 20 sierpnia 2024 r. możliwość wystąpienia o przygotowanie OSR ex-post mieli również Szef CAS/RCA i Prezes RCL.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Wytycznych OW i KP.

Na każdym etapie dokonywania oceny wpływu, w zależności od posiadanych zasobów, potrzeb lub realizowanych zadań, można wspomagać się wiedzą bądź umiejętnościami partnerów/instytucji zewnętrznych. Wykorzystanie zweryfikowanych opinii specjalistycznych instytutów, świata nauki, partnerów społecznych lub instytucji branżowych może podnieść jakość przygotowywanej oceny wpływu, poprzez zapewnienie dokładniejszych, bardziej obiektywnych i praktycznych informacji dotyczących wpływu regulacji na poszczególne grupy podmiotów. W czasie procesu legislacyjnego, z powodu aktualizacji posiadanych informacji oraz ewentualnych decyzji politycznych, zarówno cele jak i zakres projektu aktu normatywnego mogą ulegać istotnym zmianom. W przypadku ustaw, może to mieć miejsce nawet na etapie pozarządowym (parlamentarnym).

Niezbędna jest w takim przypadku aktualizacja OSR, co umożliwia poznanie i przekazanie do publicznej wiadomości informacji o rzeczywistych skutkach przyjmowanych rozwiązań. Aktualizacja ta pozwoli również w przyszłości na poprawne sporządzenie OSR ex-post.

System dokonywania OW w rządowym procesie legislacyjnym obejmuje zapewnienie wysokiej jakości OW poprzez weryfikację kompletności i szczegółowości opracowywanych dokumentów zawierających wyniki oceny wpływu, na kilku etapach procesu legislacyjnego przez:

- **zespoły do spraw Oceny Skutków Regulacji** (do ich zadań należy opiniowanie ocen skutków regulacji oraz OSR ex-post, a także udzielanie wsparcia analitycznego) – na etapie wewnętrznych prac w poszczególnych ministerstwach;
- **Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu (od 22 lutego 2024 r. – Departament Polityk Publicznych i Programowania Prac Rządu)** (opiniuje OSR) – na etapie wpisu projektu ustawy oraz projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów;

- **Departament Skutków Regulacji (od 22 lutego 2024 r. – Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz)** w KPRM, który weryfikuje/opiniuje projekty dokumentów i treść OSR na trzech etapach rządowego procesu legislacyjnego: wpisu projektu ustawy do WPL RM (na etapie ZPPR), uzgodnień międzyresortowych, oraz stałego Komitetu Rady Ministrów. Departament ten od 1 stycznia 2014 r. zapewnia też obsługę i wsparcie merytoryczne i organizacyjne Koordynatorowi Oceny Skutków Regulacji.

Infografika 6

Etapy rządowego procesu legislacyjnego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Regulaminu pracy RM.

Ocena wpływu – kryteria jakości OECD

Według ekspertów OECD, ocena wpływu, aby przyczyniać się do podejmowania trafnych decyzji, musi być:

- **systematyczna** – ma stanowić element szerszego systemu, który określa wymagania dotyczące zawartości oceny oraz gwarantuje, że będzie ona miała przełożenie na polityczny proces decyzyjny,
- **empiryczna** – ma bazować na obiektywnych danych zgromadzonych wedle procedur, przy zachowaniu możliwie niskich kosztów,
- wsparta analizami prowadzonymi **konsekwentnie**, ale **elastycznie** (z wykorzystaniem innowacyjnych źródeł, w zależności od badanego zagadnienia),
- **możliwa do jak najszerzego zastosowania**, a więc uwzględniać różne polityczne scenariusze,

- **przejrzysta i szeroko dostępna** – ma ułatwić proces konsultowania jej treści z zainteresowanymi stronami oraz stanowić klarowny punkt odniesienia dla podejmowanych decyzji,
- **przeprowadzona we właściwym czasie** – to jest już w fazie opracowywania założeń politycznych, żeby kluczowe decyzje mogły uwzględnić jej rezultaty,
- **realistyczna** – możliwa do zrealizowania w określonych ramach czasowych tak, by nie powodować znaczących opóźnień w procesie decyzyjnym.

Możliwe skutki danego rozwiązania należy oceniać w zestawieniu z sytuacją wyjściową, tj. brakiem tej regulacji. Konsekwencje, jakie przyniesie projektowany akt prawny, powinno się w miarę możliwości oszacować i przedstawić w postaci wartości liczbowych. Nie trzeba jednak rezygnować ze wskaźników jakościowych tam, gdzie uważa się je za nieodzowne, powinny jednak być one jak najpełniej opisane i wyjaśnione. Analiza musi być poddana zewnętrznej recenzji, której zakres zależy od wagi kwestii objętej regulacją. Wszystkie oceny powinny odwoływać się do jednolitych wskaźników (takich jak np. społeczna stopa dyskontowa), a przy podsumowaniu każdej analizy powinno się stosować wspólny wzorzec.

2. OCENA OGÓLNA

Przeprowadzone
oceny wpływu
nie stanowiły
istotnego instrumentu,
wspomagającego
proces decyzyjny
dotyczący rozwiązań
regulacyjnych

Przeprowadzone w ramach rządowego procesu legislacyjnego oceny wpływu nie zapewniały osiągnięcia zakładanych dla nich celów¹⁶. Analiza procesów legislacyjnych 23 projektów ustaw wskazała, że w toku dokonywanych ocen wpływu nie dostarczono pełnych informacji (opartych na dowodach) mających istotny wpływ na dobranie optymalnych rozwiązań i precyzyjnego określenia skutków wprowadzenia regulacji (kosztów i korzyści). Tym samym ocena wpływu nie pełniła funkcji i roli określonej w Regulaminie pracy RM oraz Wytycznych OW i KP i nie stanowiła istotnego instrumentu wspomagającego decydentów w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwiązań regulacyjnych. Dokonana nierzetelnie i niezgodnie z Wytycznymi OW i KP ocena wpływu nie stwarzała warunków do realizacji zasady gospodarnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych, określonej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷.

Dla każdego badanego projektu ustawy przeprowadzono ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji (stanowiącą istotny element OW), a jej wyniki przedstawiono w dokumencie ocena skutków regulacji. Jedynie w ośmiu przypadkach¹⁸ powyższą ocenę, stosownie do § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, dokonano przed rozpoczęciem prac nad regulacją. W 10 przypadkach ocenę taką przeprowadzono na podstawie gotowych już projektów ustaw¹⁹ lub równocześnie w trakcie ich opracowywania²⁰, w rezultacie czego ocena ta miała marginalne znaczenie i stanowiła głównie realizację formalnego wymogu dla przyjętych uprzednio rozwiązań regulacyjnych. W dwóch przypadkach ograniczono się do aktualizacji powstałych uprzednio OSR,

¹⁶ Głównymi celami OW jest dostarczenie możliwie pełnych informacji m.in. na temat: konieczności podjęcia interwencji legislacyjnej; precyzyjnego określenia istoty problemu; wariantów rozwiązań konkretnego problemu; potencjalnych skutków regulacji i wpływu na gospodarkę, finanse publiczne, rynek pracy, społeczeństwo; dokonanie bilansu kosztów i korzyści; oczekiwanych rezultatów (na etapie przygotowawczym) oraz osiągnięcia zakładanych celów (po wejściu w życie regulacji).

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. dalej: ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

¹⁸ Dotyczyło to pięciu projektów ustaw procedowanych w MRiT (UD351, UD306, UD13, UD2 i UD418), dwóch w MF (UD545 i UD299) i jednego w MRiRW (UD480). Wykaz projektów ustaw objętych kontrolą zawiera załącznik nr 6.4.

¹⁹ Dotyczyło to czterech projektów ustaw, w tym trzech procedowanych w MS (UD293, UC108, UD435) i jednego w MF (UD315).

²⁰ Dotyczyło to sześciu projektów ustaw, w tym czterech procedowanych w MRiRW (UC6, UC79, UD496 i UD4a) i dwóch w MF (UD4b, UC76 w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców).

a w pozostałych trzech dokumentacja nie pozwalała ustalić czy prawidłowo dokonano taką ocenę²¹.

OSR dla 22 badanych projektów ustaw sporządzono niezgodnie z Wytocznymi OW i KP oraz zawarto w nich niepełne lub nierzetelne dane. Nieprawidłowości dotyczyły głównie niewłaściwego sformułowania problemu (wymagającego podjęcia interwencji legislacyjnej) i celu; przedstawienia rozwiązania problemu jedynie dla jednego wariantu (przewidzianego w projekcie ustawy); nieuwzględniania w analizie kosztów i korzyści wszystkich elementów wynikających z proponowanych rozwiązań oraz wszystkich podmiotów na które oddziałuje projekt. W OSR nie przedstawiano również pełnych informacji o wynikach konsultacji publicznych.

Podczas prowadzonych procesów legislacyjnych, wnioskodawcy nagminnie stosowali tryb odrębny, o którym mowa w § 98 i 99 Regulaminu pracy RM (zastosowano w przypadku 13 badanych projektów) w wyniku czego pominięto etapy uwzględniające m.in. opiniowanie OSR przez Koordynatora OSR, Stały Komitet Rady Ministrów (SKRM) i Radę Ministrów (RM) podnoszące jakość OSR. W dwóch przypadkach²² KPRM procedowała projekty ustaw bez wymaganego Regulaminem pracy RM wpisu do wykazu projektów legislacyjnych i programowych RM (WPL RM). Na tym etapie OSR jest opiniowany przez Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu. W czterech przypadkach²³ rządowy proces legislacyjny ograniczał się jedynie do zgłoszenia procedowanych projektów ustaw do ww. wykazu²⁴ oraz przekazania ich do rozpatrzenia przez RM. Ponadto w trakcie procedowania większości badanych projektów nie ustrzeżono się błędów, mających potencjalny wpływ na jakość OSR. Błędy te polegały m.in. na wyznaczaniu krótszych terminów na zajęcie stanowisk w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych (bez wymaganej zgody członka kierownictwa) oraz uzgodnień międzyresortowych i opiniowania (bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów); nieskierowaniu do opiniowania przez wszystkie wymagane organy; nieopublikowania lub publikowania z opóźnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacyjnego (RCL)

²¹ Dotyczyło trzech projektów ustaw procedowanych przez KPRM.

²² W przypadku projektu ustawy oświatowej KPRM nie wystąpiła z wnioskiem o dokonanie wpisu, a w przypadku projektu ustawy o lotach choć złożono wnioski, to nie uzyskano wpisu.

²³ Dotyczy to projektów procedowanych w MRiRW (UC6 i UD4a) i w KPRM (projekt ustawy oświatowej i projekt ustawy o lotach).

²⁴ Z wyjątkiem projektu ustawy oświatowej.

w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) dokumentów z prac nad badanymi projektami.

Przyjęte w czterech kontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na prawidłową realizację zadań z zakresu dokonywania oceny wpływu (MF, MRiT i MRiRW) oraz opiniowania sporządzanych przez wnioskodawców OSR (KPRM). Natomiast przyjęte w MS rozwiązania nie gwarantowały prawidłowego dokonania oceny wpływu. Regulacje wewnętrzne MS przewidywały sporządzanie OSR na podstawie opracowanych projektów bądź nie przewidywały sporządzenia takiego dokumentu w ogóle. Ponadto proces opracowania regulacji i sporządzenia dla niej OSR rozdzielono pomiędzy różne komórki, stale zwiększając liczbę komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za proces legislacyjny (z dwóch do ośmiu).

Pracownicy uczestniczący w dokonywaniu oceny wpływu kontrolowanych projektów ustaw, posiadali wystarczające kwalifikacje oraz zostali wyposażeni w niezbędne narzędzia (tj. bazy danych) do przeprowadzania procesu analitycznego procedowanych projektów ustaw.

3. SYNTEZA

W czterech z pięciu kontrolowanych jednostek rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na prawidłowe dokonywanie OW

Struktura organizacyjna jak i regulacje wewnętrzne w trzech z czterech kontrolowanych ministerstw (MF, MRiRW i MRiT) stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu dla badanych projektów ustaw w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Na jakość dokonywanej OW wpływ miała stosowana w tym zakresie praktyka, obejmująca wykorzystanie utworzonych w celu zapewnienia jakości OW, Zespołów ds. OSR (MF i MRiRW) lub pełniących tę rolę komórka organizacyjna ministerstwa (MRiT) oraz przygotowanie pracowników uczestniczących w tym procesie.

Natomiast przyjęte w MS rozwiązania organizacyjno-proceduralne, nie gwarantowały prawidłowego przeprowadzenia OW. Proces dokonywania OW oraz proces legislacyjny, obejmujący opracowanie projektu aktu były prowadzone przez różne komórki organizacyjne. Proces legislacyjny podlegał częstym zmianom organizacyjnym dokonywanym w MS. Początkowo za proces legislacyjny odpowiadały dwie, a następnie aż osiem komórek organizacyjnych. W regulacjach wewnętrznych, niezgodnie z Regulaminem pracy RM, przewidziano sporządzanie OSR na podstawie projektów ustaw i ich uzasadnienia.

Pozytywnie oceniono przyjęte w KPRM rozwiązania organizacyjno-proceduralne, które pozwalały na prawidłową realizację zadań z zakresu dokonywania oceny wpływu, jak i z zakresu opiniowania i dokonywania oceny tworzonych w ramach OW dokumentów OSR dla projektów ustaw, dla których wnioskodawcami byli ministrowie. [str. 27–34]

Nieuwzględnianie zmian organizacyjnych w MF i MS w regulacjach dotyczących procesu legislacyjnego

Pomimo dokonywanych, w okresie objętym kontrolą, zmian organizacyjnych w MS i MF wpływających na proces legislacyjny, nie dostosowano regulacji wewnętrznych w zakresie tego procesu do tych zmian, co było niezgodne z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁵ (Standard A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna). Powyższy stan obejmował okres ponad 2,5 roku (tj. od czerwca 2018 r. do lutego 2021 r.) w MS oraz blisko 6,5 roku w MF (od marca 2016 r. do września 2022 r.) [str. 34–35]

Ograniczona rola Zespołów ds. OSR w MRiRW i MF

W dwóch z czterech kontrolowanych ministerstw (MF i MRiRW) w celu poprawy jakości OW i sporządzanego w ramach tego procesu OSR, utworzono Zespoły ds. OSR, o których mowa w Wytocznych OW i KP. Zespoły te jednak nie pełniły skutecznie przypisanej im w tym procesie roli. Zespół w MF w praktyce nie funkcjonował, a Zespół w MRiRW

²⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84. Dalej: Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej.

nie realizował swoich zadań w pełnym zakresie. Po zakończeniu czynności kontrolnych w MF²⁶, Minister Finansów rozwiązał Zespół.

W MRiT i MS nie powołano Zespołów ds. OSR, jednak ich zadania pełniły wyodrębnione w komórkach organizacyjnych wydziały, w MRiT - Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa (Wydział EAP) w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, a w MS - Wydział Analiz i Oceny Skutków Regulacji (Wydział OSR) w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich. Departamenty te opiniowały sporządzane przez komórki wiodące OSR (MRiT) lub same je sporządzały (MS) [str. 35–39]

Wystarczająca liczba pracowników do dokonywania oceny wpływu

W badanym okresie we wszystkich kontrolowanych jednostkach, w działaniach związanych z dokonywaniem OW uczestniczyło rocznie: od 26 do 130 pracowników komórek wiodących w MF, od 74 do 121 pracowników komórek wiodących w MRiT, od 92 do 182 pracowników komórek wiodących w MRiRW oraz od 7 do 11 pracowników Wydziału OSR w MS. Natomiast w KPRM opiniowaniem i weryfikowaniem OSR zajmowało się od czterech do sześciu pracowników, a sporządzaniem OSR dla projektów procedowanych w KPRM od dwóch do 10 pracowników²⁷.

[str. 40]

Pracownicy przygotowani do realizacji zadań związanych z dokonywaniem OW

Pracownicy kontrolowanych ministerstw uczestniczący w dokonywaniu oceny wpływu mieli przygotowanie pozwalające na prawidłowe jej przeprowadzenie. Większość pracowników posiadała wyższe wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne i została objęta szkoleniami z zakresu dokonywania OW oraz sporządzania OSR. Mimo, że pracownicy zostali zapoznani z Wytycznymi OW i KP, to nie w pełni je stosowali.

Pracownicy KPRM posiadali wyższe wykształcenie z zakresu nauk prawnych, ekonomicznych, społecznych, inżynierskich i technicznych, w tym czterech posiadało stopnie naukowe doktora (nauk prawnych, nauk ekonomicznych, nauk o polityce i administracji). W ramach podnoszenia kompetencji analitycznych i doskonalenia zawodowego, uczestniczyli w studiach podyplomowych, szkoleniach ustawicznych finansowanych ze środków krajowych i współfinansowanych ze środków UE.

Pracownicy KPRM przeprowadzali szkolenia dla pracowników ministerstw i urzędów centralnych z zakresu zapewnienia zgodności opracowywanych projektów z zasadą polityki opartej na dowodach (OW). [str. 40–42]

Wystarczające narzędzia umożliwiające wykonywanie zadań związanych z OW

Pracownicy ministerstw i KPRM uczestniczący w dokonywaniu OW posiadali potrzebne narzędzia obejmujące m.in. ogólnodostępne i własne bazy danych (w tym statystyczne), zawierające informacje na podstawie

²⁶ Zakończonych w dniu 13 września 2024 r.

²⁷ W latach 2023–2024 (do 14 maja) Szef KPRM nie zgłaszał (z własnej inicjatywy) projektów ustaw.

**Projekty ustaw
procedowane
w kontrolowanych
ministerstwach
i KPRM, w tym w trybie
odrębnym**

których mieli możliwość przeprowadzenia poszczególnych elementów oceny wpływu dla planowanych aktów normatywnych. [str. 42–44]

W okresie objętym kontrolą w pięciu kontrolowanych jednostkach procedowano łącznie 352 projekty ustaw. Najwięcej projektów ustaw procedowano w MF (115 projektów), następnie w MS (80), w MRiT (74) oraz w MRiRW (71), a najmniej w KPRM (12). Co trzeci projekt ustawy procedowany był w trybie odrębnym, o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM (tj. 110 projektów, co stanowiło 31,3 % ogólnej liczby projektów), w tym 31 (43,7 %) w MRiRW, 28 (24,3 %) w MF, 22 (29,7 %) w MRiT, 18 (22,5 %) w MS i 11 (91,7 %) w KPRM. Tryb ten polegał w szczególności na rozpatrzeniu (gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez RM) projektu, który nie spełnia wymogów lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności (uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez SKRM lub właściwy komitet, rozpatrzenia przez komisję prawniczą, potwierdzenia przez SKRM) lub polegał na skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych w Regulaminie pracy RM.

[str. 49–52, 102–103]

**Projekty ustaw
wybrane do kontroli**

Kontrolą objęto łącznie 23 projekty ustaw, po pięć z każdego ministerstwa oraz trzy z KPRM, z których: jeden projekt procedowano podczas VIII kadencji Sejmu RP²⁸, cztery podczas dwóch kadencji Sejmu RP, tj. VIII i IX²⁹; 15 podczas IX kadencji Sejmu RP³⁰ oraz dwa podczas obecnej X kadencji Sejmu RP³¹. Spośród badanych projektów 11 stanowiły nowe ustawy, a 12 było nowelizacjami ustaw. [str. 45–49]

**Ocena
przewidywanych
skutków społeczno-
gospodarczych
przeprowadzona
zgodnie
z Regulaminem pracy
RM jedynie dla co
trzeciego projektu
ustawy**

Spośród 23 badanych projektów ustaw, w ośmiu przypadkach (w tym wszystkich badanych w MRiT) ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiącą istotną część składową OW, dokonano zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM tj. przed rozpoczęciem pracy nad opracowaniem projektu ustawy. W kolejnych 10 projektach, OW nie pełniła zakładanej dla niej roli, ponieważ ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji dokonano na podstawie gotowych już projektów ustaw (cztery przypadki) lub w trakcie sporządzania projektów (sześć przypadków). Dla dwóch projektów ww. ocena ograniczała się do aktualizacji OSR, w związku z wykorzystaniem wyników wcześniej prowadzonych prac legislacyjnych, a w przypadku trzech pozostałych projektów, KPRM nie dysponował

²⁸ Obejmującej okres od 12 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r.

²⁹ Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, prace nad projektami ustaw zakończono z końcem VIII kadencji Sejmu RP oraz na nowo rozpoczęto w IX kadencji Sejmu RP.

³⁰ Obejmującej okres od 12 listopada 2019 r. do 12 listopada 2023 r.

³¹ Obejmującej okres od 13 listopada 2023 r.

**Dokumenty OSR dla
badanych projektów
sporządzane
nierzetelnie
i niezgodnie
z Wytocznymi OW i KP**

dokumentacją z procesu legislacyjnego pozwalającą na ustalenie poprawności jej dokonania. [str. 52–54]

Badaniem OSR objęto wersje sporządzone przez poszczególne ministerstwa i KPRM na najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego (tj. najczęściej na etapie wniosku o wpisanie projektu ustawy do WPL RM). W wyniku kontroli stwierdzono szereg różnych nieprawidłowości w OSR dla 22 projektów ustaw. Nieprawidłowości najczęściej dotyczyły elementów, które w szczególny sposób warunkują możliwość podejmowania decyzji i związane były głównie z identyfikacją i analizą problemu, określeniem celu regulacji (innego niż przyjęcie regulacji) i alternatywnych rozwiązań problemu, z uwzględnieniem wszystkich kosztów i korzyści regulacji wpływających na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, rynek pracy i pozostałe obszary. W związku z tym, że proces dokonywania OW rozciągnięty jest w czasie, w którym oprócz wnioskodawcy uczestniczą inne podmioty, to na kolejnych etapach procesu legislacyjnego część braków lub błędów w wyniku zgłaszanych uwag została wyeliminowana. [str. 54–76]

**Wewnętrzne procesy
legislacyjne
prowadzone
z naruszeniem
regulacji
wewnętrznych**

W każdym z objętych kontrolą ministerstw dochodziło do naruszeń regulacji wewnętrznych odnoszących się do sposobu przeprowadzania procesu legislacyjnego. Wewnętrzne przepisy ministerstw nie były respektowane w zakresie obowiązku przeprowadzania konsultacji wewnątrzresortowych, udziału Zespołu ds. OSR w procesie legislacyjnym oraz terminów określających przeprowadzanie konsultacji publicznych i wewnątrzresortowych. [str. 76–78]

**Procedowanie
projektów ustaw
nie zawsze wpisanych
do WPL RM**

W ministerstwach prowadzono prace nad badanymi projektami ustaw, które były wpisane w WPL RM. W KPRM procedowano dwa projekty ustaw bez wymaganego § 25 pkt 1 Regulaminu pracy RM wpisu. W jednym przypadku nie złożono wniosku o wpisanie projektu ustawy do WPL RM w ogóle, a w drugim, po złożeniu wniosku, nie uzyskano wpisu. [str. 78–81]

**Nie wszystkie projekty
ustaw były
opiniowane przez
Koordynatora OSR**

W wyniku zastosowania trybu odrębnego, zgodnie z § 98 i 99 Regulaminu pracy RM, w którym pominięto etap uzgodnień międzyresortowych nie wszystkie projekty ustaw procedowane w ministerstwach były przekazywane do opinii Koordynatora OSR. Ponadto część uwag zgłaszanych do OSR projektów ustaw procedowanych w ministerstwach nie była uwzględniana. [str. 81–83]

**Krótkie terminy
na zajęcie stanowiska
w ramach uzgodnień
międzyresortowych
i opiniowania**

Procesem uzgadniania i opiniowania objęto 15 z 23 badanych projektów ustaw. Termin na zajęcie stanowiska prawidłowo ustalono dla pięciu projektów. W pozostałych 10 przypadkach nie uzasadniono, w sposób szczegółowy, wyznaczenia krótszych terminów (liczących od 7 do 14 dni). W przypadku czterech projektów nie przekazano ich do opiniowania wszystkich organów określonych w § 38 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM (tj. Prokuraturii Generalnej i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji

**Konsultacje publiczne
traktowane jako
obowiązek, a ich
wyniki nie wpływały
na jakość OW**

i Konsumentów). Zakres i ilość uwag zgłoszonych do projektu oraz OSR różniły się w zależności od procedowanego projektu i wnioskodawcy. Jednak informacje uzyskiwane w tym procesie przyczyniały się do podniesienia jakości OW, w tym dokumentu OSR. [str. 84–92]

W sposób ograniczony korzystano z możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne. Do konsultacji publicznych skierowano 15 badanych projektów. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk (6 przypadków), ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji (w żadnym przypadku nie przeprowadzono prekonsultacji), konsultowanie projektów w ograniczonym zakresie (10 projektów skonsultowano z mniej niż 50 podmiotami), nieodnoszenie się lub odnoszenie z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, iż konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą one dostarczyć istotnych informacji. Analiza badanych projektów, nie wykazała by wyniki konsultacji publicznych wpłynęły w istotny sposób na projekty i dokumenty OSR.

[str. 93–99]

**Sporadyczne
dokonywanie oceny
efektów
wprowadzonych
ustaw.**

W kontrolowanych ministerstwach w ograniczonym zakresie korzystano z możliwości przeprowadzenia oceny funkcjonowania aktu prawnego w formie OSR ex-post. W trzech z czterech skontrolowanych ministerstwach stwierdzono 11 przypadków (42,3 % badanych) nieprzeprowadzenia ewaluacji aktu prawnego, pomimo jej zaplanowania i upływu terminu na jej dokonanie. Ponadto w pięciu przypadkach (33,3 % badanych) stwierdzono, że przeprowadzona ewaluacja nie spełniała wymogów określonych w Wytycznych OW i KP lub została przeprowadzona nierzetelnie.

[str. 109–111]

**Realizacja wniosków
po kontroli z 2017 r.
nie zapewniła
dokonywania OW
w sposób prawidłowy,
zgodny z Wytycznymi
OW i KP oraz
wewnętrznymi
regulacjami**

Analiza wykonania wniosków sformułowanych po kontroli nr P/16/094 *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*³² przeprowadzonej w 2017 r. wykazała, że sposób ich realizacji nie zapewnił dokonywania oceny wpływu w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi OW i KP oraz wewnętrznymi regulacjami.

W podmiotach, w których kontrole przeprowadzono w 2017 r. (KPRM, MF, MRiT, MRiRW) w dalszym ciągu zidentyfikowano nieprawidłowości dotyczące naruszania wymogów określonych w Wytycznych OW i KP, wyjaśnieniach do formularza OSR oraz w regulacjach wewnętrznych. Powyższe ustalenia wskazują na niewielką skuteczność działań deklarowanych w informacjach o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych lub niepełną ich realizację.

[str. 111–114]

³² Okres objęty kontrolą dotyczył lat 2015-2016.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Biorąc pod uwagę skalę i zakres ustalonych nieprawidłowości oraz dostrzegając potrzebę przywrócenia właściwej funkcji i roli oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym (zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz Wytocznymi OW i KP), NIK wnosi do Prezesa Rady Ministrów (uwzględniając kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów³³) o wdrożenie skutecznych mechanizmów zapewniających jakość procesu dokonywania oceny wpływu.

Ministrowie i Szef KPRM

W wyniku ustalonych nieprawidłowości (w kilku jednostkach objętych kontrolą) NIK, na etapie wystąpień pokontrolnych, wniosła o podjęcie m.in. takich działań jak:

- dokonywanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz przedstawianie jej wyników w OSR zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM (w szczególności przed sporządzeniem projektu ustawy) w oparciu o Wytoczne OW i KP (MF, MRiT, MRiRW, MS, KPRM);
- przeprowadzanie uzgodnień międzyresortowych (MF, MRiT, MS), konsultacji publicznych i opiniowania (MF, MRiT) w terminach określonych w Regulaminie pracy RM;
- uwzględniania w procesie opiniowania projektów ustaw wszystkich podmiotów określonych w Regulaminie pracy RM (MRiRW, MS);
- podjęcia działań mających na celu wzmocnienie systemu zapewnienia jakości oceny wpływu (MRiT, MRiRW, MS);
- rzetelne i terminowe dokonywanie ewaluacji efektów ustawy, w tym w formie OSR ex-post (MRiT, MRiRW, MS);
- stosowanie regulacji wewnętrznych w zakresie wprowadzania do Rejestru Legislacji wszystkich procedowanych projektów ustaw (MF), przeprowadzania uzgodnień wewnętrznych (MF i MRiT) w wyznaczonych terminach (MF), wnioskowania o zastosowanie trybu odrębnego w procesie legislacyjnym (MRiT).

³³ Określone w art. 148 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNO-PROCEDURALNE DOTYCZĄCE REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU OCENY WPŁYWU W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

Rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na prawidłowe dokonywanie OW w trzech ministerstwach i KPRM

W trzech z czterech kontrolowanych ministerstwach (MF, MRiRW i MRIT) struktura organizacyjna i regulacje wewnętrzne stwarzały ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu dla badanych projektów ustaw w ramach rządowego procesu legislacyjnego, jednak ostateczny wpływ na jakość dokonywanej OW miała stosowana w tym zakresie praktyka. Zadania dotyczące oceny wpływu ujmowane były w wewnętrznych procedurach regulujących tryb i zasady procesu legislacyjnego w różnym zakresie i ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za opracowanie oraz procedowanie projektu dokumentu rządowego (tzw. komórki wiodącej). Regulacje w MF zawierały zapisy zobowiązujące komórkę wiodącą do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust.3 Regulaminu pracy RM, na etapie poprzedzającym opracowanie projektu aktu normatywnego. Dokonywanie OW w powyższych ministerstwach polegało głównie na indywidualnym zaangażowaniu pracowników komórek wiodących, którzy opracowywali tekst projektu aktu wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji (OSR), a także odpowiadali za prowadzenie procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

Przyjęte w MS rozwiązania nie gwarantowały prawidłowego przeprowadzenia OW. W latach 2019–2024 (do 30 czerwca) za proces dokonywania oceny wpływu (obejmującego sporządzenie OSR dla projektu ustawy) oraz za prowadzenie procesu legislacyjnego (obejmującego m.in. opracowanie projektu ustawy) odpowiadały różne komórki wiodące, a sam proces legislacyjny był przedmiotem częstych zmian organizacyjnych. Za proces ten początkowo odpowiadały dwie, a następnie aż osiem komórek wiodących. Od 1 lipca 2024 r. powyższe zadania przypisano jednej komórce wiodącej. W latach 2019–2024 (do 4 lipca) tj. praktycznie w całym okresie objętym kontrolą, regulacje dotyczące prowadzenia prac legislacyjnych przewidywały sporządzenie OSR niezgodnie z Regulaminem pracy RM tj. na podstawie uprzednio opracowanego projektu aktu i uzasadnienia. Po dokonanej w trakcie kontroli zmiany, nie uwzględniono w nich sporządzenia w toku procesu legislacyjnego OSR w ogóle. Tym samym regulacje nie zawierały wskazania etapu, na którym powinna być dokonana ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz sporządzony OSR.

Rozwiązania organizacyjno-proceduralne w KPRM pozwalały na prawidłową realizację zadań z zakresu dokonywania oceny wpływu dla procedowanych projektów aktów normatywnych, dla których Szef KPRM

był wnioskodawcą oraz opiniowania oceny skutków regulacji dla projektów ustaw dla których wnioskodawcami byli ministrowie – członkowie RM. Realizacją zadań z zakresu OW, w ramach rządowego procesu legislacyjnego, zajmowały się organy pomocnicze PRM i RM, Koordynator Oceny Skutków Regulacji oraz komórka wiodąca wchodząca w skład struktury organizacyjnej KPRM. Struktura ta uwzględniała realizację zadań z zakresu OW, przypisanych w Regulaminie pracy RM – Szefowi KPRM.

5.1.1. ORGANIZACJA PROCESU OW (STRUKTURA ORGANIZACYJNA, PROCESY)

Wewnętrzne regulacje w zakresie dokonywania OW w ministerstwach

Sposób organizacji pracy na poziomie poszczególnych ministerstw ma wpływ na system dokonywania OW. Kontrola wykazała, że nie istnieje jeden, uniwersalny model organizacji tego systemu. Poszczególne ministerstwa dysponują w tym zakresie niezależnością. W żadnym z ministerstw nie przyjęto odrębnych regulacji odnoszących się do dokonywania OW. Zadania dotyczące tej oceny ujmowane były, w różnym zakresie, w wewnętrznych procedurach regulujących tryb i zasady procesu legislacyjnego.

Wszystkie regulacje dotyczące OW ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za opracowanie, a następnie procedowanie projektu dokumentu rządowego, która nazywana była: „komórką wiodącą” w MRiT, „departamentem wiodącym” w MRiRW, „komórką projektującą” w MF, lub „komórką legislacyjną” w MS³⁴. W praktyce w trzech ministerstwach (MF, MRiT i MRiRW) w przypadku badanych projektów ustaw, dokonywanie OW polegało głównie na indywidualnym zaangażowaniu pracowników komórek wiodących (odpowiedzialnych na podstawie regulaminów wewnętrznych za opracowanie projektu), którzy opracowywali dokument towarzyszący OW (OSR), tekst projektu dokumentu, jego uzasadnienia, a także byli odpowiedzialni za prowadzenie procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

W regulacjach wewnętrznych MS w latach 2019–2024 (do 30 czerwca) stosowano rozwiązanie polegające na prowadzeniu prac legislacyjnych (tj. obejmujących opracowanie przy współpracy komórki merytorycznej³⁵ projektu aktu wraz z uzasadnieniem, prowadzenie i koordynację procesu legislacyjnego) oraz niezależnie od tego, dokonywaniu OW (tj. sporządzanie i aktualizację OSR) przez różne komórki organizacyjne MS. Przy czym za udział w pracach legislacyjnych, zgodnie z właściwością, odpowiadało w tym okresie od dwóch do ośmiu różnych komórek

³⁴ Dalej nazywane dla wszystkich kontrolowanych jednostek: komórki wiodące.

³⁵ Tj. komórkę organizacyjną MS właściwą w sprawach objętych projektem.

wiodących³⁶ (w zależności od zakresu procedowanego aktu normatywnego), a za opracowanie oceny skutków regulacji odpowiadał Departament Strategii i Funduszy Europejskich³⁷, w strukturze którego zadanie to wykonywał³⁸ Wydział Analiz i Oceny Skutków Regulacji³⁹. W wyniku zmiany struktury organizacyjnej MS dokonanej w trakcie kontroli NIK⁴⁰, przywrócono rozwiązanie wcześniej obowiązujące w MS⁴¹ i od 1 lipca 2024 r. zadanie prowadzenia i koordynacji prac legislacyjnych przypisano jednej komórce, tj. Departamentowi Legislacyjnemu (DL). Powyższą zmianą objęto również zadanie dokonywania oceny skutków regulacji, które to również przypisano do odtworzonego DL i do struktury którego włączono Wydział OSR.

Dyrektor Generalny MS oświadczył, że:

- zwiększenie liczby komórek organizacyjnych, którym powierzono zadanie obsługi legislacyjnej i prawnej Ministra Sprawiedliwości, jak wynika z uzasadnień aktów prawnych regulujących wprowadzane zmiany w strukturze organizacyjnej MS⁴², związane było z usprawnieniem procesu legislacyjnego w obszarach cywilnych (DLPC)

³⁶ Tj. Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego – DLPC i Departament Legislacyjny Prawa Karnego – DLPK (od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.), Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych – DIRS (od 1 stycznia 2019 r. do 30 lipca 2020 r.), Departament Prawa Administracyjnego – DPA (od 7 sierpnia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.), Departament Zawodów Prawniczych – DZP (od 31 lipca 2020 r. do 12 maja 2022 r.), Departament Legislacyjny Ustroju Sądów – DLUS i Departament Prawa Europejskiego – DPA (od 31 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2024 r.), Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich – DSRIN (od 21 maja 2021 r. do 30 czerwca 2024 r.), Departament Prawa Gospodarczego – DPG (od 13 maja 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.) oraz Departament Strategii i Funduszy Europejskich – DSF (od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.).

³⁷ Dalej także: DSF.

³⁸ Na podstawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich z 13 grudnia 2018 r. (ze zmianą z 12 czerwca 2019 r.) z 23 kwietnia 2020 r. (ze zmianami z 5 października 2020 r. i 1 lutego 2021 r.), z 20 kwietnia 2022 r. (ze zmianą z 7 czerwca 2022 r.) z 18 lipca 2022 r. (ze zmianą z 9 listopada 2023 r.) oraz z 1 grudnia 2023 r.

³⁹ Dalej: Wydział OSR.

⁴⁰ Na podstawie regulaminu organizacyjnego MS przyjętego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 25 czerwca 2024 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 190).

⁴¹ W okresie od 1 lutego 2015 r. do 10 czerwca 2018 r. zadanie prowadzenia prac legislacyjnych było przypisane jednej komórce organizacyjnej tj. do Departamentu Legislacyjnego (na podstawie regulaminu organizacyjnego MS wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30 stycznia 2015 r. Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 54, ze zm.). W wyniku kolejnych zmian struktury organizacyjnej MS kolejnym komórkom powierzano (zgodnie z właściwością) zadanie obsługi legislacyjnej. Z dniem 11 czerwca 2018 r. zadanie to przypisano dwóm nowo powołanym (tj. przekształconym m.in. z Departamentu Legislacyjnego) komórkom organizacyjnym, tj.: Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Cywilnego, Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Karnego (na podstawie regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2018 r., poz. 187). Ostatecznie w wyniku dalszych zmian organizacyjnych zadanie to przypisano do łącznie ośmiu komórek organizacyjnych MS.

⁴² Tj. do projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości wraz ze zmianami (nr 91 z 1 czerwca 2018 r.; nr 67 z 10 czerwca 2020 r.; nr 67 z 5 kwietnia 2022 r.) oraz projektów zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MS wraz ze zmianami (z 11 czerwca i 10 sierpnia 2018 r.; 1 sierpnia 2019 r.; 28 lipca 2020 r.; 18 lutego i 19 maja 2021 r., 11 maja i 29 września 2022 r.).

i karnych (DLPK); zwiększeniem przejrzystości działania i podniesienia sprawności urzędu w zakresie: nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem i rozwojem rejestrów, w tym: Krajowego Rejestru Karnego, Krajowego Rejestru Sądowego, ksiąg wieczystych, Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości oraz rejestru zastawów (DIRS) oraz postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, ustroju i organizacji sądów administracyjnych oraz reprivatyzacji nieruchomości (DPA); skonsolidowania w jednej komórce zadań z zakresu tworzenia prawa dotyczącego ustroju sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, a także Sądu Najwyższego i postępowania sądowoadministracyjnego w reformie ustroju sądownictwa administracyjnego (DLUS), europejskiego prawa cywilnego, europejskiego i międzynarodowego prawa karnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego (DPE), nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi (DZP), prawa rodzinnego i opiekuńczego (DSRiN) oraz realizacji konkretnego zadania tj. np. utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (DSF);

- przywrócenie rozwiązania prowadzenia koordynacji prac legislacyjnych przez jedną komórkę wiodącą, miało na celu skoncentrowanie czynności związanych z tym procesem. Z jednej strony było to nawiązanie do standardów charakteryzujących administrację rządową (w której urzędach obsługujących organy centralne funkcja legislacyjna jest, co do zasady, skupiona w jednym ośrodku), z drugiej – wyraz dążenia do uporządkowania Ministerstwa pod względem organizacyjnym i proceduralnym. Elementem tego porządkowania było skonsolidowanie procesu legislacyjnego w DL, poprzez powierzenie tej komórce zadań z zakresu prowadzenia prac prawodawczych, a także koordynowania i monitorowania działań legislacyjnych. Natomiast przypisanie do DL zadania dokonywania oceny wpływu regulacji, ma na celu rozpoczęcie prac analitycznych nad proponowanymi zmianami na możliwie najwcześniejszym etapie. Powyższe pozwoli na gruntowną analizę koncepcji, zebranie niezbędnych danych, opracowanie analizy kosztów i korzyści proponowanych regulacji oraz płynny przepływ informacji od etapu prac koncepcyjnych przez cały okres procedowania projektu.

Szerszy udział pozostałych komórek organizacyjnych ministerstw został zapewniony w ramach konsultacji wewnątrzresortowych (w każdym z kontrolowanych podmiotów), przy czym zakres prowadzonych konsultacji miał charakter indywidualny. Regulacje wewnętrzne przewidywały obowiązek obligatoryjnego uczestnictwa niektórych komórek ministerstw w procesie konsultacji wewnętrznych, np. w MF

w konsultacjach tych każdorazowo powinien uczestniczyć Departament Prawny.

Regulacje wewnętrzne dotyczące prowadzonego procesu legislacyjnego w poszczególnych ministerstwach nie przewidywały uczestnictwa w procesie dokonywania OW komórek analitycznych. W dokonywaniu OW uczestniczyli analitycy zatrudnieni w poszczególnych komórkach wiodących, z wyjątkiem MS, w którym to za opracowanie OSR odpowiadała, inna niż wiodąca komórka organizacyjna, co opisano poniżej.

**Rozwiązania
w zakresie oceny
przewidywanych
skutków społeczno-
gospodarczych nie
zawsze były zgodne
z Regulaminem
pracy RM**

Jedynie regulacje wewnętrzne w MF zawierały zapisy zobowiązujące komórki wiodące do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, zgodnie z wymogami Regulaminu pracy RM, przed opracowaniem projektów aktów. Regulacje wewnętrzne MRiT i MRiRW nie zawierały zapisów dotyczących dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu aktu normatywnego.

Zgodnie obowiązującą w MF Instrukcją w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.⁴³ oraz Schematem procesu legislacyjnego z 2022 r.⁴⁴, poszczególne departamenty Ministerstwa, które zajmowały się opracowaniem projektów aktów normatywnych, przed ich opracowaniem były zobowiązane do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków finansowych i społeczno-gospodarczych regulacji.

Natomiast w regulacjach wewnętrznych MS określono tryb sporządzenia OSR, w sposób niezgodny z Regulaminem pracy RM lub niegwarantujący poprawnego stosowania jego przepisów. W zarządzeniu w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych z 2015 r.⁴⁵ (obowiązującym od 11 września 2015 r. do 28 lutego 2021 r.) oraz z 2021 r.⁴⁶ (obowiązującym od 1 marca 2021 r. do 4 lipca 2024 r.) określono wymóg

⁴³ Od dnia 1 marca 2010 r. do 1 września 2022 r. obowiązywało zarządzenie nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów, wraz z załącznikiem: Instrukcją w sprawie trybu postępowania legislacyjnego (Dalej: Instrukcja w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.).

⁴⁴ Od dnia 2 września 2022 r. obowiązuje zarządzenie nr 14/PR/2022 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 1 września 2022 r. w sprawie schematów procesu legislacyjnego w Ministerstwie Finansów wraz z załącznikami m.in. Załącznikiem nr 1: Schemat procesu legislacyjnego projektu ustawy opracowywanego w MF (Dalej: Schemat procesu legislacyjnego z 2022 r.).

⁴⁵ Tj. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 212), zmienione zarządzeniem z 27 lipca 2016 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 135), obowiązujące od 11 września 2015 r. do 28 lutego 2021 r. Dalej: zarządzenie z 2015 r.

⁴⁶ Tj. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 18), zmienione zarządzeniami z 14 lipca 2021 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 166) i 5 października 2022 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 198), obowiązujące od 1 marca 2021 r. do 4 lipca 2024 r. Dalej: zarządzenie z 2021 r.

opracowania przez DSF (w strukturze, której znajdował się Wydział OSR) dokumentu OSR po otrzymaniu z komórki wiodącej projektu aktu normatywnego, co było niezgodne z § 24 ust. 3 w zw. z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM. Natomiast w zarządzeniu z 2024 r.⁴⁷ (wprowadzonym w trakcie kontroli NIK) w ogóle nie ujęto zapisów dotyczących dokonywania OSR w toku procesu legislacyjnego, tym samym nie wskazano etapu, w którym ma być ona dokonana.

Dyrektor Generalny MS, odnosząc się do dokonywania oceny skutków regulacji po uprzednim opracowaniu projektu oświadczył, że wstępny projekt regulacji jako dokument przed formalnym zgłoszeniem projektu do WPL RM może być poddany weryfikacji i modyfikacjom w wyniku przeprowadzonych analiz m.in. w zakresie oszacowanych skutków finansowych, funkcjonalności systemów teleinformatycznych, zasadności tworzenia nowych wydziałów, etc. Natomiast w przypadku nieokreślenia w zarządzeniu z 2024 r. etapu sporządzenia OSR, Dyrektor Generalny MS oświadczył, że elementem opracowania każdego projektu ustawy, rozporządzenia jest obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia, które składa się z części właściwej oraz z OSR. Zatem projekt aktu normatywnego stanowi integralną część wraz z uzasadnieniem i OSR. Natomiast pierwsza wersja OSR dokonywana jest na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do właściwego wykazu.

Właściwe umiejscowienie etapu dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ma fundamentalne znaczenia dla poprawności dokonania OW. Istotą OW jest wparcie procesu decyzyjnego w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie precyzyjnych i rzetelnych informacji w zakresie możliwości podjęcia interwencji legislacyjnej, skutków i korzyści wprowadzenia regulacji czy minimalizowania ryzyka wprowadzenia przepisów, powodujących negatywne lub niezamierzone skutki. Dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych na podstawie opracowanych już regulacji, nie stanowi w istocie powyższego wsparcia, ponieważ ma charakter wtórny i polega na poszukiwaniu i zaprezentowaniu uzasadnień dla uprzednio opracowanych konkretnych rozwiązań normatywnych. W efekcie, ocena wpływu nie pełniła zakładanej dla niej roli.

Dokonywanie OW w MS w warunkach częstych zmian organizacyjnych i rozproszenie zadań z zakresu legislacji pomiędzy komórki organizacyjne oraz obowiązywanie niezgodnych z Regulaminem pracy RM regulacji wewnętrznych, co zostało powyżej opisane, wpływały na jakość

⁴⁷ Tj. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2024 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 196), obowiązujące od 5 lipca 2024 r. Dalej: zarządzenie z 2024 r.

dokonywanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych i sporządzanego OSR. Skutkiem czego są m.in. nieprawidłowości opisane w pkt 5.2. niniejszej informacji.

**Struktura
organizacyjna
w KPRM**

W latach 2019-2024 (do 4 listopada 2024 r.) w KPRM realizacją zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego zajmowały się:

- organy pomocnicze PRM, tj. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania CAS, a następnie Szef CAS/RCA⁴⁸,
- organy pomocnicze RM, tj. ZPPR⁴⁹,
- komórki organizacyjne wchodzące w skład struktury KPRM,
- Koordynator Oceny Skutków Regulacji.

Struktura organizacyjna KPRM uwzględniała realizację wszystkich zadań z zakresu OW, przypisanych w Regulaminie pracy RM – Szefowi KPRM. Komórką wiodącą w KPRM w zakresie opiniowania OSR sporządzanych do projektów aktów normatywnych oraz sporządzanie OSR w zakresie zleconym przez PRM, Szefa KPRM, Szefa CAS i Koordynatora OSR był Departament Oceny Skutków Regulacji (DSR) przekształcony w Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz (DORA). Do zadań tej komórki należało również zapewnienie obsługi organizacyjnej CAS/RCA, w zakresie prac ZPPR, RM, SKRM i komitetów RM oraz zapewnienie obsługi Koordynatora OSR i SKRM. Za opracowanie projektów dokumentów rządowych wraz z uzasadnieniami, których wnioskodawcą był Szef KPRM, odpowiedzialny był Departament Prawny (DP).

W procesie legislacyjnym uczestniczyły również inne komórki organizacyjne KPRM, w tym: Departament Programowania Prac Rządu (DPPR)⁵⁰, Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego

⁴⁸ Centrum Analiz Strategicznych (dalej: CAS) zapewniało koordynację działalności RM, PRM oraz innych organów administracji rządowej w zakresie opracowywania analiz dotyczących kluczowych polityk publicznych. CAS tworzyły komórki organizacyjne KPRM. Z dniem 21 sierpnia 2021 r. na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535) CAS zostało zastąpione Rządowym Centrum Analiz (dalej: RCA). Z dniem 1 lipca 2024 r. na mocy ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 834) RCA zostało zlikwidowane.

⁴⁹ Zespół do spraw Programowania Prac Rządu (dalej: ZPPR) odpowiadał m.in. za: analizowanie i ocenianie wniosków zgłaszanych projektów ustaw oraz innych aktów do wykazu prac legislacyjnych RM albo wykazu prac programowych RM oraz podejmowanie decyzji o wprowadzeniu, odmowie lub wycofaniu projektu z WPL RM i o aktualizacji wpisu. Przewodniczącym ZPPR był przewodniczący SKRM.

⁵⁰ Przekształcony z dniem 26 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM, w Departament Polityk Publicznych i Programowania Prac Rządu. Do zadań tej komórki należało m.in. zapewnienie merytorycznej i organizacyjnej obsługi ZPPR, prowadzenie wykazu prac legislacyjnych lub programowych Rady Ministrów oraz wykazu prac legislacyjnych

**Nieuwzględnianie
zmian organizacyjnych
w wewnętrznych
regulacjach w zakresie
procesu legislacyjnego**

(DKPL)⁵¹, Departament Analiz (DA)⁵² i Departament Studiów Strategicznych (DST)⁵³.

Kontrola wykazała, że choć w wewnętrznych regulacjach dotyczących procesu legislacyjnego dokonywano zmian w procedurze, to nie obejmowały one zmian struktury organizacyjnej wpływających na ten proces, co ustalono w dwóch ministerstwach (MS i MF). Niedostosowanie regulacji wewnętrznych do zmian organizacyjnych (obejmujące w MS okres ponad 2,5 roku, a w MF okres blisko 6,5 roku), było niezgodne z wytycznymi Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej. Zgodnie z Komunikatem w sprawie standardów kontroli zarządczej (Standard A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna) struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań a zakres zadań, uprawnień odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki [...] powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W MS do 28 lutego 2021 r. obowiązywało Zarządzenie z 2015 r., w którym do prowadzenia i koordynacji prac legislacyjnych w MS wskazano jedną komórkę organizacyjną tj. DL. Zarządzenie to nie uwzględniało dokonanych w trakcie jego obowiązywania zmian organizacyjnych w MS, w tym przekształcenia DL w dwie inne komórki tj. DLPC i DLPK oraz przypisanie zadania prowadzenia prac legislacyjnych kolejnym trzem innym komórkom tj. DLUS, DPA, DPE. W konsekwencji Zarządzenie z 2015 r. regulujące proces legislacyjny w MS nie uwzględniało łącznie pięciu komórek organizacyjnych realizujących zadanie polegające na prowadzeniu prac legislacyjnych w MS.

Dyrektor Generalny MS, nie podał powodów braku decyzji ówczesnego kierownictwa Ministerstwa o aktualizacji zarządzenia z 2015 r.

PRM na stronie BIP w serwisie RM i KPRM, analiza merytoryczna i monitorowanie projektów rządowych, przygotowywanych w resortach.

⁵¹ Do zadań którego należało m.in. zapewnienie merytorycznej, organizacyjnej, kancelaryjnej i biurowej obsługi prac RM i SKRM oraz Sekretarza RM, Przewodniczącego SKRM i Sekretarza SKRM oraz opracowywanie, na ich potrzeby, do projektów dokumentów rządowych przedkładanych RM lub SKRM informacji, analiz, opinii i innych dokumentów.

⁵² Realizujący zadania z zakresu m.in.: dokonywania analiz w celu oceny wybranych procesów i problemów społecznych i gospodarczych z wykorzystywaniem systemów informatycznych w procesach decyzyjnych, w tym stanowienia aktów normatywnych, analizowanie wybranych obszarów społeczno-gospodarczych, w ujęciu horyzontalnym lub strategicznym, w celu identyfikacji problemów oraz określenia propozycji ich rozwiązania, z wykorzystaniem autorskich narzędzi analitycznych, systemów informatycznych i gromadzonych danych; analizowanie debaty publicznej w celu identyfikacji bieżących procesów społecznych i gospodarczych oraz dokonywanie oceny potrzeb i oczekiwań społecznych i wpływu podejmowanych interwencji publicznych na ich zmianę.

⁵³ Odpowiadający m.in. za opiniowanie zgłoszeń do WPL RM i projektów dokumentów rządowych procedowanych przez ZPPR oraz SKM oraz realizacji zadań RCA w zakresie zleconym przez jego Szefa.

Obowiązująca w MF od dnia 1 marca 2010 r. do 1 września 2022 r. Instrukcja w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. nie została zaktualizowana, pomimo utworzenia w 2016 r. w miejsce Departamentu Unii Europejskiej (DUE), Departamentu Współpracy Międzynarodowej. Zapisy Instrukcji w dalszym ciągu stanowiły, że w trakcie procesu legislacyjnego należy wystąpić o uzyskanie wstępnej opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej do DUE.

Funkcjonowanie Zespołów ds. OSR

W dwóch objętych kontrolą ministerstwach (MF i MRiRW) utworzono Zespoły ds. OSR⁵⁴, o którym mowa w Wytycznych OW i KP. Ich zadania, skład⁵⁵ oraz sposób funkcjonowania były podobne, jednak nie pełniły one w sposób skuteczny roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości OW i sporządzanego w ramach tego procesu OSR. **Po zakończeniu czynności kontrolnych w MF⁵⁶, Minister Finansów zniósł zarządzenie Zespołu ds. OSR w MF oraz rozwiązał Zespół ds. OSR.**

W MRiR i MS nie powołano zespołów ds. OSR, jednak ich zadania pełniły wyodrębnione w komórkach organizacyjnych wydziały, tj. Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa (WEAP) w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w MRiR i Wydział OSR w DSF.

Przykłady

- Do zadań Zespołu ds. OSR w MF należało zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej opracowywanych w MF projektów dokumentów OSR i OSR ex-post poprzez wsparcie merytoryczne i analityczne komórek projektujących w zakresie opracowywania tych dokumentów oraz zapewnienia ich poprawności merytorycznej i metodologicznej, m.in. poprzez dokonywanie analiz i sporządzenie pisemnych opinii do przekazanych Zespołowi projektów dokumentów, pod względem kompletności, poprawności merytorycznej i prawidłowości zastosowanej metodologii.
- Zadaniem Zespołu ds. OSR w MRiRW było opiniowanie pod względem formalnym i merytorycznym projektów OSR, projektów aktów normatywnych przygotowanych przez komórki organizacyjne w Ministerstwie, w szczególności w zakresie

⁵⁴ W MF zarządzeniem nr 13 Ministra Finansów z 12 marca 2014 r. w sprawie Zespołu do spraw testów regulacyjnych i Ocen Skutków Regulacji ze zm. z dnia 7 maja oraz 14 października 2014 r. Dalej: zarządzenie Zespołu ds. OSR.

W MRiRW zarządzeniem nr 80 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie powołania Zespołu do spraw oceny skutków regulacji ze zm. z 28 listopada 2017 r. oraz zastąpionym zarządzeniem nr 15 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Zespołu do spraw oceny skutków regulacji z 12 kwietnia 2022 r. (D. Urz. MRiRW z 2022 r. poz. 17). Dalej: zarządzenie Zespołu ds. OSR w MRiRW.

⁵⁵ Do obydwu Zespołu ds. OSR powołano przedstawicieli różnych komórek organizacyjnych.

⁵⁶ Zakończonych w dniu 13 września 2024 r.

poprawności określenia wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości (w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe), na rynek pracy, środowisko naturalne, sytuację i rozwój regionów oraz informatyzację (§ 3 ust. 1 pkt 1-3 zarządzenia Zespołu ds. OSR w MRiRW).

- Przekazanie do Zespołu ds. OSR projektów do zaopiniowania w zakresie oceny skutków regulacji miało charakter obligatoryjny i wynikało z wewnętrznych regulacji w MF⁵⁷ i MRiRW⁵⁸.

Ograniczona rola Zespołów ds. OSR

Zespół ds. OSR w MF w praktyce nie funkcjonował, a Zespół ds. OSR w MRiRW nie realizował swoich zadań w pełnym zakresie. Rola zespołów w procesie dokonywania OW polegała głównie na opiniowaniu (zgłaszaniu uwag) OSR, chociaż i w tym przypadku Zespoły nie opiniowały wszystkich dokumentów OSR, które zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w MF i MRiRW, powinny były uzyskać taką opinię. Spośród pięciu badanych, w każdym z powyższych ministerstw projektów ustaw, żaden OSR w MF oraz trzy w MRiRW nie zostały przekazane do zaopiniowania Zespołu ds. OSR.

W 2019 r. funkcjonujący w MF Zespół ds. OSR dokonał analizy jedynie czterech aktów (jednego projektu ustawy oraz trzech projektów rozporządzeń) natomiast w latach 2020–2024 (do 25 czerwca) Zespół ds. OSR w praktyce nie funkcjonował, nie podejmował prac, nie konsultował, nie weryfikował i nie opiniował projektów OSR i OSR ex-post. W tym okresie nie odbywały się również posiedzenia Zespołu, a także nie zostały wypracowane żadne stanowiska lub decyzje Zespołu. W latach 2019–2024 pomimo kolejnych zmian organizacyjnych i personalnych w MF, nie dokonywano w sposób formalny aktualizacji składu Zespołu (wybranego w 2014 r.). W praktyce bez oficjalnego powołania funkcję Sekretarza Zespołu pełnili pracownicy komórki obsługującej pracę Zespołu tj. Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych (DPG). W konsekwencji Departamenty merytoryczne nie mogły korzystać ze wsparcia Zespołu, co w ocenie NIK znalazło odzwierciedlenie w jakości sporządzanych OSR.

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia, w okresie objętym kontrolą NIK, prac przez Zespół ds. OSR, Dyrektor DPG oświadczył m.in., że w 2014 r.

⁵⁷ Na podstawie § 9 ust. 1 pkt 2 i 4 zarządzenia Zespołu ds. OSR w MF.

⁵⁸ Na podstawie § 5 ust. 5 zarządzeń Dyrektora Generalnego MRiT w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych: nr 27 z 15 grudnia 2017 r. (zmienionego zarządzeniami nr 1 z 5 lutego 2019 r., nr 5 z 30 kwietnia 2019 r.) dalej: zarządzenie MRiRW z 2017 r. oraz nr 4 z 16 marca 2020 r. (zmienionego zarządzeniami nr 16 z 13 lipca 2020 r., nr 10 z 31 maja 2021 r., nr 3 z 18 marca 2022 r., nr 16 z 23 czerwca 2022 r. i nr 20 z 14 września 2022 r.) Dalej: zarządzenie MRiRW z 2020 r.

ocena wpływu była nowym zagadnieniem, stąd istniała potrzeba powołania Zespołu złożonego z odpowiednio przygotowanych merytorycznie pracowników, który stanowił wsparcie w procesie stanowienia prawa w zakresie OSR. W niektórych komórkach powstały wyspecjalizowane zespoły (mające charakter roboczy) zaangażowane w proces tworzenia OSR projektowanych aktów prawnych. Komórki merytoryczne MF nie zgłaszały, że istnieją problemy ze sporządzeniem oceny wpływu regulacji w trakcie procesu legislacyjnego. W związku z powyższym rola Zespołu ds. OSR była marginalizowana, co przełożyło się na to, że Zespół w latach 2020-2024 nie podejmował prac. Wśród innych powodów, Dyrektor DPG wskazał podejście ówczesnego kierownictwa MF jak i politykę Rządu, argumentując, że Minister Rozwoju i Finansów kierujący m.in. działami administracji rządowej będącymi we właściwości Ministerstwa Finansów uchylił zarządzenia w sprawie powołania Zespołów do spraw Oceny Skutków Regulacji. Ministrem tym był w tamtym czasie późniejszy PRM Pan Mateusz Morawiecki. Zdaniem Dyrektora DPG przykład powyższy wskazuje jednoznacznie na brak woli ówczesnego kierownictwa MF do kontynuowania prac Zespołu ds. OSR w resorcie. Stosunek kierownictwa resortu jest kluczowy w zakresie możliwości kontynuowania prac organu pomocniczego danego Ministra. Powołanie Zespołu ma charakter fakultatywny, zaś wola jego funkcjonowania zależy od poszczególnego Ministra, który jest zobligowany do zawiadomienia PRM o tym fakcie.

Dyrektor PG oświadczył również, że praktyczne zawieszanie działalności Zespołu ds. OSR korelowało czasowo zarówno z upowszechnioną wiedzą wśród pracowników na temat oceny skutków regulacji, jak i powstaniem w 2018 r. CAS, w ramach którego funkcjonuje Koordynator ds. OSR, którego zakres działań pokrywa się merytorycznie z zakresem działań Zespołów ds. OSR w poszczególnych resortach. Wiele przypadków niezgłoszenia projektu do Zespołu ds. OSR w MF wynikało z przesłania projektu przez komórkę projektującą do opinii CAS i Koordynatora ds. OSR. Praktyczna działalność Zespołu ds. OSR w MF nie była ponadto możliwa ze względu na brak woli powołania jego kierownictwa. Przewodniczącego Zespołu jak i jego Zastępcy, w kierownictwie resortu nie ma już od 2015 r., zaś ich następcy nie zostali wyłonieni.

Ponadto, Dyrektor PG oświadczył, że projekty aktów prawnych były procedowane i poddawane ocenie skutków przez komórki merytoryczne, których pracownicy posiadali odpowiednią wiedzę w tym zakresie. Taki sposób był bardziej efektywny. Istotne znaczenie przy opiniowaniu aktów prawnych miał czynnik czasu. Praca Zespołu w oparciu o obowiązujące procedury wydłużała czas opiniowania tych aktów, a cała procedura była kontrproduktywna. W ocenie Dyrektora cel w tym zakresie został w pełni osiągnięty, bez konieczności angażowania w ten proces Zespołu ds. OSR, który nie stanowił już żadnej wartości dodanej w procesie legislacyjnym

obowiązującym w MF. Istniejący sposób opiniowania aktów prawnych działa od wielu lat i co do zasady nie było wniosków kierowanych do Zespołu. Z uwagi, że Zespół nie prowadził prac, nie podjęto działań nad aktualizacją postanowień zarządzenia. Ponadto w toku kontroli prowadzone były prace analityczne dotyczące dalszego funkcjonowania Zespołu. W związku z upowszechnieniem się wiedzy w zakresie oceny wpływu regulacji oraz rosnącej liczby pracowników MF, którzy odbyli szkolenia w tym zakresie, podjęto decyzję, że formuła funkcjonowania Zespołu została wyczerpana.

NIK zwraca uwagę, że żaden z kolejnych Ministrów Finansów nie uchylił zarządzenia Zespołu ds. OSR w MF, skutkiem czego akt ten obowiązywał do dnia zakończenia kontroli. Minister Finansów rozwiązał Zespół ds. OSR oraz zniósł zarządzenie Zespołu ds. OSR w MF, po zakończeniu czynności kontrolnych NIK w MF⁵⁹.

Znaczenie Zespołu ds. OSR w MRiRW również było ograniczone, ponieważ przekazywano do niego jedynie część procedowanych projektów. Spośród pięciu badanych projektów do zaopiniowania przez Zespół ds. OSR przekazano jedynie dwa. Zgłoszone przez Zespół drobne uwagi zostały w części uwzględnione.

Przykład

Naruszenie zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR w MF polegało m.in. na:

- nieprzekazaniu przez komórki wiodące do zaopiniowania przez Zespół OSR dokumentów OSR do 108 spośród 115 projektów ustaw (w tym dla pięciu projektów objętych szczegółowym badaniem) oraz wszystkich trzech sporządzonych w MF dokumentów OSR ex-post (§ 9 ust. 1 pkt 2 i 4 zarządzenia Zespołu ds. OSR),
- nieprzedstawieniu przez Zespół w 2019 r. stanowiska do OSR jednego projektu, mimo uprzedniego otrzymania projektu do zaopiniowania (§ 10 zarządzenia Zespołu ds. OSR),
- niezwoływaniu w 2019 r. posiedzeń Zespołu ds. OSR, w celu przedstawienia stanowisk wypracowanych uprzednio w trybie obiegowym (§ 10 ust. 5 zarządzenia Zespołu ds. OSR).

Niedokonywanie w latach 2019-2024 w MF aktualizacji składu Zespołu ds. OS, stanowiło naruszenie wymogów Komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej (Standard A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna).

⁵⁹ Zakończonych w dniu 13 września 2024 r.

W latach 2022⁶⁰–2024 (do 2 sierpnia) WEAP, pełniący w MRiT rolę Zespołu ds. OSR, udzielił wsparcia komórkom wiodącym w 296 przypadkach, w tym 106 w 2022 r., 83 w 2023 r. oraz 107 w 2024 r. opiniując OSR lub OSR ex-post. Ponadto WEAP w latach 2019–2024 (do 2 sierpnia) opracował 24 OSR i OSR ex-post do procedowanych w MRiT projektów ustaw.

Natomiast Wydział OSR w MS, w okresie objętym kontrolą, sporządził ocenę skutków regulacji dla łącznie 80 projektów ustaw procedowanych w MS, w tym: 14 w 2019 r., 15 w 2020 r., 24 w 2021 r., 17 w 2022 r., sześć w 2023 r. oraz cztery w 2024 r. (do 30 marca).

Odnosząc się do aktualności rekomendacji⁶¹ powołania w ministerstwach zespołów zapewniających wysoką jakość merytoryczną tworzonych w ramach oceny wpływu dokumentów w tym OSR, Minister – Członek Rady Ministrów w KPRM Maciej Berek oświadczył, że w kontekście utrwalonej już wieloletniej praktyki, wymuszanie jednolitych zasad wsparcia OSR we wszystkich ministerstwach nie jest celowe. Zasadnym wydaje się takie kształtowanie wewnętrznych struktur, aby w pełni odpowiadały potrzebom i charakterystyce danej jednostki przy jednoczesnym skutecznym realizowaniu zadań związanych ze sporządzaniem wysokiej jakości ocen skutków regulacji. Bardzo istotne dla realizacji tych celów jest szerokie dzielenie się doświadczeniami dotyczącymi sporządzania i opiniowania OSR. Zgodnie z informacjami pozyskanymi w trakcie cyklu szkoleń z zakresu OSR prowadzonym przez pracowników DORA, w ministerstwach rola wsparcia w przygotowaniu OSR realizowana jest w kilku formach organizacyjnych. W niektórych jednostkach powoływane są specjalne komórki organizacyjne, których zadaniem jest sporządzanie lub opiniowanie ocen skutków regulacji. W innych, działają między departamentalne zespoły opiniujące projekty dokumentów rządowych. W końcu, są także ministerstwa, gdzie kompetencje dot. sporządzania i opiniowania ocen skutków regulacji są rozproszone pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi. Dlatego DORA wspierał i będzie w dalszym ciągu wspierać ministerstwa w budowie kompetencji dot. oceny wpływu, w tym organizował szkolenia z zakresu OSR i udzielał konsultacji oraz wsparcia przez kontakty robocze.

⁶⁰ Od 2022 r. Wydział zbiera dane dotyczące opiniowania OSR i OSR ex-post do projektów ustaw, rozporządzeń oraz innych dokumentów rządowych, jeżeli OSR był przygotowany.

⁶¹ W tym Szefa KPRM skierowanym pismem z 22 maja 2012 r. (DAS-4420-5[1]/12) do poszczególnych ministerstw; 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”; Wytycznych OW i KP i Programu „Lepsze Regulacje 2015 (określającego zadania w zakresie reformy procesu stanowienia prawa i optymalizacji przepisów w latach 2012–2015 oraz rozwoju systemu OW, przyjętego uchwałą nr 13 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” M.P. poz. 341).

5.1.2. ZASOBY KADROWE I NARZĘDZIA UMOŻLIWIAJĄCE WYKONYWANIE ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z OW

Zasoby kadrowe wykonujące zadania związane z OW

Do istotnych czynników wpływających na jakość dokonywanej OW oraz sporządzanych w jej ramach dokumentów należą kompetencje analityczne urzędników (z zakresu ekonomii, statystyki, ekonometrii), ale również umiejętność identyfikacji, definiowania problemów, gromadzenie i interpretacji danych oraz praktyka w przygotowywaniu oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

Pracownicy uczestniczący w dokonywaniu oceny wpływu czterech ministerstw i KPRM w większości posiadali wyższe wykształcenie, w tym związane z dokonywaniem OW tj. prawnicze lub ekonomiczne⁶².

W okresie objętym kontrolą w działaniach związanych z dokonywaniem OW uczestniczyło w rocznie: od 26 do 130 pracowników komórek wiodących w MF, od 74 do 121 pracowników komórek wiodących w MRiT, od 92 do 182 pracowników komórek wiodących w MRiRW oraz od 7 do 11 pracowników Wydziału OSR w MS.

Przygotowanie pracowników do realizacji zadań w ramach OW

Pracownicy poszczególnych ministerstw byli obejmowani różnymi formami podnoszenia kwalifikacji. Szkolenia i kursy organizowane głównie przez KPRM jako pojedyncze zajęcia lub cykl szkoleń dotyczyły m.in.: sposobu i metodologii sporządzania oceny skutków regulacji, analizy danych i rządowego procesu legislacyjnego. Podnoszenie kompetencji odbywało się również z wykorzystaniem studiów podyplomowych takich jak: Legislacja w praktyce czy Akademia Konsultacji. Powyższymi formami objęto 76 osób (24 %⁶³) w MF, 28 osób (58 %⁶⁴) w MRiT, 54 osoby (70 %⁶⁵) w MRiRW oraz dziewięć osób (69 %⁶⁶) w MS.

Przykłady

- Wszyscy pracownicy Wydziału OSR w MS (13 osób), posiadali wykształcenie wyższe, w tym ośmiu było magistrami prawa, z których troje ukończyło studia podyplomowe „Akademia Oceny Skutków Regulacji”, a jedna pracownica dodatkowo także aplikację

⁶² W Standardach kontroli zarządczej (ust. 2 Kompetencje zawodowe, część A. Środowisko wewnętrzne) określono m.in., że należy zadbać, aby pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i należy zapewnić im rozwój kompetencji zawodowych.

⁶³ Spośród 319 pracowników uczestniczących w procesie dokonywania OW zatrudnionych w pięciu komórkach wiodących prowadzących prace legislacyjne pięciu badanych projektów ustaw.

⁶⁴ Spośród 48 pracowników uczestniczących w procesie dokonywania oceny wpływu zatrudnionych w trzech komórkach wiodących prowadzących prace legislacyjne pięciu badanych projektów ustaw.

⁶⁵ Spośród 77 pracowników uczestniczących w procesie dokonywania oceny wpływu zatrudnionych w trzech komórkach wiodących prowadzących prace legislacyjne pięciu badanych projektów ustaw.

⁶⁶ Spośród 13 pracowników Wydziału OSR.

legislacyjną. W latach 2019–2024 (do 30 maja) szkoleniami z zakresu rządowego procesu legislacyjnego i oceny skutków regulacji organizowanych przez KPRM, objęto dziewięciu pracowników Wydziału OSR. Trzech z pięciu pracowników nie objętych ww. szkoleniami, nie posiadało również wykształcenia bezpośrednio związanego z dokonywaniem OW tj. prawniczego lub ekonomicznego⁶⁷. Podnosili oni swoje kompetencje poprzez samodoskonalenie i uczenie się od innych.

- Pracownicy DSR/DORA w KPRM zaangażowani w opiniowanie i weryfikowanie OSR oraz przygotowywanie materiałów na potrzeby oceny wpływu posiadali wyższe wykształcenie prawnicze, ekonomiczne, społeczne, inżynierskie i techniczne. Czterech pracowników posiadało stopnie naukowe doktora (nauk prawnych, nauk ekonomicznych, nauk o polityce i administracji). Wśród pracowników byli także absolwenci aplikacji legislacyjnej w RCL oraz aplikacji adwokackiej.

Przykładową argumentację nieobjęcia wszystkich pracowników szkoleniami przedstawił Dyrektor Departamentu DP w MF, która oświadczyła m.in., że pracownicy uczestniczący w procesie dokonywania OW w większości posiadają szeroką wiedzę legislacyjną, wieloletnie doświadczenie związane z dokonywaniem OW oraz na bieżąco monitorują wszelkie aktualizacje wytycznych w tym zakresie. W związku z powyższym dodatkowe szkolenia i kursy nie były konieczne w odniesieniu do wszystkich pracowników. Pracownicy zdobywają nadal i aktualizują wiedzę już zdobytą w ramach samokształcenia z wykorzystaniem ogólnodostępnych materiałów e-learningowych, bazując również na doświadczeniu zawodowym nabytym podczas procedowania licznych aktów prawnych przygotowywanych zarówno w resorcie finansów jak i przy analizowaniu i opiniowaniu zewnętrznych projektów opracowanych przez inne resorty. W ramach obowiązków służbowych pracownicy ci uczestniczyli również w konferencjach uzgodnieniowych, komisjach parlamentarnych, co wiązało się także niejednokrotnie z pozyskiwaniem odpowiedniej wiedzy i doświadczenia.

Wsparcie KPRM w dokonywaniu OW

Pracownicy KPRM (DSR/DORA), przeprowadzali dla pracowników ministerstw i urzędów centralnych szkolenia z zakresu zapewnienia zgodności opracowywanych projektów z zasadą polityki opartej na dowodach (OW). W okresie od czerwca do listopada 2023 r. takie szkolenia⁶⁸ przeprowadzili

⁶⁷ W Standardach kontroli zarządczej (ust. 2 Kompetencje zawodowe, część A. Środowisko wewnętrzne) określono m.in., że należy zadbać, aby pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i należy zapewnić im rozwój kompetencji zawodowych.

⁶⁸ W tym w: Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Aktywów Państwowych, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego,

w 15 urzędach (z uczestnictwem ok. 600 pracowników), a od stycznia do maja 2024 r. w dwóch. Pracownicy KPRM prowadzili również zajęcia ze studentami, w szkolenia w ramach aplikacji legislacyjnej w RCL, zajęcia i warsztaty z zakresu projektowania polityk publicznych i oceny wpływu w Krajowej Szkole Administracji Publicznej oraz uczestniczyli w konferencjach, sympozjach i innych wydarzeniach tematycznych, wskazując na wagę oceny wpływu w procesie stanowienia prawa.

**Narzędzia
umożliwiające
wykonywanie zadań
związanych z OW**

Ministerstwa nie korzystały w szerszym zakresie z zaawansowanego oprogramowania do analizy statystycznej. We wszystkich ministerstwach podstawowym narzędziem wykorzystywanym w ramach dokonywania OW dla badanych projektów aktów normatywnych był program MS Excel, służący do budowania prostych modeli ekonomicznych oraz weryfikacji obliczeń przedstawionych w OSR.

Kolejnym powszechnie wykorzystywanym narzędziem były ogólnodostępne bazy statystyczne różnych instytucji, w tym m.in. Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Banku Światowego oraz System Informacji Prawnej Legalis.

Ministerstwa do dokonywania OW wykorzystywały również własne bazy danych i podmiotów podległych, np. pracownicy Wydziału OSR w MS wykorzystywali m.in. dane z Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości⁶⁹, Krajowego Rejestru Karnego, wyszukiwarki orzeczeń sądów oraz informacje z Centralnego Zarządu Służby Więziennej i Prokuratury Krajowej. W MRiRW korzystano m.in. ze sprawozdań jednostek podległych, danych z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa czy niepublicznych danych będących w posiadaniu Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Natomiast w MF wykorzystywano m.in. bazy podatkowe i dane fiskalne pochodzące z SPR, Poltax, WHTAX⁷⁰.

Również pracownicy KPRM (DSR/DORA) wykorzystywali podstawowe i uniwersalne narzędzia i programy informatyczne, przede wszystkim pakiet MS Office, w szczególności MS Excel oraz System informacji

Ministerstwie Sportu i Turystyki, Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rozwoju i Technologii, Głównym Urzędzie Statystycznym, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Głównym Inspektoracie Sanitarnym.

⁶⁹ Zawierającego m.in. bazę statystyczną, publikacje, opracowania jednoroczne, porównania krajowe i międzynarodowe, raporty i ekspertyzy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

⁷⁰ Obejmujące dane wynikające z zeznań podatkowych składanych przez podatników podatków dochodowych; analizy deklaracji na podatek od sprzedaży detalicznej; analizy wpływów sektora finansów publicznych z tytułu PIT i CIT; dochodów akcyzowych, w tym analiza sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego; dane dotyczące paliw silnikowych.

prawniczej Legalis, dostępne publicznie bazy i zbiory danych⁷¹ oraz informacje ujęte w sprawozdaniach, dokumentach budżetowych oraz raportach publikowanych m.in. przez ministerstwa, jednostki podległe i nadzorowane przez KPRM⁷². Ponadto pracownicy KPRM korzystali również z danych statystycznych z państw OECD oraz innych wybranych państw z kluczowych obszarów polityk publicznych, państw Unii Europejskiej oraz państw stowarzyszonych regionów, instytucji systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (np. do spraw Oświaty, Nauki i Kultury – UNESCO, do spraw Wyżywienia i Rolnictwa – FAO, Międzynarodowej Organizacji Pracy – ILO, Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci – UNICEF, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego).

Do wspomagania procesu opiniowania projektów dokumentów rządowych, w tym do przygotowania raportów i analiz z wybranych zagadnień i obszarów, pracownicy KPRM (DA) wykorzystywali zaawansowane bazy danych (np. dotyczące podatku dochodowego, CIT, VAT, KRUS, ZUS, GUS, PESEL, GTAP - Global Trade Analysis Project – przepływy międzygałęziowe dla 141 krajów), raporty i dane sektorowe (np. raporty i dane z Narodowego Banku Polskiego, Biura Informacji Kredytowej, Systemu Informacji Oświatowej) oraz narzędzia wspomagające analizy np. pakiety statystyczne w środowisku R Studio (umożliwiające dokonanie obliczeń na dużych zbiorach oraz wizualizacje), narzędzie do programowania szeregów czasowych – skrypt w języku R (umożliwiający dokonanie krótkoterminowej prognozy wartości danego wskaźnika oraz analizę wpływu interwencji) czy model CGE-GTAP wykorzystywany do analizy skutków zmian w handlu międzynarodowym.

Kontrola wykazała, że ww. bazy danych zawierały informacje na podstawie których pracownicy ministerstw i KPRM mieli możliwość przeprowadzenia poszczególnych elementów oceny wpływu dla planowanych aktów normatywnych, w szczególności wyliczenia kosztów i korzyści zarówno dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁷³ oraz określenia grupy podmiotów (podatników), na które oddziałuje procedowany projekt.

⁷¹ Prowadzonych m.in. przez: GUS (np. bank danych lokalnych, system Strateg), KRS (np. rejestry sądowe przedsiębiorców, stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych), ZUS (baza wiedzy i statystyka) oraz danych według dziedzin/kategorii (np. edukacji kultury, sportu, środowiska itp.) zamieszczanych na otwartym portalu www.dane.gov.pl/pl.

⁷² Np. Komisji Nadzoru Finansowego (sektor bankowy, rynek kapitałowy, ubezpieczeniowy, emerytalny, usług płatniczych, sektor kas spółdzielczych, PPK), rejestru TERYT, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Instytutu Pracy i Spraw Społecznych, portalu Publicznych Służb Zatrudnienia, Narodowego Banku Polskiego, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

⁷³ Dalej: jst.

**Pracownicy
ministerstw
dokonujący OW
pozytywnie oceniają
funkcjonujące w ich
resortach systemy
dokonywania OW**

W każdym z kontrolowanych ministerstw, wśród pracowników biorących udział w procesie OW projektów objętych szczegółowym badaniem, przeprowadzono anonimową ankietę dotyczącą funkcjonującego systemu dokonywania OW. Odpowiedzi uzyskane od 41 pracowników wskazują na:

- zapewnienie wystarczających szkoleń z zakresu dokonywania OW (28 ankietowanych) oraz niezbędnych narzędzi do realizacji zadań z zakresu dokonywania OW (29 ankietowanych)⁷⁴;
- niezależność w zakresie wykonywanych zadań w ramach OW (30 ankietowanych)⁷⁵;
- współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi ministerstwa układającą się prawidłowo (34 ankietowanych)⁷⁶;
- właściwą liczbę pracowników odpowiedzialnych za proces analityczny w ramach dokonywania OW, pozwalającą na terminową i prawidłową realizację tego zadania (20 ankietowanych)⁷⁷;
- brak problemów wpływających negatywnie na realizację zadań z zakresu OW (24 ankietowanych). Siedmiu ankietowanych, którzy posiadali odmienne zdanie, wśród czynników negatywnie wpływających na realizację zadań najczęściej wskazało na szybkie tempo prac oraz brak dostępu do aktualnych i niezbędnych danych pozwalających przedstawienie np. skutków wpływu na sektor finansów publicznych⁷⁸.

⁷⁴ Zdanie odmienne w zakresie szkoleń wyraziło 13 ankietowanych, a w zakresie narzędzi 12 ankietowanych.

⁷⁵ Pozostałych 11 ankietowanych nie posiadało zdania w powyższym zakresie.

⁷⁶ Czterech ankietowanych oceniało powyższą współpracę jako złą lub fatalną, a trzech ankietowanych nie umiało udzielić odpowiedzi.

⁷⁷ Zdanie odmienne posiadało pięciu ankietowanych, a brak zdania miało 16 ankietowanych.

⁷⁸ Pozostałych 10 ankietowanych nie umiało udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

5.2. REALIZACJA ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z DOKONYWANIEM OCENY WPŁYWU W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO

Działania związane z dokonywaniem OW, miały głównie marginalne znaczenie, a sam proces OW nie pełnił zakładanej roli

Analizą prawidłowości podejmowanych w ramach oceny wpływu działań, objęto procesy legislacyjne łącznie 23 projektów ustaw, po pięć z każdego ministerstwa oraz trzy z KPRM, z których: jeden projekt procedowano podczas VIII kadencji Sejmu RP⁷⁹, cztery podczas dwóch kadencji Sejmu RP, tj. VIII i IX⁸⁰, 15 podczas IX kadencji Sejmu RP⁸¹ oraz dwa podczas X kadencji Sejmu RP⁸². Spośród badanych projektów 11 stanowiły nowe ustawy, a 12 było nowelizacjami obowiązujących ustaw.

W kontrolowanych ministerstwach i KPRM, ocena wpływu dla większości badanych projektów ustaw nie spełniała roli określonej w Regulaminie pracy RM oraz Wytocznych OW i KP i nie stanowiła narzędzia pomocniczego przy podejmowaniu decyzji o zasadności podjęcia prac legislacyjnych i ich kierunku. Z uwagi na nagminnie stosowanie we wszystkich kontrolowanych jednostkach trybu odrębnego, o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM, w ograniczony sposób korzystano z możliwości jakie niosą ze sobą uzgodnienia międzyresortowe, opiniowanie i konsultacje publiczne a także kolejne etapy w tym rozpatrzenie projektów (wraz z OSR) przez poszczególne organy pomocnicze PRM i RM. Do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych skierowano 15 badanych projektów, do rozpatrzenia przez komisję prawniczą – dziewięć i SKRM – 15 projektów.

KPRM poprawnie realizowała zadania opiniowania sporządzonych OSR dla 10 z badanych projektów ustaw, dla których wnioskodawcami byli ministrowie oraz realizowała działania koordynujące sporządzanie OSR. Zgłaszane uwagi były zasadne i miały wpływ na poprawę jakości dokumentu. Jednak uwagi KPRM nie uwzględniały wszystkich występujących braków.

5.2.1. OPRACOWANIE PROJEKTU USTAWY

Projekty ustaw procedowane w jednostkach objętych kontrolą, w tym w trybie odrębnym

W okresie objętym kontrolą w pięciu kontrolowanych jednostkach procedowano łącznie 352 projekty ustaw, w tym: 12 projektów w KPRM⁸³,

⁷⁹ Obejmującej okres od 12 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r.

⁸⁰ Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, prace nad projektami ustaw zakończono z końcem VIII kadencji Sejmu RP a następnie na nowo rozpoczęto w IX kadencji Sejmu RP.

⁸¹ Obejmującej okres od 12 listopada 2019 r. do 12 listopada 2023 r.

⁸² Obejmującej okres od 13 listopada 2023 r.

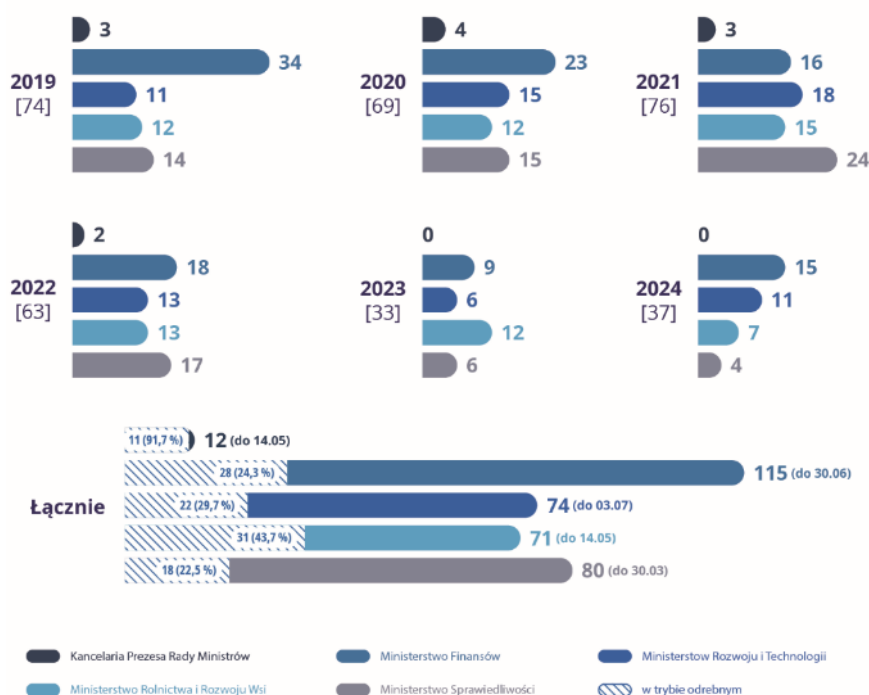
⁸³ W tym: trzy w 2019 r., cztery w 2020 r., trzy w 2021 r. oraz dwa w 2022 r. W latach 2023–2024 (do 14 maja) w KPRM nie prowadzono prac nad projektami ustaw.

115 projektów w MF⁸⁴, 80 projektów w MS⁸⁵, 74 projekty w MRIT⁸⁶ oraz 71 projektów w MRiRW⁸⁷.

Spośród wszystkich 352 projektów ustaw, 110 (tj. 31,3 %) procedowano w trybie odrębnym o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM. W poszczególnych jednostkach liczba procedowanych projektów ustaw w trybie odrębnym wynosiła: 31 z 71 (tj. 43,7 %)⁸⁸ w MRiRW, 28 ze 115 (24,3 %)⁸⁹ w MF, 22 z 74 (29,7 %)⁹⁰ w MRIT, 18 z 80 (22,5 %)⁹¹ w MS i 11 z 12 (91,7 %)⁹² w KPRM.

Infografika nr 7

Liczba projektów ustaw nad którymi prowadzono prace w kontrolowanych jednostkach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Projekty ustaw wybrane do badania

Szczegółowej analizie poddano następujące projekty ustaw:

- w Ministerstwie Finansów:
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy

⁸⁴ W tym: 34 w 2019 r., 23 w 2020 r., 16 w 2021 r., 18 w 2022 r., 9 w 2023 r. oraz 15 w 2024 (do 30 czerwca).

⁸⁵ W tym: 14 w 2019 r., 15 w 2020 r., 24 w 2021 r., 17 w 2022 r., 6 w 2023 r. oraz 4 w 2024 (do 30 marca).

⁸⁶ W tym: 11 w 2019 r., 15 w 2020 r., 18 w 2021 r., 13 w 2022 r., sześć w 2023 r. oraz 11 w 2024 (do 3 lipca).

⁸⁷ W tym: 12 w 2019 r., 12 w 2020 r., 15 w 2021 r., 13 w 2022 r., 12 w 2023 r. oraz siedem w 2024 (do 14 maja).

⁸⁸ Procedowanych latach 2019–2024 (do 14 maja).

⁸⁹ Procedowanych w latach 2019–2024 (do 30 czerwca).

⁹⁰ Procedowanych w latach 2019–2024 (do 3 lipca).

⁹¹ Procedowanych w latach 2019–2024 (do 31 marca).

⁹² Procedowanych w latach 2019–2024 (do 14 maja).

- o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (UD545) – VIII kadencja Sejmu RP,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (UD299) – IX kadencja Sejmu RP,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (UD315) – IX kadencja Sejmu RP,
- projekt ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (UC76) – IX kadencja Sejmu RP,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągali kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (UD4⁹³ – oznaczony lit. b) – X kadencja Sejmu RP;

Przykład

- Rozpoczęcie prac nad kontrolowanymi w MF projektami ustaw wynikało z zapowiedzi PRM (UD545) oraz nastąpiło na polecenie kierownictwa MF (UD299, UD315, UC76 i UD4b).
- w Ministerstwie Rozwoju i Technologii:
 - projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska (UD418) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (UD351) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (UD306) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (UD522 / UD13) – VIII i IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (UD2) – X kadencja Sejmu RP;

⁹³ Badaniem kontrolnym objęto dwa projektu ustaw procedowane w trakcie X kadencji Sejmu RP, którym nadano taki sam numer WPL RM. Jeden ww. projekt procedowany był przez Ministra Finansów w rządzie Donalda Tuska funkcjonującym od 13 grudnia 2024 r. Drugi projekt tj. *projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa* procedowany był przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rządzie Mateusza Morawieckiego, funkcjonującego w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. W celu identyfikacji powyższego projektu nr wpisu WPL RM oznaczono literą b – UD4b.

Przykład

- Inicjatywa przygotowania w MRiT projektów ustaw objętych badaniem wynikała z Narodowego Programu Mieszkaniowego (UD13), z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (UD351), z analiz własnych ministerstwa (UD306 i UD2) oraz na podstawie zlecenia ówczesnego Wiceprezesa RM Ministra Aktywów Państwowych (UD418).
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi:
 - projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (UC152/UC6)⁹⁴ – VIII i IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym (UC79)⁹⁵ – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa (UD480) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (UD496) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (UD4⁹⁶ – oznaczony lit. a) – X kadencja Sejmu RP;

⁹⁴ Wprowadzający rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin (zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE, Dz. Urz., UE L 317 z 23.11.2016, str. 4, ze zm.). Dalej: rozporządzenie 2016/2031 oraz wprowadzający rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/ 74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/ EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG Dz. Urz. UE L 95 z 07.04.2017, str. 1, ze zm.). Dalej: rozporządzenie 2017/625.

⁹⁵ Wprowadzający rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007. Dz. Urz. UE L 150 str. 1 z 14.6.2018 r. Dalej: rozporządzenie 2018/848.

⁹⁶ Badaniem kontrolnym objęto dwa projekty ustaw procedowane w trakcie X kadencji Sejmu RP, którym nadano taki sam numer WPL RM. Jeden ww. projekt procedowany był przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rządzie Mateusza Morawieckiego funkcjonującym w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. Drugi projekt tj. *projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągali kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom*, procedowany był przez Ministra Finansów w rządzie Donalda Tuska funkcjonującym od 13 grudnia 2024 r. W celu identyfikacji powyższego projektu nr wpisu WPL RM oznaczono literą a – UD4a.

Przykład

- Podjęcie prac nad badanymi w MRiRW projektami ustaw wynikało ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (UD480), polecenia kierownictwa ministerstwa (UD496, UD4a) oraz konieczności implementacji przepisów prawa unijnego (UC152/UC6 i UC79).
- w Ministerstwie Sprawiedliwości:
 - projekt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (UD480/UD248) – VIII i IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (UD145/UD286) – VIII i IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych (UD293) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (UC108) – IX kadencja Sejmu RP,
 - projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora (UD435) – IX kadencja Sejmu RP.

Przykład

- Prace legislacyjne w MS nad badanymi projektami ustaw wszczęto na polecenie członków kierownictwa MS (UD248, UD286, UD293 i UD435) oraz na wniosek komórki merytorycznej. (UC108).
- w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (wszystkie procedowane podczas VIII kadencji Sejmu RP):
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe (brak nr w WPL RM)⁹⁷,
 - projekt ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie (brak nr w WPL RM)⁹⁸,
 - projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy – Prawo konsularne (UD488).

**Badane projekty
ustaw objęte
trybem odrębnym**

Spośród 23 badanych projektów ustaw 10 procedowano w trybie zwykłym tj. z zachowaniem kolejnych etapów rządowego procesu legislacyjnego, natomiast trybem odrębnym, o którym mowa w § 98 i 99 Regulaminu pracy RM, objęto 13 projektów ustaw procedowanych we wszystkich kontrolowanych jednostkach, w tym po trzy projekty w KPRM (tj. UD488 oraz projekt ustawy oświatowej, projekt ustawy o lotach), w MF (tj. UD299, UD315 i UD4b) i w MRiRW (tj. UD480, UD496 i UD4a) oraz po dwa projekty w MRiT (UD418 i UD2) i w MS (tj. UD286 i UC108). Zastosowanie trybu

⁹⁷ Dalej: projekt ustawy oświatowej. Projekt nie został wpisany do WPL RM.

⁹⁸ Dalej: projekt ustawy o lotach. Projekt nie został wpisany do WPL RM.

odrębnego w procedowaniu badanych projektów ustaw polegało na pominięciu różnych etapów tego procesu, w tym uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych (8 projektów)⁹⁹, rozpatrzenia przez właściwe komitety (7 projektów)¹⁰⁰, komisję prawniczą (10 projektów)¹⁰¹, bądź potwierdzenia przez SKRM (11 projektów)¹⁰².

W przypadku czterech projektów, w tym dwóch z KPRM (projekt ustawy oświatowej, projekt ustawy o lotach), jednego z MF (UD315) i jednego z MRiRW (UC6¹⁰³), pominięto wszystkie możliwe etapy określone w § 99 ust. 3 Regulaminu pracy RM i projekty zostały przekazane bezpośrednio do rozpatrzenia przez RM.

**Uzasadnienie objęcia
trybem odrębnym
badanych projektów
ustaw**

W kierowanych do PRM lub Sekretarza RM wnioskach o zastosowanie trybu odrębnego, w 11 przypadków Ministrowie przedstawili uzasadnienia obejmujące różny poziom szczegółowości. We wnioskach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących dwóch projektów (UD496 i UD4a) nie uzasadniono wagi projektu i zaistnienia pilności w procedowaniu ww. projektów, tj. przesłanek pozwalających na zastosowanie trybu odrębnego, co zostało uznane w kontroli za działanie nierzetelne.

Przykłady

Uzasadnieniem dla zastosowania trybu odrębnego był/było:

- dla projektów procedowanych przez MRiT: pilny charakter wprowadzenia rozwiązań prawnych związanych z trwającym procesem wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego oraz koniecznością wykorzystania istniejącego potencjału zasobów dla zrównoważenia rozwoju województwa śląskiego (UD418) oraz pilność sprawy wynikająca z potrzeby podniesienia limitów wydatków budżetu państwa w związku z bardzo dużym zainteresowaniem bezpiecznym kredytem i utrzymaniem programu w 2024 r. (UD2);
- dla projektu UD480 procedowanego przez MRiRW zagrożenia niewypłacalności nabywców produktów rolnych oraz konieczność szybkiego wprowadzenia ustawy w życie, pozwalającą na wpłaty przez podmioty skupujące należności w IV kwartale 2023 r.

⁹⁹ Tj. UD286, UD496, UD4, UD2, UD315, UD488, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej.

¹⁰⁰ Tj. UD496, UD4a, UD2, UD299, UD315, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej.

¹⁰¹ Tj. UC108, UD480, UD496, UD4a, UD2, UD418, UD299, UD315, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej.

¹⁰² Tj. UD286, UC108, UD480, UD4a, UD418, UD299, UD315, UD4b, UD488, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej.

¹⁰³ Projekt powstał z wykorzystaniem wcześniej procedowanego przez MRiRW projektu UC152 i został przekazany do rozpatrzenia przez RM bez wnioskowania o zastosowanie trybu odrębnego.

za pierwsze trzy miesiące funkcjonowania Funduszu Ochrony Rolnictwa;

- dla projektów procedowanych przez MS: wygaśnięcie z dniem 30 czerwca 2021 r. przepisu zmniejszającego maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego obowiązującego w czasie pandemii COVID-19 (UD286) oraz koniecznością zaimplementowania do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/884 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającą decyzję ramową Rady 2009/315/WSiSW w odniesieniu do wymiany informacji dotyczących obywateli państw trzecich oraz w odniesieniu do europejskiego systemu przekazywania informacji rejestrów karnych (ECRIS) i zastępującą decyzję Rady 2009/316/WSiSW, zobowiązującą państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 28 czerwca 2022 r.; bardzo obszernym charakterem regulacji; koniecznością przeprocesowania ustawy w trybie kodeksowym w tej kadencji Sejmu RP (UC108).

NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z procedowaniem projektów ustaw w trybie § 98 Regulaminu pracy RM, pozwalającym na rozpatrzenie tych projektów przez RM z pominięciem wymagań określonych w § 99 tego Regulaminu, tj. m.in. bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie). Taki sposób procedowania może ograniczać możliwość dokonania pogłębionej analizy proponowanych regulacji przez poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego, a w efekcie stwarzać ryzyko jego nieefektywności.

Zdaniem NIK, zastosowanie powyższego trybu powinno mieć charakter wyjątkowy i być każdorazowo szczegółowo uzasadniane.

W porównaniu do wyników kontroli przeprowadzonej w 2017 r., nastąpił znaczący wzrost stosowania trybów pozwalających na pomijanie wybranych etapów procesu legislacyjnego. Na 20 badanych projektów ustaw, w przypadku trzech pominięto, na podstawie ówczesnych przepisów Regulaminu pracy RM¹⁰⁴, etap uzgodnień międzyresortowych i opiniowania (jeden przypadek) oraz konsultacji publicznych (trzy przypadki).

¹⁰⁴ Tj. w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM obowiązującego w trakcie kontroli (M.P. z 2016 r. poz. 1006.) pozwalającym na rozpatrzenie projektów ustaw przez RM z pominięciem wymagań określonych w §§ 58 i 60 tego Regulaminu tj. m.in. bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie).

W przypadku projektu UD293, MS nie podjęło prac w odpowiednim czasie, w wyniku czego, przez okres prawie dwóch lat konsumenci nie byli objęci ochroną wynikającą z przepisów przeciwdziałających udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim.

Przykład

MS rozpoczęło prace legislacyjne nad projektem UD286 (w oparciu o projekt UD1450 w lipcu 2021 r. tj. po wygaśnięciu¹⁰⁵ przepisu wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁶, zmniejszającego maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego obowiązującego w czasie pandemii COVID-19, co nastąpiło w dniu 30 czerwca 2021 r. W grudniu 2021 r. zakończono prace nad projektem UD286 i przekazano go do Sejmu RP. Ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 6 października 2022 r. i z wyjątkiem kilku przepisów weszła w życie z dniem 18 maja 2023 r.

OCENA PRZEWIDYWANYCH SKUTKÓW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Ocena
przewidywanych
skutków społeczno-
gospodarczych
dokonywana na
podstawie
opracowanych
projektów ustaw lub
w trakcie ich
opracowania

Stosownie do § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego, organ wnioskujący zobowiązany jest do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z Wytycznymi OW i KP, w zakresie zależnym od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. Konieczność rozpoczęcia dokonywania OW jeszcze przed opracowaniem projektu aktów normatywnych wskazują również Wytyczne OW i KP, dokument określający zasady, jakie należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych aktów normatywnych. Zgodnie z nimi OW ma na celu dostarczenie informacji uzasadniających potrzebę wprowadzenia danej regulacji prawnej, w tym wskazanie: przyczyn wprowadzanej regulacji prawnej, problemu, który wymaga rozwiązania, innych możliwych opcji działania, które były brane pod uwagę podczas przeprowadzania oceny, istoty i celu projektowanego rozwiązania oraz spodziewanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych (w tym w miarę możliwości skwantyfikowanych kosztów

¹⁰⁵ Na podstawie z art. 36 ust. 3a zgodnie, z którym przepisy art. 8d-8f tracą moc z dniem 30 czerwca 2021 r. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz. U. z 2024 r. poz. 340f, ze zm.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

i korzyści). Ocena ta pozwala odpowiedzialnie ocenić potrzebę wprowadzenia regulacji (względnie jej zaniechania). Biorąc pod uwagę powyższe zasady, podjęcie prac nad projektem ustawy powinno wynikać m.in. z dokonanych analiz, oceny stanu prawnego i sytuacji społeczno-gospodarczej. Rzetelnie przeprowadzona ocena potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych powinna wspomagać proces podejmowania decyzji legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, zapobiegając równocześnie wprowadzaniu kosztownych lub niekorzystnych regulacji.

Spośród 23 badanych projektów ustaw, jedynie w ośmiu przypadkach¹⁰⁷ ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiąca istotną część składową OW, została przeprowadzona zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, tj. przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów ustaw. Liderem w powyższym zakresie było MRiT, w którym prawidłowo dokonano ww. ocenę dla wszystkich pięciu badanych projektów ustaw.

Ustalenia kontroli wskazują, że w 10 przypadkach, ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji stanowiąca istotną część składową OW została przeprowadzona po opracowaniu projektów ustaw (cztery przypadki¹⁰⁸) lub w trakcie ich opracowywania (sześć przypadków¹⁰⁹). Dla tych projektów OW nie pełniła zakładanej dla niej roli.

Dla dwóch projektów ustaw ocena ograniczała się do aktualizacji OSR, w związku z wykorzystaniem wyników wcześniej prowadzonych prac legislacyjnych¹¹⁰. W trzech przypadkach przedstawiona w KPRM do kontroli dokumentacja nie pozwoliła na ustalenie na jakim etapie prac nad badanymi projektami ustaw ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych została dokonana¹¹¹.

Z oświadczenia Ministra – członka RM Macieja Berka wynika, że KPRM nie posiada dokumentacji przedstawiającej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych do badanych projektów ustaw. KPRM prócz OSR, nie dysponuje innymi dokumentami w tym zakresie. Proces, określony w Regulaminie pracy RM z natury rzeczy nie zawsze wymaga dokumentowania w sposób odrębny od tego, co wynika z § 28 ww. regulaminu.

¹⁰⁷ Dotyczy to projektów ustaw procedowanych w MRiT (UD351, UD306, UD13, UD2 i UD418), MF (UD545 i UD299) i MRiRW (UD480).

¹⁰⁸ Dotyczy to projektów ustaw procedowanych w MS (UD293, UC108, UD435) i w MF (UD315).

¹⁰⁹ Dotyczy to projektów procedowanych w MRiRW (UC6, UC79, UD496 i UD4a) i w MF (UD4b, UC76 w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców).

¹¹⁰ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UD248, UD286), w przypadku których wykorzystano wyniki prac odpowiednio nad projektami UD480 i UD145.

¹¹¹ Tj. projektu ustawy oświatowej, projektu ustawy o lotach oraz UD488

Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji dokonana po opracowaniu projektów ustaw lub w trakcie ich opracowywania, pozbawiona jest elementu OW jakim jest analiza różnych (legislacyjnych i pozalegisacyjnych) wariantów interwencji, i polega w zasadzie na poszukiwaniu i prezentacji w OSR informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań regulacyjnych, co często wynikało z wcześniej podjętych przez kierownictwo ministerstw decyzji. Tym samym przedstawione w OSR wyniki jej przeprowadzenia miały, z punktu widzenia roli OW, marginalne znaczenie, a sam proces OW nie pełnił zakładanej roli.

Przykłady

- W MS zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi po opracowaniu trzech projektów ustaw (UD293, UC108 i UD435) komórka legislacyjna wraz z uzasadnieniami przekazała je do komórki organizacyjnej w strukturze, której znajdował się Wydział OSR. Na sporządzenie OSR wyznaczono 4 dniowy termin (UC108) lub wskazano na pilny charakter prac nie określając konkretnego terminu (UD293 i UD435). Ostatecznie OSR sporządzono na podstawie projektów ustaw, uzasadnień oraz informacji pozyskanych z innych komórek MS lub podmiotów zewnętrznych.
- Dokonywane oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w MRiRW w trakcie prac nad czterema projektami spowodowane było, jak wynika z wyjaśnień lub zeznań obecnych i byłych dyrektorów komórek merytorycznych odpowiedzialnych za ich opracowanie oraz opiekunów merytorycznych, faktem implementacji przepisów prawa unijnego (UC152/UC6 i UC79) i wykonaniem polecenia ówczesnego kierownictwa MRiRW i procedowania projektów w trybie pilnym (UD496 i UD4a).

W 22 na 23 badane projekty ustaw ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji przeprowadzono nie w pełni rzetelnie i zgodnie z Wytocznymi OW i KP, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach zawartych w sporządzonych dokumentach OSR.

OPRACOWANIE DOKUMENTU PN. OCENA SKUTKÓW REGULACJI

W poszczególnych ministerstwach i KPRM, wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla każdego z 23 badanych projektów ustaw, zgodnie z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM, przedstawiono w dokumencie Ocena Skutków Regulacji (OSR) opracowanym na formularzu określonym przez Szefa KPRM. W każdym przypadku dokument ten wraz z projektami ustaw i uzasadnieniami był

**Nierzetelne
i niezgodne
z Wytycznymi OW i KP
i instrukcją
sporządzanie OSR**

przekazywany na kolejne etapy procesu legislacyjnego i co do zasady, w wyniku przekazanych uwag, był zmieniany lub uzupełniany.

W wyniku kontroli stwierdzono 86 różnych nieprawidłowości związanych z nierzetelnym i niezgodnym z Wytycznymi OW i KP oraz instrukcją sporządzania OSR. Brak adnotacji w poszczególnych punktach formularza OSR wynikał z niedokonania lub dokonania w niewystarczający sposób analiz dla poszczególnych obszarów w ramach dokonywanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych.

Nieprawidłowości najczęściej dotyczyły elementów, które w szczególności sposób warunkują możliwość podejmowania decyzji na podstawie dowodów¹¹² i związane były z:

- identyfikacją i analizą problemu,
- określeniem celu regulacji (innego niż przyjęcie regulacji) i alternatywnych rozwiązań problemu,
- uwzględnieniem wszystkich kosztów i korzyści regulacji wpływających na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, rynek pracy i pozostałe obszary.

Część braków w OSR została wyeliminowana w wyniku uwag zgłaszanych przez uczestników kolejnych etapów procesu legislacyjnego, w tym m.in. na etapie uzgodnień, opiniowania i konsultacji. Proces dokonywania OW jest procesem rozłożonym w czasie, w którym oprócz wnioskodawcy uczestniczą inne podmioty. NIK stoi na stanowisku, że udział w tym procesie innych podmiotów nie oznacza, że wnioskodawca jest zwolniony z obowiązku rzetelnego wykonywania zadań związanych z procedowaniem aktów normatywnych w sposób zgodny z przepisami i standardami działania w tym zakresie, oraz że może przerzucać ciężar działania na te podmioty. Wynika to chociażby z treści § 6 pkt 1 Regulaminu pracy RM, zgodnie z którym członek Rady Ministrów zapewnia w zakresie swojej właściwości, należyte przygotowanie i wszechstronne rozważenie spraw wnoszonych do rozpatrzenia przez RM. Choć zgłaszane uwagi (w szczególności z KPRM) wpłynęły na poprawę jakości dokonywanej OW, a także towarzyszących jej dokumentów, to sam proces uzgodnień, opiniowania i konsultacji nie może pełnić, ze względu na moment, w którym jest przeprowadzany, a także na niepełny obraz OW prezentowany w OSR, roli podstawowego narzędzia zapewniającego wysoką jakość OW. Większość uwag zgłaszanych w procesie opiniowania, uzgodnień lub konsultacji była możliwa do realizacji już

¹¹² Zgodnie z zasadą polityki opartej na dowodach [ang. Evidence-based policy making] rozumie się podejmowanie świadomych decyzji politycznych w oparciu o możliwie wszechstronną informację i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu (wyników badań naukowych, danych statystycznych, wyników eksperymentów, doświadczenia z innych krajów, a także opinii ekspertów). Celem jest zapewnienie, że decyzje polityczne są podejmowane w oparciu o rzetelne, sprawdzone informacje, które pomagają przewidzieć skutki danej regulacji lub interwencji.

na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

Należy podkreślić, że konsekwencje nieprawidłowego sporządzania OSR należy oceniać poprzez pryzmat szczególnego znaczenia tego dokumentu w procesie legislacyjnym. Jest to bowiem podstawowy dokument towarzyszący projektom ustaw, które pozwalają decydentom, ale także pozostałym uczestnikom procesu legislacyjnego, na zapoznanie się z argumentacją przemawiającą za proponowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi. Uwzględniając tę okoliczność należy uznać, że OSR prezentujące informacje niekompletne lub nierzetelne mogą wpływać negatywnie na przebieg całego procesu i uczynić go nieskutecznym i nieefektywnym, co oznacza, że problem nie zostanie rozwiązany lub koszty jego rozwiązania będą niewspółmiernie wysokie do efektów.

Szczegółowym badaniem objęto dokumenty OSR do 23 projektów ustaw, w wersji sporządzonej na najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego i przekazanej z wnioskiem do Przewodniczącego ZPPR o wpisanie projektu ustawy do WPL RM. W związku z tym, że wyniki przeprowadzonej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla poszczególnych projektów, powinny znaleźć odzwierciedlenie w OSR i wynikać wprost z treści zamieszczonej w tym dokumencie, badaniem objęto kompletność i zrozumiałość zapisów w tym dokumencie, ich spójność, rzetelność i adekwatności dla każdego analizowanego obszaru.

W przypadku trzech procedowanych przez MF projektów ustaw (UD299, UD315, UD545) w OSR nie podano źródeł danych i opierano się na wiedzy notoryjnej i faktach powszechnie znanych, zamiast na przeprowadzonej analizie i opracowaniach. Powyższe działanie było niezgodne z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM oraz § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej¹¹³ oraz Wytycznymi OW i KP¹¹⁴.

a) IDENTYFIKACJA I ANALIZA PROBLEMU (pkt 1 OSR)

Zgodnie z Wytycznymi OW i KP (opisanymi w pkt 3.1.) prawidłowa identyfikacja problemu jest najważniejszym elementem OW, warunkującym pomyślne podjęcie i zakończenie prac legislacyjnych, dlatego też na etapie formułowania problemu istotne jest zweryfikowanie źródeł wiedzy o nim, wskazanie kogo on dotyczy oraz oszacowanie, jak liczna jest grupa nim dotknięta. Najczęściej popełnianym błędem jest m.in.: umieszczanie celu (co się chce osiągnąć) zamiast problemu (co nie działa), brak podania źródeł informacji o problemie oraz opisywanie problemu bez zweryfikowania informacji o jego skali (np. na podstawie

¹¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 283. Dalej: Zasady Techniki Prawodawczej.

¹¹⁴ Tj. pkt. 3.3. części pierwszej i pkt 3.1. części drugiej Wytycznych OW i KP.

jednostkowych doniesień) czy przystępowanie do dalszych kroków bez dokładnej analizy problemu (m.in. uwarunkowań prawnych i zebrania danych). Brak określonego aktu prawnego stanowi problem wyłącznie wówczas, gdy z obowiązujących przepisów wynika obowiązek wydania takiego aktu prawnego.

Błędy na tym etapie, w zależności od ich charakteru, mogą skutkować nierozwiązaniem problemu po wejściu w życie regulacji oraz utrudniają także prowadzenie dalszej analizy, czy też powodują, że staje się ona bezcelowa.

Jedynie dla 10 z 23 badanych projektów ustaw w OSR poprawnie opisano problem wymagający regulacji, w tym m.in. wyjaśniono istotę problemu i przyczyny jego występowania, a także zidentyfikowano grupy podmiotów, których on dotyczy.

Przykład

- W przypadku procedowanego w MS projektu UD286 opisany w OSR problem dotyczył prowadzenia na rynku działalności polegającej na udzielaniu pozabankowych pożyczek o charakterze lichwiarskim oraz niewystarczających narzędzi prawnych umożliwiających skuteczne zwalczanie tego procederu. Wskazano, że z końcem czerwca 2021 r. wygasły przepisy (wprowadzone czasowo w ramach jednej z tzw. tarcz antykryzysowych) obejmujące częściowe rozwiązania o charakterze antylichwiarskim. W OSR wskazano m.in. na rosnącą liczbę gospodarstw domowych, które mają problemy ze spłatą kredytów oraz wysokość zadłużenia osób w wieku emerytalnym, w tym wpisanych do Krajowego Rejestru Długów.

Trudności w precyzyjnym zdefiniowaniu problemu stwierdzono w każdej z kontrolowanych jednostek i dotyczyły one aż 13 projektów ustaw¹¹⁵. W OSR dla powyższych projektów nie wskazano istoty problemu będącego podstawą podjęcia prac legislacyjnych oraz jego praktycznego wymiaru, nie wyjaśniono przyczyny jego występowania oraz nie zidentyfikowano grupy podmiotów, których on dotyczy lub zamiast niego określono cel.

Przykłady

- W OSR przygotowanych przez MRiRW:
 - dla projektu UD480 (wspierającego producentów rolnych, którzy utracili przychody z produkcji rolniczej, w związku z niewypłacalnością podmiotów skupujących produkty rolne,

¹¹⁵ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UD293, UC108, UD435), w MRiRW (UD480, UD496 i UD4a), w MF (UC76 w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców oraz UD4b i UD315), w MRiR (UD418, UD351 i UD2) i w KPRM (projekt ustawy o lotach i projekt ustawy oświatowej).

przechowujących, obrabiających, przetwarzających lub dalej odsprzedających produkty rolne) nie podano dokładnej liczby podmiotów, których problem dotyczy oraz kwot niezapłaconych producentom rolnym, co było kluczowe do określenia wskaźnika wpłat na Fundusz Ochrony Rolnictwa przez podmioty skupujące. Początkowo Ministerstwo przyjęło ww. wskaźnik na poziomie 0,25 %, który w trakcie dalszych prac legislacyjnych uległ zmniejszeniu do 0,125 %. Zmniejszenie tego wskaźnika o połowę wartości potwierdza fakt jego określenia bez powiązania z problemem.

- dla projektów UD496 i UD4a opis problemu sprowadzał się m.in. do: stwierdzenia, że *z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie przysługuje wynagrodzenie. [...] Tym samym wysiłek włożony przez sołtysów na rzecz społeczności wiejskiej nie jest w odpowiedni sposób wynagrodzony* (UD496) oraz *Rady Społeczne funkcjonujące przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa¹¹⁶, jak i Rada Społeczna funkcjonująca przy Dyrektorsze Generalnym KOWR, działają na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, a więc aktów wewnętrznych, które nie posiadają waloru powszechnie obowiązującego prawa* (UD4a).

W przypadku projektu UD496 w OSR nie wskazano z jakich przyczyn dotychczasowy brak wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji sołtysa definiowany jest przez Ministerstwo jako problem, jaka jest jego skala, negatywne konsekwencje braku dalszego wynagradzania oraz nie uzasadniono wysokości ustalonego dla nich świadczenia w wysokości 300 zł. Wysokość ta została ustalona bez przeprowadzenia jakichkolwiek analiz i ocen. Ministerstwo nie dysponowało danymi czy ustalona wysokość świadczenia będzie adekwatnym wynagrodzeniem za wysiłek włożony przez sołtysów na rzecz społeczności wiejskiej i rozwiąże sformułowany przez MRiRW problem.

Przykłady

- W OSR sporządzonych w MS:
 - dla projektu UD293 wykazano, że głównym problemem jest brak regulacji [...] *na gruncie obowiązujących obecnie przepisów prawa, brak jest często w praktyce możliwości podjęcia skutecznych działań prawnych w sytuacji np. naruszenia dóbr osobistych lub wykorzystywania fałszywych informacji w celu pomówienia danej osoby, w ramach informacji przekazywanych przy pomocy powszechnych narzędzi wymiany informacji używanych w społeczeństwie informacyjnym, takich jak portale społecznościowe. W OSR wskazano*

¹¹⁶ Dalej: KOWR.

również na [...] obowiązek zaproponowania skutecznych instrumentów prawnych służących ochronie wolności wypowiedzi, dostępu do prawdziwej informacji oraz ochrony przed dezinformacją.

- dla projektu UC108 zamiast problemu określono cel, jakim była konieczność stworzenia ustawowych ram prawnych dla funkcjonowania nowego systemu teleinformatycznego Krajowego Rejestru Karnego w wersji 2.0. (zastępującego system w wersji 1.0), wdrożenia nowych funkcjonalności systemu oraz implementacji przepisów unijnych dotyczących systemu służącego do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (system ECRIS-TCN).

W OSR dla projektu UD293 nie przedstawiono argumentacji (popartej danymi statystycznymi) świadczącej o rosnącym zjawisku dezinformacji oraz zagrożenia dla wolności wypowiedzi i dostępu do prawdziwej informacji. Przytoczono za to dane statystyczne w zakresie wpływu wybranych spraw cywilnych dotyczących odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych w sądach powszechnych w latach 2015–2019, z których nie wynikał jednak fakt wzrostu odszkodowań¹¹⁷ za naruszenie dóbr osobistych¹¹⁸. Ponadto w OSR nie wskazano na równolegle prowadzone przez Radę Europejską prace nad projektem Aktu o Usługach Cyfrowych¹¹⁹ pomimo, że w części pokrywał się z procedowanym projektem ustawy. Informację taką uzupełniono w OSR w wyniku uwag złożonych przez m.in. Szefa RCA (na etapie rozpatrywania wniosku o wpisanie wniosku do WPL RM) i Koordynatora OSR (na etapie uzgodnień międzyresortowych).

Przykłady

- W OSR opracowanych w MF:
 - dla projektu UC76 w części poświęconej pomocy kredytobiorcom nie przedstawiono problemu i ograniczono się do stwierdzenia, że projekt realizuje zapowiedzi PRM w zakresie działań pomocowych dla kredytobiorców w spłacie kredytów hipotecznych. W OSR nie wskazano informacji odnoszących się do istoty i faktycznego wymiaru problemu dotyczącego

¹¹⁷ Przyznawanych na podstawie art. 488 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

¹¹⁸ Zgodnie z przedstawioną statystyką, w 2019 r w porównaniu do 2015 r. liczba spraw w zakresie zadośćuczynienia za doznane krzywdy spadła (z 9673 do 6599 w sądach rejonowych i z 2763 do 1 392 w sądach okręgowych I instancji oraz z 1422 do 1169 w sądach okręgowych II instancji i z 727 do 436 w sądach apelacyjnych). Ponadto spadła liczba spraw dotyczących zasądzenia sumy pieniężnej na cel społeczny (z 887 do 501 w sądach rejonowych i z 56 do 26 w sądach okręgowych I instancji oraz z 25 do 15 w sądach okręgowych II instancji i z 15 do 7 w sądach apelacyjnych).

¹¹⁹ Projekt wprowadzał jednolite w całej UE zasady komunikacji platform internetowych z użytkownikami, ramy prawne dla ustanawiania przez dostawców platform internetowych wewnętrznych systemów rozpatrywania skarg. Dalej: Akt o usługach cyfrowych.

kredytobiorców; wszystkich podmiotów na które oddziałuje projekt (kredytobiorców), a tym samym nie oszacowano tej grupy i nie scharakteryzowano oddziaływania na nią.

- dla projektu UD4b nie przedstawiono w sposób precyzyjny istoty i przyczyny problemu. Jako problem przedstawiono: posiadanie przez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców niewykorzystanych środków; pozostawanie, z punktu widzenia kredytobiorców, warunków spłaty mieszkaniowych kredytów hipotecznych udzielonych przed 1 lipca 2022 r. nadal znacząco gorszych, niż w dniu podpisywania umowy kredytowej oraz znaczne obciążenie dla kredytobiorców (w szczególności tych, którzy utracili pracę lub nastąpił spadek ich dochodów) jakim jest bieżąca obsługa kredytu. W dalszej części OSR opis problemu stanowił charakterystykę ekonomicznych warunków spłat kredytów mieszkaniowych. W OSR nie wskazano skali i istoty problemu, tj. ilu podmiotów (kredytobiorców) dotyczy problem (wskazano natomiast liczbę wszystkich kredytobiorców z kredytem w złotych, tj. 563 tys.).

OSR dla projektu UD4b nie zawierał opisu problemów w funkcjonowaniu Funduszu Wsparcia Kredytobiorców uniemożliwiających wykorzystanie środków w pełnym zakresie oraz liczby podmiotów (kredytobiorców) mających trudności ze spłatą mieszkaniowych kredytów hipotecznych. W OSR wskazano za to liczbę wszystkich kredytobiorców z kredytem hipotecznym w złotych (tj. 563 tys.) bez względu czy mają trudności z jego spłatą czy też nie.

Przykłady

- W OSR przygotowanych w MRiT:
 - dla projektu UD418 nie wskazano istoty problemu, jego skali i przyczyn występowania, zasadności i konieczności powołania Funduszu Transformacji Śląska. Wskazano, że *trwający proces wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego oraz konieczności wykorzystania istniejącego potencjału i zasobów dla zrównoważenia rozwoju województwa śląskiego czynią zasadnym podjęcie rozwiązań prawnych, które pozwolą na sprawną realizację tych celów. Postanowieniami umowy społecznej¹²⁰ ustalono powołanie specjalnego Funduszu Transformacji Śląska, którego celem będzie skoordynowanie transformacji terenów pogórnich i przemysłowych z transformacją województwa śląskiego.*

¹²⁰ Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego z 28 maja 2021 r.

- dla projektu UD2 nie opisano problemu wprost. *Przyjęto założenie udzielenia w okresie do końca 2024 roku (pierwsze 1,5 roku funkcjonowania programu) ok. 50 tys. kredytów mieszkaniowych z dopłatami do rat [...], w kolejnych latach ustabilizowanie się akcji kredytowej na poziomie 30–35 tys. kredytów rocznie, a w ostatnim roku akcji kredytowej osiągnięcie poziomu 40 tys. udzielonych kredytów. Dotychczasowy okres realizacji programu wskazuje, że już do końca 2023 r. łączna liczba udzielonych kredytów mogłaby osiągnąć łącznie poziom nawet 50 tys. umów kredytowych [...], zapewnienie utrzymania w 2024 r. porównywalnych rozmiarów akcji kredytowej w stosunku do 30–40 tys. kredytów rocznie jakie będą mogły zostać udzielone w latach 2025–2027 wymaga zwiększenia maksymalnych limitów wydatków budżetu państwa przekazywanych do Rządowego Funduszu Mieszkaniowego z przeznaczeniem na dopłaty do rat bezpiecznych kredytów 2 %.*

W OSR dla projektu UD2 określającego maksymalne limity wydatków budżetu państwa na dopłaty do rat bezpiecznych kredytów 2 %, nie przedstawiono danych o liczbie złożonych wniosków oraz informacji o możliwych czynnikach mogących mieć wpływ na ich ilość i na liczbę zawartych umów kredytowych w poszczególnych miesiącach oraz nie wskazano źródeł danych uzasadniających zwiększenie tych limitów. Przedłożone w toku kontroli dokumenty nie potwierdzały w pełni zasadności zwiększenia limitów z budżetu państwa. Nie wskazano przyrostów udzielanych kredytów w poszczególnych miesiącach 2023 r. oraz czynników mających na nie wpływ, a także nie uzasadniono skąd pochodzi teza o wzroście zdolności kredytowej oraz wyższej skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się na wyższe kwoty. Nie zaprezentowano jakie kwoty zaplanowano w budżecie w stosunku do już wykorzystanych środków finansowych oraz czy zachodziła faktyczna potrzeba oraz możliwość dokonywania zmian z uwagi na możliwości budżetowe państwa.

Przykład

- W OSR dla projektu ustawy oświatowej (KPRM) jako problem wskazano na *Wypełnienie luki prawnej istniejącej w regulacjach dotyczących systemu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów*. Natomiast w OSR dla projektu ustawy o lotach wskazano, że *Przedmiotowa ustawa określa podstawowe zasady organizowania lotów najważniejszych osób w państwie, tj. Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP i Prezesa Rady Ministrów. Projekt zakłada stworzenie ram systemowych dla bardziej szczegółowych kwestii organizowania i zabezpieczania lotów o statusie HEAD, które zostaną zamieszczone*

w aktach wykonawczych. Dotychczas kwestie lotów były regulowane wyłącznie w aktach niższej rangi tj. decyzji Ministra Obrony Narodowej czy też zarządzeniach szefów poszczególnych kancelarii, a w konsekwencji brak było precyzyjnego i jednolitego określenia najistotniejszych systemowych kwestii.

W OSR dla projektu ustawy o lotach nie wskazano istoty problemu związanego z regulacją kwestii lotów wyłącznie w aktach niższej rangi.

b) OKREŚLENIE CELU REGULACJI I OKREŚLENIE MOŻLIWYCH SPOSOBÓW JEGO REALIZACJI (pkt 2 OSR)

Stosownie do Wytycznych OW i KP (pkt 3.2. i 3.3.) celem regulacji powinno być rozwiązanie opisanego w pkt 1 OSR problemu, rozpatrując różne warianty interwencji. Określając możliwe sposoby (opcje) realizacji celu należy rozważyć działania na różnych poziomach (niepodejmowanie żadnych działań, podjęcie działań pozalegisłacyjnych, różne rodzaje działań legislacyjnych), które mogą prowadzić do osiągnięcia postawionych celów. W procesie tym należy uwzględnić działania pozalegisłacyjne, które mogą rozwiązać problem bądź pomóc przy jego rozwiązaniu. Natomiast po wybraniu rozwiązania legislacyjnego, należy rozważyć wszystkie opcje legislacyjne (np. przyjęcie nowej ustawy, nowelizacja już istniejących aktów prawnych) umożliwiające racjonalne, efektywne i skuteczne osiągnięcie założonego celu. Najczęściej popełnianym błędem jest m.in.: mylenie celu z rozwiązaniami i działaniami prowadzącymi do jego osiągnięcia oraz określenie zmiany prawa (tj. narzędzia) jako celu.

W powyższym obszarze w OSR dla 12 projektów ustaw procedowanych w trzech ministerstwach, ustalono błędy polegające na określeniu przyjęcia procedowanej regulacji jako celu (pięć projektów)¹²¹, określeniu celu w sposób nieprecyzyjny lub niejednoznaczny (trzy projekty)¹²² oraz nieokreśleniu innych wariantów rozwiązań problemu, w tym pozalegisłacyjnych (10 badanych projektów)¹²³.

Przykład

- Zgodnie z zapisami w OSR dla pięciu badanych w MS projektów ustaw (UD248, UD286, UD293, UC108 i UD435), ich celem było wprowadzenie w życie regulacji. W czterech z nich (UD248, UD293, UC108 i UD435) nie wskazano innych rozwiązań, w tym pozalegisłacyjnych. Wyniki analiz przedstawionych w OSR dotyczyły

¹²¹ Dotyczy wszystkich projektów procedowanych w MS (UD248, UD286, UD293, UC108, UD435).

¹²² Dotyczy to projektów procedowanych w MRiT (UD418, UD306 i UD13).

¹²³ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UD248, UD293, UC108, UD435), w MRiRW (UD496 i UD4a) i w MRiT (UD418, UD351, UD306 i UD2).

wyłącznie jednego rozwiązania legislacyjnego, leżącego w kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

W OSR dla projektu UD286 określono, że *W trakcie prac nad projektem rozważano opcję braku regulacji (opcja 0) oraz interwencję legislacyjną. W przypadku wyboru opcji 0 działalność polegająca na udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim mogłaby się w dalszym ciągu rozwijać. Konsekwencją tego byłoby dalsze pogarszanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. W związku z powyższym projektodawca proponuje podjąć działania legislacyjne.*

Przykład

- W dwóch projektach ustaw procedowanych przez MRiRW (UD4a i UD496) oprócz wskazania jako celu wprowadzenia w życie procedowanych regulacji, nie wskazano alternatywnych sposobów ich realizacji (w tym pozalegisacyjnych):

W przypadku projektu UD4a jako cel regulacji wskazano zmianę w ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹²⁴ (tj. przepisach rangi ustawowej) dotyczącą zawarcia w niej regulacji z zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR związanych z działaniem Rad Społecznych funkcjonujących przy Dyrektorsze Generalnym KOWR oraz przy oddziałach terenowych KOWR. Zidentyfikowanym problemem było funkcjonowanie Rad Społecznych na podstawie zarządzeń, tj. aktów wewnętrznych, które nie posiadają waloru powszechnie obowiązującego prawa. Nie wyjaśniono przy tym, dlaczego regulacje wynikające z aktu tej rangi są niewystarczające (mają negatywny wpływ) dla funkcjonowania Rad Społecznych oraz nie wskazano konsekwencji niedokonania nowelizacji ww. ustawy.

W projekcie UD496, w związku dotychczasowym brakiem wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (zidentyfikowany problem), celem interwencji była możliwość przyznania świadczenia w wysokości 300 zł miesięcznie po spełnieniu dwóch wymogów (tj. pełnienia takiej funkcji przez dwie kadencje oraz po osiągnięciu 60 lat przez kobiety i 65 lat przez mężczyzn). Jednak i w tym przypadku nie wskazano konsekwencji zachowania dotychczasowego rozwiązania (brak wynagrodzenia) oraz niewprowadzenia w życie procedowanych przepisów. W OSR nie uzasadniono również wysokości proponowanego świadczenia oraz zaproponowanych kryteriów jego przyznania.

¹²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 294.

Brak alternatywnych rozwiązań uzasadniono brakiem innych rozwiązań niż ścieżka legislacyjna (UD496) oraz procedowania na polecenie ówczesnego kierownictwa MRiRW w trybie pilnym projektu, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz (UD4a).

Przykład

- W OSR dla projektu UD418 (MRiT) nie określono konkretnych zadań Funduszu Transformacji Śląska oraz nie wskazano jak prowadzona działalność Funduszu ma wpłynąć na realizację celu jakim jest skuteczna i prawidłowa transformacja w województwie śląskim oraz wspieranie podmiotów, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom wygaszania działalności gospodarczej, w tym działalności wydobywczej węgla kamiennego, występującym na terytorium województwa śląskiego lub poza jego terytorium.

Przykład

- Z treści OSR dla projektu UD4b (MF) wynika, że jedynym celem regulacji było nie tyle zaadresowanie pomocy do osób najbardziej potrzebujących, ale rozwiązanie problemu posiadania niewykorzystanych środków przez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, poprzez liberalizację kryteriów przyznania kredytu.

W OSR w sposób nieprecyzyjny przedstawiono istotę i przyczyny problemu. Jako problem wskazano niewykorzystanie środków z Funduszu, spowodowane zmniejszonym zainteresowaniem wsparciem, wynikającym ze spadku w gospodarstwach domowych współczynnika RdD (rata do dochodu)¹²⁵ poniżej 50 % oraz wzrostu dochodów powyżej dwukrotności kryteriów określonych w ustawie o pomocy społecznej. Jako działanie mające na celu rozwiązanie problemu przewidziano zliberalizowanie przesłanek do uzyskania wsparcia, tj. RdD poprzez ustalenie go na poziomie 40 % w miejsce dotychczasowych 50 %. W OSR jednak nie przedstawiono oceny skuteczności dotychczasowego kryterium RdD, w tym ustalenia czy skutecznie pełni zakładaną dla niego rolę oraz nie wskazano populacji kredytobiorców mających problem w obsłudze zobowiązania kredytowego. Ponadto nie zidentyfikowano innych problemów w funkcjonowaniu funduszu ani nie przeanalizowano możliwych działań do podjęcia w tym zakresie.

¹²⁵ Wskaźnik RdD (Rata do Dochodu) opisuje, jaką część miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego pochłania rata kredytu hipotecznego.

Zdaniem NIK posiadanie przez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców niewykorzystanych środków nie powinno być problemem rozwiązywanym przez zliberalizowanie kryteriów dostępowych do Funduszu, ponieważ nie jest ona celem funkcjonowania tego narzędzia. Liberalizacja kryteriów prowadzi bowiem do korzystania ze wsparcia z funduszu przez osoby, które niekoniecznie tej pomocy potrzebują. W OSR nie odniesiono się do tego, czy liberalizacja ta spowoduje, że środki trafią do osób najbardziej potrzebujących wsparcia oraz czy projektowane rozwiązania, będą stanowić dla nich optymalne wsparcie.

c) ROZWIĄZANIE PROBLEMU W INNYCH KRAJACH (pkt 3 OSR)

Wytoczne OW i KP (pkt 3.4.) określają, że dokonując analizy problemu, należy, zweryfikować, czy problem ten nie wystąpił w innych krajach o podobnej kulturze i systemie prawnym oraz czy został z powodzeniem rozwiązany. W celu uniknięcia błędów innych krajów, należy zebrać odpowiednie informacje i wskazać rozwiązania przyjęte w minimum trzech krajach.

Badanie wykazało prawidłowe przeprowadzenie analizy w powyższym zakresie i dokonanie zapisów w OSR dla 15 projektów ustaw.

Błędy w tym obszarze ustalono w OSR do ośmiu projektów ustaw¹²⁶. Polegały one na nieprzedstawieniu żadnych rozwiązań lub podaniu przykładów tylko z dwóch krajów (UC108).

Przykłady

- W dwóch procedowanych przez MRiT projektach (UD418 i UD2), w których w OSR nie przedstawiono rozwiązań zastosowanych w innych krajach podano, że *Rozwiązania przyjęte w innych krajach pozostają bez wpływu na projektowaną regulację* (UD 418) lub *Projekt ustawy odnosi się do już wdrożonego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych udzielanych na pierwsze własne mieszkanie. Wsparcie własności mieszkaniowej, w szczególności oparte na różnych formach pomocy kredytobiorcom w spłacie kredytu hipotecznego zaciągniętego na zakup lub budowę pierwszego własnego mieszkania, są stosowane w różnych formach w dużej części krajów UE/OECD* (UD2). W żadnym z OSR nie podano krajów, w których analizowano problem i które stanowią podstawę dokonanych zapisów. Powyższych braków nie uzupełniono i projekty ustaw wraz z OSR w tej postaci zostały zatwierdzone przez RM i skierowane do Sejmu RP.
- W dwóch procedowanych przez KPRM projektach w OSR nie podano rozwiązań zastosowanych w innych krajach wskazując,

¹²⁶ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UC108), w MRiRW (UD496, UD4a), w MRiT (UD306, UD418 i UD2) i w KPRM (projekt ustawy o lotach i projekt ustawy oświatowej).

że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE (projekt ustawy o lotach) oraz że rozwiązania regulowane przepisami ustawy należą do zakresu spraw regulowanych odrębnie w każdym kraju – zgodnie z jego prawodawstwem (projekt ustawy oświatowej).

d) OKREŚLENIE GRUPY INTERESARIUSZY (pkt 4 OSR)

Wytyczne OW i KP (pkt 3.6.) wymagają zidentyfikowania na jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej) oddziałuje projekt. Należy oszacować liczbę tych podmiotów (wraz z podaniem źródła danych) oraz opisać charakter oddziaływania projektu na daną grupę. Najczęściej popełniane błędy dotyczą m.in. nieuwzględnienia niektórych grup podmiotów.

W analizowanych OSR, z wyjątkiem trzech projektów ustaw¹²⁷, wskazano podmioty objęte oddziaływaniem projektu, szacowaną ich liczbę wraz ze źródłem danych oraz opisem oddziaływania na daną grupę.

W OSR dla trzech projektów ustaw nie określono wszystkich takich podmiotów (UD248 i UD286 – MS) bądź nie określono wielkości grupy objętej procedowanymi zmianami (UD299 – MF).

Przykłady

- W przypadku projektu UD248 dotyczącego postępowania w sprawach nieletnich, w OSR nie wskazano jst, pomimo że projektowane regulacje nakładały na jst obowiązek umożliwienia nieletnim wykonywania prac społecznych. Uwaga w powyższym zakresie, zgłoszona na etapie uzgodnień międzyresortowych przez Ministra Finansów została uwzględniona, a OSR został uzupełniony.
- Natomiast w OSR dla projektu UD286 (przeciwdziałanie lichwie), nie wskazano Prezesa RM oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, pomimo że projekt ustawy przewidywał obowiązek sporządzenia przez nich aktów wykonawczych do ustawy¹²⁸. Rozporządzenie, które miał wydać Prezes RM, dotyczyło wyznaczenia terminów, wysokości i sposobu obliczania opłat na pokrycie kosztów nadzoru oraz sposobów i terminów rozliczania należności z tytułu nadzoru i wzoru informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, natomiast rozporządzenie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych dotyczyło określenia

¹²⁷ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UD248 i UD286) i w MF (UD299).

¹²⁸ Rozporządzenia, które miał wydać Prezes RM dotyczyły wyznaczenia terminów, wysokości i sposobu obliczania opłat na pokrycie kosztów nadzoru oraz sposobów i terminów rozliczania należności z tytułu nadzoru i wzoru informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, natomiast rozporządzenie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych dotyczyło określenia szczegółowego zakresu, formy i terminów przekazywania informacji przez instytucje pożyczkowe do Komisji Nadzoru Finansowego.

szczegółowego zakresu, formy i terminów przekazywania informacji przez instytucje pożyczkowe do Komisji Nadzoru Finansowego. Powyższe braki w OSR zostały uzupełnione na etapie rozpatrywania projektu przez RM (w procesie legislacyjnym pominięto etap uzgodnień, konsultacji i opiniowania).

- W projekcie UD299 (zwiększającym podatek akcyzowy używek m.in. wyrobów tytoniowych, alkoholu) w OSR, choć wskazano podmioty dokonujące zapłaty takiego podatku w zakresie napojów alkoholowych (z wyjątkiem cydru i perry¹²⁹), papierosów, tytoniu do palenia i wyrobów nowatorskich, które zostaną objęte zwiększeniem obciążeń podatkowych, to nie określono wielkości tej grupy, choć sporządzając OSR w Ministerstwie dysponowano informacjami o liczbie podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego z systemu ZEFIR2¹³⁰.

e) ZAKRES, CZAS TRWANIA I PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONSULTACJI PUBLICZNYCH (pkt 5 OSR)

Zgodnie z wymogami Wytycznych OW i KP (pkt 3.7.) w OSR należy podać informacje o planowanych i przeprowadzonych konsultacjach i opiniowaniu, w szczególności uwzględniając m.in. informacje o podmiotach, z którymi projekt będzie konsultowany, terminy planowanych konsultacji publicznych, uzasadnienie wyboru zastosowanego mechanizmu (metody¹³¹) przeprowadzania konsultacji oraz doboru podmiotów biorących w nich udział. Po zakończeniu konsultacji należy dokonać aktualizacji informacji przebiegu konsultacji, w tym wskazać podmioty, które zgłosiły uwagi oraz czego one dotyczyły.

W OSR dla 18 badanych projektów wypełniono powyższe wymogi. Natomiast w OSR dla pozostałych pięciu projektów, w tym czterech MS¹³² i jednego MF¹³³ nie przedstawiono informacji na temat planowanego trybu konsultacji¹³⁴, podmiotów wytypowanych do uczestnictwa w nich oraz przewidywanego czasu ich trwania.

¹²⁹ Napój alkoholowy podobny do cydru.

¹³⁰ Zgodnie z danymi przekazanymi przez Departament Poboru Podatków z 17 lipca 2024 r. „Zestawienie dotyczące liczby podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego dla wybranych produktów konsumenckich w MF” Ministerstwo posiadało dane o liczbie podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego dla alkoholu etylowego, wyrobów winiarskich, piwa, papierosów, tytoniu do palenia, wyrobów nowatorskich z Zintegrowanego Systemu Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem ZEFIR2. ZEFIR2 zastąpił wcześniejszy system ZEFIR, oferując bardziej zintegrowane i efektywne zarządzanie rozliczeniami.

¹³¹ Tj. konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line, pozostałe formy konsultacji pisemnych, spotkanie konsultacyjne, spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych, wysłuchanie publiczne.

¹³² Tj. projektów UD248, UD293, UC108, UD435.

¹³³ Tj. projektu UD4.

¹³⁴ Tj. konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line, pozostałe formy konsultacji pisemnych, spotkanie konsultacyjne, spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych, wysłuchanie publiczne.

Przykłady

- W czterech procedowanych w MS projektach (UD248, UD293, UC108 i UD435) w OSR podano zdawkowe informacje o planowanych konsultacjach publicznych obejmujące zamiar udostępnienia projektu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL oraz na BIP na stronie MS.
- W OSR dla projektu UD4b zawarto wyłącznie informację, iż wnioskodawca nie prowadził konsultacji publicznych przed opiniowaniem projektu. W kolejnych wersjach OSR informacje na temat trybu przeprowadzonych konsultacji i opiniowania wraz ze wskazaniem zaproszonych podmiotów i ich czasem trwania zostały uzupełnione.

Po przeprowadzeniu konsultacji publicznych w przypadku trzech projektów procedowanych przez MS (UD293, UC108, UD435) i jednego procedowanego przez MF (UD545) nie zaktualizowano OSR¹³⁵ i nie wykazano podmiotów w nich uczestniczących oraz zakresu zgłoszonych uwag.

Ponadto w OSR dla projektu UD286, w którym w trybie odrębnym, pominięto proces konsultacji publicznych, nie wskazano przyczyn rezygnacji z nich, pomimo obowiązku wynikającego § 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM. W OSR zawarto za to zapis o zamieszczeniu projektu w BIP na stronie RCL w serwisie RPL.

Prócz wyżej opisanych braków, w OSR zawarto niezgodne ze stanem faktycznym informacje na temat konsultacji publicznych, co świadczy o braku rzetelności prowadzonych prac i nierzetelnym sporządzeniem tego dokumentu.

Przykład

- W OSR dla projektu UD293 jako procedowany akt normatywny wskazano na rozporządzenie, a nie projekt ustawy. Do końca prac legislacyjnych nad projektem (tj. do przekazania do rozpatrzenia projektu do SKRM), błąd nie został usunięty.
- W OSR dla projektu UD286 (w wersji załączonej do wniosku o dokonanie wpisu projektu do WPL RM z lipca 2021 r.) niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano, że projekt został udostępniony w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL oraz na BIP na stronie MS. Zapis ten pozostał w OSR dla wcześniej procedowanego

¹³⁵ Dotyczy to projektów procedowanych w MS (UD293, UC108 i UD435) i w MF (UD545).

projektu UD145 i wykorzystanego do opracowania OSR dla projektu UD286. Faktycznie projekt ustawy UD286 został udostępniony na ww. stronie ok. 4 miesiące później (w listopadzie 2021 r.).

f) BADANIE WPŁYWU REGULACJI NA SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH I SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW (ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI) (pkt 6 i 7 OSR)

Stosownie do Wymogów OW i KP (pkt 3.8. i 3.9.) zakres informacji i analiz zawartych w ocenie kosztów i korzyści powinien być proporcjonalny do potencjalnych efektów regulacji, zawsze jednak powinna to być obiektywna i wyczerpująca analiza. W każdym przypadku należy przedstawić źródło i metodologię badań i sprawdzić czy inne źródła i badania nie dostarczają podobnych wyników. Wyniki analiz kosztów i korzyści powinny być przedstawiane w formie liczbowej. Gdy nie można tego uczynić, należy dokonać pogłębionej i obiektywnej oceny jakościowej. Prezentacja sposobu oddziaływania na poszczególne grupy podmiotów jest istotna, m.in. w celu uzasadnienia dla przyjętego rozwiązania oraz wskazania, że np. w zależności od dochodu danej jednostki wpływ może być dużo większy, niż na inne grupy. W ramach OW należy przeanalizować czy małe i średnie przedsiębiorstwa nie będą niewspółmiernie dotknięte nowymi rozwiązaniami lub czy nie znajdą się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do dużych przedsiębiorstw. Konieczne jest pokazanie skutków wprowadzenia projektowanej zmiany w rozbiciu na kolejne lata.

Jednym z elementów OW w przypadku, którego stwierdzono najwięcej nieprawidłowości był obszar wpływu regulacji na sektor finansów publicznych (budżet państwa) i sektor przedsiębiorstw wraz z analizą kosztów i korzyści. Praktyką w OSR było przedstawienie wyników analizy kosztów i korzyści wyłącznie dla jednego, wybranego rozwiązania związanego z procedowaną regulacją.

Nieprawidłowości ustalono w OSR do 15 projektów i dotyczyły one różnych zagadnień, w tym m.in. nieokreślenia skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych i nieprzedstawienia analizy kosztów poniesionych z budżetu państwa i korzyści (pięć przypadków¹³⁶), kalkulacji kosztów przedsiębiorstw (trzy przypadki¹³⁷), niewskazania wszystkich kosztów wynikających z projektu regulacji lub uwzględnienie ich w niepełnym zakresie (osiem przypadków¹³⁸), niewskazania źródła

¹³⁶ Tj. projektów procedowanych przez MRiT (UD418), MF (UC76), MRIRW (UC152/UC6), MS (UD435) i KPRM (projekt ustawy o lotach).

¹³⁷ Tj. projektów procedowanych przez MF (UC76), MS (UD286, UD435).

¹³⁸ Tj. projektów procedowanych przez MS (UD248, UD286, UD293 i UC108), MRIRW (UC79, UD480, UD496 i UD4a).

finansowania skutków projektowanych rozwiązań (trzy przypadki¹³⁹) oraz nieuwzględnienia wpływu projektu na rynek pracy (cztery przypadki¹⁴⁰).

Przykład

- W przypadku projektu ustawy o lotach (KPRM), w OSR nie określono skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych. Wskazano, że wydatki związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Centralnego Rejestru Lotów zostaną pokryte z budżetu KPRM, zaś w przypadku znacznego wzrostu kosztów z tym związanych zostaną przyznane środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Przykład

- W OSR dla procedowanego przez MF:
 - projektu ustawy UC76 nie określono wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, dochody ogółem, w tym budżet państwa i jst, wskazując jednocześnie, że wejście w życie ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych, pomimo że projekt przewidywał zmniejszenie wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego, a w konsekwencji mającego wpływ na dochody jst. W części poświęconej wsparciu kredytobiorców nie dokonano oszacowania kosztu przyjmowanych rozwiązań dla sektora bankowego. Koszty takie oszacowano i przedstawiono w kolejnych OSR (szacując je łącznie na 8,9 mld zł w 2022 r. (wpłaty na FWK – 1,4 mld zł, koszt wakacji kredytowych – 4 mld zł, koszt systemu ochrony instytucjonalnej dla banków komercyjnych – 3,5 mld zł) oraz 5 mld zł w 2023 r. (4 mld zł – wakacje kredytowe i 1 mld – koszt wynikający z obciążenia banków w związku ze zmianą wskaźnika referencyjnego). Zmniejszanie wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego określono na poziomie ok 1,7 mld zł w 2022 r.;
 - projektów UD4b i UD545 nie wskazano źródeł sfinansowania zmniejszonych dochodów jst (dla UD4b początkowo na poziomie 109 mln w 2026 r., a następnie 143 mln, a dla UD545 na poziomie 474 mln zł w 2019 r. oraz 1138 mln zł rocznie od 2020 r. i w latach kolejnych), co było wymagane zgodnie z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Przykład

¹³⁹ Tj. projektów procedowanych przez MF (UC76, UD545 i UD4b).

¹⁴⁰ Tj. projektów procedowanych przez MS (UD248, UD286, UD293 i UC108).

- W OSR dla procedowanego przez MS:
 - projektu UD248 nie wykazano i nie omówiono kosztów dla jst, pomimo że były one odpowiedzialne za prowadzenie Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych¹⁴¹ oraz nie przewidziano, że zmiany w organizacji MOW będą stanowić dodatkowe obciążenie związane z odprawami dla zwalnianych nauczycieli. W kolejnych etapach procesu legislacyjnego zaktualizowano opis OSR wskazując, że *ewentualne zmiany w organizacji MOW (np. likwidacja części szkół/placówek, redukcja kadry pedagogicznej) wymagają czasu i stanowić będą dodatkowe obciążenie (np. odprawy dla zwalnianych nauczycieli)*;
 - projektu UD286 nie uzasadniono określonych wartości maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego wyliczanych według wzoru wskazanego w art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Początkowe wartości (określone na etapie wpisania projektu ustawy do WPL RM) kosztów niezależnych od okresu kredytowania wynoszące 25 % i kosztów uzależnionych od okresu kredytowania wynoszące 30 %, zastąpiono początkowo (na etapie rozpatrywania projektu przez SKRM) odpowiednio wartościami 15 % i 6 %, a następnie (w wersji przekazanej do Sejmu RP) 10 % i 10 %. Ponadto w OSR nie przewidziano utworzenia etatów w KNF, choć podmiot ten od początku był przewidziany do sprawowania nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi i wymagał uwzględnienia dodatkowych etatów. Za sprawowanie takiego nadzoru przewidziano obciążenie instytucji pożyczkowych opłatami na pokrycie wydatków stanowiących koszty działalności KNF;
 - projektu UD239 nie zamieszczono informacji na jakiej podstawie określono liczbę 1 mln zarejestrowanych użytkowników portali objętych przepisami projektu, sposób wyliczenia wysokości kary (od 50,0 tys. do 50 000,0 tys. zł) nakładanej przez Radę Wolności Słowa za naruszenie przepisów oraz opłaty sądowej (1,0 tys. zł) w sprawach cywilnych dochodzonych w postępowaniu o ochronę dóbr osobistych przeciwko osobom o nieustalonej tożsamości. Ponadto pomimo, skalkulowania wydatków z budżetu państwa, w wysokości 16,44 mln zł oraz zamieszczenia w OSR informacji, że *projekt wpłynie na zmianę wydatków i dochodów sektora finansów publicznych*, to nie podano źródła ich finansowania. W skalkulowanych kosztach nie uwzględniono również wszystkich kosztów, w tym dotyczących funkcjonowania i obsługi

¹⁴¹ Dalej: MOW.

administracyjnej Rady Wolności Słowa¹⁴² oraz wynagrodzenia dla 15 nowych etatów¹⁴³. W OSR nie uwzględniono również pracochłonności sądów powszechnych w związku z rozpatrywaniem przez nie tzw. ślepych pozwów i zwiększenia w nich zatrudnienia. Po zakończeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji OSR został zaktualizowany i uwzględniono w nim zapis, że *projekt przewiduje zwiększenie zatrudnienia w sądach powszechnych o 100 etatów i w Radzie Wolności Słowa o 15 etatów*. Tym samym przewidziane wydatki z budżetu państwa związane z wprowadzeniem regulacji wzrosły o 30,07 mln zł;

- projektu UC108 nie uwzględniono konieczności dostosowania automatycznego systemu identyfikacji daktyloskopijnej AFIS (stosowanego przez policję) do systemu KRK oraz nie określono skutków finansowych z tym związanych oraz nie określono oszczędności związanych ze zautomatyzowaniem procesu wydania zaświadczeń dla osób fizycznych, przedsiębiorców oraz organów administracji publicznej;
- projektu UD435 nie podano żadnej kalkulacji skutków wejścia w życie regulacji dla sektora finansów publicznych, w tym nie określono potrzeb etatowych, wyposażenia stanowisk pracy, systemów teleinformatycznych oraz kosztów bieżącej działalności KNF i ministra ds. gospodarki, niezbędnych do zapewnienia należytego nadzoru nad działalnością sektora windykacji; nie omówiono wpływu proponowanych zmian na sądownictwo powszechne poza wskazaniem potencjalnie zwiększonego wpływu spraw karnych; nie podano szacunkowego wpływu proponowanych zmian na sądownictwo powszechne i jego niezbędną etatyzację oraz nie przedstawiono analizy potencjalnego wpływu proponowanych rozwiązań na działalność komorników sądowych. Nie uzasadniono również przyjętej dla podmiotów chcących prowadzić działalność windykacyjną wartości posiadanego kapitału zakładowego określonej w wysokości 20,0 mln zł (na etapie wpisu projektu do WPL RM), a następnie zmniejszonego początkowo do 5,0 mln zł (na etapie uzgodnień, konsultacji i opiniowania), a następnie do 1,0 mln zł (na etapie Komisji RM do spraw Cyfryzacji) oraz nie wyjaśniono

¹⁴² Tj. kosztów obejmujących m.in. zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług pocztowych, gospodarczych, prawniczych, ekspertyz, telekomunikacyjnych, najem pomieszczeń biurowych wraz z kosztami ich utrzymania

¹⁴³ W przyjętych do obliczenia założeń, w wyliczeniu kosztów uwzględniono wynagrodzenia dla przewodniczącego Rady Wolności Słowa (w randze Sekretarza Stanu) oraz czterech członków (w randze Podsekretarzy Stanu) oraz zwiększenie o 10 etatów obsługi Rady.

powodów określenia jedynej możliwej formy prowadzenia działalności windykacyjnej tj. w formie spółki akcyjnej.

Przykład

- W OSR dla procedowanego przez MRiT:
 - projektu UD306 określono, że nie przewiduje się oddziaływania ustawy na sektor finansów publicznych, pomimo, że projekt zawierał rozwiązanie polegające na niedochodzeniu przez agencje wykonawcze rekompensat z tytułu opóźnienia w płatnościach, w sytuacji, gdy koszty jej dochodzenia są równe lub większe od świadczenia pieniężnego;
 - projektu UD2 nie wskazano kosztów administracyjnych i dostosowawczych mających wpływ na realizację projektu ustawy. Ponadto w OSR nie wskazano źródeł danych oraz założeń przyjętych do wyliczenia wielkości kwot oraz limitów bezpiecznego kredytu 2 %;
 - projektu (UD418) nie podano żadnej kalkulacji skutków wejścia w życie regulacji dla sektora finansów publicznych i sektora przedsiębiorstw. Zapisano, że regulacja nie generuje wydatków po stronie budżetu państwa, a Fundusz Transformacji Śląska będzie dokapitalizowany ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Wskazano również, że projekt będzie wpływał bezpośrednio na duże przedsiębiorstwa, sektor małych i średnich przedsiębiorstw, przez zapewnienie im płynności finansowej w celu złagodzenia negatywnych skutków transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego, wiążącej się z potrzebą budowy nowych sektorów gospodarki, tworzeniem miejsc pracy. Przedsiębiorstwa te będą mogły korzystać z utworzonych i realizowanych przez Fundusz instrumentów wsparcia.

Po zakończeniu etapu uzgodnień międzyresortowych, w wyniku częściowego uwzględnienia uwag Koordynatora OSR, zaktualizowano OSR i określono wydatki budżetu państwa na poziomie 800 mln zł, w tym środki w wysokości 500 mln zł (przeznaczone na pokrycie kapitału zakładowego¹⁴⁴) miały pochodzić z Funduszu Inwestycji Kapitałowych, o którym mowa w art. 33 a ustawy z dnia 16 grudnia

¹⁴⁴ Przewidziano jednorazowe poniesienie kosztu inicjacyjnego związanego z utworzeniem spółki, a przed dokapitalizowaniem spółki, przewidziano przeprowadzenie testu prywatnego inwestora oraz sporządzenie Biznesplanu. Przewidziano finansowanie działań podejmowanych przez Fundusz z jego kapitału zakładowego jak również z wykorzystaniem mechanizmów dotacyjnych, gwarancyjnych, przekazywanie skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu. Minister Finansów będzie uzgadniał strategię w zakresie możliwego finansowania ze środków publicznych.

2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁴⁵. W OSR jednak nie wskazano sposobu ustalenia wysokości ww. wydatków oraz źródeł danych przyjętych do obliczeń założeń. Do kontroli nie przedstawiono również dokumentacji potwierdzającej zabezpieczenie środków z Funduszu Inwestycji Kapitałowych na nabycie i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym. W OSR nie określono przewidywanych kosztów utworzenia i rocznych kosztów działalności Funduszu Transformacji Śląska, w tym związanych z obsługą jego organów, na co wskazywał Koordynator OSR.

Przykład

- W OSR dla procedowanego przez MRiRW:
 - projektu UD480 nie wskazano m.in. wysokości niezyskanych przez rolników należności za sprzedawane produkty na skutek niewypłacalności podmiotów skupujących produkty rolne oraz kosztów i korzyści wynikających z działań KOWR (tj.: dochodzenia wierzytelności producenta rolnego do wysokości wypłaconych rekompensat; egzekucji nadmiernie lub nienależnie pobranej rekompensaty; nakładania i dochodzenia nałożonych na producentów rolnych kar pieniężnych). W związku z celem projektu, właściwe zwymiarowanie problemu i oszacowanie kwot niezapłaconych producentom rolnym było kluczowe do określenia wskaźnika wpłat przez podmioty skupujące na Fundusz Ochrony Rolnictwa by były one adekwatne do poziomu niewypłaconych należności. Bez rzetelnego przeprowadzenia tych czynności nie można było oszacować zarówno wysokości wpłat na ww. fundusz niezbędnych do jego zasilenia oraz minimalnej jego wielkości, pozwalającej na zaspokojenie potrzeb producentów rolnych z tym związanych. Na arbitralne ustalenie wielkości stawki wpłaty na fundusz, bez powiązania z problemem opisanym, świadczy fakt jej obniżenia w toku procesu legislacyjnego z 0,25 % do 0,125 %;
 - projektu UC79 nie uzasadniono określonej wartości opłaty (1 % od wartości netto) za wprowadzanie do obrotu środka ochrony roślin (kod CN 3808), stawki dopłaty do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych ekologicznym materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany początkowo na poziomie 20 %, a następnie zwiększonej do 60 % oraz stawki dopłaty do 1 ha upraw ekologicznych na poziomie 10 %; nie przedstawiono kalkulacji wyliczenia wydatków związanych

¹⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

z dodatkowymi etatami w Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

g) OKREŚLENIE PLANU EWALUACJI (pkt 11 OSR)

Zgodnie z Wytycznymi OW i KP (pkt 3.2. i 3.11.) należy opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie efektów wdrożenia (opisanych w pkt 2 OSR), które w miarę możliwości powinny być sformułowane w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie, zgodne z zasadą SMART. Jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników (z uwagi na zakres lub charakter projektu), należy to opisać. Najczęściej popełniane błędy obejmują podawanie zjawisk, zamiast wartości przyjmowanych, tj. np. określenie *spadek bezrobocia* lub *spadek przychodów* bez podania wielkości tego spadku.

Ewaluację efektów regulacji zaplanowano dla 13 badanych projektów¹⁴⁶. Mierniki realizacji celów regulacji określono dla 11, a wartości początkowe i docelowe określono dla sześciu. Określenie obu elementów tj. mierników wraz z wartościami pozwala w trakcie monitorowania funkcjonowania regulacji, na okresową ocenę osiągania zakładanych celów, a na etapie ewaluacji, na stwierdzenie czy założone cele zostały osiągnięte.

Brak mierników realizacji celów regulacji i niepodanie przyczyn braku możliwości ich określenia dotyczył dwóch procedowanych w MRiRW projektów (UD480, UD4a), a brak wartości początkowych i docelowych do mierników dotyczył ośmiu projektów¹⁴⁷, w tym wszystkich pięciu projektów procedowanych w MS (UD248, UD286, UD293, UC108 i UD435), dwóch w MRiRW (UD480 i UD4a) i jednego w MRiT (UD2).

Przykład

- W OSR dla projektu procedowanego w MRiRW (UD4a) w OSR wskazano, że *Funkcjonowanie projektowanych przepisów będzie oceniane na bieżąco* (UD4a) nie określając przy tym m.in. jakie elementy regulacji będą oceniane, kto będzie jej dokonywał i przy zastosowaniu jakich kryteriów oraz kiedy (jak często).
- W kolejnym projekcie MRiRW (UD480) wskazano, że *KOWR będzie prowadził monitoring liczby złożonych wniosków i kwot zgłoszonych należności. Pozyskane informacje będą wykorzystywane do celów informacyjno-sprawozdawczych. Prowadzony monitoring będzie służył*

¹⁴⁶ W tym projekt UC108, w przypadku, którego ewaluację zaplanowano przed rozpoczęciem uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

¹⁴⁷ Tj. projektów UD480 i UD4a procedowanych w MRiRW.

podejmowaniu decyzji przez Radę Ministrów w zakresie możliwych interwencji w zakresie obrotu gospodarczego.

W OSR nie określono skali zidentyfikowanego problemu nieotrzymywania przez rolników zapłaty za sprzedane produkty rolne od podmiotów skupujących, które stały się niewypłacalne, tj. nie podano liczby podmiotów, których problem dotyczy oraz wysokości niezyskanych przez nich należności z tego tytułu. Nie zwymiarowano również liczby rolników, którym uruchomiony Fundusz Ochrony Rolnictwa ma pomóc. Brak tych elementów bez określenia dodatkowych kryteriów (mierników) nie pozwoli na dokonanie ewaluacji efektów regulacji, bez względu na prowadzenie monitoringu powyższych elementów.

- Początkowo w MS nie zaplanowano ewaluacji projektu UC108, stąd nie określono jej mierników. W zaktualizowanej wersji OSR, przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji i opiniowania, zaplanowano dokonanie ewaluacji i do tego celu określono 10 mierników.
- W MS do żadnego z badanych projektów nie podano wartości początkowych i docelowych do określonych mierników. Wskazanie samych mierników do wykorzystania w ewaluacji projektów tj. np.: liczba nieletnich, wobec których orzeczono środek wychowawczy w odniesieniu do ogólnej liczby nieletnich (UD248); osoby fizyczne korzystające z usług firm pożyczkowych czy liczba instytucji pożyczkowych (UD286); liczba spraw wpływających do sądów dot. ochrony dóbr osobistych, roszczeń wynikających z prawa prasowego, odszkodowań za naruszenie dóbr osobistych, roszczeń pieniężnych z tytułu naruszenia dóbr osobistych (UD283); średni czas oczekiwania na odpowiedź z Krajowego Rejestru Karnego (UC108); liczba decyzji dotyczących wydania, odmowy wydania i cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności windykacyjnej czy liczba decyzji dotyczących wydania, odmowy wydania i cofnięcia licencji windykatora (UD435) bez określenia zakładanych poziomów wzrostu czy spadku lub też osiągnięcia docelowych wartości, nie pozwala zdaniem NIK na dokonanie oceny stopnia skuteczności wprowadzonych regulacji jedynie w oparciu o dane ustalone na określony czas.

Nie wszystkie projekty objęto uzgodnieniami wewnętrznymi

W każdym z objętych kontrolą ministerstw naruszono regulacje wewnętrzne odnoszące się do sposobu przeprowadzenia procesu legislacyjnego. Wewnętrzne przepisy ministerstw nie były respektowane w zakresie obowiązku przeprowadzania uzgodnień wewnątrzresortowych, udziału Zespołu ds. OSR w procesie legislacyjnym, terminów określających przeprowadzanie uzgodnień wewnątrzresortowych.

Uzgodnieniami wewnątrzresortowymi objęto 17 z 20 projektów procedowanych przez kontrolowane ministerstwa, w tym po pięć projektów w MF i MRiRW oraz cztery w MRiT (UD418, UD351, UD306, UD13) oraz trzy MS (UD293, UD248, UC108).

Przykład

W MF wszystkie badane projekty procedowano z naruszeniem wewnętrznych procedur dotyczących trybu postępowania legislacyjnego w MF, określonych w Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. a następnie w Schemacie procesu legislacyjnego z 2022 r., w tym:

- dla trzech projektów nie przeprowadzono uzgodnień wewnętrznych określonych w powyższych regulacjach, w tym projekt UD315 nie został skierowany do uzgodnień w ogóle, co było niezgodne z § 5 ust. 1 ww. Instrukcji, a dla dwóch pozostałych projektów przeprowadzono konsultacje w trybie roboczym, bez zachowania formalnego trybu, o którym mowa w Instrukcji (UC76 w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) i ww. Schemacie (UD4);
- dla dwóch projektów skrócono 7-dniowy termin uzgodnień wewnętrznych bez uzasadnienia lub uzasadniając bliskim terminem wejścia w życie procedowanego projektu, w przypadku projektu UD545 do trzech dni (w drugiej turze), a w przypadku projektu UD299 do pięciu dni, co było niezgodne z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.;
- projekt UD545 przekazano do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych oraz przekazano zaktualizowane Zgłoszenie do WPL RM, a następnie do Sekretarza SKRM, jeszcze przed upływem terminu wyznaczonego na zgłaszanie przez departamenty merytoryczne uwag w ramach uzgodnień wewnętrznych, co było niezgodne z § 8 ust. 1 i § 11 ust. 1 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.
- mimo nieuwzględnienia uwag departamentów MF wniesionych do projektu UD545, nie sporządzono protokołu rozbieżności ani nie poinformowano o przyczynach nieuwzględnienia uwag.

Przykład

W MRIT dla projektu UD2 nie przeprowadzono uzgodnień wewnętrznych, co było niezgodne z (§ 6 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt. 1 zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego MRIT w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych).

Przykład

W MRIRW nie skierowano trzech projektów (UC152/UC6, UC79 i UD4) do zaopiniowania przez Zespół ds. OSR, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 zarządzenia z 2017 r. i 2020 r.

Przykład

W MS cztery projekty procedowano z naruszeniem Zarządzeń z 2015 r. i 2021 r., w tym:

- dla dwóch projektów skrócono 7-dniowy termin uzgodnień wewnętrznych bez zgody członka kierownictwa Ministerstwa, w przypadku projektu UD293 do dwóch dni (w drugiej turze) i do czterech (w trzeciej turze), a w przypadku projektu UD248 nie określono go wcale, co było niezgodne z § 11 ust. 2 zarządzenia z 2015 r.;
- w przypadku projektu UD293, komórka wiodąca nie opublikowała w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL stanowisk podmiotów wyrażonych w konsultacjach publicznych i uzgodnieniach międzyresortowych oraz stanowiska Ministra Sprawiedliwości do powyższych uwag, co było niezgodne z § 15 zarządzenia z 2021 r.;
- w przypadku dwóch projektów nieterminowo (tj. nie na bieżąco) opublikowano w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL stanowiska podmiotów wyrażonych w wyniku opiniowania (UD293 i UD435) oraz w konsultacjach publicznych i w uzgodnieniach międzyresortowych (UD435), co było niezgodne z § 15 zarządzenia z 2021 r.

Ponadto w przypadku dwóch projektów (UD286 i UD435) do kontroli nie przekazano dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie procesu uzgodnień wewnątrzresortowych lub zgody Ministra Sprawiedliwości na pominięcie tego procesu (na co pozwalały wewnętrzne przepisy). W toku kontroli nie wyjaśniono przyczyn powyższego stanu.

**Ministerstwa zgłaszały
procedowane projekty
ustaw do wykazu prac
legislacyjnych RM**

W 20 badanych w ministerstwach projektach, zgodnie z § 25 pkt 1 Regulaminu pracy RM, występowało do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z wnioskiem o wpisanie projektów do WPL RM, załączając każdorazowo dokument OSR.

Wnioski o wprowadzenie projektu do WPL RM przedstawiano na formularzu, którego wzór był zamieszczony w BIP na stronie KPRM. Zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dotyczące 19¹⁴⁸ projektów ustaw nie zawierały informacji dotyczących: oddziaływania na życie społeczne nowych regulacji, spodziewanych skutków i następstwa nowych regulacji oraz sposobów mierzenia efektów nowych regulacji, stosownie do wymogów określonych w § 25a ust. 3 pkt 3, 4 i 5 Regulaminu pracy RM. Wynikało to z przyczyn niezależnych od ministerstw, ponieważ obowiązujący wówczas wzór formularza, nie zawierał powyższych elementów. Aktualizacja wzoru formularza i dostosowanie formularza do wymogów Regulaminu pracy RM nastąpiły w grudniu 2023 r. Wnioski do wszystkich badanych projektów ustaw zostały rozpatrzone przez Przewodniczącego ZPPR, a projektom nadano numery i wpisano do WPL RM. Przy rozpatrzeniu wniosków Przewodniczący ZPPR korzystał z opinii Szefa CAS, a następnie RCA, dotyczącej wniosku oraz załączonych dokumentów. W takcie kontroli ustalono, że proces wpisania procedowanych projektów trwał od kilku dni do kilku miesięcy. Wpływ na to miała m.in. konieczność aktualizacji wniosku lub załączonego do niego OSR.

Spośród badanych projektów, dwóm procedowanym w trakcie X kadencji Sejmu RP, nadano tak sam nr WPL RM. Projekty te były procedowane przez różnych ministrów w dwóch różnych Rządach. Wnioskodawcą *projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa* (UD4a) był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rządzie Mateusza Morawieckiego¹⁴⁹, natomiast Wnioskodawcą drugiego *projektu ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom* (UD4b) był Minister Finansów w rządzie Donalda Tuska¹⁵⁰.

**Procedowanie przez
KPRM projektów
ustaw niewpisanych
lub niezgłoszonych
do wykazu prac
legislacyjnych RM**

Spośród trzech badanych projektów ustaw procedowanych w KPRM, wnioski o ich wpisanie do WPL RM złożono jedynie w przypadku dwóch z nich (tj. projektu ustawy o lotach oraz projektu ustawy o Karcie Polaka).

¹⁴⁸ Z wyjątkiem projektu UD4b procedowanego przez MF w przypadku, którego zgłoszenie złożono (27 grudnia 2023 r.) na nowym formularzu uwzględniającym wymagane Regulaminem pracy RM elementy.

¹⁴⁹ Funkcjonującym w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.

¹⁵⁰ Funkcjonującym od 13 grudnia 2023 r.

Do wniosków złożonych na formularzu, którego wzór był zamieszczony w BIP na stronie KPRM, załączono OSR dla projektów. Projekt ustawy o Karcie Polaka, po kilkukrotnej aktualizacji wniosku¹⁵¹ został wpisany do WPL RM i nadano mu numer (UD488). Natomiast projekt ustawy o lotach nie został wpisany do WPL RM.

W wydanej w dniu 23 sierpnia 2019 r. opinii, Szef CAS zarekomendował Przewodniczącemu ZPPR ocenę pozytywną z uwagami, które dotyczyły nieprzedstawienia w OSR informacji o rozwiązaniach w innych krajach oraz konieczności wskazania dodatkowych obciążeń regulacyjnych podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji do Centralnego Rejestru Lotów. Choć wnioskodawca dokonał aktualizacji OSR, informacja o tym nie została przekazana do ZPPR.

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że brak wpisu projektu ustawy o lotach do WPL RM spowodowany był nieprzekazaniem przez Wnioskodawcę do komórki KPRM obsługującą pracę ZPPR, odpowiedzi na uwagi Szefa CAS, co warunkowało dokonanie takiego wpisu. Oświadczył również, że Wnioskodawca (Minister – członek RM Michał Dworczyk) skierował odpowiedź bezpośrednio do Szefa CAS, choć zgodnie z procedurą obiegu dokumentów, powinien przekazać ją do komórki KPRM obsługującej ZPPR. Szef CAS również nie przekazał odpowiedzi do ZPPR.

Pomimo braku wpisu do WPL RM w KPRM prowadzono dalsze prace nad projektem ustawy o lotach, w tym przekazano go do rozpatrzenia przez RM.

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że z posiadanej dokumentacji wynika, że intencją Ministra – członka RM Michała Dworczyka było skierowanie projektu ustawy (procedowanego w trybie odrębnym) bezpośrednio do rozpatrzenia przez RM, z uwagi na konieczność pilnego podjęcia działań naprawczych, które miały na celu wyjaśnienie wielu wątpliwości pojawiających się na przestrzeni lat, co do zasad organizowania w Polsce lotów z najważniejszymi osobami w państwie (loty HEAD).

W przypadku projektu ustawy oświatowej nie złożono wniosku o wpis do WPL RM w ogóle.

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że KPRM nie dysponuje dokumentami wyjaśniającymi powody niezłożenia ww. wniosku. Oświadczył również, że potrzeba pilnego rozpatrzenia projektu przez RM była podyktowana zagrożeniem procesu oceniania, klasyfikowania i promowania oraz egzaminowania uczniów wywołanym akcją protestacyjną nauczycieli wiosną 2019 r.

¹⁵¹ W tym: 21 września 2018 r., 12 lutego 2019 r. oraz 20 lutego 2019 r.

Przykład

- W dniu 20 sierpnia 2019 r. złożono wniosek o wpisanie do WPL RM projektu ustawy o lotach (procedowanego w KPRM), oraz jednocześnie skierowano go do rozpatrzenia przez RM. W dniu 21 sierpnia 2019 r. projekt ten został wycofany z porządku obrad RM (na prośbę Szefa KPRM – wnioskodawcy projektu) i tego samego dnia został ponownie skierowany w trybie odrębnym do rozpatrzenia przez RM z możliwością wniesienia uwag do 22 sierpnia 2019 r. do godz. 15.00. Przewodniczący ZPPR wystąpił do Szefa CAS o wyrażenie zgody na podjęcie decyzji o wprowadzeniu ww. projektu ustawy do wykazu bez opinii CAS, na co ten nie udzielił zgody.
- MS na etapie składania wniosków o wpisanie pięciu badanych projektów ustaw do WPL RM, posiadało opracowane już teksty projektów wraz z uzasadnieniami.
- Do wniosku o wpisanie do WPL RM projektu o lotach (procedowanego przez KPRM) oraz projektu UD293 (procedowanego przez MS) załączono sporządzone na ówczesnym etapie projekty ustaw wraz z uzasadnieniami.
- Projekt UD293 został wpisany do WPL RM (27 września 2021 r.) po ośmiu miesiącach od złożenia przez MS wniosku (22 stycznia 2021 r.) i jego aktualizacji (8 marca 2021 r.) oraz po wystosowaniu przez Sekretarza Stanu w MS do Przewodniczącego ZPPR dwóch pism przypominających o złożeniu wniosku i pilnym charakterze procedowanego projektu (23 lutego i 19 kwietnia 2021 r.) oraz skierowania pisma Ministra Sprawiedliwości do PRM (23 sierpnia 2021 r.).

OPINIA KOORDYNATORA OSR

**Etap opiniowania OSR
przez Koordynatora
OSR pominięto w co
trzecim badanym
projekcie ustawy**

Stosownie do 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM ¹⁵² z 23 badanych projektów ustaw przekazano, na etapie uzgodnień międzyresortowych, do zaopiniowania przez Koordynatora OSR dokumentu OSR. W pozostałych ośmiu projektach ustaw ¹⁵³ zastosowano tryb odrębny, w którym pominięto etap uzgodnień międzyresortowych i nie wystąpiono o opinię Koordynatora OSR ¹⁵⁴.

¹⁵² Tj. projektów: UD248, UD293, UC108, UD435, UC152/UC6, UC79, UD480, UD418, UD351, UC306, UD13, UD299, UD545, UC76, UD4.

¹⁵³ Tj. projektach: UD286, UD2, UD315, UD496, UD4, UD488 oraz projekt ustawy o lotach

¹⁵⁴ Konieczność uzyskania opinii Koordynatora OSR występuje w sytuacji, gdy projekt aktu normatywnego ma być skierowany do dalszych działań takich jak uzgodnienia, konsultacje czy opiniowanie. Jeśli projekt nie jest kierowany do tych działań, wówczas nie ma obowiązku wystąpienia o opinię Koordynatora OSR.

Do sześciu¹⁵⁵ (z 15 przekazanych) projektów Koordynator OSR nie przedstawił swojego stanowiska. Zgodnie ze § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM było to równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej¹⁵⁶.

Koordynator OSR zgłosił uwagi do dziewięciu projektów ustaw¹⁵⁷. Dotyczyły one m.in:

- oszacowania skali zmniejszenia przychodów podmiotów prowadzących młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz przeanalizowanie możliwości ograniczenia wydatków przez te jednostki w związku z mniejszą liczbą podopiecznych (UD248),
- uzupełnienia o szczegółową analizę przepisów polskiego prawa i praktykę organów państwa uniemożliwiających przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w serwisach społecznościowych, szczegółowego omówienia kontroli sądowej wobec działań podejmowanych przez usługodawców w ramach wewnętrznej procedury kontrolnej oraz działań organów i instrumentów prawnych przewidzianych w ustawie, przedstawienia aktualnego stanu prac i debaty publicznej w regulowanym obszarze na poziomie UE i wskazanie, dlaczego proponowane w projekcie aktu unijnego rozwiązania są niewystarczające z polskiego punktu widzenia, szczegółowego uzasadnienia oszacowania przewidywanych kosztów, w szczególności zwiększenia etatyzacji Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹⁵⁸, weryfikacji założonych kosztów zatrudnienia nowych pracowników, w świetle przeciętnego wynagrodzenia w UKE, oszacowania kosztów prowadzących internetowe serwisy społecznościowe związane z nakładanymi na nich obowiązkami (UD293),
- szerszego omówienia zadań na które Fundusz Transformacji Śląska może wydatkować środki, uwzględnienia dokapitalizowania powyższego funduszu ze strony Funduszu Inwestycji Kapitałowych, przedstawienia oszacowania przewidywanych kosztów utworzenia i rocznych kosztów działalności funduszu, w tym kosztów obsługi organów funduszu wraz ze źródłem finansowania oraz uzupełnienia OSR o przykłady przeprowadzonej transformacji energetycznej w innych państwach, szczególnie Unii Europejskiej, z uwzględnieniem aspektów okołospołecznych czyli pomocy w przekwalifikowaniu się pracowników sektora energetycznego (UD418),
- wyjaśnienia istotnego wzrostu podwyższenia premii termoizolacyjnej i remontowej, zastosowania do szacunków skutków finansowych maksymalnego wieku budynku, podwyższonej kwoty premii remontowej oraz oszacowania wartości środków zapisanych w KPO

¹⁵⁵ Tj. do projektów UD13, UC152/UC6, UC108, UD299, UD545 i UC76.

¹⁵⁶ W przypadku trzech projektów: UD299, UD545 i UC76 uwagi przedstawiły CAS lub RCL.

¹⁵⁷ Tj. do projektów: UD248, UD293, UD435, UD418, UD306, UD351, UD480, UC79, UD4.

¹⁵⁸ Dalej: UKE.

- o podatek od towarów i usług oraz wykazanie wydatków podmiotów z tego tytułu i dochodów budżetu państwa (UD351),
- wyjaśnienia przyjęcia różnych progów współczynnika RdD, tj. w przypadku wakacji kredytowych 35 %, a Funduszu Wsparcia Kredytobiorców 40 %; przedstawienia analizy wprowadzenia progu RdD w wysokości 35 % przy wakacjach kredytowych ze względu na sytuację różnych grup kredytobiorców (singli, gospodarstw dwuosobowych, czy rodzin z dziećmi), omówienia sposobu wyliczenia dochodu kredytobiorców, aktualnego stanu wykorzystania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz przewidywanego stopnia jego wykorzystania i przewidywanych do uzyskania środków Funduszu po zmianach; konieczności rezygnacji z rozbudowanego opisu w pkt 1 OSR funkcjonujących już rozwiązań; wskazania dlaczego wnioskodawca przyjął analogiczny odsetek uprawnionych przy szacowaniu wpływu rozwiązań na kredytobiorców, skoro wprowadzono przy wakacjach kredytowych kryterium RdD 35 %; wskazania mierników określenia efektów wdrożenia regulacji, zarówno w odniesieniu do zmian kryteriów dostępu do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców jak i proponowanych wakacji kredytowych w 2024 r. (UD4b).

Przykłady

- MS nie uwzględniło uwagi Koordynatora OSR dla projektu UD248 dotyczącej oszacowania skali zmniejszenia przychodów podmiotów prowadzących młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz przeanalizowania możliwości ograniczenia wydatków przez te jednostki w związku z mniejszą liczbą podopiecznych. Wyjaśniono, że podanie skali ograniczenia wydatków przez młodzieżowe ośrodki wychowawcze w związku z zakładanym zmniejszeniem liczby podopiecznych nie było możliwe. W ocenie Ministerstwa taki efekt z pewnością nastąpi jako konsekwencja zredukowania stanu kadry.
- MRiRW nie uwzględniło części uwag Koordynatora OSR dla projektu UD480, ponieważ dotyczyły szacunkowych danych zawartych w OSR dotyczących m.in. wartości niezapłaconych rolnikom należności oraz prognozowanych wydatków związanych z ponoszonymi karami, dla których Ministerstwo nie mogło określić szczegółowych wartości. Ostateczna wersja OSR zawierała informacje, które zostały oszacowane i przedstawione na podstawie dostępnych danych i raportów przygotowanych przez instytucje zewnętrzne.
- MRiT uwzględniło uwagi Koordynatora OSR dla projektu UD351 dotyczące wyjaśnienia istotnego wzrostu podwyższenia premii termoizolacyjnej (z 95,8 tys. zł do 179,7 tys. zł) i remontowej (z 59,7 tys. zł do 119,5 tys. zł), zastosowania do szacunków skutków

finansowych maksymalnego wieku budynku, podwyższonej kwoty premii remontowej oraz oszacowania wartości środków zapisanych w KPO o podatek od towarów i usług oraz wykazania wydatków podmiotów z tego tytułu i dochodów budżetu państwa.

W większości przypadków uwagi zgłaszane przez Koordynatora OSR były uwzględniane przez Wnioskodawców, zdarzały się jednak sytuacje, w których nie w pełni je uwzględniono. Najczęściej wynikało to z braku możliwości ich uwzględnienia na skutek nieposiadania odpowiednich informacji umożliwiających podanie danych o które wnioskował Koordynator OSR.

Do trzech projektów ustaw procedowanych w MF, których Koordynator OSR nie przedstawił opinii, stanowisko przedstawiło Rządowe Centrum Analiz. Jego spostrzeżenia dotyczyły m.in.: braku danych potwierdzających tezy zawarte w OSR (dużą dostępność alkoholu w Polsce, ograniczenie palenia papierosów przez nieletnich) i konieczności uzupełnienia OSR o dane historyczne dotyczące wpływu akcyzy na popyt na używki (UD299). Uwagi RCA nie zawsze były w pełni zrealizowane.

UZGODNIENIA MIĘDZYRESORTOWE I OPINIOWANIE

Ograniczone stosowanie procedury uzgodnień międzyresortowych i opiniowania

Spośród 23 badanych projektów do uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania o których mowa w § 35 i 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM, skierowano jedynie 15 projektów, procedowanych przez cztery ministerstwa¹⁵⁹. W pozostałych ośmiu przypadkach¹⁶⁰ (w tym wszystkich trzech badanych w KPRM), w związku z zastosowaniem trybu odrębnego, pominięto ten etap.

W ramach uzgodnień międzyresortowych wszystkie projekty ustaw wraz z OSR, stosownie do § 35 ust. 1 Regulaminu pracy RM, zostały przekazane członkom RM, Szefowi KPRM, Prezesowi RCL oraz Koordynatorowi OSR w KPRM. Natomiast w ramach opiniowania projekty przekazano do różnych organów i instytucji państwowych¹⁶¹. W przypadku czterech projektów procedowanych przez MS (UD248, UC108) i MF (UD299, UD545), nie przekazano ich do opiniowania do wszystkich organów określonych w § 38 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM, tj. do Prokuraturii Generalnej i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶². Ponadto projektu UD4b, procedowanego przez MF nie przekazano

¹⁵⁹ Tj. przez MF (UD299, UD545, UC76 i UD4b), MRiT (UD418, UD351, UD306 i UD522), MS (UD248, UD293, UC108 i UD435) oraz MRiRW (UC152/UC6, UC79 i UD480).

¹⁶⁰ Tj. projektach: UD286, UD2, UD315, UD496, UD4, UD488, projekt ustawy o lotach i projekt ustawy oświatowej.

¹⁶¹ W tym projekt UD545 (MF) został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 949)

¹⁶² z wyjątkiem projektu UD299. Dalej: Prezes UOKiK.

w ramach opiniowania do Europejskiego Banku Centralnego, co było wymagane § 51 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy RM i pomimo wskazania takiej konieczności przez Prezesa NBP. Ponadto projektu UD4b nie przekazano do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, pomimo że zakres przedmiotowy i problematyka ustawy, w tym skutki finansowe regulacji i jej wpływ na poziom dochodów jst, a także skutki dla gmin będących udziałowcami społecznych inicjatyw mieszkaniowych, spółek gminnych towarzystw budownictwa społecznego wskazywały na zasadność uzyskania takiej opinii. Na konieczność zaopiniowania projektu przez ww. Komisję wskazywało również RCL.

Termin na zajęcie stanowiska, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM¹⁶³ w ramach uzgodnień i opiniowania prawidłowo ustalono (w ramach I tury) dla pięciu projektów procedowanych w MRiRW (UD480 i UC79), w MRiT (UD306), w MS (UD248, UD293) i wynosił on 21 lub więcej dni. W pozostałych 10 przypadkach¹⁶⁴, bez szczegółowego uzasadnienia określono termin krótszy, liczący od 7 do 14 dni. W przypadku projektu UD435 w ogóle nie podano uzasadnienia określenia krótszego niż 21 dni terminu na zajęcie stanowiska, co było wymagane przepisami Regulaminu pracy RM. W pozostałych przypadkach, wnioskodawcy próbowali przedstawiać okoliczności uzasadniające skrócenie terminów, jednak ograniczały się one przede wszystkim do argumentów o pilności spraw lub specyfiki projektów. Zdaniem NIK, podanie jako przyczyny skrócenia terminów w procesie uzgodnień i opiniowania oraz konsultacji, pilnego terminu wejścia w życie projektowanych rozwiązań, nie ma charakteru szczegółowego uzasadnienia, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM¹⁶⁵. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy w ministerstwach nie potrafiono wskazać obiektywnych przyczyn, dla których rozpoczęcie prac nad projektami ustaw nie nastąpiło w okresach pozwalających na wejście przepisów w życie w oczekiwanych terminach przy jednoczesnym dochowaniu wszystkich wymogów w zakresie opiniowania, uzgodnień i konsultacji, określonych w Regulaminie pracy RM.

W przypadku trzech projektów, które ponownie przekazano (w ramach II tury) do uzgodnień (UD248, UD293 z MS i UC76 z MF) i opiniowania (UD293) wyznaczono 7 lub 11 dni na zgłoszenie uwag bez uzasadnienia tego terminu, co było niezgodne z § 48 ust. 4 w zw. z § 40 ust. 3 pkt 2

¹⁶³ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

¹⁶⁴ Tj. dla projektów procedowanych w MF (UD299, UD545, UC76 i UD4b), w MRiT (UD522, UD351 i UD418 dla uzgodnień), MRiRW (UC152), MS (UC108, UD435).

¹⁶⁵ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

Regulaminu pracy RM¹⁶⁶. Projekt UC76 został objęty III turą uzgodnień, w której na zajęcie stanowiska wyznaczono 3-dniowy termin.

W przypadku procedowanego przez MF projektu UD545, pomimo nieupłynięcia terminu określonego do zaopiniowania go przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, projekt został przekazany na posiedzenie RM bez opinii ww. Komisji. Wnioskodawca przekazując projekt do Sekretarza RM, poinformował, że należy spodziewać się negatywnej opinii. Opinia taka została wydana przez Komisję na posiedzeniu zorganizowanym kilka dni później.

NIK zauważa, że określony w § 38 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy RM wymóg zaopiniowania projektu ustawy przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt, odnosi się do rządowego procesu legislacyjnego, a opiniowanie poprzedza kolejne etapy obejmujące m.in. procedowanie przez właściwe komitety, komisję prawniczą, SKRM czy RM. Zastosowany powyżej tryb postępowania, tj. procedowanie bez opinii organu przewidzianego w tym procesie, ograniczał uczestnikom tego procesu możliwość zapoznania się i reakcji na tą opinię.

Przykłady

Uzasadnieniem wyznaczenia krótszego niż 21-dniowy termin na uzgodnienia i opiniowanie:

- w przypadku projektu UD4b (MF) wynoszącym 8 dni termin – była potrzeba wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy od dnia 1 marca 2024 r., aby możliwe było skorzystanie z tzw., wakacji kredytowych w I kwartale 2024 r. (proces uzgodnień i opiniowania rozpoczął 27 grudnia 2023 roku);
- w przypadku projektu UD545 (MF) wynoszącym 7 dni – było przyjęcie projektu ustawy przez RM w dniu 2 lipca 2019 r. i wejścia w życie 1 sierpnia 2019 r. (proces uzgodnień i opiniowania rozpoczął 11 czerwca 2019 r.);
- w przypadku projektu UC152 (MRiRW) wynoszącym 14 dni – była potrzeba wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia 2016/2031 oraz rozporządzenia 2017/625, które miały zacząć obowiązywać od dnia 14 grudnia 2019 r. (proces uzgodnień i opiniowania rozpoczął 18 marca 2019 r.);
- w przypadku projektu UC108 (MS) wynoszącym 14 dni – był pilny charakter prac legislacyjnych związanych z koniecznością

¹⁶⁶ Przepisy te wymagały podania szczegółowego uzasadnienia w przypadku określenia terminu krótszego niż 14 dni w przypadku przekazywania zmienionego projektu ustawy.

implementacji rozwiązań dyrektywy 2019/884 do dnia 28 czerwca 2022 r. (proces uzgodnień i opiniowania rozpoczęto 4 lutego 2022 r.).

Jedna tura opiniowania pozwoliła zakończyć etap uzgodnień międzyresortowych dla 10 projektów oraz etap opiniowania dla 14 projektów.

W przypadku projektu UC79 (MRiRW) dokonano istotnych zmian w projekcie, jednak zmienionego projektu nie przekazano do ponownych uzgodnień i opiniowania, do czego zobowiązują przepisy § 48 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pracy RM.

W projekcie UC79 wprowadzono zmiany obejmujące uzupełnienie implementowanych przepisów rozporządzenia 2018/848 o przepisy wynikające z delegowanego rozporządzenia 2021/1189, ustanawiającego system oceny, kontroli i certyfikacji materiału heterogenicznego oparty o Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Centralny Ośrodek Badania Roślin Uprawnych oraz jednostki certyfikujące, przypisując ww. niezbędne kompetencje do zapewnienia systemu oceny i rejestracji ekologicznego heterogenicznego materiału rozmnożeniowego roślin. Powyższe zmiany skutkowały pobieraniem opłat z tytułu ww. kontroli, stanowiących dochód dla sektora finansów publicznych.

Opiekun merytoryczny projektu (Naczelnik w DSJ) wyjaśnił, że powyższa zmiana dotyczyła materiału heterogenicznego i związane z nim kwestie, na ówczesnym etapie prac oraz wiedzy o tym materiale, były tematem zupełnie nowym i nieznanym, także na poziomie eksperckim. Powrót do pierwszych etapów procesu legislacyjnego, tj. do konsultacji i opiniowania, oznaczałby co najmniej półroczne opóźnienie w pracach nad projektem ustawy, a tym samym zagrożona była data implementacji prawa UE do polskiego porządku prawnego. Konsekwencją opóźnienia byłoby również ryzyko niewypłacenia wsparcia dla około 20 tys. rolników w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014–2020”. W związku z powyższym w ocenie osób prowadzących projekt, powrót do etapu konsultacji i opiniowania był zbyt ryzykowny. Nie spodziewano się również żadnego konkretnego wkładu lub opinii ze strony społecznej. Zmiana projektu była też nieznaczna i mało istotna.

W ramach uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania wśród uwag do treści projektów wniesiono również uwagi do dokumentu OSR. Zakres i ilość wniesionych uwag były różne ze względu na procedowany projekt oraz wnioskodawcę. Uwagi do projektów MRiT w niewielkim zakresie dotyczyły OSR, a tym samym nie wpływały istotnie na jego zmianę. W przypadku MRiRW, choć uwag do projektów zgłoszono wiele, to w małym zakresie dotyczyły one samych OSR. W przypadku projektów procedowanych przez pozostałe ministerstwa wniesiono szereg uwag,

w tym również do OSR. Przykładowo z dokumentacji opracowanej przez MS na kolejne etapy procesu legislacyjnego tj. np.: zestawienie uwag wynika, że do projektu UD293 zgłoszono 190 uwag z czego 10 dotyczyło OSR; do projektu UD248 – 136 uwag, w tym 13 dotyczyło OSR; do projektu UD435 – 94 uwagi z czego 16 dotyczyło OSR oraz do projektu UC108 – 48 uwag, w tym trzy dotyczyły OSR.

Natomiast w przypadku MF, nie wszystkie zgłaszane uwagi zostały przytoczone w dokumentacji sporządzanej na potrzeby kolejnych etapów prac legislacyjnych. Przykładowo do projektu UD4, w Raporcie z konsultacji i opiniowania przekazanym do rozpatrzenia przez SKRM, nie ujęto uwag Prezesa Narodowego Banku Polskiego¹⁶⁷.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego oświadczył, m.in., że pismo z uwagami Prezesa NBP zostało przekazane po terminie na składanie uwag, stąd uwag w nim zawartych nie uwzględniono. W piśmie kierującym projekt ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania określono, że nieprzekazanie stanowiska w wyznaczonym terminie zostanie uznane za uzgodnienie treści projektu ustawy, a w przypadku konsultacji publicznych za rezygnację z przedstawienia stanowiska.

NIK podkreśla, że wpływ na nieprzekazanie uwag NBP w terminie, mogło mieć wyznaczenie krótkiego, 8-dniowego terminu na ich zgłaszanie, obejmującego 5 dni roboczych. W efekcie skutkowało to nieobjęciem uwag NBP szczegółową analizą i pominięciem ich w dokumentach przekazanych do rozpatrzenia przez SKRM.

Uwzględnienie przez wnioskodawców uwag do OSR, zgłoszonych na tym etapie, przyczyniło się w końcowym efekcie do podniesienia jakości tego dokumentu. Dlatego też etap ten, jest niezwykle istotny z uwagi na jego wpływ na ostateczny kształt projektu ustawy oraz jego OSR.

Przykład

- W uwagach w zakresie OW wniesionych do dwóch projektów ustaw procedowanych przez MRiRW (UD480 i UD496) wskazano na niepełny zakres dokonywania OW oraz na nierzetelnie sporządzone dokumenty OSR. Uwagi do OSR do projektu UD480 dotyczyły m.in: nieokreślenia na jakie wartości niezapłaconych należności przedkłada się wskazana w OSR liczba ok. 40 upadłości podmiotów skupujących produkty rolne; niewyjaśnienia szacunków przyjętych do określenia wysokości kar pieniężnych; nieprzedstawienia prognoz wydatków związanych z ponoszonymi karami pieniężnymi; niewyjaśnienia w jaki sposób określono

¹⁶⁷ Dalej: Prezes NBP.

przewidywany wzrost cen żywności; niewskazania wpływu wprowadzenia ustawy na sądy gospodarcze; niezamieszczenia informacji w jaki sposób określono udział postępowań upadłościowych podmiotów prowadzących działalność w zakresie produkcji i dostarczania żywności na 9,65 % liczby wszystkich postępowań upadłościowych i czy w poprzednich latach ten udział kształtował się podobnie. Ministerstwo nie uwzględniło uwag.

Natomiast uwagi do projektu UD496 dotyczyły określenia wydatków w sposób niespójny z informacjami zawartymi w OSR (dodatkowe informacje) oraz na niewskazanie źródeł danych, na podstawie których wyliczono koszty obsługi wypłaty świadczeń. Uwagi uwzględniono na etapie skierowania projektu przez RM do Sejmu RP.

Przykład

- Wniesione przez Ministra Sprawiedliwości i Ministra Rozwoju i Technologii uwagi do OSR dla procedowanego przez MF projektu UC76 (w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) dotyczyły m.in.: poddania pogłębionym analizom możliwości wprowadzenia kryterium dochodowego w sprawie wakacji kredytowych, poprzez odpowiedni algorytm wyrażony stosunkiem wzrostu raty kredytu do dochodu kredytobiorcy. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości regulacje pomocowe powinny co do zasady dotyczyć osób doświadczających problemów płynnościowych, nie zaś z samego faktu bycia kredytobiorcą, dotyczy to zwłaszcza kredytobiorców o najwyższych dochodach. Wniesiono o rozważenie wyłączenia spod regulacji kredytów, wobec których nie występuje negatywny wpływ na wysokość raty podwyższanych stóp procentowych, tj. kredytów o stałej lub czasowo stałej stopie oprocentowania oraz kredytów walutowych. Uwagi te nie zostały uwzględnione.

Przykład

- W ramach procesu opiniowania, uwagi do projektu ustawy UD4b (MF) zgłosił m.in. Prezes Narodowego Banku Polskiego który zwrócił uwagę m.in. na: zmianę uwarunkowań dotyczących mechanizmu wakacji kredytowych, polegającą na spadku stóp procentowych, wzroście płac i spłacie części kredytów, co przy jednoczesnym niezdefiniowaniu dodatkowych warunków dochodowych, może powodować nieefektywną alokację pomocy i ingerować w mechanizm transmisji polityki pieniężnej; brak przesłanek uzasadniających przyjęcie różnych progów w dwóch instrumentach mających zbieżny cel, tj. pomocy kredytobiorcom mającym problemy ze spłatą rat oraz zbyt niskie kryterium RdD na poziomie

35 % (wakacje kredytowe); brak uzasadnienia dla kontynuacji wakacji kredytowych, wobec istnienia mechanizmu wsparcia kredytobiorców przeżywających częściowe trudności w regulowaniu zobowiązań wynikających z kredytów na cele mieszkaniowe oraz proponowanych zmian zwiększających jego dostępność. Dodatkowo zdaniem NBP pomoc dostępna w ramach projektu ustawy miałyby de facto ograniczyć wykorzystanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, na zasilenie którego banki poniosły znaczne koszty (na koniec października 2023 r. Fundusz dysponował kwotą 1,9 mld zł). Ponadto wskazano na brak uzasadnienia dla wydłużenia okresu wsparcia oraz zwiększania liczby rat pomocy, które mogą być umorzone. Zdaniem NBP za brakiem takiej potrzeby przemawia długi okres spłaty i wzrost wynagrodzeń, który nastąpi do rozpoczęcia spłaty wsparcia oraz zbyt niski nowy próg relacji kredytu do dochodów – 40 %. Przy udzielaniu wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, ustalenie progu na takim poziomie może powodować, że do pomocy będą uprawnieni kredytobiorcy zdolni do obsługi kredytu. Wskazano również, że próg ten jest niespójny z regulacjami nadzoru bankowego oraz wskazano na ryzyko znacznego ograniczenia dostępności kredytów mieszkaniowych, szczególnie dla gospodarstw o niższych i średnich dochodach.

Przykłady

- Wniesione uwagi do OSR dla procedowanego przez MS projektu UD248 dotyczyły przede wszystkim skutków finansowych wynikających z wprowadzenia w życie przepisów ustawy, w tym określenia źródeł finansowania poszczególnych działań, deklaracji o pokryciu wydatków w ramach posiadanych środków w poszczególnych częściach, tj. bez konieczności występowania o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel oraz rozszerzenia wykazu podmiotów, na które oddziałuje projekt o jednostki samorządu terytorialnego i wykazania liczby nieletnich z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanych, których sądy rodzinne będą mogły umieścić w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych. Uwagi zostały uwzględnione w całości lub w części.
- W OSR dla projektu UD435 (MS), uwagi odnosiły się m.in. do niedostatecznego udowodnienia ważnego interesu publicznego uzasadniającego konieczność ograniczenia prowadzenia działalności windykacyjnej; braku oszacowania kosztów utrzymania Centralnego Rejestru Przedsiębiorstw Windykacyjnych i Windykatorów oraz niewskazania części

budżetowej, która będzie obejmować dochód z tytułu wydania licencji windykatorka; uzupełnienia o deklarację w zakresie źródeł finansowania, że projektowane przepisy nie wywołają skutków finansowych w odpowiednich częściach budżetowych (dotyczących organów ścigania, prokuratury oraz sądów powszechnych a także KNF) i nie będą stanowiły podstawy do planowania zwiększonych wydatków w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych (pkt 6); wykazania szacunkowych kosztów MRiT związanych z wytworzeniem i utrzymaniem systemu i jego rozwój w kolejnych latach oraz kosztów Policji w związku z nałożeniem nowych obowiązków tj. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego osób windykatorków (OSR pkt 6); braku oceny wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w kontekście biur informacji gospodarczej (pkt 7 OSR); braku informacji w zakresie wpływu regulacji na rynek pracy (pkt 9). Powyższe uwagi, z wyjątkiem dwóch dotyczących części budżetowych, dla których opłata za wydanie licencji będzie stanowił dochód oraz deklaracji niewywołania skutków finansowych w odpowiednich częściach budżetowych, zostały częściowo uwzględnione. Nieuwzględnienie ww. uwag związane było z brakiem informacji z KNF o kosztach obsługi prowadzonych postępowań, ponieważ Komisja ta wyjaśniła, że nie powinna nadzorować przedsiębiorstw windykatacyjnych i nie podała takich danych.

- W projekcie UC108 (MS) uwzględniono uwagi do OSR wniesione przez Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i dokonano aktualizacji tego dokumentu m.in. poprzez określenie podmiotu (tj. MS) finansującego zakupu konwertera odcisków linii papilarnych.

Dla pięciu projektów, tj. dwóch z MRiRW (UD480 i UC152), dwóch z MS (UD248 i UD293) i jednego z MF (UC76) na podstawie § 44 Regulaminu pracy RM, zorganizowano konferencję uzgodnieniową z uczestnictwem podmiotów, które zgłosiły uwagi. Jednak w przypadku projektu UD480 do zaproszenia na konferencję uzgodnieniową MRiRW, wbrew wymogom § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM, nie załączyło zestawienia zgłoszonych uwag zawierającego stanowisko MRiRW wobec uwag, wskazujące co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia. Zgodnie z ww. wymogiem zestawienie zgłoszonych uwag powinno być przedstawione nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji.

Opiekun merytoryczny projektu UD480 wyjaśniła, że zestawienie uwag zgłoszonych w procesie uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych zostało udostępnione uczestnikom w dniu konferencji uzgodnieniowej.

W związku z niezgodnieniem wszystkich stanowisk, zgodnie z § 50 ust. 1 Regulaminu pracy RM do dwóch projektów (UD248 i UD293) opracowano protokoły rozbieżności, w których wskazano podmioty wraz ze zgłoszonymi uwagami, stanowiskiem oraz odpowiedzią zgłaszającego oraz kolejnym stanowiskiem MS.

W jednym przypadku (UD4b) pomimo rozbieżności stanowisk w MF nie opracowano wymaganego protokołu rozbieżności. Po przeprowadzeniu procesu uzgodnień, projekt UD4b skierowano do rozpatrzenia przez SKRM, informując, że uwagi zgłoszone m.in. przez RCL zostały uwzględnione, a projekt, uzasadnienie i OSR zostały odpowiednio zmodyfikowane. Procedując projekt na etapie SKRM, wiceprezes RCL poinformował Sekretarza SKRM o podtrzymaniu nieuwzględnionych przez MF uwag, zgłoszonych w toku uzgodnień. Powyższe wskazuje, że uwagi RCL z etapu uzgodnień nie zostały uwzględnione, a tym samym MF chcąc przekazać projekt na dalszy etap prac, zobowiązane było do sporządzenia wymaganego w takim przypadku, zgodnie z § 50 ust. 1 Regulaminu pracy RM protokołu rozbieżności. Nieuwzględnione uwagi RCL miały charakter merytoryczny i dotyczyły, m.in. konieczności wyjaśnienia nieuwzględnienia wpływu zmiany sytuacji finansowej kredytobiorcy na kontynuację korzystania z zawieszenia spłaty kredytu w kolejnych kwartałach roku 2024 r.; konieczności wyjaśnienia, w kontekście konstytucyjnej zasady równości, zasadności zróżnicowania sytuacji dotychczasowych i nowych beneficjentów ustawy oraz kredytobiorców, którzy dany wniosek już złożyli a nie został on rozpatrzony, i kredytobiorców, którzy złożą go w nowym stanie prawnym; uzupełnienia uzasadnienia o wyjaśnienie zamierzonego sposobu stosowania regulacji „za okres” przypadający przed jej wejściem w życie; wyjaśnienia interpretacji, doprecyzowania lub uzupełnienia brzmienia konkretnych przepisów.

Przykłady

- W protokole rozbieżności projektu UD248 wykazano trzy uwagi, z których żadna nie dotyczyła OSR.
- W protokole rozbieżności do projektu UD293 procedowanego w MS wykazano dwie uwagi Ministra Finansów. Pierwsza dotyczyła braku w projekcie ustawy budżetowej na 2022 r. środków z budżetu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁶⁸ na wydatki związane z utworzeniem przy niej Rady Wolności Słowa (tj. nowego organu administracyjnego, uprawnionego do wydania decyzji nakładającej na usługodawcę portali społecznościowych posiadającego co najmniej 1 mln zarejestrowanych użytkowników, administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązków określonych w projekcie ustawy). Druga uwaga obejmowała negatywną ocenę Ministra

¹⁶⁸ Dalej KRRiT.

Finansów¹⁶⁹ związaną ze zwiększeniem w sądownictwie i w KRRiT (na obsługę merytoryczną, administracyjną i biurową Rady Wolności Słowa) o 110 etatów.

Pierwszą uwagę uwzględniono i przesunięto wejście w życie ustawy na 1 stycznia 2023 r. Natomiast drugiej uwagi nie uwzględniono. W stanowisku MS wyjaśniono, że Rada Wolności Słowa ma być nowym organem kolegialnym, będącym organem administracji publicznej, więc jej utworzenie nie mogło wpłynąć niekorzystnie na działalność KRRiT i nie mogłoby odbywać się jej kosztem, zarówno w sferze zabezpieczenia środków na finansowanie wynagrodzeń, jak i na pozostałe wydatki bieżące.

Co trzeci
projekt ustawy
nie został skierowany
do konsultacji
publicznych

KONSULTACJE PUBLICZNE

Konsultacje publiczne o których mowa w § 36 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla 15 projektów procedowanych w czterech ministerstwach¹⁷⁰. Dla pozostałych ośmiu projektów pominięto ten etap w związku z zastosowaniem trybu odrębnego.

Choć spośród 15 projektów, jeden projekt (UD306 procedowany przez MRIT) został przekazany do konsultacji aż do 488 podmiotów, to powszechnym zjawiskiem było konsultowanie projektów ustaw w ograniczonym zakresie. Cztery projekty przekazano do konsultacji od dziewięciu do 25 podmiotów¹⁷¹, a sześć projektów do konsultacji od 26 do 50 podmiotów¹⁷².

Szerokie
konsultacje
publiczne
rzadkością

Prócz ww. projektu UD306, do szerszego grona podmiotów przekazano jedynie cztery projekty ustaw. Trzy projekty procedowane przez MRiRW przekazano do konsultacji od 60 do 90 podmiotów¹⁷³, a jeden projekt procedowany przez MS¹⁷⁴ do 59 podmiotów.

¹⁶⁹ W związku z ogłoszonymi przez RM pod koniec listopada 2021 r. działaniami w ramach tzw. tarczy inflacyjnej, zakładającymi m.in. oszczędności w administracji publicznej, ograniczenie tworzenia nowych etatów czy urzędów, stosowanie zasady 1 za 1 (nowy etat za zlikwidowanie innego lub znalezienie odpowiedniej przestrzeni finansowej w ramach już posiadanych środków).

¹⁷⁰ Tj. projektów MF (UD299, UD545, UC76 i UD4b), MRiT (UD418, UD351, UD306 i UD522), MS (UD248, UD293, UC108 i UD435) oraz MRiRW (UC152/UC6, UC79 i UD480).

¹⁷¹ W tym: UD545 (MF) konsultowano z dziewięcioma podmiotami, UD299 (MF) z 11 podmiotami, UD293 i UD435 (MS) z 25 podmiotami.

¹⁷² W tym: UC79 (MF) konsultowano z 28 podmiotami w pierwszej turze (33 podmiotami w drugiej turze i 10 w trzeciej turze), UD4b (MF) z 31 podmiotami, UD418 (MRiT) z 32 podmiotami, UC108 (MS) z 33 podmiotami oraz UD 351 i UD522 (MRiT) z 45 podmiotami.

¹⁷³ W tym: UC152/UC6 konsultowano z 96 podmiotami, UC79 z 95 podmiotami, a UD480 z 65 podmiotami (35 podmiotami w drugiej turze).

¹⁷⁴ Tj. projekt UD248.

Ponadto jeden projekt konsultowano¹⁷⁵, na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁷⁶, również z organizacjami związkowymi.

Żadne z ministerstw do badanych projektów, nie przeprowadziło prekonsultacji, tj. konsultacji na etapie poprzedzającym wpis do WPL RM i przygotowanie projektu.

Wyboru podmiotów do konsultacji badanych projektów, dokonano na podstawie prowadzonego przez MRIT *Wykazu podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych*¹⁷⁷ i wykorzystywanego przez inne ministerstwa, w tym MRiRW¹⁷⁸ lub wewnętrznie prowadzonej w MS *Listy organizacji pozarządowych oraz innych współpracujących podmiotów*.

Krótkie terminy na zajęcie stanowiska

Dla dziewięciu projektów procedowanych przez trzy ministerstwa¹⁷⁹, poprawnie wyznaczono termin na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji, o którym mowa § 129 Regulaminu pracy RM¹⁸⁰, wynoszący 21 lub więcej dni. Dla pozostałych sześciu projektów wyznaczono terminy od 7 do 14 dni na zajęcie stanowiska, podobnie jak miało to miejsce na etapie uzgodnień międzyresortowych i opiniowania, bez szczegółowego uzasadnienia. Uwagi zgłoszone po wskazanym terminie do trzech projektów procedowanych w MF (UD299, UD545, UD4b) nie zostały ujęte w raportach z konsultacji.

Zazwyczaj jedna tura konsultacji publicznych

W zdecydowanej większości konsultacje publiczne zakończono po przeprowadzeniu jednej tury opiniowania (13 projektów¹⁸¹). Natomiast opiniowanie pozostałych dwóch projektów zakończono po dwóch (UD480 – MRiRW) lub trzech (UD4b – MF) turach opiniowania.

Przykład

W ramach konsultacji publicznych do projektu UD293, procedowanego przez MS, osiem podmiotów¹⁸² złożyło list otwarty organizacji branżowych postulujący zaniechanie prac nad

¹⁷⁵ Tj. projekt UD248 procedowany przez MS.

¹⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 854, ze zm.

¹⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>.

¹⁷⁸ W przypadku projektu UD480.

¹⁷⁹ Tj. projekty procedowane przez MRIT (UD418, UD306, UD522), MRiRW (UC152/UC6, UC79, UD480) oraz MS (UD248, UD293, UD435).

¹⁸⁰ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

¹⁸¹ W tym dla projektu UC79, którego treść została istotnie zmieniona i powinna być poddana drugiej turze konsultacji i opiniowania, co opisano w ppkt 5.2.1.6. niniejszej informacji.

¹⁸² Tj. Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska, Konfederację Lewiatan, Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Cyfrowa Polska, Krajową Izbę Gospodarczą, Izbę Wydawców Prasy oraz IAA Polskie Międzynarodowe Stowarzyszenie Reklamy.

tw. ustawą wolnościową argumentując to dublowaniem rozwiązań z Aktu o usługach cyfrowych, niewspółmiernym obciążaniu usługodawców, szkodliwością dla całego rynku internetowego i niezagwarantowaniu odpowiedniej ochrony użytkownikom serwisów społecznościowych.

W związku z kontynuacją prac nad projektem ustawy (w ramach drugiej tury uzgodnień międzyresortowych)¹⁸³, sygnatariusze poprzedniego listu wraz z nowymi podmiotami¹⁸⁴ wystosowali Apel organizacji praw człowieka i organizacji branżowych do Prezesa RM o zaniechanie prac nad projektem ustawy. W ocenie powyższych podmiotów projekt, wbrew deklaracjom projektodawców z dużym prawdopodobieństwem miał przyczynić się do wprowadzenia arbitralnej kontroli politycznej nad swobodą wypowiedzi w Internecie oraz wprowadzenia rozwiązań niezgodnych z prawem UE. Apel przekazano do Ministra Sprawiedliwości i zobowiązano do udzielenia odpowiedzi.

Sekretarz Stanu w MS nie zgodził się z тезami przedstawionymi w apelu oraz za niezrozumiałe uznał zarzuty co do arbitralności kontroli decyzji usługodawców. Wyjaśnił, że w pracach legislacyjnych brano pod uwagę toczące się negocjacje nad Aktem o usługach cyfrowych, jednak nie można było wskazać, kiedy oraz w jakim ostatecznie kształcie regulacja ta wejdą w życie. Projekt ustawy uwzględnia polską specyfikę oraz problemy jakich doznają polscy użytkownicy, natomiast projekt Aktu o usługach cyfrowych kładzie nacisk na zwalczanie nielegalnych treści, nie uwzględniając dostatecznie problematyki ochrony wolności słowa w Internecie. Projekt ustawy reguluje wiele kwestii, które nie są przedmiotem unijnego aktu (tj. ślepy pozew, postępowanie przed organem rozpatrującym skargi o przywrócenie dostępu do treści po jej usunięciu).

W sporządzonym raporcie z konsultacji publicznych zamieszczono informację jedynie o liście otwartym, jednak nie przedstawiono stanowiska MS do uwag w nim zawartych. Nie poinformowano również o wystosowaniu powyższego apelu.

Wszystkie ministerstwa korzystały wyłącznie z tradycyjnej metody konsultacji polegającej na udostępnianiu projektów w BIP na stronie

¹⁸³ W ramach konsultacji publicznych nie przeprowadzano drugiej tury.

¹⁸⁴ Tj. IAB Polska, Fundacja Panoptykon, Fundacja Moje Państwo, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Polska Izba Książki, Polska Izba Wydawców Prasy, Pracodawcy RP, Związek Cyfrowa Polska, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

podmiotowej RCL w serwisie RPL oraz w BIP na stronach poszczególnych ministerstw, co stanowiło minimum określone w Wytycznych OW i KP.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano by dla badanych projektów konsultacje publiczne, w tym przeprowadzone z ograniczoną liczbą podmiotów zaproszonych do nich (10 przypadków) oraz ze skróconym terminem na zajęcie stanowiska (sześć przypadków), wpłynęły w istotny sposób na badane projekty i sporządzony dokument OSR. Podmioty uczestniczące w procesie konsultacji publicznych praktycznie nie zgłaszały uwag do OSR, a tym samym do sposobu przeprowadzonej OW. Jedną z przyczyn tej sytuacji zdaje się być angażowanie tych podmiotów do procesu konsultacji dopiero na etapie gotowego już aktu normatywnego, co z natury rzeczy zmniejsza zainteresowanie samym OW. Zwiększenie oczekiwań partnerów społecznych mogłoby skutkować zwiększeniem wagi jaką do dokonywania OW przykładają urzędnicy oraz kierownictwo ministerstw.

W ramach konsultacji badanych projektów zgłoszono szereg uwag, które praktycznie w całości dotyczyły treści regulacji. Uwagi w zakresie OW i sporządzonego OSR zgłoszono jedynie do dwóch projektów, w tym jednego MF (UD4b) oraz jednego MS (UD435).

Przykład

Uwagi do projektu UDb4 uwagi zgłosiły Związek Banków Polskich oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, które zwróciły uwagę m.in. na:

- nieujęcie w OSR ryzyka konieczności dokonania dopłat do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców na poziomie 4 mld zł rocznie, co było efektem m.in. zwiększenia wykorzystania wsparcia z Funduszu i konieczności wprowadzenia progu kwotowego kredytu;
- niedoszacowania kosztów przedłużenia wakacji kredytowych przedstawionych w OSR. Zgodnie z OSR z 2022 r. przy założeniu skorzystania z pomocy dla kredytobiorców przez 50 % uprawnionych koszt dla sektora bankowego miał wynieść ok. 4 mld zł. Łączny koszt dla sektora bankowego w 2022 r. oszacowano na ok. 8,9 mld zł. Rzeczywisty koszt wyniósł jednak 12,8 mld zł i był o 44 % wyższy od szacowanego (z wykorzystaniem wskaźników partycypacji osób uprawnionych poniżej 70 % w większości banków).

MF powyższych uwag nie uwzględniło, a w raporcie z konsultacji publicznych nie wyjaśniło przyczyn ich nieuwzględnienia.

- Uwagi do procedowanego przez MS projektu UD435 (zgłoszone przez Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce) dotyczyły nieuwzględnienia w OSR skutków ustawy dla osób zadłużonych,

które chcą dobrowolnie regulować swoje zobowiązania oraz konsekwencji wykluczenia z możliwości podejmowania działań windykacyjnych wobec określonej w projekcie grupy osób (tj. osób niepełnosprawnych, osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, osób powyżej 75 roku życia). Konsekwencje te w przypadku instytucji finansowych oznaczały zmniejszenie liczby klientów korzystających z oferty instytucji finansowych, a w przypadku tej grupy osób oznaczały niekierowanie w ogóle do niej oferty produktów finansowych z uwagi na ryzyko braku wyegzekwowania należności od nich.

Uwagę dotyczącą konsekwencji wyjęcia określonej grupy osób spod czynności windykacyjnych uwzględniono, a OSR zaktualizowano. Natomiast uwagi o braku opisanego skutku dla osób zadłużonych, które zamierzają dobrowolnie regulować swoje zadłużenie nie uwzględniono, ponieważ jak przedstawiono w stanowisku zaprezentowanym w zestawieniu uwag, projekt ustawy zakładał istnienie windykacji polubownej, a tym samym nie wpływał na dobrowolne regulowanie zobowiązań.

W MF stosowano praktykę kierowania projektów ustaw na dalsze etapy procesu legislacyjnego, w trakcie prowadzonych konsultacji publicznych, co ustalono na przykładzie dwóch projektów (UD545, UC76).

Przykład

- W przypadku projektu UD545, w trakcie prowadzonych konsultacji publicznych wystąpiono do Sekretarza SKRM z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, tj. bez wyników konsultacji i opiniowania. Za zgodą Przewodniczącego SKRM Komitet rozpatrzył projekt niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 Regulaminu pracy RM (nie zawierający informacji o przeprowadzonych konsultacjach publicznych i opiniowaniu). Nie kwestionując formalnej poprawności i możliwości zastosowania powyższego trybu, NIK zwraca uwagę na fakt, że żadna z uwag zgłoszonych w toku konsultacji i opiniowania nie została uwzględniona, co wskazuje na ograniczone osiągnięcie celu konsultacji opisanego w Wytocznych OW i KP oraz na ich niewielkie znaczenie w procesie dokonywania OW.
- W przypadku projektu UC76, w trakcie prowadzonych konsultacji publicznych skierowano go do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM, informując przy tym, że przepisy w zakresie pomocy kredytobiorcom są w trakcie uzgodnień i konsultacji publicznych.

Po przeprowadzeniu konsultacji publicznych dla każdego z badanych projektów, stosownie do § 51 ust. 1 Regulaminu pracy RM, sporządzono raport z konsultacji i opiniowania. Raporty zawierały różny zakres uszczegółowienia, jednak we wszystkich z nich wskazano podmioty zaproszone do konsultacji publicznych i opiniowania. Ponadto w raportach z konsultacji publicznych sporządzonych do 11 projektów (w tym do wszystkich projektów procedowanych przez MRiT i MRiRW) omówiono wyniki konsultacji publicznych poprzez wskazanie stanowisk lub opinii zgłoszonych w toku tego etapu, podmiotów je przedstawiających oraz odniesiono się do tych stanowisk i opinii.

Natomiast raporty z konsultacji do pozostałych czterech projektów ustaw nie zawierały wszystkich powyższych elementów, wymaganych § 51 ust. 2 Regulaminu pracy RM. W trzech raportach z konsultacji sporządzonych do projektów procedowanych przez MF (UC76, UD4, UD545) odniesiono się do uwag w sposób ogólnikowy, bez wskazania autorów konkretnych uwag i uzasadnienia przyczyn rozstrzygnięcia. Nie uwzględniono w nich wszystkich zgłoszonych w toku konsultacji uwag tj. np. stanowiska Prezesa UOKiK (UD545), co było szczególnie pożądane w sytuacji wyznaczenia bardzo krótkiego terminu na zgłaszanie uwag i nieuwzględnienia istotnej części z nich. W raporcie do projektu UD293 (MS) nie zamieszczono opisu zgłoszonych uwag oraz odniesienia się do nich Ministra Sprawiedliwości. W raporcie wskazano za to zmiany w samym projekcie jakich dokonano w wyniku złożonych uwag. Z takiego opisu nie wynikało, ile uwag złożono, kto je złożył, czego dotyczyły oraz które z nich zostały uwzględnione, a które nie i z jakich powodów.

Zgodnie z zasadami przygotowania raportu z konsultacji publicznych, opracowanymi przez KPRM¹⁸⁵, poprawnie sporządzony raport powinien zrelacjonować wszystkie pozyskane w toku konsultacji publicznych i opiniowania stanowiska. Pominięcie lub nadmiernie uproszczenie opisów powodują, że raport nie spełniał swoich celów jakimi są:

- usystematyzowanie wiedzy na temat zgłoszonych uwag i zajętego wobec tych uwag stanowiska;
- zapewnienie organom rozpatrującym projekt na dalszych etapach prac informacji o tym, jakie zmiany wprowadzono do projektu pod wpływem zgłoszonych w konsultacjach publicznych lub opiniowaniu uwag oraz jakich uwag nie uwzględniono i z jakich przyczyn,
- publiczne udostępnienie (umożliwiające wszystkim zainteresowanym, a przede wszystkim osobom i podmiotom, które brały udział w konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu, weryfikację czy

¹⁸⁵ W skrypcie *Przeprowadzenia szkoleń dla pracowników administracji publicznej z zakresu konsultacji publicznych*. Źródło: www.gov.pl/web/sluzbacywilna/przeprowadzenieszkolen-dla-pracownikow-administracji-publicznej-z-zakresu-konsultacji-publicznych (na dzień 26 września 2024 r.)

raport rzetelnie oddaje rezultaty przeprowadzonych procesów i czy deklarowane zmiany zostały rzeczywiście do projektu dokumentu rządowego wprowadzone).

Zatem raport pełni ważną funkcję dla organu wnioskującego, organów rozpatrujących projekt na dalszych etapach prac legislacyjnych oraz dla szerokiego grona osób i podmiotów zaangażowanych w opiniowanie, konsultowanie projektu lub po prostu obserwujących proces legislacyjny i stanowi ważny mechanizm zapewnienia transparentności tego procesu.

W Wytycznych OW i KP określono Siedem Zasad Konsultacji, w tym min. *zasadę responsywności* oraz *zasadę poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego*. Zgodnie z *zasadą responsywności*, każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego). Jeżeli istnieje taka możliwość, dobrze jeśli taka informacja trafia do każdego z uczestników indywidualnie (np. drogą powiadomienia mailowego). Jednak nie ma przeciwwskazań, by uwagi o podobnej wymowie traktować zbiorczo, istotne jest by każda jakościowo odrębna grupa uwag została opatrzona odpowiedzią ze strony organizatorów konsultacji. Podstawą jest jednak upublicznienie podsumowania konsultacji w łatwo dostępnym miejscu. Najważniejsze, by do uczestników konsultacji dotarł komunikat, że podsumowanie jest już dostępne i gdzie można się z nim zapoznać. Natomiast *zasada poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego* zakłada m.in., iż celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji, a autor nieuwzględnionych uwag powinien dowiedzieć się jakie stały za tym przesłanki. Upublicznienie informacji zwrotnej na temat wyników konsultacji jest bardzo ważne, nie tylko jeśli chodzi o podmioty, które w nich uczestniczyły, ale także wszystkich innych zainteresowanych, którzy z różnych powodów mogli w samych konsultacjach nie wziąć udziału, ale interesują się danym tematem i będą poszukiwać informacji na temat przebiegu prac nad konsultowanym zagadnieniem.

Powszechną praktyką stosowaną przez wszystkie kontrolowane ministerstwa¹⁸⁶ było udzielanie odpowiedzi w formie zbiorczej, w postaci udostępniania raportu z konsultacji w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL. Jednak i w tym obszarze popełniono błędy.

Raporty czterech badanych projektów choć ostatecznie zostały opublikowane w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL, to nie z inicjatywy wnioskodawców. Raporty zostały opublikowane przez kolejnych uczestników procesu legislacyjnego jako dokumenty uzupełniające wniosek o rozpoczęcie kolejnych etapów prac legislacyjnych. Raporty z konsultacji do dwóch

¹⁸⁶ Wyjątkiem było udzielenie przez MS odpowiedzi na apel 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych o zaniechanie prac nad projektem ustawy UD293, do czego Minister Sprawiedliwości został zobowiązany przez KPRM

badanych projektów¹⁸⁷ zostały opublikowane kilka miesięcy po zakończeniu konsultacji publicznych, na etapie rozpatrywania projektów przez SKRM, a dwa kolejne projekty¹⁸⁸ na etapie rozpatrywania przez RM.

KOMITETY RADY MINISTRÓW, KOMISJA PRAWNICZA, RADA MINISTRÓW

Najczęściej pomijany etap procesu legislacyjnego

Stosownie do wymogów Regulaminu pracy RM:

- dwa projekty MS (UC108, UD435¹⁸⁹) przekazano do rozpatrzenia przez Komitet RM do spraw Cyfryzacji;
- dwa projekty, w tym jeden MRiT (UD418) i jeden MF (UC76) zostały skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM;
- cztery projekty, w tym dwa MRiRW (UC152/UC6 oraz UC79), jeden MF (UC76), jeden MS (UC108), zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów do spraw Europejskich;
- cztery projekty MRiRW (UD496, UD480, UC152/UC6, UC79) skierowano do opiniowania Komitetu Społecznego RM;
- 9 projektów, w tym trzy MRiT (UD306, UD351, UD13), dwa MF (UC76, UD4b), dwa MRiRW (UC152/UC6, UC79), dwa MS (UD248 i UD286) przekazano do rozpatrzenia przez komisję prawniczą przy RCL;
- 15 projektów, w tym: cztery MRiT (UD418, UD306, UD351 i UD13), cztery MS (UD248, UD286, UD293¹⁹⁰, UC108), trzy MF (UD545, UC76, UD4b), trzy projekt MRiRW (UD480, UC152/UC6, UC79) i jeden KPRM (UD488) wniesiono do rozpatrzenia przez SKRM;
- 21 projektów, w tym pięć MF (UD299, UD315, UD545, UC76 i UD4b), pięć MRiT (UD418, UD306, UD351, UD13, UD2), pięć projektów MRiRW (UD496, UD480, UC152/UC6, UD4a, UC79), trzy projekty MS (UD248, UD286 i UC108), trzech KPRM (projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej, UD488) zostało przekazanych Radzie Ministrów, która podjęła decyzje o ich skierowaniu do Sejmu RP.

W związku z zastosowaniem trybu odrębnego, o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM:

- 7 projektów zwolniono z rozpatrzenia przez SKRM lub właściwy komitet (UD496, UD4a, UD2, UD299, UD315, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej);
- 10 projektów zwolniono z rozpatrzenia przez komisję prawniczą (UC108, UD480, UD496, UD4a, UD2, UD418, UD299, UD315, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej);

¹⁸⁷ Tj. procedowanego przez MRiT projektu UD351 i procedowanego przez MS projektu UD293.

¹⁸⁸ Tj. procedowanego przez MRiT projektów UD13 i UD418.

¹⁸⁹ Prace legislacyjne nad tym projektem zakończono na tym etapie.

¹⁹⁰ Prace legislacyjne nad tym projektem, w związku z brakiem rozstrzygnięcia przez SKMR (stwierdzono rozbieżności stanowisk) zakończono na tym etapie.

- 11 projektów zwolniono z uzyskania potwierdzenia przez SKRM (UD286, UC108, UD480, UD4a, UD418, UD299, UD315, UD4b, projekt ustawy o lotach, projekt ustawy oświatowej, UD488).

Ustalone nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły nieskierowania projektów ustaw do opiniowania wszystkich właściwych komitetów.

Przykłady

- Trzech procedowanych przez MF projektów (UD545, UD315, UD4b) nie przekazano do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM, choć ich skutki (koszty) oszacowano na 2454 mln zł rocznie (UD545) oraz 1450,3 mln zł w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Zgodnie Zarządzeniem Nr 131 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. Komitet rozpatruje w szczególności projekty dokumentów rządowych o przewidywanych skutkach finansowych w wysokości przekraczającej 500 mln zł rocznie. Projekt UD4b posiadał analogiczne rozwiązania z zakresu pomocy kredytobiorcom ujętych w projekcie UD4, który został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet.
- Żadnego z badanych w MF projektów (UD299, UD315, UD545, UC76 i UD4b) nie skierowano do rozpatrzenia przez Komitet Społeczny RM mimo, zakres przedmiotowy badanych projektów odnoszący się do: zmniejszenia spożycia używek, ochrony zdrowia młodych osób (UD299); ochrony gospodarstw domowych, wsparcia grup słabszych ekonomicznie, stabilizacji cen żywności (UD315); ulgi dla młodych dotyczącej poprawy sytuacji dochodowej społeczeństwa, jakości życia i warunków życia oraz wspierania aktywności zawodowej (UD545), zapewnienia pomocy kredytobiorcom w związku z pogorszeniem się warunków spłaty mieszkaniowych kredytów hipotecznych (UC76 i UD4b) wpisywał się w obszar działania tego Komitetu. Zgodnie z Zarządzeniem nr 205 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. do zadań Komitetu należały m.in. sprawy z zakresu poprawy sytuacji rodzin w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sytuacji demograficznej i dochodowej społeczeństwa, jakości życia i warunków życia. Ponadto na konieczność zaopiniowania projektu UD545 przez Komitet Społeczny RM, wskazał Sekretarz Komitetu Społecznego RM.
- Również dla wszystkich projektów z MF (UD299, UD315, UD545, UC76 i UD4b) nie wystąpiono z wnioskiem do Prezesa RCL o skierowanie ich do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną, mimo, że zgodnie z wymogiem określonym w § 37 Regulaminu pracy RM, projekt ustawy

o istotnych skutkach społecznych lub gospodarczych należało skierować do zaopiniowania do tego organu.

- W wyniku zgłaszanych uwag do projektu UD294 na etapie SKRM, MS dwukrotnie zmieniał projekt oraz trzykrotnie wносиł autopoprawki. Ostatecznie, w związku z rozbieżnościami stanowisk (sporządzono protokół rozbieżności) projekt nie uzyskał akceptacji SKRM i pozostał bez rozpatrzenia. W związku z tym w lutym 2023 r. Minister Sprawiedliwości wystąpił do Prezesa RM o podjęcie niezbędnych działań w celu jak najszybszego przyjęcia przez RM projektu, który mimo wyjaśnienia lub uzgodnienia wszystkich dotychczas zgłoszonych uwag, nie został rozpatrzony przez SKRM. Do kontroli nie przedstawiono odpowiedzi Prezesa RM. W związku z brakiem rozstrzygnięcia Stałego Komitetu RM, prace legislacyjne nad tym projektem zakończono na tym etapie.

5.2.2. DOKONYWANIE PRZEZ KPRM OCENY DOKUMENTU OSR DLA PROJEKTÓW USTAW, DLA KTÓRYCH MINISTROWIE – CZŁONKOWIE RM BYLI WNIOSKODAWCAMI

Opiniowanie przez KPRM OSR dla projektów aktów normatywnych

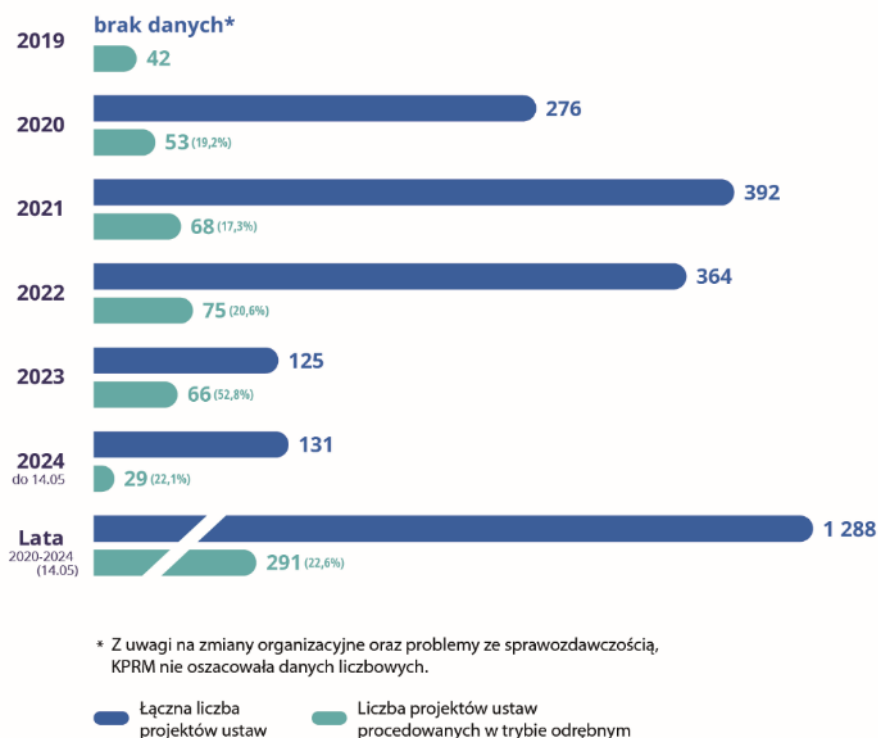
W latach 2020–2024 (do 14 maja)¹⁹¹ w ramach rządowego procesu legislacyjnego, pracownicy KPRM¹⁹² zaopiniowali OSR dla 6761 projektów aktów normatywnych, w tym 1288 projektów ustaw (19,1 %) z czego: w 2020 r. – 1256 (w tym 276 projektów ustaw tj. 22,0 %), w 2021 r. – 1599 (w tym 392 projektów ustaw, tj. 24,5 %), w 2022 r. – 1849 (w tym 364 projektów ustaw, tj. 19,7 %), w 2023 r. – 1488 (w tym 125 projektów ustaw, tj. 8,4 %) i do 14 maja 2024 r. – 569 (w tym 131 projektów ustaw, tj. 23,0 %).

Infografika 8

[Liczba OSR opiniowana i oceniana w KPRM](#)

¹⁹¹ KPRM nie dysponował danymi liczbowymi za 2019 r. z uwagi na brak sporządzania sprawozdawczości w tym zakresie, co wynikało ze zmian organizacyjnych w KPRM.

¹⁹² Tj. Departamentu Oceny Skutków Regulacji (DSR), a od 26 marca 2024 r. Departamentu Oceny Skutków Regulacji i Analiz (DORA).



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Co piąty procedowany projekt ustawy objęty trybem odrębnym

Kontrola wykazała nagminne stosowanie w rządowym procesie legislacyjnym trybu odrębnego, o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM, polegającym na pominięciu różnych etapów tego procesu, w tym: uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez właściwe komitety, Komisję Prawniczą bądź potwierdzenia przez SKRM. Spośród 1288 procedowanych w latach 2020-2024 (do 14 maja) projektów ustaw, aż 291 objętych było tym trybem¹⁹³, co stanowiło 22,6 %. W poszczególnych latach odsetek takich projektów wynosił odpowiednio: 19,2 % w 2020 r. (tj. 53 z 276); 17,3 % w 2021 r. (tj. 68 z 392); 20,6 % w 2022 r. (tj. 75 z 364); 52,8 % w 2023 r. (tj. 66 z 125) i 22,1 % do 14 maja 2024 r. (tj. 29 z 131). Na szczególną uwagę zwraca fakt procedowania w trybie odrębnym w 2023 r. tj. w ostatnim roku funkcjonowania Sejmu RP IX kadencji, ponad połowy projektów ustaw.

Analizą dokonania przez KPRM oceny OSR objęto 10 projektów ustaw, dla których wnioskodawcą był Minister Finansów (UD299, UD545 i UD4b), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (UD496 i UC6), Minister Rozwoju i Technologii (UD418, UD351, UD306) i Minister Sprawiedliwości (UD293 i UC108).

Analiza ww. dokumentów wykazała, że wszystkie OSR, które wpłynęły do KPRM w ramach poszczególnych etapów procesu legislacyjnego, zostały sporządzone na obowiązujących formularzach. Cztery projekty

¹⁹³ W 2019 r. trybem odrębnym objęto 42 projekty ustaw.

procedowano w trybie zwykłym (UC6, UD35, UD306 i UD293), a sześć w trybie odrębnym (UD299, UD545, UD4, UD496, UD418 i UC108) w którym pominięto wybrane etapy procesu legislacyjnego.

Dla wszystkich 10 badanych projektów ustaw w KPRM dokonano analizy OSR na różnych etapach procesu legislacyjnego, a jej wyniki uwzględniono w opiniach sporządzanych przez Szefa CAS/RCA i stanowiskach Koordynatora OSR, w tym:

- na etapie wpisu projektu ustawy do WPL RM, dokonano analizy siedmiu OSR (do projektów UD299, UD545, UC6, UD351, UD306, UD293 i UC108), a wyniki analizy zostały uwzględnione w opiniach Szefa CAS/RCA i przekazane wnioskodawcom. W pozostałych trzech przypadkach (UD4, UD496, UD418) projekty zostały wpisane do WPL RM decyzją Przewodniczącego ZPPR bez opiniowania projektu ustawy;
- na etapie uzgodnień międzyresortowych, przeprowadzono analizę siedmiu OSR (UD545, UD4, UD418, UD351, UD306, UD293 i UC108). Wyniki analizy sześciu projektów (UD545, UD4, UD418, UD351, UD306, UD293) zostały wykorzystane przez Koordynatora OSR dla sporządzenia jego stanowiska i przekazane wnioskodawcom. W przypadku projektu UC108 analiza wykazała uwzględnienie uwag Szefa RCA do OSR zgłoszonych na etapie wpisu projektu do wykazu oraz brak dalszych uwag. W pozostałych trzech przypadkach nie przeprowadzono analizy z uwagi na brak wyznaczonego w tym czasie Koordynatora OSR (UD299, UC6) lub zastosowanie trybu odrębnego i pominięciem tego etapu (UD496);
- na etapie SKRM, dokonano analizy siedmiu OSR dla projektów (UD299, UD4, UD496, UC6, UD351, UD306, UC108), a jej wyniki zostały uwzględnione w opiniach Szefa CAS/RCA i przekazane wnioskodawcom. W pozostałych przypadkach, projekty ustaw były procedowane w trybie odrębnym z pominięciem etapu opiniowania ich przez SKRM (UD545, UD418), a w jednym przypadku (UD293), podjęto decyzję o nieprzygotowywaniu opinii;
- na etapie RM, przeprowadzono analizę dwóch OSR dla projektów UD299, UC6, a wyniki analizy zostały uwzględnione w opiniach Szefa CAS. W pozostałych ośmiu przypadkach, projekty ustaw nie podlegały opiniowaniu na tym etapie.

Najczęściej sformułowane przez KPRM uwagi w OSR, dotyczyły głównie:

- uzupełnienia uzasadnienia podjęcia interwencji, uszczegółowienia przedstawionej w OSR logiki interwencji, podania danych potwierdzających sformułowane tezy (w tym np. także porównania z innymi krajami UE), zrezygnowania z rozbudowanego opisu funkcjonujących rozwiązań oraz uzupełnienie przedstawionej logiki interwencji o analizę przepisów polskiego prawa i praktykę organów państwa (pkt 1 OSR);

- doprecyzowania opisu projektowanych rozwiązań (pkt 2 OSR);
- przedstawienia aktualnego stanu prac i debaty publicznej w regulowanym obszarze na poziomie UE (pkt 3 OSR);
- uzupełnienia listy podmiotów oraz wskazania prognozy liczby wzrostu podmiotów wraz z opisem, na które oddziałuje projekt oraz rozszerzenia listy bezpośrednich interesariuszy projektu o wszystkie podmioty zobowiązane do dostarczania danych i dokumentów źródłowych (pkt 4 OSR);
- podania planowanego terminu i czasu trwania konsultacji publicznych, wskazania podmiotów, którym przekazano projekt, podania wyników konsultacji społecznych oraz kierowania projektu do zaopiniowania do organizacji pozarządowych zajmujących się odpowiednią problematyką wskazaną w OSR (pkt 5 OSR);
- doprecyzowania opisów wpływu na sektor finansów publicznych, uszczegółowienia uzasadnienia przedstawionych oszacowań tak, aby wyeliminować rozbieżności, uszczegółowienia przedstawionej metodyki obliczeń, przedstawienia zaktualizowanych wyliczeń i wskazania źródła finansowania regulacji oraz wskazanie założeń do przyjętych rozwiązań (pkt 6 OSR);
- uzupełnienia opisu wpływu na przedsiębiorczość o uwzględnienie kosztów dostawczych po stronie przedsiębiorców oraz omówienia wpływu zmiany na przedsiębiorców; skorygowania wskazanych danych (pkt 7 OSR);
- wskazania i omówienia zmiany obciążeń regulacyjnych (pkt 8 OSR);
- zmodyfikowania przedstawionej metody ewaluacji oraz wskazania wskaźników i mierników przewidzianych do określenia efektów wdrożenia regulacji oraz rozszerzenie zakresu ewaluacji projektów (pkt 12 OSR).

Dokonane przez KPRM analizy OSR badanych projektów ustaw nie uwzględniły jednak wszystkich występujących w tych dokumentach braków, o czym świadczy zakres i liczba uwag zgłoszonych do nich przez uczestników kolejnych etapów procesu legislacyjnego.

Przykład

W przypadku procedowanego przez MF projektu UD299, KPRM nie zgłosił uwag do OSR w poniższym zakresie, w tym nie wskazał na potrzebę lub konieczność:

- uzasadnienia wyłączenia płynu do papierosów elektronicznych z podwyższenia stawek akcyzy oraz przedstawienia wyników szczegółowych analiz uzasadniających ww. wyłączenie.
- Projekt zakładał pominięcie wzrostu opodatkowania płynów do elektronicznych papierosów do roku 2027, przy jednoczesnym założeniu systematycznego wzrostu cen papierosów, tytoniu

- do palenia i nowatorskich wyrobów tytoniowych. Mając na uwadze relatywnie niską cenę płynów do elektronicznych papierosów, przy wzroście cen innych wyrobów tytoniowych, mogło to przyczynić się do promocji tego rodzaju produktów, w sposób szczególny wśród osób młodych, które obecnie są już jedną z największych grup użytkowników tego rodzaju produktów;
- przedstawienia wyników analiz uzasadniających wysokość zaproponowanych stawek podatku akcyzowego i potwierdzających ich ustalenie na podstawie obiektywnych kryteriów.

W odniesieniu do opisanej w ww. przykładzie nieprawidłowości, Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że w sporządzonej w KPRM opinii, wskazywano na potrzebę uzasadnienia wybranego wariantu rozstrzygnięcia problemu, przedstawienia danych i analiz wpływu regulacji na popyt na używki, w tym kompleksową analizę palenia papierosów i ich substytutów przez nieletnich. W ocenie KPRM takie uwagi odnosiły się również do kwestii przedstawienia analiz potwierdzających, iż zaproponowane w ww. projekcie stawki podatku akcyzowego zostały ustalone na podstawie obiektywnych kryteriów, które nie powodują zróżnicowania sytuacji podmiotów produkujących wyroby należące do tej samej kategorii. W uwagach odniesiono się ogólnie do braku wystarczającego uzasadnienia rozwiązań (rozszerzenie logiki interwencji), czyli także rozwiązania ww. kwestii, która nie została w tym przypadku wskazana wprost.

Przykład

Celem projektu UD545 (MF) było wprowadzenie zwolnienia od podatku PIT dla młodych do 26 roku życia. Uwagi KPRM do OSR nie uwzględniały potrzeby: wprowadzenia zmian i modyfikacji w szeregu systemów Krajowej Administracji Skarbowej w szczególności systemów POLTAX i Twój e-PIT; przedstawienia wysokości kosztów zmian i modyfikacji właściwych systemów oraz wskazania wpływu na obszar informatyzacji; wskazania obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców; konieczności dokonania oceny skutków finansowych na podstawie danych za 2018 r.; wskazania źródeł finansowania lub rekompensaty zmniejszonych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; podania informacji o vacatio legis oraz odstąpienia od zasady dwóch terminów; uzupełnienia o wyjaśnienie (wraz z przedstawieniem analizy) przyczyn wyłączenia ze zwolnienia podatkowego np. umowy o dzieło, umowy o praktykę absolwencką. Zaproponowane przez wnioskodawcę zwolnienia dotyczyły przychodów: ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz umów zlecenia.

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że w opinii dotyczącej OSR wskazywano na: niewystarczające omówienie logiki interwencji; nieuwzględnienie podmiotów, na które oddziałuje projekt podmiotów sektora prywatnego i publicznego i oddziaływania na nie projektu w zakresie zmian dostosowawczych w systemach księgowych; skupienie się przez projektodawcę jedynie na pozytywnych skutkach projektu i nie przedstawienie kosztów dostosowawczych w związku z koniecznymi zmianami w systemach księgowych; brak wskazania i omówienia obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu. Również w opinii sporządzonej na etapie SKRM, wskazano m.in., że konieczność dostosowania systemów księgowo-płacowych do nowych regulacji stanowi dodatkowe wymaganie wprowadzane przez projektowaną regulację (bez tej regulacji taka zmiana nie byłaby konieczna), zatem nie można uznać tego za standardowe działanie przedsiębiorstwa. Zostało to też zaadresowane w uwagach Szefa CAS do pkt 7 i 8 OSR. Odnosnie zgłoszenia uwag o konieczności wprowadzenia zmian i modyfikacji w szeregu systemów Krajowej Administracji Skarbowej, w uwagach skupiono się na skutkach finansowych dla podmiotów sektora prywatnego i publicznego jako pracodawców, bez wskazania skutków finansowych zmian w systemach własnych projektodawcy. Odnosnie przedstawienia informacji dotyczącej wpływu na informatyzację (pkt 10 OSR), projektodawcy najczęściej uzupełniają go w formie dwuzdaniowego powtórzenia treści innych punktów OSR, więc czasem z uwagi na proporcjonalność, gdy pojawiają się duże i istotne inne kwestie do zaadresowania w uwagach (jak w tym przypadku), odstępuje się od zgłaszania uwagi do tego punktu. Dotychczasowe doświadczenia oceny jakości wypełniania pkt 10 OSR wskazały, że w obecnej formie, był on jednym z mniej przydatnych, pod względem zakresu otrzymywanych informacji. Co do zasady, główne obszary na które oddziaływał dany projekt były już (lub powinny być) odpowiednio szeroko omówione we wcześniejszych punktach OSR, a zatem informacje prezentowane w pkt 10 OSR miały charakter co najwyżej uzupełniający. Jednocześnie, konstrukcja tego punktu (wymienienie wprost nazw kilku obszarów, z pozostawieniem otwartej opcji „inne”, a także preferencyjnym potraktowaniem obszaru „informatyzacja” w wyjaśnieniach, służących jako instrukcja wypełniania) skłaniała reprezentantów poszczególnych działów administracji rządowej do intensywnych wysiłków w celu przemodelowania tego punktu, co niekorzystnie wpływało na stabilność formy formularza. Wnioski płynące ze współpracy z resortami i dotychczasowa praktyka stały się podstawą do zmiany podejścia przy określaniu wpływu na poszczególne obszary działalności państwa przy projektowaniu nowych (obecnie uzgadnianych) formularzy OSR. W ocenie Ministra – członka RM Macieja Berka istotą w prezentacji skutków finansowych w OSR jest możliwie najlepsze zaprezentowanie ich skali. W związku z tym, w przypadku złożonych obliczeń odstępuje się czasem od konieczności ich aktualizacji do

możliwie najnowszych danych ze względu na nieproporcjonalną do efektu pracochłonność takiego procesu. W przypadku ww. projektu ustawy aktualizacja obliczeń wymagałaby skomplikowanych i potencjalnie czasochłonnych operacji na bazach PIT. Dlatego też Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że stoi na stanowisku, uwzględniając przewidywaną skalę wpływu projektowanych zmian (ok. 2,5 mld zł rocznie), że w przypadku tego projektu zasadne byłoby zaktualizowanie obliczeń.

5.2.3. SPORZĄDZANIE I KOORDYNACJA PRZEZ KPRM OPRACOWANIA OSR DLA PROJEKTÓW USTAW, DLA KTÓRYCH MINISTROWIE – CZŁONKOWIE RM BYLI WNIOSKODAWCAMI

Koordynacja procesu opracowania OSR obejmowała sporządzanie przez Koordynatora OSR stanowiska

Stosownie do § 29 ust. 1 i 3 Regulaminu pracy RM, koordynację sporządzania OSR dla projektu dokumentu rządowego zapewnia wyznaczany przez PRM – Koordynator OSR, który sam może sporządzić OSR, gdy uzna to za uzasadnione (ze względu na wagę dokumentu) lub poleci mu to PRM.

W okresie objętym kontrolą zadania Koordynatora OSR w KPRM wykonywali:

- Dyrektor Departamentu Oceny Skutków Regulacji¹⁹⁴ (od 8 stycznia do 15 kwietnia 2020 r.),
- Zastępca Dyrektora Departamentu Oceny Skutków Regulacji¹⁹⁵ (od 18 sierpnia 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.),
- członek RM – Przewodniczący SKRM¹⁹⁶ (od 22 grudnia 2023 r. do 31 stycznia 2024 r.),
- Dyrektor Departamentu Skutków Regulacji¹⁹⁷ (od 1 lutego 2024 r.).

Trzykrotnie występowały okresy (tj. od 1 stycznia 2019 r. do 7 stycznia 2020 r.¹⁹⁸, od 16 kwietnia do 17 sierpnia 2020 r.¹⁹⁹ oraz od 13 do 21 grudnia 2023 r.²⁰⁰), w których PRM nie wyznaczył Koordynatora OSR, a jego zadania wykonywał Szef KPRM.

W latach 2019-2024 (do 14 maja) rola Koordynatora OSR lub Szefa KPRM, ograniczała się do koordynacji procesu opracowania OSR. W okresie objętym kontrolą Koordynator OSR nie sporządzał OSR dla projektów rządowych dokumentów.

Koordynacja procesu opracowania OSR obejmowała głównie przedstawianie, w trybie określonym w § 42 ust. 1 Regulaminu pracy RM, na etapie uzgodnień międzyresortowych stanowiska Koordynatora OSR

¹⁹⁴ Na podstawie decyzji PRM z 8 stycznia 2020 r. BPRM.KR.724.2.1.2020.

¹⁹⁵ Na podstawie decyzji PRM z 18 sierpnia 2020 r.

¹⁹⁶ Na podstawie upoważnienia SMB.1105.1.2023 Szefa KPRM z 22 grudnia 2023 r.

¹⁹⁷ Na podstawie decyzji PRM z 1 lutego 2024 r. BPRM.KR.224.40.1.2024.

¹⁹⁸ Okres liczący 371 dni.

¹⁹⁹ Okres liczący 123 dni

²⁰⁰ Okres liczący 8 dni.

dotyczącego OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu. Powyższe stanowisko Koordynatora OSR było sporządzane na podstawie analiz dokonywanych przez komórkę wiodącą w KPRM w zakresie opiniowania ocen skutków regulacji oraz zapewnienia jego obsługi²⁰¹.

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że ze względu na uwarunkowania i dynamikę procesu legislacyjnego w KPRM przyjęto szerokie wielopłaszczyznowe rozumienie pojęcia koordynacji, odpowiadające zmieniającym się potrzebom i priorytetom. Część narzędzi koordynacji sformalizowano i ujęto w Regulaminie pracy RM (tj. Koordynator OSR), pozostałe zostały wypracowane w ramach wieloletniej praktyki. Koordynacja procesu sporządzania OSR obejmuje nie tylko działania opiniodawcze w ramach projektów dokumentów rządowych przekazywanych na ścieżce legislacyjnej, ujęte są w niej również działania szkoleniowe, wspierające, nierzadko opierające się na roboczej współpracy z wnioskodawcą w zakresie sporządzania oceny wpływu, którą trudno byłoby ubrać w sztywne procedury. Uzależniona jest ona bowiem od zgłoszonych potrzeb, a także procedur wypracowanych w poszczególnych resortach i ich doświadczenia w zakresie sporządzania OSR. W tej materii wskazane jest zastosowanie elastycznego i efektywnego podejścia, które ukierunkowane będzie na wspólne zwiększanie potencjału administracji rządowej w obszarze oceny wpływu.

5.2.4. OCENA I PRZEGLĄD FUNKCJONOWANIA USTAWY (EWALUACJA, OSR EX-POST)

Sporadyczne dokonywanie oceny efektów wprowadzonych ustaw

W ministerstwach w ograniczonym zakresie korzystano z możliwości przeprowadzenia ewaluacji, w tym w szczególności z dokonania oceny funkcjonowania aktu prawnego w formie OSR ex-post. Ewaluacja aktów prawnych w procesie legislacyjnym ma istotne znaczenie. Służy bowiem m.in. ocenie, czy cele regulacji zostały osiągnięte, w tym czy przyjęte rozwiązania zlikwidowały problemy będące przyczyną wprowadzenia danego aktu prawnego.

W dwóch z czterech badanych ministerstw (MF i MS) sporadycznie planowano przeprowadzenie ewaluacji ustaw. Ewaluację zaplanowano dla mniej niż 40 % procedowanych w latach 2019–2024 projektów ustaw. W pozostałych dwóch kontrolowanych ministerstwach (MRiRW i MRIT) przeprowadzenie ewaluacji projektów ustaw przewidziano dla ponad 59 % procedowanych projektów. Należy jednak podkreślić, że przeprowadzenie ewaluacji w formie dokumentu OSR ex-post

²⁰¹ Tj. Departament Oceny Skutków Regulacji (DSR), następnie połączony w dniu 26 marca 2024 r. (zarządzeniem nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM) z Departamentem Analiz (DA) i nowo utworzony Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz (DORA).

zaplanowano dla niewielkiej liczby aktów prawnych. W ministerstwach w większości przypadków w OSR przewidziano przeprowadzenie ewaluacji bez wykorzystania formularza OSR ex-post.

Przykłady

- W MF dla 42 ze 115 procedowanych w latach 2019–2024 projektów ustaw zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji, w tym dla pięciu (4,34 %) w formie OSR ex-post.
- W MRIT dla 61 z 74 procedowanych w latach 2019–2024 projektów ustaw przewidziano przeprowadzenie ewaluacji, w tym dla 11 (14,85 %) w formie OSR ex-post.

Wyniki kontroli wykazały, że we wszystkich badanych ministerstwach nie zawsze przeprowadzono ocenę funkcjonowania ustaw, pomimo zaplanowania jej przeprowadzenia. We wszystkich skontrolowanych ministerstwach stwierdzono przypadki nieprzeprowadzenia oceny funkcjonowania ustawy, pomimo zaplanowania w OSR jej dokonania. Wśród przyczyn nieprzeprowadzenia ewaluacji ustaw, wobec których zaplanowano ich przeprowadzenie, najczęściej podawano niecelowość ewaluacji z uwagi na wejście w życie nowej ustawy lub jej nowelizację, brak potrzeby wynikający z charakteru regulacji, implementacja prawa UE, bieżące monitorowanie przepisów.

Przykłady

- W MF w latach 2019–2024 przeprowadzono ewaluacje dla dziewięciu ustaw (21,4 % zaplanowanych). Nie przeprowadzono ewaluacji 10 ustaw (tj. 23,8 % zaplanowanych), stosownie do terminów i zapisów w OSR. W pozostałych przypadkach ustawy są nadal procedowane, zostały wycofane lub nie minął termin dokonania ewaluacji.
- W MRIT w latach 2019–2023 przeprowadzono ewaluację dla 15 ustaw (40 % zaplanowanych). Ewaluacji nie dokonano dla 10 ustaw.
- W MRiRW nie dokonano ewaluacji dla sześciu projektów.
- W MS przeprowadzono jedną z pięciu zaplanowanych ewaluacji.

Szczegółowe badanie 26 ustaw²⁰², w których w OSR przewidziano przeprowadzenie ewaluacji wykazało, że w 11²⁰³ przypadkach nie dokonano ewaluacji pomimo upływu planowanych terminów na jej przeprowadzenie. Nieprzeprowadzenie planowanych w OSR ewaluacji

²⁰² Tj. projektów: UD309, UD111, UD22, UD12, UD346, UD248, UD286, UB14, UD326, UD76, UA56, UD35, UD169, UD545, UC76, UD299, UD315, UD216, UD39, UD112, UD113, UD114, UD63, UC170, UD92, UD33.

²⁰³ Tj. projektów: UD111, UD22, UD12, UD346, UD286, UA56, UD35, UD169, UD112, UD113, UD63.

uzasadniano m.in. brakiem decyzji kierownictwa o konieczności sporządzenia ewaluacji, krótkim okresem czasu od wejścia w życie ustawy, realizacją innych pilnych zadań.

Z 15 przeprowadzonych ewaluacji²⁰⁴ tylko w pięciu²⁰⁵ przypadkach oceny funkcjonowania ustawy dokonano z wykorzystaniem formularza OSR ex-post. Wszystkie badane dokumenty OSR ex-post zawierały wymagane elementy i zostały sporządzone zgodnie z założeniami oraz wykorzystaniem zaplanowanych mierników i źródeł danych.

W jednym przypadku w OSR ex-post dokonano oceny funkcjonowania ustawy dwa lata po terminie określonym w OSR oraz zawarto nierzetelną informację, że cele ustawy zostały w pełni osiągnięte. Pomimo pozytywnej oceny, przytoczone w OSR ex-post dane nie potwierdzały osiągnięcia planowanych celów tj. m.in.: szybszego i sprawniejszego rozpatrywania spraw administracyjnych; zmniejszenia liczby i skrócenie czasu rozpatrywania spraw związanych z wydawaniem decyzji kasatoryjnych; zapewnienie adekwatności wymierzanych administracyjnych kar pieniężnych, zmniejszenie liczby przypadków beczynności ze strony organów oraz stopnia wykorzystania mediacji. W OSR ex-post wskazano na wzrost liczby ponagleń na przewlekłość postępowania i beczynność organów, brak szerszego korzystania z możliwości mediacji w sądownictwie administracyjnym; brak wyraźnego spadku w latach 2017-2020 liczby wydawanych decyzji kasatoryjnych.

W pozostałych 10 sprawach nie udokumentowano wyników ewaluacji z wykorzystaniem formularza OSR ex-post lub innego odrębnego dokumentu zawierającego wnioski wynikające z dotychczasowego stosowania ustawy (np. sprawozdania, raportu). Brak sporządzenia oceny funkcjonowania ustawy w formie dokumentu OSR ex-post wynikał z braku zaplanowania w OSR projektu ustawy dokonania takiej ewaluacji. W OSR zawarto fakultatywne zapisy tj. ewaluacja [...] *może być dokonana* (UD39) lub *ewaluacja może nastąpić* (UD114), które nie miały charakteru obligatoryjnego. Natomiast w przypadku projektu UD216 z ewaluacji sporządzono dokumentację, która stanowiła materiał wewnętrzny. W czterech (UD545, UC76, UD92, UC170) przypadkach z 10 badanych spraw przeprowadzona ewaluacja nie miała cech ewaluacji, o której mowa w Wytocznych OW i KP, bowiem ze względu na brak mierników w OSR nie było możliwe określenie osiągnięcia stopnia ich realizacji.

²⁰⁴ Tj. projektów: UD309, D248, UB14, UD326, UD76, UD545, UC76, UD299, UD315, UD216, UD39, UD114, UC170, UD92, UD33.

²⁰⁵ Tj. projektów: UD309, UB14, UD326, UD76, UD33.

5.2.5. REALIZACJA WNIOSKÓW PO KONTROLI *DOKONYWANIE OCENY WPŁYWU W RAMACH RZĄDOWEGO PROCESU LEGISLACYJNEGO W 2017 R.*

Wyniki kontroli
NIK z 2017 r.
*Dokonywanie oceny
wpływu w ramach
rządowego procesu
legislacyjnego*

W 2017 r. Delegatura NIK w Warszawie przeprowadziła w pięciu jednostkach (tj. KPRM, MF, MRiRW oraz Ministerstwie Rozwoju i Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) kontrolę nr P/16/094 *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, której wyniki przedstawiono w Informacji o wynikach kontroli z 1 grudnia 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie było objęte tą kontrolą.

Ww. kontrola wykazała, że OW nie była powszechnie postrzegana jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których miała miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu stanowiło głównie realizację wymogu formalnego.

Pomimo powołania w każdym ministerstwie Zespołu ds. OSR (funkcjonującego pod różnymi nazwami), to pełniły one ograniczoną rolę, która wraz z brakami w przygotowaniu pracowników zajmujących się opracowaniem projektu, skutkowałą nieprawidłowościami zarówno w dokonywaniu czynności składających się na proces OW, jak i sporządzaniu dokumentów Testów Regulacyjnych²⁰⁶ i OSR. **W sposób ograniczony stosowano Wytyczne OW i KP**, z uwagi na brak wiedzy o istnieniu tego dokumentu, brak przeszkolenia z zakresu jego stosowania oraz przekonania o niemożliwości zastosowania go w pełnym zakresie.

W 14 z pośród 20 badanych projektów ustaw²⁰⁷ ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów aktów normatywnych, bądź była prowadzona w niepełnym zakresie lub z błędami. OW dla sześciu projektów, dla których nie określono alternatywnych rozwiązań problemu, polegała w zasadzie na poszukiwaniu i prezentacji informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań, a nawet gotowych projektów ustaw, co wynikało z wcześniej podjętych przez kierownictwo ministerstw decyzji. W pozostałych projektach najwięcej trudności

²⁰⁶ Dokument sporządzany w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. Zniesiony na podstawie Uchwały nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy RM (wejście w życie 22 czerwca 2016 r.). Dokument w syntetyczny sposób przedstawiał wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Był obligatoryjnie opracowywany w przypadku projektu założeń do projektu ustawy. Był dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w przypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń.

²⁰⁷ Wybranych spośród 125 projektów ustaw i założeń do projektów ustaw procedowanych w latach 2015-2016 w kontrolowanych ministerstwach.

sprawiło: określenie planu wdrażania i ewaluacji oraz analiza kosztów i korzyści opcji działania.

Proces uzgadniania i opiniowania projektów aktów normatywnych generalnie był prowadzony w sposób prawidłowy, zgodny z wymogami Regulaminu pracy RM, a informacje uzyskiwane w tym procesie przyczyniały się do podniesienia jakości OW. W sposób ograniczony korzystano jednak z konsultacji publicznych. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu tego procesu były w większości wypełniane to **stwierdzono przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczanie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nie odnoszenie się w ogóle lub z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyły, iż konsultacje traktowane były jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji.**

W każdym ministerstwie dochodziło do naruszeń regulacji wewnętrznych odnoszących się do przeprowadzania konsultacji wewnątrzresortowych, udziału Zespołu ds. OSR w procesie legislacyjnym oraz terminów określających przeprowadzanie konsultacji publicznych i wewnątrzresortowych.

Realizacja wniosków
nie zapewniła
dokonywania oceny
wpływu w sposób
prawidłowy, zgodny z
Wytycznymi OW i KP
oraz wewnętrznymi
regulacjami

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do ministrów, sformułowano łącznie 15 wniosków pokontrolnych. Do wszystkich ministrów wnioskowano o zapewnienie dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów OSR w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi OW i KP i Instrukcją sporządzania OSR oraz wewnętrznymi regulacjami. Ponadto do Ministra Finansów wniesiono o podjęcie działań w celu zwiększenia zaangażowania Zespołu ds. Testu Regulacyjnego i OSR w proces dokonywania OW. NIK zwróciła również uwagę na ryzyko procedowania projektów ustaw bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie), które ograniczało możliwość pogłębionej analizy proponowanych regulacji oraz stwarzało ryzyko ich nieefektywności.

Natomiast w przypadku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Rozwoju poza ww. wnioskiem, NIK wniosła o podjęcie działań w celu wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW oraz objęcia pracowników dokonujących oceny wpływu aktów normatywnych szkoleniami w zakresie oceny wpływu.

Z przekazanych informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynikało, że we wszystkich skontrolowanych ministerstwach podjęto prace w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Wskazywano m.in., że zobowiązano komórki organizacyjne do procedowania projektów aktów normatywnych zgodnie z Wytycznymi OW i KP i Instrukcją

sporządzania OSR, a także wewnętrznymi procedurami regulującymi proces legislacyjny i dokonywanie oceny wpływu, powołano lub zwiększono zaangażowanie Zespołu ds. OSR, wzmocniono o dwa etaty wydział odpowiedzialny za opiniowanie OSR, zobowiązano dyrektorów departamentów i biur do bezwzględnego stosowania przepisów Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych procedur. Ponadto w MRIT i w MRRW objęto szkoleniami pracowników uczestniczących w procesie OW w zakresie Wytycznych OW i KP. W MRiT przeprowadzono osiem szkoleń wewnętrznych, w których uczestniczyły 202 osoby. Pracownikom uczestniczącym w szkoleniach udostępniono prezentacje zawierające wskazówki dotyczące zasad przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych. Dodatkowo w ramach działań informacyjno-szkoleniowych w Intranecie umieszczane były komunikaty dotyczące oceny wpływu i konsultacji publicznych. Ponadto 121 pracowników Ministerstwa uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych organizowanych m.in. przez KPRM i KSAP²⁰⁸. W MRiRW zorganizowano dwudniowe szkolenia dla 77 uczestników z zakresu dokonywania OW w rządowym procesie legislacyjnym. Szkolenia przeprowadzili pracownicy Departamentu Oceny Skutków Regulacji w KPRM. Zidentyfikowane w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości dotyczące naruszania wymogów określonych w Regulaminie pracy RM, Wytycznych OW i KP oraz Instrukcji sporządzania OSR, wskazują na niepełną realizację wniosków pokontrolnych bądź niewielką skuteczność deklarowanych działań.

W trzech ministerstwach stwierdzono bowiem występowanie szeregu nieprawidłowości polegających m.in. na nieprzestrzeganiu Wytycznych OW i KP, Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych regulacji przy procedowaniu projektów ustaw. Kontrola wykazała również, że pomimo przeprowadzenia szkoleń w zakresie dokonywania OW, to jednak szkoleniami nie objęto wszystkich pracowników uczestniczących w tym procesie. Stwierdzono również, że powołanie Zespołu ds. OSR w MRiRW, pomimo, że było elementem wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW, to w praktyce nie zawsze było wykorzystywane. W trzech spośród pięciu badanych projektów ustaw, Zespół ds. OSR został pominięty w procesie legislacyjnym (UC152/UC6, UD4a i UC79) i nie zaopiniował dokumentów OSR. Aktualność zachowała również uwaga dotycząca procedowania projektów aktów normatywnych w trybie odrębnym. W latach 2019–2024 (do 30 czerwca) odsetek projektów procedowanych w MF w trybie odrębnym kształtował się na poziomie 24,3 %.

²⁰⁸ W tym m.in. w szkoleniu w ramach projektu „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” uczestniczyło pięć osób, a w szkoleniach organizowanych przez KPRM w ramach Akademii Oceny Skutków Regulacji – 12 osób.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy system oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym funkcjonuje prawidłowo?
Cele szczegółowe	Czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na dokonywanie oceny wpływu w sposób prawidłowy. Czy działania podejmowane przez uczestników rządowego procesu legislacyjnego w ramach oceny wpływu były prawidłowe?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/24/087 Funkcjonowanie oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjny objęto pięć jednostek: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz cztery ministerstwa: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Sprawiedliwości.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do czasu zakończenia kontroli) ²⁰⁹ . Kontrolę przeprowadzono w okresie od 18 kwietnia 2024 r. do 4 listopada 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²¹⁰ pozyskano wyjaśnienia od osób, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych. Nie zasięgnięto informacji ani nie żądano dokumentów od jednostek niekontrolowanych, jak również nie pozyskiwano wyjaśnień od pracowników, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK
Udział innych organów kontroli	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	Kontrola P/24/087 Funkcjonowanie oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Wyniki kontroli przedstawione zostały w pięciu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych

²⁰⁹ W poszczególnych jednostkach, czynności kontrole zakończono: w MRiRW i MS w dniu 30 sierpnia 2024 r., w MRiT w dniu 5 września 2024 r., w MF w dniu 13 września 2024 r. oraz w KPRM w dniu 4 listopada 2024 r.

²¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

jednostek. We wszystkich przypadkach w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ocenę w formie opisowej.

Do wystąpień zastrzeżenia zgłosili: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister – członek Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów. Spośród 18 zgłoszonych zastrzeżeń, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło w całości trzy zastrzeżenia (tj. po jednym zastrzeżeniu w każdym z przypadków), w części siedem zastrzeżeń (w tym po jednym zastrzeżeniu zgłoszonym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów oraz pięć zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra – członka Rady Ministrów w KPRM), a w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono.

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań. Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli. W trakcie kontroli NIK przeprowadziła anonimowe badanie ankietowe wśród pracowników jednostek kontrolowanych, którzy uczestniczyli w procesie dokonywania oceny wpływu kontrolowanych projektów ustaw i byli odpowiedzialni za przeprowadzenie oceny skutków społeczno-gospodarczych oraz opracowanie dokumentów OSR. W wyniku badania uzyskano 41 odpowiedzi, w tym 16 w MRiRW, 11 w MF, 10 w MRiT i cztery w MS. Pracownicy ministerstw dokonujący OW pozytywnie ocenili funkcjonujące w ich resortach systemy dokonywania OW.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 28 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 26 wniosków, zaś dwóch nie zrealizowano. W MS nie zrealizowano wniosku dotyczącego dostosowania zarządzenia z 2024 r. (regulacji wewnętrznej dotyczących prowadzenia prac legislacyjnych) do przepisów Regulaminu pracy RM, w szczególności w zakresie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz przedstawiania jej wyników w OSR. Natomiast w MF nie zrealizowano wniosku dotyczącego zapewnienia właściwego funkcjonowania Zespołu ds. OSR w celu zagwarantowania wysokiej jakości merytorycznej OSR i OSR ex-post. Po zakończeniu kontroli rozwiązano Zespół ds. OSR.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – Arkadiusza Myrcha wyjaśnił, że zarządzenie z 2024 r. jest dostosowane do przepisów Regulaminu pracy RM i określa ono przepisy dotyczące opracowania i uzgodnienia projektu ustawy oraz wystąpienia z wnioskiem do Przewodniczącego ZPPR, do którego dołącza się OSR. W ocenie Sekretarza Stanu oznacza to, że OSR przygotowywana jest przed wpisaniem projektu w wykazie prac legislacyjnych Ministra.

Ustalenie w powyższym zakresie zostało opisane w wystąpieniu pokontrolnym i było podstawą sformułowania nieprawidłowości, co do której nie złożono zastrzeżeń.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Jurand Drop poinformował, że w związku z upowszechnieniem się wiedzy w zakresie oceny skutków regulacji wśród pracowników MF oraz rosnącej liczby pracowników resortu, którzy odbyli szereg szkoleń w zakresie oceny skutków regulacji, formuła funkcjonowania Zespołu ds. OSR została wyczerpana. Celem powołania Zespołu było zapewnienie dodatkowego wsparcia merytorycznego i analitycznego w procesie stanowienia prawa w zakresie ocen skutków regulacji.

Wykaz jednostek
kontrolowanych
przez Delegaturę NIK
w Warszawie

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Jan Grabiec – Szef KPRM [od 16 grudnia 2023 r.] Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: <i>Izabela Antos</i> od 28 listopada do 13 grudnia 2023 r. <i>Marek Kuchciński</i> od 17 października 2022 r. do 27 listopada 2023 r. <i>Michał Dworczyk</i> od 19 grudnia 2017 r. do 16 października 2022 r.
2.	Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański – Minister [od 13 grudnia 2023 r.] Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: <i>Andrzej Kosztowniak</i> od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. <i>Magdalena Rzeczkowska</i> od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. <i>Mateusz Morawiecki</i> [p.o. Ministra - PRM] od 30 sierpnia do 20 września 2019 r. oraz od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r. <i>Tadeusz Kościński</i> od 15 listopada 2019 r. do 9 lutego 2022 r. <i>Jerzy Kwieciński</i> od 20 września do 15 listopada 2019 r. <i>Marian Banaś</i> od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r. <i>Teresa Czerwińska</i> od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.

3.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Czesław Siekierski – Minister [od 13 grudnia 2023 r.] Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: <i>Anna Gembicka</i> od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. <i>Robert Telus</i> od 6 kwietnia do 27 listopada 2023 r. <i>Henryk Kowalczyk</i> od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. <i>Grzegorz Puda</i> od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. <i>Jan Krzysztof Ardanowski</i> od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r.
4.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Krzysztof Paszyk – Minister [od 13 maja 2024 r.] Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: <i>Krzysztof Hetman</i> od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. <i>Marlena Małąg</i> od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. <i>Waldemar Buda</i> od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopad 2023 r. <i>Piotr Nowak</i> od 26 października 2021 r. do kwietnia 2022 r. <i>Mateusz Morawiecki</i> [p.o. Ministra – PRM] od 12 sierpnia do 25 października 2021 r. <i>Jarosław Adam Gowin</i> od 6 październik 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. <i>Jadwiga Emilewicz</i> od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r.
5.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Adam Bodnar – Minister [od 13 grudnia 2023 r.] Wcześniej funkcję kierownika jednostki pełnili: <i>Marcin Warchoł</i> od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. <i>Zbigniew Ziobro</i> od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	w formie opisowej	Podjęmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie: sporządzania OSR dla własnych projektów ustaw, dokonywania oceny OSR dla projektów ustaw innych wnioskodawców oraz procedowania projektów ustaw bez wpisu do wykazu projektów legislacyjnych i programowych RM
2.	Ministerstwo Finansów	w formie opisowej	Podjęmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie: dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, sporządzenia OSR, prowadzenia procesu legislacyjnego, w tym wewnątrzresortowego oraz niedokonania oceny funkcjonowania ustawy
3.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	w formie opisowej	Podjęmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie: dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, sporządzenia OSR, prowadzenia procesu legislacyjnego oraz nieskierowania do zaopiniowania przez Zespołu ds. OSR w Ministerstwie trzech projektów ustaw.
4.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	w formie opisowej	Podjęmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie: sporządzenia OSR, prowadzenia procesu legislacyjnego, w tym wewnątrzresortowego oraz nieterminowego dokonania oceny funkcjonowania ustawy
5.	Ministerstwo Sprawiedliwości	w formie opisowej	Podjęmowanie działań zgodnie z zakresem kompetencji	NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie: dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, sporządzenia OSR, prowadzenia procesu legislacyjnego, niedokonania oceny funkcjonowania ustawy oraz podjęcia prac legislacyjnych nad jednym projektem ustawy z opóźnieniem

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

Oceny w formie opisowej we wszystkich kontrolowanych jednostkach wynikały z ustaleń kontroli, które nie dawały podstaw do oceny pozytywnej ani negatywnej.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Rządowa inicjatywa ustawodawcza

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹¹, inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. Radzie Ministrów. Oznacza to, że wniesienie projektu ustawy do Sejmu RP wymaga jego przyjęcia przez cały organ kolegialny, jakim jest RM.

Funkcjonowanie RM regulowane jest głównie przez ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²¹² oraz Regulamin pracy Rady Ministrów – wprowadzony uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.²¹³.

Na podstawie § 19 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM projektem dokumentu rządowego jest projekt: ustawy, aktu normatywnego RM, rozporządzenia PRM lub ministra, zarządzenia PRM, projekt innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez RM lub PRM albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia RM.

Ogólny przebieg rządowego procesu legislacyjnego został unormowany w § 21 Regulaminu pracy RM i obejmuje on: opracowanie projektu, uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie projektu przez SKRM, rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą (w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia), potwierdzenie projektu przez SKRM (w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia)²¹⁴, rozpatrzenie projektu przez RM.

Większość projektów ustaw, stanowiących inicjatywę ustawodawczą RM jest przygotowywana przez członka RM – ministra właściwego w zakresie przedmiotowym objętym projektem ustawy. Do przedkładania projektów ustaw na posiedzenia RM zobowiązuje ministra art. 7 ust. 2 ustawy o RM. Każdemu członkowi RM, PRM powierza (rozporządzeniami) określony zakres zadań i w tym zakresie minister jest uprawniony do zainicjowania rządowego procesu legislacyjnego. Dodatkowo, każdy minister może upoważnić do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w tym

²¹¹ Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.

²¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm., dalej: ustawa o RM.

²¹³ M.P. z 2024 r. poz. 806. Dalej: Regulamin pracy RM.

²¹⁴ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r.

projektu ustawy, organ administracji rządowej, który podlega temu ministrowi lub jest przez niego nadzorowany.

Regulamin pracy RM i jego zmiany

W okresie objętym kontrolą Regulamin pracy RM był wielokrotnie nowelizowany²¹⁵. Ostatnią nowelizację dokonano w trakcie czynności kontrolnych, uchwałą nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r.²¹⁶ wprowadzając istotne z punktu widzenia niniejszej kontroli zmiany²¹⁷. Zmiany te weszły w życie 20 sierpnia 2024 r. tj. na końcowym etapie

²¹⁵ Zmiany w nim wprowadzono uchwałami Rady Ministrów: nr 149 z dnia 8 grudnia 2016 r. (M.P. poz. 1204), nr 8 z dnia 18 stycznia 2018 r. (M.P. poz. 114), nr 43 z dnia 1 marca 2018 r. (M.P. poz. 278), nr 10 z dnia 22 stycznia 2019 r. (M.P. poz. 137), nr 159 z dnia 14 grudnia 2019 r. (M.P. poz. 1192), nr 175 z dnia 27 listopada 2020 r. (M.P. poz. 1113), nr 135 z dnia 19 października 2021 r. (M.P. poz. 988). Teksty jednolite Regulaminu pracy RM zostały ogłoszone w Monitorze Polskim w dniu 11 października 2016 r. (M.P. poz. 1006); w dniu 10 marca 2022 r. (M.P. poz. 348).

²¹⁶ M.P. poz. 757. Uchwała weszła w życie z dniem 20 sierpnia 2024 r. Tekst jednolity ogłoszono w dniu 6 września 2024 r. (M.P. poz. 806).

²¹⁷ Najważniejsze zmiany obejmowały m.in: 1. Rezygnację z wymogu potwierdzania projektu ustawy oraz rozporządzenia przez SKRM (usunięcie pkt 5a w § 21); 2. Opracowania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przez Koordynatora OSR, a w przypadku jego niewyznaczenia przez Szefa KPRM (dodanie ust. 4 do § 24); 3. Konieczność dołączenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu do wniosku o wprowadzenie tego projektu do WPL RM na wniosek Koordynatora OSR (dodanie ust. 4a do § 25a); 4. Wyznaczenie przez Koordynatora OSR dwóch zastępców (dodanie ust. 1a do § 29) oraz wprowadzenie wymogu współpracy organu wnioskującego z Koordynatorem OSR i udzieleniem mu pomocy, w szczególności poprzez udostępnienie informacji, analiz i dokumentów, a także konsultacji propozycji OSR projektu dokumentu rządowego (zmiana zapisu § 29 ust. 3); 5. Zmiana przepisów dotyczących określania terminów na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania (zmiana § 40 ust. 3 i uchylenie § 129). W nowym brzmieniu, szczegółowego uzasadnienia wymaga wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż: a) 21 dni – w przypadku projektu ustawy, b) 14 dni – projekt aktu normatywnego RM, c) 10 dni – projekt rozporządzenia PRM, rozporządzenia Ministra albo zarządzenia PRM, d) 7 dni – projekt dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 2 - licząc od dnia udostępnienia projektu; 6. Uwzględnienie w raporcie z konsultacji omówienia wyników przeprowadzonego opiniowania oraz uwzględnienie informacji o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska (zmiana § 51 ust. 1 pkt 1) oraz wskazanie w omówieniu wyników konsultacji publicznych i opiniowania podmiotów, którym organ wnioskujący przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmioty, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych, a także podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący (zmiana § 51 ust. 2); 7. Uwzględnienie w przepisach dotyczących działań Sekretarza RM w zakresie wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez RM, w szczególności niespełniającego wymagań określonych w § 83 okoliczności podjęcia w uzasadnionych przypadkach działań oraz rozszerzenie katalogu takich działań, tj. zwrócenie projektu organowi wnioskującemu, zobowiązując go do przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz skierowania projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez SKRM bądź właściwy komitet albo komitety (zmiana § 84 ust. 1 Regulaminu pracy RM oraz dodanie pkt 2 i 3); 8. Zmiany przepisów dotyczących trybu odrębnego oraz kryteriów jego zastosowania. Dodanie do § 98 dwóch fraz: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” oraz „z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wnioskującego”, co umożliwi PRM albo działającemu z jego upoważnienia Sekretarzowi RM podjęcie decyzji o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego. Zgodnie z nowym brzmieniem § 99 pkt 3, tryb ten polega na rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez RM, a brak takiego rozstrzygnięcia stanowiłby w szczególności zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub ochrony środowiska.

prowadzonych kontroli i w związku z tym nie miały zastosowania do postępowań legislacyjnych objętych niniejszą kontrolą.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 20 sierpnia 2024 r. W wystąpieniach pokontrolnych wskazano zmiany przepisów, które weszły w życie od tego dnia.

Obsługa RM, PRM,
Ministrów – członków
RM, Ministrów;
komitetów, zespołów
rządowych

Obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową RM, PRM, wiceprezesów RM, Ministrów – Członków RM oraz obsługę pełnomocników Rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów oraz innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych (jeżeli tak stanowią przepisy o ich utworzeniu) zapewnia KPRM.

W okresie objętym kontrolą funkcjonowanie KPRM regulowały Statut KPRM²¹⁸ oraz Regulamin organizacyjny KPRM²¹⁹.

Statutem z dnia 20 lutego 2024 r. zmniejszono liczbę komórek organizacyjnych w KPRM z 38 do 28. Niektóre z komórek zostały zlikwidowane lub przekształcone wraz z innymi w nowe komórki organizacyjne.

Podmioty uprawnione
do opracowania
projektu ustawy

Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu pracy RM uprawnienie do opracowywania projektów dokumentów rządowych oraz prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania przysługuje członkom RM w zakresie ich właściwości, Szefowi KPRM oraz Prezesowi RCL. Ponadto, inne podmioty mogą być uprawnione do opracowywania projektów, jeżeli zostały do tego upoważnione przez PRM lub jeśli takie upoważnienie wynika z przepisów odrębnych, w szczególności w odniesieniu do pełnomocników Rządu. Dodatkowo, minister może upoważnić podległy lub nadzorowany centralny organ administracji rządowej do opracowania projektu dokumentu rządowego bądź do prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. W takim przypadku organ ten działa zgodnie z przepisami dotyczącymi organu wnioskującego (§ 20 ust. 2 Regulaminu pracy RM).

²¹⁸ Statut KPRM nadany zarządzeniem nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 7, ze zm.), którego teksty jednolite opublikowano w dniu 24 listopada 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1148); w dniu 13 września 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 871) oraz w dniu 2 stycznia 2023 r. (tj. M.P. z 2023 r. poz. 3). Uchylony z dniem: 22 lutego 2024 r. Obowiązujący statut KPRM został nadany zarządzeniem nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. (M.P. poz. 142).

²¹⁹ Regulamin organizacyjny KPRM nadany zarządzeniami Szefa KPRM: nr 15 z dnia 25 października 2016 r. (ze zm.), nr 14 z dnia 24 lipca 2018 r. (ze zm.), nr 14 z dnia 9 listopada 2020 r. (ze zm.); nr 20 z dnia 10 sierpnia 2023 r. (ze zm.) oraz nr 10 z dnia 8 lipca 2024 r.

**Czynności
poprzedzające
opracowanie projektu
ustawy**

W pierwszej kolejności minister ustala czy występuje **konieczność lub uzasadnienie do podjęcia prac** nad inicjatywą ustawodawczą. W § 24 Regulaminu pracy RM określono cztery takie przypadki, gdy wynika to z:

- obowiązujących przepisów;
- konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej (należy podjąć w terminie uwzględniającym wymagany termin wdrożenia lub wykonania tego prawa);
- przyjętych strategii lub programów;
- dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM²²⁰, minister dokonuje szczegółowej analizy potencjalnych skutków społecznych, faktycznych i prawnych planowanych zmian ustawowych. Jest to ocena wpływu, tj. **ocena regulacji** z punktu widzenia **przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych**. Oceny dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez RM lub jej organ pomocniczy. Jeżeli zostanie podjęta decyzja o opracowaniu projektu ustawy, to taka ocena jest następnie dokumentowana w odrębnej części uzasadnienia tego projektu jako ocena skutków regulacji, zwana **OSR** (§ 28 Regulaminu pracy RM).

W § 1 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej (stanowiące wytyczne dotyczące przygotowania ministra do podjęcia prac nad projektem ustawy) ustalono, że podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy należy poprzedzić dokonaniem analizy w pięciu obszarach:

- stan stosunków społecznych;
- ustalenie stanu prawnego (prawo polskie, umowy międzynarodowe, regulacje prawne UE i innych organizacji międzynarodowych);
- ustalenie środków interwencji (możliwość podjęcia środków alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy);
- określenie skutków każdego z proponowanych rozwiązań (społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych, finansowych);
- zasięgnięcie opinii adresatów.

**Etapy opracowania
rządowego projektu**

Po wykonaniu ww. czynności i podjęciu decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, minister składa **wniosek** o wprowadzenie projektu ustawy

²²⁰ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 24 ust. 4 Regulaminu pracy RM wytyczne, o których mowa w ust. 3, opracowuje podmiot, o którym mowa w § 29 ust. 1. Na podstawie § 29 ust. 1 Regulaminu pracy RM koordynację sporządzania OSR zapewnia osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, zwana dalej „koordynatorem OSR”. W przypadku niewyznaczenia Koordynatora OSR jego zadania wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W myśl § 29 ust. 1a koordynator OSR wyznacza do dwóch zastępców Koordynatora OSR.

do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów. Wniosek składa się na formularzu, którego wzór jest zamieszczony w BIP na stronie KPRM (§ 25a ust. 6 Regulaminu pracy RM – dodany 5 lutego 2019 r.). Wniosek zawiera: cele projektu; proponowane środki realizacji; oddziaływanie na życie społeczne nowych regulacji prawnych; spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych; sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych. Do wniosku dołącza się ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (§ 25a ust. 4 pkt 1 Regulaminu pracy RM²²¹). Wniosek jest rozpatrywany przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu (§ 25a Regulaminu pracy RM). Po dokonaniu wpisu i nadaniu numeru w wykazie, minister opracowuje projekt ustawy oraz dokumenty, które muszą być przedstawione wraz z projektem, tj.: **uzasadnienie, którego odrębną częścią jest OSR.**

1. Uzasadnienie projektu, zgodnie z § 27 ust. 3 Regulaminu pracy RM, powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);

oraz zawierać:

- a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
- b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy lub jego uzasadnienie powinny zawierać również informację dotyczącą przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia (§ 27 ust. 4 Regulaminu pracy RM).

2. Częścią uzasadnienia projektu ustawy jest OSR, który zawiera (§ 28 Regulaminu pracy RM):

- a) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- b) określenie celu i istoty interwencji;

²²¹ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 25a ust. 4a Regulaminu pracy RM ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu, o którym mowa w § 25 pkt 3, dołącza się do wniosku o wprowadzenie tego projektu do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów na wniosek podmiotu, o którym mowa w § 29 ust. 1.

- c) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach;
- d) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- e) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- f) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;
- g) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na ww. podmioty oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
 - sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - rynek pracy,
 - konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikro-przedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
 - sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;
- h) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- i) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Do koordynacji sporządzenia OSR – PRM może wyznaczyć **Koordynatora OSR** lub koordynację zapewnia Szef KPRM (§ 29 Regulaminu pracy RM)²²². Rada Ministrów może podjąć decyzję o dokonaniu oceny OSR przez koordynatora przed następnym etapem, tj. skierowaniem projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. Koordynator przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu ustawy przez ministra, brak stanowiska w tym terminie oznacza ocenę pozytywną. Natomiast jeżeli koordynator OSR zgłosi uwagi, to organ wnioskujący albo je uwzględnia, albo przedstawia stanowisko do tych uwag (§ 32 i § 33 Regulaminu pracy RM).

3. Projekt ustawy, który posiada numer WPL RM, minister – wskazując termin na zajęcie stanowiska (nie krótszy niż 21 dni – § 129 Regulaminu

²²² Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 29 ust. 1a Regulaminu pracy RM koordynator OSR wyznacza do dwóch zastępców Koordynatora OSR. Ponadto od 20 sierpnia 2024 r. do § 29 ust. 3 Regulaminu pracy RM dodano zapis, że [...] organ wnioskujący współpracuje z koordynatorem OSR i udziela mu pomocy, w szczególności przez udostępnienie informacji, analiz i dokumentów oraz konsultuje propozycję OSR projektu dokumentu rządowego.

pracy RM²²³) – kieruje wraz z opinią Koordynatora OSR lub informacją o nieprzedstawieniu przez niego stanowiska do:

- a) **uzgodnień:** z członkami Rady Ministrów, Szefem KPRM i pod względem prawnym – z Rządowym Centrum Legislacji (§ 35 Regulaminu pracy RM), przy czym projekt ustawy, która ma na celu wdrożenie prawa UE wymaga dodatkowo zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE co do jego zgodności z prawem UE (§ 42 ust. 2 Regulaminu pracy RM²²⁴). W przypadku projektu aktu normatywnego o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych minister (wnioskodawca) występuje z wnioskiem do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów (§ 37 Regulaminu pracy RM);
- b) **opiniowania** przez Prokuratorię Generalną RP, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt, oraz inne podmioty, którym odrębne przepisy przyznają prawo opiniowania projektów, w tym partnerów społecznych, komisji wspólnych czy odpowiednich organów i instytucji UE (§ 38, § 39, § 40, § 129²²⁵ Regulaminu pracy RM);
- c) **konsultacji publicznych**, uwzględniając ustalone przez RM Wytyczne OW i KP (§ 36 Regulaminu pracy RM).

W przypadku odstąpienia od konsultacji publicznych projektu ustawy, minister musi uzasadnić przyczynę tego odstąpienia w OSR projektu (§ 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM).

Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy, minister udostępnia projekt w BIP na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (§ 52 Regulaminu pracy RM).

Jeżeli skutki nieprzedstawienia stanowiska do przekazanego projektu nie wynikają z przepisów odrębnych, minister może uznać nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie za uzgodnienie treści projektu lub

²²³ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

²²⁴ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 42 ust. 2 Regulaminu pracy RM w ramach uzgodnień projektu ustawy albo projektu rozporządzenia mających na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej lub mających służyć stosowaniu tego prawa, minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

²²⁵ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

przedstawienie opinii pozytywnej, a w przypadku konsultacji publicznych – za rezygnację z przedstawienia stanowiska. (§ 40 ust. 4 Regulaminu pracy RM).

**Stanowisko ministra
wobec opinii oraz
uwag zgłoszonych
w uzgodnieniach
i konsultacjach
publicznych**

W odniesieniu do uwag zgłoszonych w toku **uzgodnień**, Minister może:

- uwzględnić je skierować projekt ustawy do dalszych prac legislacyjnych;
- złożyć do nich dodatkowe wyjaśnienia i uzgodnić treść projektu ustawy oraz również skierować do dalszych prac legislacyjnych;
- nie uwzględnić ich i stwierdzić rozbieżność stanowisk, co powinno być udokumentowane **w protokole rozbieżności**, zawierającym: wskazanie podmiotu, który zgłosił uwagę, przytoczenie treści zgłoszonej uwagi oraz stanowisko ministra, w tym przedstawienie powodów nieuwzględnienia uwagi. Uwagi objęte protokołem rozbieżności są rozstrzygane przez właściwe komitety RM lub Radę Ministrów (§ 49, § 50 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM). Uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie są traktowane jako rozbieżności. Rozstrzyga je organ wnioskujący z tym, że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzyga w uzgodnieniu z RCL albo pozostawia do rozpatrzenia przez komisję prawniczą (§ 49 ust. 3 Regulaminu pracy RM).

Minister zajmuje stanowisko wobec wszystkich **opinii**, przedstawionych przez podmioty, do których skierował projekt ustawy, przy czym w przypadku Rady Legislacyjnej obowiązek ustosunkowania się do jej opinii istnieje również w sytuacji, gdy projekt ustawy skierował do niej PRM, Przewodniczący SKRM, Szef KPRM, Prezes RCL lub Sekretarz RM w trybie § 37 ust. 2 Regulaminu pracy RM. Nieuwzględnione w procesie opiniowania uwagi, ujęte zostają w **odrębnym zestawieniu** wraz ze wskazaniem podmiotu zgłaszającego uwagę i stanowiskiem ministra (§ 50 ust. 3 Regulaminu pracy RM).

W odniesieniu do uwag zgłoszonych w **konsultacjach publicznych** Minister przedstawia swoje stanowisko oraz przygotowuje **raport z konsultacji**

(§ 51 Regulaminu pracy RM), który zawiera:

- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania²²⁶;

²²⁶ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 51 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący m.in. omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania oraz informacje o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska.

- przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym;
- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

W omówieniu wskazuje się również podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący²²⁷.

W celu uzgodnienia projektu ustawy, **minister może zorganizować konferencję uzgodnieniową** – wspólną dla podmiotów wskazanych w § 35 i § 8 Regulaminu pracy RM oraz podmiotów przekazujących uwagi w konsultacjach publicznych lub odrębną dla każdej z tych grup (§§ 44–47 Regulaminu pracy RM).

Zapraszając na konferencję uzgodnieniową, minister, nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji, przedstawia zestawienie zgłoszonych uwag zawierające stanowisko wobec uwag, w którym wskazuje co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia. W takim przypadku nie ma obowiązku przedstawiania odrębnego stanowiska, o którym mowa w § 43 ust. 1 i 4, chyba że obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów (§ 44 ust. 1–3 Regulaminu pracy RM).

Projekt ustawy zmieniony zgodnie z ustaleniami, które zostały dokonane w trakcie uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych albo w wyniku konferencji uzgodnieniowej zostaje przedstawiony podmiotom biorącym udział w tym procesie i może być przedmiotem ponownych uzgodnień. O tym, jak długo będą trwały uzgodnienia, opiniowanie i konsultacje, decyduje minister (§ 48 Regulaminu pracy RM).

**Działania ministra
po zakończeniu
procesu uzgodnień,
opiniowania
i konsultacji
publicznych**

1. Zmieniony projekt ustawy minister przekazuje do właściwego komitetu za pośrednictwem jego sekretarza (§ 53 Regulaminu pracy RM). W stanie prawnym obowiązującym w trakcie kontroli funkcjonowało pięć komitetów do rozpatrywania spraw określonej kategorii, tj.:

²²⁷ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 52 ust. 2 Regulaminu pracy RM omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, którym organ wnioskujący przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmioty, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych, a także podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz zawiera omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.

- a) Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, powołany zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji²²⁸;
- b) Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, utworzony na mocy:
 - zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów²²⁹,
 - zarządzenia nr 357 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów²³⁰,
 - zarządzenia nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2024 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów²³¹;
- c) Komitet Społeczny Rady Ministrów, powołany zarządzeniem nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów²³², jednak zniesiony z dniem 5 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie zniesienia Komitetu Społecznego Rady Ministrów²³³;
- d) Komitet do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych, powołany zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych²³⁴ a następnie zmieniony zarządzeniem nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego²³⁵;
- e) Komitet do Spraw Europejskich, który został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich²³⁶, a szczegółowy regulamin pracy tego Komitetu został określony uchwałą nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich²³⁷.

W ramach przeprowadzonej kontroli uwzględniono obowiązujące przepisy regulujące funkcjonowanie ww. komitetów oraz ewentualne zmiany wynikające z nowelizacji prawa.

W skład komitetów wchodzi upoważnieni przedstawiciele członków RM oraz organów administracji rządowej, w tym pełnomocników Rządu.

²²⁸ M.P. z 2021 r. poz. 231

²²⁹ M.P. z 2021 r. poz. 117. Akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

²³⁰ M.P. z 2023 r. poz. 2. Akt uchylony z dniem 6 lutego 2024 r.

²³¹ M.P. z 2024 r. poz. 92, ze zm.

²³² M.P. z 2019 r. poz. 937, ze zm.

²³³ M. P. z 2024 r. poz. 187.

²³⁴ M.P. z 2020 r. poz. 918. Akt uchylony z dniem 17 maja 2024 r.

²³⁵ M. P. z 2024 r. poz. 372, ze zm.

²³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 562.

²³⁷ M.P. z 2015 r. poz. 49, ze zm.

W przypadku projektów ustaw, które odnoszą się do udziału Rzeczypospolitej Polskiej w instytucjach i procedurach UE, do których został upoważniony Komitet do spraw Europejskich, rozpatrzenie projektu przez ten komitet następuje po rozpatrzeniu sprawy przez SKRM (§ 55 Regulaminu pracy RM).

Komitet rozpatruje projekt ustawy zgodnie z trybem określonym w akcie o utworzeniu lub swoim regulaminie pracy. Po rozpoznaniu komitet przyjmuje projekt i rekomenduje go SKRM (bez zmian lub ze zmianami) lub rekomenduje SKRM odrzucenie projektu.

2. Przyjęty przez właściwy komitet projekt ustawy minister wnosi do SKRM, za pośrednictwem Sekretarza SKRM (§ 59 i § 60 ust. 1 Regulaminu pracy RM).

Wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego istotę i cel oraz wskazywać inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia lub wyrażenie opinii przez SKRM oraz przedstawiać informacje określone w § 60 ust. 2 Regulaminu pracy RM²³⁸.

Do wniosku należy dołączyć dokumenty wymienione w § 60 ust. 3 Regulaminu pracy RM, m.in.:

- tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR (opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym);
- protokół rozbieżności, zestawienie nieuwzględnionych uwag z opiniowania oraz raport z konsultacji;
- opinię Rady Legislacyjnej przy PRM wraz z własnym stanowiskiem;
- projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, jeżeli projekt ustawy przewiduje ich wydanie²³⁹.

Dodatkowo, w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej, należy przedstawić opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego w przypadku nieuwzględnienia uwag zawartych w tej opinii, tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie. Wymóg ten dotyczy zarówno projektów ustaw, jak i rozporządzeń mających na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej.

²³⁸ Zmieniony od 20 sierpnia 2024 r.

²³⁹ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 60 ust. 3 pkt 7 Regulaminu pracy RM do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez SKRM dołącza się m.in., jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty podstawowych aktów wykonawczych, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej lub mającej służyć stosowaniu tego prawa – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy.

Wniosek, opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz ww. dokumenty przekazuje się w postaci elektronicznej na elektroniczną skrzynkę podawczą KPRM (§ 60a Regulaminu pracy RM).

3. Minister może zostać zobowiązany przez Przewodniczącego SKRM do (§ 61 Regulaminu pracy RM):

- przeprowadzenia ponownych uzgodnień;
- uzupełnienia OSR, uzupełnienia wniosku lub przeprowadzenia konsultacji publicznych lub opiniowania;
- usunięcia braków formalnych wniosku w wyznaczonym terminie.

Na etapie rozpatrywania projektu ustawy przez SKRM, minister ma obowiązek ustosunkować się do uwag zgłoszonych przez jego członków (§ 63 ust. 1 i 3 Regulaminu pracy RM)²⁴⁰.

Do czasu podjęcia przez SKRM rozstrzygnięć, obejmujących możliwość:

- przyjęcie projektu bez zmian i rekomendacji go RM,
- przyjęciu projekt ze zmianami i rekomendacji go RM,
- rekomendacji RM odrzucenie projektu,
- wyraża opinię o projekcie,

minister może wycofać projekt z rozpatrzenia przez SKRM (§ 66 i 67 Regulaminu pracy RM).

4. Przed wniesieniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez RM, minister kieruje projekt do RCL z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Do projektu dołącza się: uzasadnienie wraz z OSR; opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej; projekty aktów wykonawczych²⁴¹ (§ 72 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM). Po rozpatrzeniu projektu ustawy przez komisję prawniczą, minister sporządza tekst projektu, w którym uwzględnia ustalenia dokonane przez komisję prawniczą albo, jeżeli projekt był zwolniony przez Prezesa RCL z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek, wprowadza poprawki i przesyła projekt do RCL (§ 78 i § 79 Regulaminu pracy RM)²⁴².

²⁴⁰ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 63 ust. 3 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący ustosunkowuje się do uwag zgłoszonych do projektu w terminie 2 dni od dnia, w którym upłynął termin zgłaszania tych uwag. W przypadku nieustosunkowania się w terminie do zgłoszonych uwag Przewodniczący SKRM może skierować projekt do rozpatrzenia w innym terminie.

²⁴¹ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 72 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pracy RM do projektu dołącza się m.in., jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych - projekty podstawowych aktów wykonawczych, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej lub mającej służyć stosowaniu tego prawa - projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy.

²⁴² Od 20 sierpnia 2024 r. dodano § 78a Regulaminu pracy RM zgodnie, z którym w przypadku nieuwzględnienia uwag o charakterze prawnym Prezes RCL może odstąpić od rozpatrzenia projektu ustawy albo projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą, w tym z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek.

5. Przyjęty przez SKRM projekt ustawy, minister wnosi do potwierdzenia przez ten Komitet, nie później niż w terminie 14 dni od dnia rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą lub 5 dni od dnia zwolnienia projektu z tego obowiązku Do wniosku dołącza informację o zgodności projektu z ustaleniami komisji prawniczej albo zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz o zmianach wprowadzonych w projekcie wykraczających poza zakres ustaleń SKRM (§ 80a Regulaminu pracy RM²⁴³).
6. Po rozpatrzeniu lub potwierdzeniu projektu ustawy przez SKRM minister, za pośrednictwem Sekretarza RM, wnosi (w postaci elektronicznej na skrzynkę podawczą KPRM) projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (§ 82 i § 82a Regulaminu pracy RM).

Wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego istotę i cel oraz wskazywać inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, a także przedstawiać informacje określone w § 83 ust.1 Regulaminu pracy RM. Do wniosku dołącza się dokumenty wskazane w § 83 ust. 2. Regulaminu pracy RM.

Rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów

Przebieg posiedzeń RM reguluje ustawa o RM (rozdział 4) oraz Regulamin pracy RM (rozdział 3). Posiedzenia RM mogą się odbywać stacjonarnie albo w trybie obiegowym (za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej). PRM zwołuje posiedzenia RM, ustala ich porządek oraz im przewodniczy. Czynności te z upoważnienia PRM wykonuje Sekretarz RM. Odpowiada on za przygotowanie i obsługę posiedzeń, za obieg dokumentów wewnątrz RM, opracowanie protokołu ustaleń z posiedzenia i przygotowanie dokumentów rozpatrywanych przez Radę oraz przedkładanych do podpisu PRM.

Posiedzenia RM odbywają się w terminach wyznaczonych przez PRM, który w razie potrzeby może je zmieniać. Ich przygotowaniem zajmuje się Sekretarz RM, który dostarcza projekt porządku obrad na 5 dni przed spotkaniem. Udział członków RM jest obowiązkowy, a w wyjątkowych przypadkach PRM może ich zwolnić. W obradach mogą uczestniczyć także inne osoby bez prawa podejmowania decyzji. Decyzje zapadają w drodze uzgodnień lub głosowania. Z posiedzeń sporządzany jest zapis oraz protokół ustaleń, a po zakończeniu publikowany jest komunikat prasowy. Przebieg posiedzeń i stanowiska uczestników są poufne.

1. Sekretarz RM, po otrzymaniu wniosku ministra, weryfikuje czy spełnia on wymogi formalne i może wyznaczyć wnioskodawcy termin do uzupełnienia ewentualnych braków, a jeżeli braki nie zostaną

²⁴³ Obowiązuje od 5 lutego 2019 r. – uchwała nr 10 Rady Ministrów, zmieniająca Regulamin pracy RM – M.P. poz. 137.

usunięte – zwrócić wniosek ministrowi. Za zgodą PRM Rada Ministrów może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań (§ 84 Regulaminu pracy RM)²⁴⁴.

2. Na 7 dni przed posiedzeniem Sekretarz przekazuje członkom RM oraz stałym uczestnikom posiedzeń RM, Przewodniczącemu SKRM i Prezesowi RCL projekt dokumentu. Członkowie RM, Szef KPRM oraz Prezes RCL mają prawo zgłosić uwagi do projektu, do których organ wnioskujący ustosunkowuje się przed posiedzeniem RM (§ 86 Regulaminu pracy RM). Do czasu podjęcia przez RM rozstrzygnięć, organ wnioskujący może wycofać projekt z rozpatrzenia przez RM.
3. Po rozpatrzeniu projektu ustawy RM może:
 - przyjąć projekt bez zmian;
 - przyjąć projekt ze zmianami;
 - odrzucić projekt;
 - rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie (§ 90 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM).

Przyjmując projekt ustawy RM udziela jednocześnie upoważnienia członkowi RM do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych (§ 91 Regulaminu pracy RM).

4. Po przyjęciu projektu ustawy przez RM, Sekretarz RM powierza sporządzenie jego tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami RM ministrowi lub innemu organowi w uzgodnieniu z RCL i właściwą komórką organizacyjną KPRM albo samemu RCL w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną KPRM (§ 93 Regulaminu pracy RM). Po prawidłowym zredagowaniu, projekt ustawy trafia do prac parlamentarnych.

Tryb odrębny

Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz RM może zdecydować o **odrębnym trybie** postępowania z projektem ustaw, bez stosowania pełnej procedury legislacyjnej. Tryb odrębny może w szczególności polegać m.in. na:

- rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez RM²⁴⁵, projektu ustawy, który nie spełnia wymogów określonych w Regulaminie pracy RM lub wobec którego nie

²⁴⁴ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 84 ust. 1 Regulaminu pracy RM w uzasadnionych przypadkach Sekretarz RM może wystąpić do organu wnioskującego o usunięcie braków formalnych wniosku w wyznaczonym terminie, zwrócić projekt organowi wnioskującemu, zobowiązując go do przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub skierować projekt dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez SKRM lub przez właściwy komitet albo komitety.

²⁴⁵ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM tryb odrębny może w szczególności polegać na m.in. rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia lub ochrony środowiska [...].

- przeprowadzono wszystkich czynności określonych Regulaminem, w szczególności: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet, rozpatrzenia przez komisję prawniczą, potwierdzenia przez SKRM;
- skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych niniejszą uchwałą (§ 98 i § 99 Regulaminu pracy RM)²⁴⁶.

O trybie odrębnym PRM lub Sekretarz RM decydują, wyrażając zgodę umieszczenie projektu ustawy w porządku obrad Rady Ministrów lub na jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu RM, na którym projekt dokumentu rządowego będzie rozpatrywany (§ 100 Regulaminu pracy RM).

**Ocena
funkcjonowania ustaw
– OSR ex-post**

Minister właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym przygotowuje ocenę jego funkcjonowania **OSR ex-post**, jeżeli o jej przygotowanie wystąpi: RM lub jej organ pomocniczy, Szef RCA²⁴⁷, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców²⁴⁸, Prezes RCL²⁴⁹ lub wynika to z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez RM. Członek RM może przygotować OSR ex-post również z własnej inicjatywy. PRM może wystąpić do RCA o przygotowanie OSR ex-post wybranej ustawy (§ 152 i § 152a²⁵⁰ Regulaminu pracy RM).

Zgodnie z § 154 Regulaminu pracy RM dokument OSR ex-post zawiera w szczególności:

- a) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny i jego zakresu przedmiotowego;
- b) zwięzłe przedstawienie zakładanych celów aktu normatywnego wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji;
- c) zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia celów wraz z oceną ich funkcjonowania;
- d) zwięzłe porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jego adresatów;

²⁴⁶ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 98 Regulaminu pracy RM w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes RM albo działający z jego upoważnienia Sekretarz RM może z własnej inicjatywy lub na wniosek organu wnioskującego zdecydować o odrębnym trybie postępowania projektem dokumentu rządowego.

²⁴⁷ Organ zlikwidowany z dniem 22 lutego 2024 r. na podstawie statutu KPRM z 20 lutego 2024 r.

²⁴⁸ W przypadku, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców – DZ. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

²⁴⁹ Uchylono z dniem 20 sierpnia 2024 r. Od 20 sierpnia 2024 r. dodano Koordynatora OSR.

²⁵⁰ Od 20 sierpnia 2024 r. zgodnie z § 152a Regulaminu pracy RM Prezes Rady Ministrów poleca koordynatorowi OSR przygotowanie OSR ex-post wybranej ustawy. W takim przypadku członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą współpracuje z koordynatorem OSR i udziela mu pomocy, w szczególności przez udostępnienie informacji, analiz i dokumentów, oraz konsultuje propozycje oceny funkcjonowania tej ustawy.

- e) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem aktu normatywnego, w szczególności zgłaszanych przez jego adresatów, wraz ze stanowiskiem członka RM;
- f) wnioski, a także rekomendację członka RM w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji aktu normatywnego.

OSR ex-post przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef KPRM zamieszcza w BIP na stronie podmiotowej KPRM (§ 154 ust. 2 Regulaminu pracy RM).

Jeśli o przygotowanie OSR ex-post wystąpiła RM lub jej organ pomocniczy i Szef RCA²⁵¹ lub wynikało to z OSR projektu ustawy minister przedstawiał OSR ex-post RM lub jej organowi pomocniczemu, wnosząc ją uprzednio do rozpatrzenia przez SKRM. RM lub jej organ pomocniczy, a także Szef RCA, mogły w razie potrzeby wezwać członka RM, który przygotował OSR ex-post, do jej uzupełnienia w wyznaczonym zakresie (§ 155 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM).

OSR ex-post jest udostępniane przez ministra w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL (§ 156 Regulaminu pracy RM).

²⁵¹ Od 20 sierpnia 2024 r. Koordynator OSR.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.);
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.);
5. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.
Regulamin Pracy Rady Ministrów
(M.P. z 2024 r. poz. 806);
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.
w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”
(Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

6.4. WYKAZ PROJEKTÓW USTAW OBJĘTYCH BADANIEM KONTROLNYM

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW		
1.	projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe	Brak numeru WPL RM <i>projekt ustawy oświatowej</i> ^[2]
2.	projekt ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie	Brak numeru WPL RM <i>projekt ustawy o lotach</i> ^[2]
3.	projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy – Prawo konsularne	UD488 ^[2]
MINISTERSTWO FINANSÓW		
4.	projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	UD545 ^[1]
5.	projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym	UD299 ^[2]
6.	projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej	UD315 ^[2]
7.	projekt ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom	UC76 ^[2]
8.	projekt ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom	UD4b ^{[3][4]}
MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI		
9.	projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa	UC152 ^[1] /UC6 ^[2]
10.	projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym	UC79 ^[2]
11.	projekt ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa	UD480 ^[2]
12.	projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa	UD496 ^[2]
13.	projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa	UD4a ^{[3][4]}

MINISTERSTWO ROZWOJU I TECHNOLOGII		
14.	projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska	UD418 ^[2]
15.	projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych	UD351 ^[2]
16.	projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych	UD306 ^[2]
17.	projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów	UD522 ^[1] /UD13 ^[2]
18.	projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe	UD2 ^[3]
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI		
19.	projekt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich	UD480 ^[1] /UD248 ^[2]
20.	projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie	UD145 ^[1] /UD286 ^[2]
21.	projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych	UD293 ^[2]
22.	projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym	UC108 ^[2]
23.	projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora	UD435 ^[2]

[1] Projekt ustawy wpisany do WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP (tj. w okresie od 12 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r.)

[2] Projekt ustawy wpisany do WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP (tj. w okresie od 12 listopada 2019 r. do 12 listopada 2023 r.)

[3] Projekt ustawy wpisany do WPL RM obowiązującego podczas X kadencji Sejmu RP (tj. w okresie od 13 listopada 2023 r.)

[4] Podczas X kadencji Sejmu RP obowiązywały dwa WPL RM, pierwszy w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. oraz drugi od 13 grudnia 2023 r. W związku z tym, że kontrolą objęto dwa projekty ustaw procedowane w trakcie X kadencji Sejmu RP, którym nadano taki sam numer WPL RM (UD4), na potrzeby niniejszej informacji oznaczono je literami a (UD4a) i b (UD4b).

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Prezes Rady Ministrów;
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego;
6. Rzecznik Praw Obywatelskich;
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
8. Minister Finansów;
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
10. Minister Rozwoju i Technologii;
11. Minister Sprawiedliwości;
12. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP;
13. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP;
14. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP;
15. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.