

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

LWA.410.9.1.2024

Pan
Jan Grabiec
Szef Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3,
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wystąpienie pokontrolne z 6 grudnia 2024 r. zmienione zgodnie z treścią
uchwały nr 5/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2025 r.

P/24/087 - Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie
legislacyjnym.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ , Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Grabiec, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, od 16 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Izabela Antos od 28 listopada 2022 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Marek Kuchciński od 17 października 2022 r. do 27 listopada 2023 r.; – Michał Dworczyk od 19 grudnia 2017 r. do 16 października 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące realizacji zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. 2. Realizacja zadań związanych z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do czasu zakończenia kontroli) ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Wanda Dąbrowska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/70/2024 z 6 maja 2024 r. oraz LWA/123/2024 z 17 września 2024 r., 2. Marcin Mirończuk, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/69/2024 z 6 maja 2024 r. oraz LWA/123/2024 z 17 września 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2; tom II str. 191-19; tom VI str. 276-277)

¹ Dalej: KPRM.

² Czynności kontrolne w KPRM zakończono w dniu 4 listopada 2024 r. wraz z dokonaniem ostatniej zaplanowanej czynności tj. przesłuchaniem ostatniej osoby. Ważność upoważnień do kontroli LWA/122/2024 i LWA/123/2024 upłynęły z dniem 25 listopada 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2024⁵ system oceny wpływu⁶ (OW) w rządowym procesie legislacyjnym funkcjonował w KPRM nie zawsze w sposób w pełni prawidłowy.

Przyjęte w KPRM rozwiązania organizacyjno-proceduralne, pozwalały na rzetelną realizację zadań z zakresu oceny wpływu. Komórką wiodącą w zakresie opiniowania OSR, dla projektów aktów normatywnych był Departament Oceny Skutków Regulacji, przekształcony⁷ następnie w Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz. Pracownicy dokonujący analizy OSR posiadali odpowiednie kwalifikacje i zostali wyposażeni w niezbędne narzędzia usprawniające przeprowadzanie procesu analitycznego procedowanych projektów ustaw (w tym m.in. modele analityczne, narzędzia informatyczne, szeroki dostęp do baz danych). KPRM prowadziła też (samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami) szkolenia dla pracowników administracji rządowej z zakresu oceny wpływu.

KPRM realizowała działania opiniujące oceny skutków regulacji sporządzonych do projektów ustaw dla których wnioskodawcą byli ministrowie. Szczegółowe badanie 10 projektów ustaw⁸ wykazało, że zgłaszane przez KPRM uwagi były zasadne i miały wpływ na poprawę jakości ww. dokumentu. Jednak uwagi te, nie zawsze uwzględniły wszystkie występujące braki w OSR. W całym okresie objętym kontrolą KPRM realizował działania koordynujące sporządzanie OSR.

Badanie trzech projektów ustaw⁹ dla których wnioskodawcą był Szef KPRM wykazało, że OSR do dwóch¹⁰ z nich nie zawierały wszystkich informacji wymaganych przez „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w KPRM tj. 4 listopada 2024 r.

⁶ 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 były trzy dokumenty: Test regulacyjny (obecnie niesporządzany), Ocena skutków Regulacji (OSR) oraz Ocena skutków regulacji ex post (OSR ex post). Dalej: OW.

⁷ Z dniem 26 marca 2024 r.

⁸ W tym projekty, dla których wnioskodawcą był:

- Minister Finansów: projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (procedowany pod nr UD299 według wykazu prac legislacyjnych lub programowych Rady Ministrów – dalej: WPL RM – obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP), 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 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP) oraz projekt ustawy o zmianie 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 (UD4 według WPL RM obowiązującego podczas X kadencji Sejmu RP);
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi: projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (UD496 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) i projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (UC6 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP);
- Minister Rozwoju i Technologii: projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska (UD418 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP), projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (UD351 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) i projekt ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (UD306 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP);
- Minister Sprawiedliwości: projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych (UD293 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) i projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (UC108 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP).

⁹ Tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe, projektu ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy – Prawo konsularne. Projekty te były procedowane podczas VIII kadencji Sejmu RP.

¹⁰ Tj. projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej.

konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹¹, w szczególności dotyczyło to nieprecyzyjnego sformułowania problemu, nieokreślenia skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych oraz niewskazania obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu. NIK podkreśla fakt procedowania dwóch projektów¹² bez wymaganego Regulaminem pracy Rady Ministrów¹³ wpisu do wykazu projektów legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Wszystkie trzy badane projekty ustaw procedowano w trybie odrębnym z pominięciem m.in. uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Dwa z nich przekazano do rozpatrzenia jedynie przez RM.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące realizacji zadań z zakresu oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja procesu dokonywania OW

W latach 2019-2024¹⁵ realizacją zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego zajmowały się organy pomocnicze¹⁶ Prezesa Rady Ministrów¹⁷ (tj. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych a następnie Szef Centrum Analiz Strategicznych/Rządowego Centrum Analiz¹⁸) i Rady Ministrów¹⁹ (tj. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu²⁰), komórki organizacyjne wchodzące w skład struktury organizacyjnej KPRM oraz Koordynator Oceny Skutków Regulacji²¹.

Komórką wiodącą w KPRM w zakresie opiniowania ocen skutków regulacji²² sporządzanych do projektów dokumentów rządowych²³; zapewnienia obsługi

¹¹ Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych opracowało na podstawie § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM w 2015 r. Dalej: Wytyczne OW i KP.

¹² Tj. projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej.

¹³ Wprowadzonych uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2024 r. poz. 806). Dalej: Regulamin pracy RM.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Do czasu zakończenia kontroli w KPRM tj. 4 listopada 2024 r.

¹⁶ Powołane przez PRM na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz.U. z 2024 r. poz. 1050.

¹⁷ Dalej: PRM.

¹⁸ 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.

¹⁹ Dalej: RM.

²⁰ 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.

²¹ Dalej: Koordynator OSR.

²² Dalej: OSR.

²³ Cały okres objęty kontrolą.

organizacyjnej CAS/RCA²⁴ w zakresie prac ZPPR, RM, Stałego Komitetu Rady Ministrów²⁵ i komitetów RM; zapewnienia obsługi Koordynatora OSR i SKRM²⁶; sporządzanie OSR w zakresie zleconym przez PRM, Szefa KPRM, Szefa CAS oraz Koordynatora OSR był Departament Oceny Skutków Regulacji (DSR) przekształcony w Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz (DORA)²⁷.

Za opracowanie projektów dokumentów rządowych wraz z uzasadnieniami, których wnioskodawcą był Szef KPRM odpowiedzialny był Departament Prawny (DP)²⁸. (akta kontroli tom I str. 10-383; tom II str. 106-119)

W procesie legislacyjnym uczestniczyły również inne komórki organizacyjne KPRM, w tym:

- Departament Programowania Prac Rządu (DPPR)²⁹ do zadań którego należało zapewnienie merytorycznej i organizacyjnej obsługi ZPPR, prowadzenie wykazu prac legislacyjnych lub programowych Rady Ministrów³⁰ oraz wykazu prac legislacyjnych PRM na stronie Biuletynu Informacji Publicznej³¹ RM i KPRM, analiza merytoryczna i monitorowanie projektów rządowych, przygotowywanych w resortach;
- Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego (DKPL) w zakresie zapewnienia 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;
- Departament Analiz (DA)³², do zadań którego należało m.in.: dokonywanie analiz w celu oceny wybranych procesów i problemów społecznych i gospodarczych z wykorzystywaniem systemów informatycznych w procesach decyzyjnych, w tym stanowienia aktów normatywnych³³, 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 dokonywania oceny potrzeb i oczekiwań społecznych i wpływu podejmowanych interwencji publicznych na ich zmianę³⁴;
- Departament Studiów Strategicznych (DST)³⁵ odpowiadający m.in. za opiniowanie zgłoszeń do WPL RM i projektów dokumentów

²⁴ W okresie od 13 maja 2021 r. do 25 marca 2024 r.

²⁵ Dalej: SKRM.

²⁶ W okresie od 26 marca 2024 r. do zakończenia kontroli.

²⁷ Departament Oceny Skutków Regulacji wchodził w skład powołanego CAS, a następnie RCA. Z dniem 26 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM, DSR został połączony z Departamentem Analiz (DA) i utworzono Departament Oceny Skutków Regulacji i Analiz (DORA).

²⁸ Departament Prawny opracował dwa z trzech badanych projektów ustaw, dla których Szef KPRM był wnioskodawcą, tj. projekt ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie i projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy - Prawo konsularne.

²⁹ Z dniem 26 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM, DPPR zostało przekształcony w Departament Polityk Publicznych i Programowania Prac Rządu.

³⁰ Dalej: WPL RM.

³¹ Dalej: BIP.

³² Z dniem 26 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM, DA został połączony z DSR i utworzono DORA.

³³ W okresie od 24 lipca 2018 r. do 2 lipca 2020 r.

³⁴ W okresie od 3 lipca 2020 r. do 25 marca 2024 r.

³⁵ Z dniem 26 marca 2024 r. na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa KPRM w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego KPRM, DST zakończył działalność.

rządowych procedowanych przez ZPPR oraz SKM³⁶ oraz realizacji zadań RCA w zakresie zleconym przez jego Szefa³⁷. (akta kontroli tom I str. 10-383)

Tryb i zasady postępowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego, w szczególności dotyczące dokonywania oceny wpływu, zostały opisane w procedurach KPRM. W okresie objętym kontrolą, w KPRM w powyższym zakresie obowiązywały procedury dotyczące m.in.:

- „Działania na rzecz jakości oceny skutków regulacji” (proces A1.27)³⁸ obejmujący dwa podprocesy dotyczące działań DSR/DORA w zakresie: przedstawienia stanowiska w procesie opracowywania projektów dokumentów rządowych w obszarze OSR (podproces A1.27.1 „Analiza ocen skutków regulacji przygotowywanych przez ministerstwa i urzędy centralne w procesie tworzenia aktów prawnych”)³⁹ oraz potrzeby doskonalenia kompetencji pracowników w obszarze oceny skutków regulacji (podproces A1.27.2 „Podnoszenie poziomu wiedzy pracowników administracji centralnej, który dotyczy sporządzania i opiniowania ocen wpływu regulacji i jej skutków”)⁴⁰;
- „Prowadzenie wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów i monitorowanie jego realizacji” (proces A1.11)⁴¹. Celem procesu było zapewnienie jawności i transparentności rządowego procesu legislacyjnego poprzez prowadzenie i udostępnianie WPL RM. W podprocesie A1.11.1 opisano, m.in. przebieg wprowadzania nowych projektów do WPL RM, aktualizowania wpisu projektu w wykazie i wycofania projektu z wykazu;
- „Przygotowywanie i prowadzenie uzgodnień projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych” (proces A1.13)⁴². Celem procesu było zapewnienie zgodnego ze zdefiniowanym procesem legislacyjnym procedowania projektu dokumentu rządowego⁴³. W podprocesie A1.13.1⁴⁴ opisano m.in. przebieg procesu podjęcia przez PRM lub członka kierownictwa KPRM decyzji o przygotowaniu danego projektu dokumentu rządowego i prowadzeniu dla niego rządowego procesu legislacyjnego, złożeniu wniosku przez centralne organy administracji rządowej podległe lub nadzorowane przez PRM albo Ministra – członka RM, Koordynatora Służb Specjalnych, który dotyczy przygotowania danego projektu dokumentu rządowego i prowadzenia dla niego rządowego procesu legislacyjnego oraz gdy z przepisów prawa wynika konieczność przygotowania danego projektu dokumentu rządowego i prowadzenia dla niego rządowego procesu legislacyjnego⁴⁵;

³⁶ W okresie od 8 listopada 2020 r. do 12 maja 2021 r.

³⁷ W okresie od 22 marca 2021 r. do 25 marca 2024 r.

³⁸ Obowiązujący od 9 lutego 2021 r.

³⁹ W podprocesie opisano przebieg opiniowania projektów dokumentów rządowych na potrzeby koordynatora OSR, od momentu przyjęcia wniosku do DSR, poprzez jego analizę i weryfikację przez przełożonych, do momentu przygotowania stanowiska Koordynatora OSR z uwagami lub decyzji o braku rekomendacji zgłoszenia uwag. W procedurze określono także elementy, które musi zawierać wewnętrzna analiza, tj. syntetyczne omówienie zagadnienia, którego dotyczy wniosek, opis kluczowych projektowanych rozwiązań, ocenę prawidłowości przygotowania OSR, rekomendację zgłoszenia uwag lub uznanie projektu dokumentu za uzgodniony.

⁴⁰ W podprocesie opisano przebieg od momentu przyjęcia wniosku w DSR, poprzez ustalenie zakresu szkolenia i przygotowanie materiałów, po przeprowadzenie i ocenę szkolenia.

⁴¹ Obowiązujący od 17 października 2017 r.

⁴² Obowiązujący od 14 marca 2018 r.

⁴³ W wersji 2.0 wprowadzonej 24 czerwca 2021 r. oraz w wersji 3.0 wprowadzonej 29 sierpnia 2023 r. celem było terminowe przygotowanie i prawidłowe procedowanie projektu dokumentu rządowego w rządowym procesie legislacyjnym.

⁴⁴ W wersji 2.0 „Przygotowywanie i prowadzenie uzgodnień projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych”.

⁴⁵ W wersji 2.0 wprowadzonej 24 czerwca 2021 r. wskazano, że: RRM lub członek kierownictwa KPRM podejmuje decyzję o przygotowaniu danego projektu dokumentu rządowego i prowadzeniu dla niego rządowego procesu legislacyjnego; centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany

- „Opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych” (procesu A1.14)⁴⁶. Celem procesu było zapewnienie koordynacji terminowego przygotowania stanowiska Szefa KPRM, właściwego Ministra – członka RM, Przewodniczącego SKRM lub Szefa Służby Cywilnej do projektów dokumentów rządowych kierowanych do KPRM w ramach procesu legislacyjnego⁴⁷. (akta kontroli tom I str. 438-696)

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył⁴⁸, że podstawowym aktem prawnym regulującym rządowy proces legislacyjny jest Regulamin pracy RM. Do czasu wprowadzenia procedury A1.27, poza ww. regulaminem, w KPRM nie obowiązywały odrębnie zatwierdzone procedury regulujące tryb i zasady postępowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego, w szczególności dotyczące dokonywania oceny wpływu. (akta kontroli tom VI str. 123)

W latach 2019-2024 (do 29 maja) w KPRM nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej dotyczącej realizacji zadań w związku z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Przeprowadzono natomiast dwa audyty wewnętrzne, obejmujące czynność doradczą⁴⁹ dotyczącą koordynacji procesu legislacyjnego⁵⁰ (2019 r.) i zadanie zapewniające⁵¹ dotyczące procesu A1.27 „Działania na rzecz jakości oceny skutków regulacji”⁵² (2023 r.). Celem czynności doradczych była ocena koordynacji procesu legislacyjnego w KPRM, ze szczególnym uwzględnieniem zmian dokonanych w 2018 r., a zadania zapewniającego ocena działań podejmowanych przez DSR na rzecz zwiększania jakości oceny skutków regulacji w zakresie opracowywania analiz dotyczących ocen skutków regulacji na potrzeby Szefa RCA, koordynatora OSR i udzielania wsparcia jednostkom administracji publicznej. Spośród dziesięciu zaleceń osiem zostało przyjętych, a dwa częściowo przyjęte⁵³.

(akta kontroli tom II str. 1-102)

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że niepełne przyjęcie dwóch zaleceń do realizacji wynikało z faktu, że Dyrekcja DSR nie miała narzędzi decyzyjnych i organizacyjnych, aby w pełni wziąć odpowiedzialność za ich skuteczne wdrożenie. Z uwagi na szereg zmian, jakie zachodziły i zachodzą

przez PRM albo Minister – członek RM, Koordynator Służb Specjalnych, składa wniosek, który dotyczy przygotowania danego projektu dokumentu rządowego i prowadzenia dla niego rządowego procesu legislacyjnego oraz z przepisów prawa wynika konieczność przygotowania danego projektu dokumentu rządowego i prowadzenia dla niego rządowego procesu legislacyjnego. W wersji 3.0 wprowadzonej 29.08.2023 r. wskazano, że PRM, Minister – członek RM, Koordynator Służb Specjalnych lub inny członek kierownictwa KPRM podejmuje decyzję, aby przygotować dany projekt dokumentu rządowego i prowadzić dla niego rządowy proces legislacyjny; centralny organ administracji rządowej podległy lub nadzorowany przez PRM składa wniosek, który dotyczy przygotowania danego projektu dokumentu rządowego i prowadzenia dla niego rządowego procesu legislacyjnego oraz z przepisów prawa wynika konieczność aby przygotować dany projekt dokumentu rządowego i prowadzić dla niego rządowy proces legislacyjny.

⁴⁶ Obowiązujący od 12 marca 2018 r.

⁴⁷ W wersji 2.0 wprowadzonej 16 stycznia 2023 r. oraz w wersji 3.0 wprowadzonej 19 września 2023 r. uwzględniono również Ministra do spraw Unii Europejskiej.

⁴⁸ Na pytanie skierowane do Szefa KPRM, na podstawie upoważnienia DSR.WOII.1105.1.2024 z 09 maja 2024 r. odpowiedzi udzielił Minister – członek RM w KPRM, Przewodniczący SKRM. Dotyczy wszystkich odpowiedzi Ministra – członka RM przytoczonych w wystąpieniu pokontrolnym.

⁴⁹ Służące wspieraniu kierownika jednostki w realizacji celów i zadań, na jego wniosek lub z własnej inicjatywy.

⁵⁰ Nr zadania: PA/1D/2019.

⁵¹ Tj. działanie podejmowane w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny kontroli zarządczej.

⁵² Nr zadania PA/1Z/2023.

⁵³ Zalecenie 1 - Zgodnie z przyjętą metodyką zarządzania procesowego, procedury powinny być opisane horyzontalnie, tj. na poziomie całego urzędu, a nie z perspektywy komórki organizacyjnej. Jeżeli jakieś zadanie jest realizowane poza danym procesem, należy w karcie tego procesu wskazać przejście do innego procesu. Dlatego karty procesów powiązanych z procesem opiniowania dokumentów przez DSR powinny zawierać odwołania do procesu A1.27. Zalecenie 2 – Zgodnie z obowiązującą w KPRM instrukcją kancelaryjną, należy dokumentować w EZD wszystkie istotne dla sprawy czynności kancelaryjne, w tym również przeprowadzone weryfikacje i decyzje Szefa RCA o odstąpieniu od podpisania opinii.

w KPRM od października 2023 r. zaktualizowany procesu A1.27 nie został jeszcze zatwierdzony. Zaktualizowany proces uwzględni wszystkie zalecenia audytu wewnętrznego. (akta kontroli tom VI str. 116)

1.2. Zasoby kadrowe

Przygotowaniem opinii i uwag do OSR projektów dokumentów rządowych na rzecz Szefa CAS/RCA na etapie rozpatrzenia projektu przez ZPPR i SKRM oraz na rzecz Koordynatora OSR na etapie uzgodnień międzyresortowych zajmował się głównie DSR/DORA. W latach 2019 - 2020 realizację tych zadań przypisano dziewięciu pracownikom, w 2021 r. trzynastu, a od 2022 r. do 14 maja 2024 r. 12⁵⁴. Dodatkowo, w DSR/DORA powstawały wkłady do opinii CAS/RCA o charakterze prawnosystemowym – zadania te realizowało w latach 2019-2022 – sześciu pracowników, w 2023 r. – pięciu, a w 2024 r. (do 14 maja) – czterech pracowników⁵⁵.

W sporządzaniu OSR do projektów ustaw procedowanych z inicjatywy Szefa KPRM uczestniczyło w latach 2019-2022⁵⁶ od dwóch do 10 pracowników Departamentu Prawnego, w tym w 2019 r. - pięciu, w 2020 r.-dziesięciu, w 2021 r.- pięciu w 2022 r.- dwóch pracowników.

(akta kontroli tom I str. 146-245; tom II str. 103-119)

Pracownicy DSR/DORA zaangażowani w opiniowanie i weryfikowanie OSR oraz przygotowywanie materiałów na potrzeby oceny wpływu posiadali wyższe wykształcenie z zakresu nauk prawnych, ekonomicznych, społecznych, inżynierskich i technicznych. Czterech pracowników DORA posiadało stopnie naukowe doktora (nauk prawnych, nauk ekonomicznych, nauk o polityce i administracji). Wśród pracowników DORA byli także absolwenci aplikacji legistycznej w Rządowym Centrum Legislacji⁵⁷ oraz aplikacji adwokackiej.

W ramach podnoszenia kompetencji analitycznych i doskonalenia zawodowego, analitycy DSR uczestniczyli w studiach podyplomowych i szkoleniach ustawicznych finansowanych ze środków krajowych i współfinansowanych ze środków UE, w tym w Akademii analityka oraz Akademii oceny wpływu regulacji. (akta kontroli tom II str. 194-400)

Dyrektor DORA wyjaśniła, że analitycy z DSR/DORA specjalizują się merytorycznie według działów administracji rządowej. W rozwoju zawodowym znaczenie mają umiejętności analityczne oraz specjalizacja merytoryczna (dziedzinowa). (akta kontroli tom I str. 146-245; tom II str. 103-119)

Pracownicy DSR/DORA wspierali KPRM, ministerstwa i urzędy centralne poprzez przeprowadzanie szkoleń z zakresu zapewnienia zgodności opracowywanych projektów z zasadą polityki opartej na dowodach (OW). W okresie od czerwca do listopada 2023 r. pracownicy DSR przeprowadzili szkolenia w 15 urzędach⁵⁸, w których uczestniczyło łącznie ok. 600 pracowników, a od stycznia do maja 2024 r. dwa szkolenia. Pracownicy DORA na bieżąco współpracowali

⁵⁴ Zatrudnionych w latach 2019-2021 w Wydziale Polityk Publicznych (9 osób) i w Wydziale Analiz Społecznych i Strategii (4 osoby), a od 2022 r. w Wydziale Opiniowania I (7 osób) i Wydziale Opiniowania II (5 osób).

⁵⁵ Pracownicy realizujący ww. zadania w 2019 r. zatrudnieni byli w Wydziale Koordynacji i Programowania; realizujący zadania w 2020 r. w Wydziale Analiz Społecznych i Strategii, a od 2021 r. w Wydziale Analiz Systemowych.

⁵⁶ W latach 2023 – 2024 (do 14 maja) Szef KPRM nie zgłaszał (z własnej inicjatywy) projektów ustaw.

⁵⁷ Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL) jest państwową jednostką organizacyjną, zapewniającą koordynację działalności legistycznej RM, PRM i innych organów administracji rządowej.

⁵⁸ 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, 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.

z pracownikami ministerstw wymieniając informacje oraz udzielając eksperckich wskazówek w zakresie technicznych i metodologicznych aspektów opracowywania OSR.

Pracownicy DORA prowadzili również zajęcia ze studentami oraz w ramach aplikacji legislacyjnej w RCL oraz zajęcia i warsztaty z zakresu projektowania polityk publicznych i oceny wpływu w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Uczestniczą również w konferencjach, sympozjach i innych wydarzeniach tematycznych, wskazując na wagę oceny wpływu w procesie stanowienia prawa.
(akta kontroli tom VI str. 37-38)

W związku z realizacją zadań pracownicy DSR/DORA korzystali z podstawowych i uniwersalnych narzędzi i programów informatycznych⁵⁹, dostępnych publicznie baz i zbiorów danych⁶⁰ oraz dziedzinowych źródeł danych⁶¹. Ponadto pracownicy DSR/DORA 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, Międzynarodowa Organizacja Pracy - ILO, Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci - UNICEF, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy).

Pracownicy DA do wspomagania procesu opiniowania projektów dokumentów rządowych, w tym do przygotowaniu raportów i analiz z wybranych zagadnień i obszarów, wykorzystywali zaawansowane bazy danych⁶², raporty i dane sektorowe⁶³ 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.

(akta kontroli tom II str. 126-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KPRM w zbadanym zakresie. Obowiązujące w KPRM w latach 2019-2024⁶⁴ rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na prawidłową realizację zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Zadania z zakresu opiniowania OSR realizował wyznaczony do tego departament DSR/DORA, którego pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje i zostali wyposażeni w narzędzia usprawniające przeprowadzanie procesu analitycznego.

⁵⁹ Np. pakiet MS Office; Abby Fine Reader 14 Corporate; System informacji prawniczej Legalis C.H. Beck.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Np. podatku dochodowego, CIT, VAT, KRUS, ZUS, GUS, PESEL, GTAP (Global Trade Analysis Project – przepływy międzygałęziowe dla 141 krajów).

⁶³ Raporty i dane NBP, BIK, Systemu Informacji Oświatowej.

⁶⁴ Do czasu zakończenia kontroli w KPRM tj. 4 listopada 2024 r.

2. Prawdliwość realizacji zadań związanych z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

2.1. Dokonywanie oceny OSR do projektów ustaw, dla których ministrowie - członkowie RM byli wnioskodawcami

Opis stanu faktycznego

W latach 2020 – 2024 (do 14 maja)⁶⁵ pracownicy DSR/DORA przeprowadzili opiniowanie OSR do 6761 projektów aktów normatywnych (w tym 1288 projektów ustaw)⁶⁶ z czego: w 2020 r. – 1256 (w tym 276 projektów ustaw), w 2021 r. – 1599 (w tym 392 projektów ustaw), w 2022 r. – 1849 (w tym 364 projektów ustaw), w 2023 r. – 1488 (w tym 125 projektów ustaw) i do 14 maja 2024 r. – 569 (w tym 131 projektów ustaw). Średnio w ciągu roku na jednego pracownika DSR/DORA przypadało odpowiednio: 139, 123, 154, 124 i 47 procedowanych OSR aktów normatywnych.

W latach 2019-2024 (do 14 maja) w ramach procesu rządowego 333 projekty ustaw⁶⁷ było procedowanych w trybie odrębnym, w tym w 2019 r. – 42, 2020 r. – 53, w 2021 r. – 68, 2022 r. – 75, 2023 r. – 66 oraz w 2024 r. (do 14 maja) - 29.
(akta kontroli tom I str. 146-245; tom II str. 103-119)

Analizę dokonania przez KPRM oceny OSR objęto 10 takich dokumentów sporządzonych do projektów ustaw, których procedowanie było przedmiotem szczegółowego badania w kontrolowanych ministerstwach, w tym projektów dla których wnioskodawcą był Minister Finansów (trzy projekty ustaw)⁶⁸, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dwa projekty ustaw)⁶⁹, Minister Rozwoju i Technologii (trzy projekty ustaw)⁷⁰ i Minister Sprawiedliwości (dwa projekty ustaw)⁷¹.

Analiza ww. dokumentów wykazała, że wszystkie OSR, które wpłynęły do KPRM w ramach poszczególnych etapów procesu legislacyjnego, zostały sporządzone na obowiązujących formularzach. Spośród 10 analizowanych projektów ustaw sześć prowadzonych było w trybie odrębnym (tj. projekt 1, 2, 3, 4, 6 i 10).

Dla 10 analizowanych projektów ustaw DSR/DORA dokonał analizy OSR, a wyniki zostały uwzględnione w sporządzanych opiniach Szefa CAS/RCA oraz

⁶⁵ Do kontroli nie przedstawiono danych liczbowych w 2019 r., z uwagi na brak sporządzania sprawozdawczości w ww. zakresie, co wynikało ze zmian organizacyjnych w KPRM.

⁶⁶ Liczba OSR uwzględnia projekty ustaw, projekty rozporządzeń RM oraz PRM i ministrów i obejmuje projekty nowe, tj. te, których opiniowanie rozpoczęło się w danym roku (liczba nie uwzględnia projektów kontynuowanych – przechodzących z lat ubiegłych).

⁶⁷ Objętych opiniowaniem DSR/DORA.

⁶⁸ Tj. projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (UD299 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 1), 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 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP – projekt 2) oraz projekt ustawy o zmianie 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 (UD4 według WPL RM obowiązującego podczas X kadencji Sejmu RP – projekt 3).

⁶⁹ Tj. projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (UD496 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 4) i projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (UC6 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 5).

⁷⁰ Tj. projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska (UD418 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 6), projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (UD351 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 7) i projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (UD 306 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 8);

⁷¹ Tj. projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych (UD293 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 9) i projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (UC108 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP – projekt 10).

stanowiskach Koordynatora OSR na następujących etapach procesu legislacyjnego, w tym:

- na etapie wpisu przez ZPPR projektu ustawy do WPL RM, dokonano analizy siedmiu OSR do projektów 1, 2, 5, 7, 8, 9 i 10, a wyniki analizy zostały uwzględnione w opiniach CAS/RCA i przekazane wnioskodawcom. W pozostałych trzech przypadkach (projekty 3, 4 i 6) projekty zostały wpisane do WPL RM decyzją Przewodniczącego ZPPR bez opiniowania DSR/DORA projektu ustawy;
- na etapie uzgodnień międzyresortowych, przeprowadzono analizę siedmiu OSR do projektów 2, 3, 6, 7, 8, 9 i 10. Wyniki analizy sześciu OSR zostały wykorzystane przez Koordynatora OSR do sporządzenia stanowiska i przekazane wnioskodawcom. W przypadku projektu 10 analiza DSR/DORA wykazała uwzględnienie uwag CAS/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 wyznaczenia w tym czasie Koordynatora OSR⁷² (projekty 1 i 5) lub procedowanie projektu ustawy w trybie odrębnym z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych (projekt 4)⁷³;
- na etapie SKRM, dokonano analizy siedmiu OSR do projektów 1, 3, 4, 5, 7, 8 i 10, a jej wyniki zostały uwzględnione w opiniach CAS/RCA i przekazane wnioskodawcom. W pozostałych przypadkach, projekty ustaw były procedowane w trybie odrębnym z pominięciem etapu opiniowania ich przez SKRM (projekty 2 i 6), a w jednym przypadku (projekt 9), podjęto decyzję o nieprzygotowywaniu opinii;
- na etapie RM, przeprowadzono analizę dwóch OSR (projekty 1 i 5), a wyniki analizy zostały uwzględnione w opiniach CAS/RCA. W pozostałych ośmiu przypadkach, projekty ustaw nie podlegały opiniowaniu na etapie RM.

(akta kontroli tom II str. 626; tom IV, str. 591-593)

Najczęściej sformułowane przez DSR/DORA uwagi w OSR, dotyczyły głównie:

- w zakresie rozwiązania problemu (pkt 1 OSR): 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; uzupełnienie przedstawionej logiki interwencji o analizę przepisów polskiego prawa i praktykę organów państwa;
- w zakresie rekomendowanych rozwiązań, planowanych narzędzi interwencji i oczekiwanego efektu (pkt 2 OSR): doprecyzowania opisu projektowanych rozwiązań;
- w zakresie rozwiązania problemu w innych krajach (pkt 3 OSR): przedstawienia aktualnego stanu prac i debaty publicznej w regulowanym obszarze na poziomie UE;
- w zakresie podmiotów, na które oddziałuje projekt (pkt 4 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;
- w zakresie konsultacji publicznych (pkt 5 OSR): podania planowanego terminu, czasu trwania konsultacji publicznych; wskazania podmiotów,

⁷² Na podstawie § 29 ust. 1 Regulaminu pracy RM, zadania Koordynatora OSR wykonywał Szef KPRM.

⁷³ 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.

którym przekazano projekt; podania wyników konsultacji społecznych oraz kierowania projektu do zaopiniowania do organizacji pozarządowych zajmujących się odpowiednią problematyką wskazaną w OSR;

- w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych (pkt 6 OSR): doprecyzowania opisu; uszczegółowienia uzasadnienia przedstawionych oszacowań tak, aby wyeliminować rozbieżności; uszczegółowienia przedstawionej metodyki obliczeń; przedstawienia zaktualizowanych wyliczeń i wskazania źródła finansowania regulacji oraz wskazanie założeń dla przyjętej waloryzacji;
- w zakresie wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość (pkt 7 OSR): uzupełnienia opisu wpływu na przedsiębiorczość o uwzględnienie kosztów dostawczych po stronie przedsiębiorców oraz omówienia wpływu zmiany na przedsiębiorców; skorygowania wskazanych danych;
- w zakresie obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu (pkt 8 OSR): wskazania i omówienia zmiany obciążeń regulacyjnych;
- w zakresie ewaluacji efektów projektu oraz zastosowane mierników (pkt 12 OSR): zmodyfikowania przedstawionej metody ewaluacji; wskazania wskaźników i mierników przewidzianych do określenia efektów wdrożenia regulacji oraz rozszerzenie zakresu ewaluacji projektów.

(akta kontroli tom II str. 406-625; tom III str. 1-609; tom IV str.1-432, 641-654)

Dokonane przez DSR/DORA analizy OSR do 10 badanych projektów ustaw (wykorzystywane przez CAS/RCA lub do Koordynatora OSR) nie uwzględniły wszystkich występujących w tym dokumencie braków.

W przypadku projektu 1, KPRM nie zgłosił poniższych uwag do OSR oraz nie rekomendował ich uwzględnienia, 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, może to przyczynić się do promocji tego rodzaju produktów, w sposób szczególnie 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. (akta kontroli tom II str. 555-565, 602-605)

Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że w opinii DSR/DORA 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 momencie procedowania projektu płyny do e-papierosów dopiero od kilkunastu miesięcy w praktyce podlegały akcyzie (tj. od 1 października 2020 r.) Zwrócono również uwagę na konieczność uzasadnienia zaproponowanej indeksacji stawek, zakładającej większy, skokowy wzrost akcyzy w 2022 r. i mniejszy wzrost w latach kolejnych (np. dla wyrobów alkoholowych odpowiednio o 10% i 5%) oraz uszczegółowienie metodyki obliczeń, w tym uzasadnienie przyjętych założeń. 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.

(akta kontroli tom II str. 555-565, 602-605; tom VI str. 197-198)

Odnosnie projektu 2, uwagi KPRM nie uwzględniały potrzeby:

- wprowadzenia zmian i modyfikacji w szeregu systemów Krajowej Administracji Skarbowej w szczególności POLTAX i Twój e-PIT;
- przedstawienia wysokości kosztów zmian i modyfikacji właściwych systemów; wskazania wpływu na obszar informatyzacji;
- wskazania obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców; konieczności dokonania oceny skutków finansowych na podstawie danych za 2018 r.⁷⁴;
- wskazania źródeł finansowania lub rekompensaty zmniejszonych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁵;
- podania informacji o vacatio legis oraz odstąpienia od zasady dwóch terminów⁷⁶;
- 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.

(akta kontroli tom II str. 406-625; tom III str. 201-609; tom IV str. 1-613)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że w opinii DSR/DORA 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 w punkcie dotyczącym wpływu projektu na przedsiębiorczość (pkt 7 OSR) jedynie na pozytywnych skutkach projektu i nie przedstawiono kosztów dostosowawczych w związku z koniecznymi zmianami w systemach księgowych; brak wskazania i omówienia obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu. Również na etapie SKRM, DSR wskazało m.in., że konieczność dostosowania systemów księgowo-płacowych do nowych regulacji stanowi dodatkowe wymaganie wprowadzane przez projektowaną regulację (bez tej regulacji taka

⁷⁴ W OSR z 10 czerwca 2019 r. do obliczeń i porównań przyjęto dane z 2017 r. jako ostatniego roku, dla którego dysponowano pełnymi rocznymi danymi. Podczas gdy przy aktualizacji wpisu do WPL RM z 11 czerwca 2019 r., Ministerstwo Finansów dysponowało już pełnymi danymi za 2018 r.

⁷⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp. Zgodnie z art. 50 ust. 1 i 2 ufp, przyjmowane przez RM projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu: m.in. określenie wysokości tych skutków oraz wskazanie źródeł ich sfinansowania. Projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁷⁶ Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 uchwały Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. z 2014 r. poz. 205), termin wejścia w życie ustawy w projektach ustaw przyjmowanych przez RM jeżeli ustawa zawiera przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, powinien być wyznaczony na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca. Odstąpienie od tej zasady może nastąpić wyjątkowo, jeżeli ważne względy, w szczególności ochrona życia lub zdrowia, ochrona interesu społecznego, ochrona mienia w znacznych rozmiarach, ochrona ważnego interesu publicznego lub ważnych interesów Państwa, przemawiają za wyznaczeniem innego terminu wejścia w życie aktu normatywnego. W uzasadnieniu projektu aktu normatywnego przedstawia się przyczyny takiego odstąpienia.

zmiana nie byłaby konieczna), zatem nie można uznać tego za standardowe działanie przedsiębiorstwa. Zostało to też zaadresowane w uwagach CAS do pkt 7 i 8 OSR. Odnośnie 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. Odnośnie przedstawienia informacji dotyczącej wpływu na informatyzację (pkt 10 OSR), projektodawcy najczęściej uzupełniają go w formie dwuzdanowego 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.

(akta kontroli tom VI str. 198-201)

2.2. Sporządzanie i koordynacja opracowania OSR do projektów ustaw, dla których ministrowie - członkowie RM byli wnioskodawcami

Zgodnie z Regulaminem pracy RM, koordynację sporządzania OSR zapewnia Koordynator OSR (§ 29 ust. 1), który może sporządzić OSR do projektu dokumentu rządowego opracowanego przez inny organ wnioskujący, jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione lub sporządzenie takiej OSR poleci mu PRM. 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 (§ 29 ust. 3).

W okresie objętym kontrolą zadania Koordynatora OSR wykonywali: Dyrektor Departamentu Oceny Skutków Regulacji⁷⁷ (od 8 stycznia do 15 kwietnia 2020 r.),

⁷⁷ Na podstawie decyzji PRM z 8 stycznia 2020 r. BPRM.KR.724.2.1.2020.

Zastępca Dyrektora Departamentu Oceny Skutków Regulacji⁷⁸ (od 18 sierpnia 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.), członek RM - Przewodniczący SKRM⁷⁹ (od 22 grudnia 2023 r. do 31 stycznia 2024 r.) oraz Dyrektor Departamentu Skutków Regulacji⁸⁰ (od 1 lutego 2024 r.). W okresie niewyznaczenia przez PRM Koordynatora OSR, jego zadania trzykrotnie wykonywał Szef KPRM (w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 7 stycznia 2020 r., od 16 kwietnia do 17 sierpnia 2020 r. oraz od 13 do 21 grudnia 2023 r.). Zgodnie z § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM zadaniem Koordynatora OSR była ocena OSR w szczególności pod względem jej zakresu, konsultacji publicznych i opiniowania projektu oraz przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu.

(akta kontroli tom I str. 427-437; tom VI str. 106)

W latach 2019-2024 (do 14 maja) Koordynator OSR nie sporządzał OSR do projektów rządowych dokumentów. (akta kontroli tom II str. 110-122)

Koordynacja procesu opracowania OSR obejmowała głównie przedstawianie, w trybie określonym w § 42 ust. 1 Regulaminu pracy RM, na etapie uzgodnień międzyresortowych stanowiska Koordynatora OSR 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 DSR/DORA, co zostało opisane w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

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 są efektem wypracowanym 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. (akta kontroli tom VI str. 125-134)

2.3. Dokonywanie oceny wpływu dla projektów ustaw, dla których Szef KPRM był wnioskodawcą

W latach 2019 - 2024 (do 14 maja) z inicjatywy Szefa KPRM procedowano łącznie 136 aktów normatywnych: w 2019 r. - 10 (w tym trzy projekty ustaw), w 2020 r. - 55 (w tym cztery projekty ustaw), w 2021 r. - 19 (w tym trzy projekty ustaw), w 2022 r. - 16 (w tym dwa projekty ustaw), w 2023 r. - 13, w 2024 r. (do 14 maja) - sześć. W latach 2023 - 2024 r. nie procedowano projektów ustaw.

(akta kontroli tom I str. 146-245; tom II str. 103-119)

Szczegółowej analizie, poddano trzy projekty ustaw, procedowanych podczas VIII kadencji Sejmu RP::

- projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe⁸¹,

⁷⁸ Na podstawie decyzji PRM z 18 sierpnia 2020 r.

⁷⁹ Na podstawie upoważnienia SMB.1105.1.2023 Szefa KPRM z 22 grudnia 2023 r.

⁸⁰ Na podstawie decyzji PRM z 1 lutego 2024 r. BPRM.KR.224.40.1.2024.

⁸¹ Dalej: projekt ustawy oświatowej.

- projekt ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie⁸²,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy – Prawo konsularne⁸³.

Wszystkie ww. projekty procedowane były w trybie odrębnym na podstawie § 98 Regulaminu pracy RM. (akta kontroli tom IV str. 614-637; tom V str. 1-427)

Były Szef KPRM Michał Dworczyk zeznał, że procedowanie projektów ustaw trybie odrębnym uzasadnione było czynnikiem czasu. W przypadku projektu ustawy oświatowej chodziło o to, aby uczniowie klas maturalnych bez zakłóceń mogli przystąpić do egzaminu dojrzałości. Powodem, nowelizacji ustawy o Karcie Polaka była chęć rozszerzenia działania ustawy oraz przyśpieszenie opiniowania wniosków przez ABW. Decyzję o sposobie procedowania podejmował Sekretarz RM. (akta kontroli tom VI str. 271-275)

2.3.1. Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych

Stosownie do § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego, organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z Wytocznymi OW i KP. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. Zgodnie z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przedstawiane są w dokumencie oceny skutków regulacji (OSR).

Przedstawiona do kontroli dokumentacja nie pozwoliła na ustalenie na jakim etapie prac nad badanymi projektami ustaw dokonano w KPRM oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, które znalazły odzwierciedlenie w OSR.

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 o którym mowa § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM z natury jest takim, który nie zawsze podlega dokumentowaniu w sposób odrębny niż wynikałoby to z § 28 ww. regulaminu. (akta kontroli tom VI str. 142, 144)

2.3.2. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych

W przypadku dwóch z trzech badanych projektów (projekt ustawy o lotach oraz projekt ustawy o Karcie Polaka) zgodnie z § 25 pkt 1 Regulaminu pracy RM wystąpiono do Przewodniczącego ZPPR z wnioskiem o wpisanie projektów do WPL RM, załączając dokument OSR. Wnioski o wprowadzenie projektu do WPL RM przedstawiano na formularzu, którego wzór był zamieszczony w BIP. Wniosek o wpis do WPL RM projektu ustawy o Karcie Polaka składano kilkakrotnie⁸⁴. Projekt ten został wpisany do WPL RM i nadano mu numer (tj. UD488). Projekt ustawy o lotach nie został wpisany do WPL RM.

W przypadku projektu ustawy oświatowej nie złożono wniosku o wpis do WPL RM. (akta kontroli tom IV str. 614-637; tom V str. 1-3, 118-427)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że KPRM nie dysponuje dokumentami wyjaśniającymi dlaczego wniosek dotyczący projektu ustawy oświatowej, nie został zgłoszony do wykazu. (akta kontroli tom VI str. 144-145)

⁸² Dalej: projekt ustawy o lotach.

⁸³ Dalej: projekt ustawy o Karcie Polaka (UD488).

⁸⁴ W tym: 21 września 2018 r., 12 lutego 2019 r. oraz 20 lutego 2019 r.

Zgłoszenie o wpis projektu ustawy o lotach do WPL RM⁸⁵, zostało złożone przez wnioskodawcę 20 sierpnia 2019 r. W zgłoszeniu o wpis nie zawarto informacji dotyczącej harmonogramu prac legislacyjnych. Pomimo braku uzyskania wpisu do ww. wykazu w KPRM podejmowano prace, w tym w dniu 22 sierpnia 2019 r. skierowano projekt do rozpatrzenia przez RM⁸⁶ w trybie obiegowym, z możliwością wniesienia uwag do 22 sierpnia 2019 r. do godz. 15.00⁸⁷.

(akta kontroli tom V str. 1-117)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że aktualne kierownictwo KPRM nie posiada wiedzy dlaczego w zgłoszeniu do WPL RM nie wskazano harmonogramu prac legislacyjnych ww. ustawy. Z posiadanej dokumentacji wynika, że intencją Ministra – członka RM Michała Dworczyka było skierowanie projektu ustawy 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, projekt ustawy był procedowany w trybie odrębnym. Dotyczyło to m.in. kwestii, kto może brać udział w takim locie oraz jaki charakter musi mieć lot, aby był uznany za lot HEAD. Te powody leżały u podstaw potraktowania sprawy jako szczególnie istotnej i pilnej. (akta kontroli tom VI str. 141-144, 205-207)

W związku ze złożeniem wniosków o wpis do wykazu dwóch projektów, na podstawie § 6 ust. 2 pkt 2 Zarządzenia nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu podlegały one opiniowaniu przez CAS. Projekt ustawy oświatowej nie podlegał ww. opiniowaniu.

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że z uwagi na brak wniosku o wpis projektu ustawy oświatowej do wykazu, nie podlegał on opiniowaniu przez CAS. Jednak potrzeba pilnego rozpatrzenia przez RM projektu była podyktowana zagrożeniem procesu oceniania, klasyfikowania i promowania oraz egzaminowania uczniów wywołanym akcją protestacyjną nauczycieli wiosną 2019 r.

(akta kontroli tom IV str. 614-637,

tom V str. 1-117, 118-427, tom VI str. 144-145)

W przypadku projektu ustawy o lotach Przewodniczący ZPPR wystąpił do Szefa CAS o wyrażenie zgody na podjęcie decyzji o wprowadzeniu ww. projektu ustawy do wykazu bez opinii CAS.

(akta kontroli tom V str. 13)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że z dokumentacji posiadanej przez KPRM wynika, że Szef CAS nie wydał zgody na podjęcie przez Przewodniczącego ZPPR decyzji o wpisie projektu ustawy o lotach do wykazu bez opinii CAS. W dokumentach papierowych oraz elektronicznych nie znaleziono pisma w tym zakresie.

(akta kontroli tom VI str. 141-144, 205-207)

W związku z powyższym Szef CAS w wydanej opinii z 23 sierpnia 2019 r. (sporządzonej na podstawie oceny DSR⁸⁸) zarekomendował dla ww. projektu ocenę pozytywną z uwagami dotyczącymi m.in.:

⁸⁵ Do zgłoszenia dołączono projekt ustawy wraz z uzasadnieniem oraz OSR.

⁸⁶ Po raz pierwszy projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez RM w dniu 20 sierpnia 2019 r., po czym w dniu 21 sierpnia 2019 r. został (na prośbę Szefa KPRM - wnioskodawcy projektu) wycofany z porządku obrad RM i tego samego dnia ponownie skierowany w trybie odrębnym do rozpatrzenia przez RM.

⁸⁷ Wcześniej zgłaszanie ewentualnych uwag do projektu wyznaczono do 22 sierpnia 2019 r. do godz. 14.30. Wydłużenie terminu zgłaszania uwag do godziny 15.00 wynikało ze zgłoszenia przez Szefa KPRM autopoprawki do projektu ustawy w związku ze zgłoszoną przez RCL uwagą o usunięcie jednego z artykułów procedowanego projektu ustawy.

⁸⁸ DSR dokonał oceny ww. OSR i 21 sierpnia 2019 r. przekazał tzw. wkład do opinii CAS, w którym stwierdził m.in., że „analiza kosztów i korzyści wystarczająco omawia logikę projektu” i zarekomendował stanowisko pozytywne z zastrzeżeniem w związku z uwagą „wskazane jest omówienie w ocenie wpływu dodatkowych

- nieprzedstawienia informacji jak kwestia została rozwiązana w innych krajach, zwracając jednocześnie uwagę, że punkt ten nie dotyczy czy dana regulacja jest objęta prawem Unii Europejskiej czy nie;
- wskazania w pkt 8 OSR dodatkowych obciążeń regulacyjnych podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji do Centralnego Rejestru Lotów.

Wnioskodawca w związku z otrzymanymi uwagami, dokonał w dniu 26 sierpnia 2019 r. aktualizacji OSR poprzez: uzupełnienie pkt 3 (dotyczącego rozwiązania problemu w innych krajach) o zapis że „z uwagi na zakres projektu nie jest także uzasadnione dokonywanie porównań”, oraz pkt 8 (dotyczącego obciążeń regulacyjnych) poprzez wskazanie na zwiększenie liczby dokumentów z uwagi na fakt, że projekt wpłynie na zakres obciążeń regulacyjnych podmiotów administracji publicznej wskazanych w OSR⁸⁹, w związku z nałożeniem obowiązku przekazywania informacji do Centralnego Rejestru Lotów.

(akta kontroli tom V str. 53-60, 84-93)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył również, że Minister - Szef KPRM Michał Dworczyk skierował swoją odpowiedź bezpośrednio do Szefa CAS, choć zgodnie z procedurą obiegu dokumentów powinien przekazać ją do pośredniczącego w tym obiegu DPPR. Szef CAS również nie przekazał tego pisma do Sekretariatu DPPR, dlatego nigdy tam nie trafiło. KPRM nie posiada wiedzy, ani dokumentów, mogących wyjaśnić przyczyny takiego trybu postępowania. Brak wpisu projektu ustawy o lotach do WPL RM spowodowany był nieprzekazaniem przez Wnioskodawcę do DPPR, odpowiedzi do uwag CAS z 23 sierpnia 2019 r., co warunkowało dokonanie wpisu do Wykazu.

(akta kontroli tom VI str. 141-144, 205-207)

Odnosnie projektu ustawy o Karcie Polaka, Szef CAS w dniu 30 listopada 2018 r., wydał pierwszą opinię⁹⁰ (na etapie wpisu projektu do WPL RM) zawierającą uwagi i rekomendacje, które dotyczyły m.in.:

- wpisania projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych pod warunkiem znaczącego zmodyfikowania zgłoszenia;
- konieczności wyjaśnienia dlaczego proponowane zmiany obejmują jedynie obszar Ameryki Południowej, chociaż wsparcia wymaga również Polonia na innych kontynentach;
- rozszerzenia opisu oddziaływania projektu na życie społeczne oraz jego potencjalnych następstw;
- uzupełnienia informacji na temat przeprowadzonych konsultacji publicznych oraz wskazanie szacunkowej liczby Polaków i osób polskiego pochodzenia zamieszkujących na terenie państw Ameryki Południowej (w tym tych którzy wyemigrowali na skutek represji);
- wskazania zmian obciążeń administracyjnych m.in. w zakresie zwiększenia zadań urzędników konsularnych funkcjonujących w Ameryce Południowej związanych z koniecznością rozpatrywania wniosków o przyznanie Karty Polaka.

Projekt ustawy, nieuwzględniający uwag zgłoszonych przez Szefa CAS został przekazany na SKRM⁹¹.

Szef CAS w kolejnej opinii sporządzonej z 22 lutego 2019 r. (pozytywnej z zastrzeżeniami) przedstawił uwagi dotyczące:

obciążeń regulacyjnych podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji do Centralnego Rejestru Lotów”.

⁸⁹ Kancelarie: Prezydenta RP, Sejmu RP, Senatu RP, PRM, MON.

⁹⁰ Minister – członek RM Maciej Berek oświadczył, że aktualne kierownictwo KPRM nie dysponuje informacjami pozwalającymi na wyjaśnienie z czego dokładnie wynikało 2-miesięczne opiniowanie dokumentu przez ówczesne CAS. Wniosek o wpis projektu ustawy do WPL RN 21 września 2018 r.

⁹¹ W dniu 12 lutego 2019 r.

- wskazania w OSR argumentów przemawiających za rozszerzeniem podmiotowym ustawy o osoby zamieszkałe w innych państwach niż dotychczas wskazane w ustawie;
- oszacowania liczby potencjalnych beneficjentów Karty Polaka wraz ze wskazaniem uprawnień które będą mogli uzyskać;
- wskazania w OSR obciążeń administracyjnych wynikających ze zmian ustawy oraz potencjalnej skali kosztów m.in. w zakresie zwiększenia zadań urzędów konsularnych, na podstawie dotychczasowych doświadczeń;
- uzupełnienia informacji dotyczących przeprowadzonych konsultacji publicznych lub wskazanie przyczyn braku ich przeprowadzenia – w tym przesłanek bezpośredniego skierowania projektu do rozpatrzenia przez SKRM.

W kolejnej opinii z 13 marca 2019 r. Szef CAS podtrzymał wszystkie uwagi zgłoszone w opinii z 22 lutego 2019 r.

Projekt ustawy, nieuwzględniający uwag zgłoszonych przez Szefa CAS został przekazany na SKRM⁹².

SKRM na posiedzeniu w dniu 14 marca 2019 r. przyjął projekt ze zmianami i rekomendował go RM z jednoczesnym wskazaniem uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Szefa CAS⁹³. Projekt ustawy (w tym OSR) uwzględniający uwagi CAS wraz z wnioskiem o zwolnienie z rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą został skierowany w dniu 15 marca 2019 r. do zaopiniowania przez RCL, który wyraził zgodę na zwolnienie projektu ustawy z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą z zastrzeżeniem uwzględnienia zgłoszonych uwag.

Szef KPRM 26 marca 2019 r. wystąpił do Przewodniczącego SKRM o reasumpcję decyzji SKRM z 14 marca 2019 r. przedstawiając projekt ustawy o Karcie Polaka wraz z uzasadnieniem (w brzmieniu zmienionym w odniesieniu do przyjętego na SKRM w dniu 14 marca 2019 r.) oraz OSR sporządzony 15 marca 2019 r. Do zmienionego projektu ustawy uwagi zgłoszili:

- CAS⁹⁴ - podtrzymując uwagi nr 1, 2 i 4 z opinii z 13 marca 2019 r.⁹⁵ oraz dodatkowo zgłaszając uwagę do pkt 6 i 8 OSR, rekomendując wskazanie obciążeń administracyjnych oraz potencjalnej skali kosztów w zakresie zwiększenia zadań Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego.
- Minister Finansów – podtrzymując uwagi zgłoszone 11 marca 2019 r. (na etapie poprzedniego SKRM) oraz dodatkowo zgłaszając uwagi w zakresie: przedstawienia części składowych prognozowanych wydatków na poszczególne działania organizacyjne związane z przyjmowaniem, rozpatrywaniem wniosków oraz odwołań od decyzji wydawanych w ramach Karty Polaka. w związku z prowadzeniem, a także przedstawienia terminu w którym te skutki finansowe powstaną; przedstawienia wysokości kosztów związanych ze wzmocnieniem potencjału kadrowego w urzędach wojewódzkich oraz określenia źródeł finansowania zwiększonych kosztów.

SKRM na posiedzeniu roboczym 28 marca 2019 r. dokonał reasumpcji poprzedniej decyzji SKRM i rekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy⁹⁶. Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że z informacji uzyskanych z DP powodem wniosku o reasumpcję decyzji SKRM z 14 marca 2019 r.

⁹² W dniu 12 lutego 2019 r.

⁹³ Uwagi zgłoszone przez pozostałe podmioty nie zostały uwzględnione – zostały wyjaśnione.

⁹⁴ Opinia z 27 marca 2019 r.

⁹⁵ Z oświadczenia Ministra – członka RM Macieja Berka wynika, że uwagi Szefa CAS zgłoszone w opinii z 13 marca 2019 r. zostały omówione na posiedzeniu SKRM w dniu 28 marca 2019 r. i Pełnomocnik nie podtrzymał zgłoszonych uwag. KPRM nie dysponuje informacjami pozwalającymi ustalić dlaczego uwagi do OSR nie zostały uwzględnione przez wnioskodawcę.

⁹⁶ Podczas posiedzenia SKRM ustalił m.in., że zgłoszone do projektu uwagi zostały wyjaśnione i omówione.

było wprowadzenie w projekcie ustawy przyjętym przez SKRM zmian wynikających z roboczych ustaleń z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, co wymagało ponownego przyjęcia projektu ustawy przez SKRM. (akta kontroli tom V str. 118-427; tom VI str. 176)

2.3.3. Opracowanie dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji

Do każdego z trzech badanych projektów ustaw opracowano dokument Ocena Skutków Regulacji, o którym mowa w § 28 Regulaminu pracy RM i który następnie wraz z projektem ustawy i uzasadnieniem procedowany był na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Stosownie do ww. przepisów OSR przedstawiono na formularzu określonym przez Szefa KPRM. Opracowane OSR nie zawierały wszystkich wymaganych informacji. (akta kontroli tom II str. 311, 473; tom IV str. 563-576, 614-637; tom V str.15-17, 32, 100-110, 310-329)

a) Identyfikacja problemu

Zgodnie z Wytycznymi OW i KP (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 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. Dla projektu UD488 w pkt 1 OSR, prawidłowo wskazano problemy wymagające regulacji. W dwóch projektach nie przedstawiono pełnej istoty problemu i jego przyczyn. W pkt 1 OSR do projektu ustawy oświatowej wskazano na „wypełnienie luki prawnej istniejącej w regulacjach dotyczących systemu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów”.

(akta kontroli tom IV str. 624; tom V str. 4-6, 84-86, 108-110, 122-124)

W pkt 1 OSR z 13 sierpnia 2019 r. do projektu ustawy o lotach wnioskodawca wskazał, 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”. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano m.in. na dotychczasowy brak adekwatnego aktu prawnego na poziomie ustawowym, regulującego w sposób jednolity i systemowy najważniejsze kwestie związanych z lotami o statusie HEAD.

(akta kontroli tom V str.)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że w przypadku ustawy o lotach, w ocenie wnioskodawcy właśnie potrzeba ujednolicenia kwestii w sposób systemowy, w tym doprecyzowanie pojęć i zasad, które na przestrzeni lat budziły wątpliwości i mogły stanowić pole do nadużyć, była niezbędna. I taki był nadrzędny cel tego projektu, tj. stworzenie regulacji, w której zostaną określone niezbędne dane dotychczas szcątkowo regulowane w aktach niższej rangi lub nieuregulowane wcale. A zatem, w tym przypadku brak precyzyjnego

i jednolitego określenia najistotniejszych systemowych kwestii w powszechnie obowiązujących przepisach był problemem i ten problem miał zostać rozwiązany poprzez stworzenie przedmiotowego projektu. W przypadku projektu ustawy oświatowej, KPRM nie posiada wiedzy o przyczynach tak przedstawionego problemu przez wnioskodawcę w OSR.

(akta kontroli tom VI str. 142-145)

b) Rozwiązanie problemu w innych krajach

Wytyczne OW i KP (pkt 3.4.) określają, że dokonując analizy problemu należy, zweryfikować czy problem ten nie wystąpił w innych krajach o podobnej kulturze oraz systemie prawnym oraz czy nie został z powodzeniem rozwiązany. W celu uniknięcia błędów innych krajów, należy zebrać odpowiednie informacje i wskazać rozwiązania przyjęte w minimum trzech krajach. W przypadku dwóch projektów w pkt 3 OSR prawidłowo określono jak problem jest rozwiązany w innych krajach.

W pkt 3 OSR projektu ustawy o lotach, który dotyczy podania informacji jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE, wskazano że „przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE” – bez podania rozwiązań zastosowanych w ww. krajach.

(akta kontroli tom V str. 4-12)

W przypadku projektu ustawy oświatowej w ww. punkcie podano, że „rozwiązania regulowane przepisami ustawy należą do zakresu spraw regulowanych odrębnie w każdym kraju – zgodnie z jego prawodawstwem”.

(akta kontroli tom IV str. 624)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że w przypadku ustawy o lotach, w ocenie wnioskodawcy, jak wskazano w OSR z dnia 26 sierpnia 2019 r. (do ustawy o lotach), z uwagi na zakres projektu nie było uzasadnione dokonywanie porównań z innymi krajami. Celem regulacji było przede wszystkim scalenie regulacji dotyczących lotów najważniejszych osób w państwie w jednej głównej regulacji oraz doprecyzowanie pojęć i zasad, które na przestrzeni lat budziły wątpliwości i mogły stanowić pole do nadużyć. Tym samym, nie było zasadne dokonywanie porównań. Jednocześnie wnioskodawca był świadomy, iż tak wrażliwa materia regulowana jest w sposób szczególnie właściwy dla danego kraju z uwzględnieniem jego ustroju, zasobów tak technicznych jak i finansowych, oraz wewnętrznych przepisów. W przypadku projektu ustawy oświatowej, Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że projekt nie podlegał opiniowaniu przez ówczesne CAS na etapie ZPPR. KPRM nie posiada wiedzy o przyczynach braku podania przez wnioskodawcę w OSR informacji jak dana kwestia została rozwiązana w innych krajach.

(akta kontroli tom VI str. 142-145)

c) Określenie grupy interesariuszy

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 każdym z badanych projektów w pkt 4 OSR wskazano podmioty nim objęte, oszacowaną wielkość wraz ze źródłem danych oraz opisem oddziaływania projektu na daną grupę.

(akta kontroli tom IV str. 624-625,
tom V str. 4-6,84-86,108-110,152-154,211-214, 350-353)

d) Zakres, czas trwania i podsumowanie wyników konsultacji publicznych

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. informację o podmiotach, z którymi projekt będzie konsultowany, terminy planowanych konsultacji publicznych, uzasadnienie wyboru zastosowanego mechanizmu (metody⁹⁷) 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 trzech z badanych projektów odniesiono się do informacji o konsultacjach. W OSR do projektu ustawy o lotach podano, że projekt z uwagi na wąski (zamknięty) zakres przedmiotowy oraz podmiotowy nie będzie podlegał konsultacji. W OSR do projektu ustawy o Karcie Polaka podano, że projekt będzie zamieszczony na stronie RPL prowadzonej przez RCL. Projekt został skierowany bezpośrednio na posiedzenie SKRM. Z uwagi na konieczność jak najszybszego przedłożenia projektu pod obrady RM, odrębnych konsultacji publicznych nie przeprowadzono. W związku z projektem nie wpłynęły żadne zgłoszenia w trybie przepisów o działalności lobbingowej. W OSR do projektu ustawy oświatowej podano, że projekt procedowany w trybie odrębnym, polegającym na wniesieniu projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez RM.

(akta kontroli tom IV str. 625; tom V str. 5, 351)

e) Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych i sektor przedsiębiorstw (analiza kosztów i korzyści)

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. Należy zawsze 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 znajdują się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do dużych przedsiębiorstw. Konieczne jest pokazanie skutków wprowadzenia projektowanej zmiany w rozbiciu na kolejne lata. Ponadto zgodnie z § 28 ust. 2 pkt 4 Regulaminu pracy RM, OSR zawiera w szczególności wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W dwóch projektach (projekt ustawy oświatowej, projekt ustawy o Karcie Polaka) odniesiono się do informacji na temat skutków finansowych projektowanej regulacji. W OSR projektu ustawy o Karcie Polaka podano m.in. że na obecnym etapie prac nie jest możliwe wskazanie szczegółowego pożądanego poziomu finansowania w kolejnych latach. Będzie to uzależnione od poziomu zainteresowania otrzymanie Karty Polaka. W 2019 r. zadania powinny być wykonywane w ramach już przyznanych środków budżetowych. Na kolejne lata założono możliwość wnioskowania o przyznanie środków z rezerwy ogólnej

⁹⁷ Tj. konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line, pozostałe formy konsultacji pisemnych, spotkanie konsultacyjne, spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych, wysłuchanie publiczne.

budżetu państwa w przypadku znacznego zwiększenia kosztów realizacji ustawy. W OSR projektu ustawy oświatowej założono, że projektowana ustawa nie powoduje dodatkowych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom IV str. 624-626; tom V str. 138-140, 152-154, 211-214, 350-353, 417-418)

W pkt 6 OSR do projektu ustawy o lotach, wnioskodawca nie określił skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych. W OSR 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. Na brak informacji w ww. zakresie nie zwrócił uwagi zarówno DSR (opracowujący wsad do opinii CAS), jak również CAS w opinii projektowanej ustawy.

(akta kontroli tom V str. 4-6, 19-21, 33-35, 84-86, 108-110)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że - tak jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji - nie zakładano generowania znaczących kosztów związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem Centralnego Rejestru Lotów, a na etapie procedowania ustawy szlifowano dopiero założenia funkcjonalności Rejestru. Zakładano, iż koszty będą mieściły się w granicach budżetu KPRM. Zarówno zakres analizy przeprowadzonej w DSR jak i uwag składanych przez CAS był determinowany przede wszystkim krótkim czasem na przygotowanie opinii. Z perspektywy CAS kluczowa była deklaracja, że koszt utworzenia Centralnego Rejestru Lotów poniesie KPRM (w ramach obecnego limitu wydatków). Ponadto Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że żadna z osób przygotowujących wkład do opinii CAS1 nie posiadała informacji, ani dokumentów świadczących o planowanym trybie odrębnym, który pojawił się następnego dnia. Jednocześnie Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że stoi na stanowisku, że w pełni prawidłowo przygotowana ocena skutków regulacji powinna zawierać szacunek kosztów budowy rejestru, niezależnie od źródła jej sfinansowania.

(akta kontroli tom VI str. 141-145, 205-207)

Biorąc pod uwagę założenie, że utworzenie i obsługa Centralnego Rejestru Lotów o statusie HEAD będzie finansowana z budżetu KPRM lub z rezerwy ogólnej budżetu państwa (które są środkami budżetu państwa), wnioskodawca winien określić skutki finansowej wprowadzanej ustawy.

f) Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Zgodnie z Wytocznymi OW i KP (pkt 3.8.) obciążenia regulacyjne należy rozumieć jako wszystkie czynności, które muszą wykonać podmioty (adresaci regulacji) w związku z wykonywaniem projektowanych przepisów.

W pkt 8 OSR do projektu ustawy o lotach podano, że projekt wpłynie na zakres obciążeń regulacyjnych podmiotów administracji publicznej poprzez nałożenie obowiązku przekazywania informacji do Centralnego Rejestru Lotów. W OSR do projektu ustawy o Karcie Polaka podano, że nastąpi zwiększenie obciążeń administracyjnych z uwagi na zwiększenie zadań konsularnych związanych z koniecznością rozpatrywania znacznie większej niż dotychczas liczby wniosków o przyznanie Karty Polaka. Natomiast w pkt 8 OSR do projektu ustawy oświatowej podano, że zmiana obciążeń regulacyjnych ich nie dotyczy i nie wskazano obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu ustawy.

(akta kontroli tom IV str. 626; tom V str. 4-6, 19-21, 33-35, 84-86, 108-110, 138-140, 152-154, 211-214, 350-352, 417-418)

Minister - członek RM Maciej Berek oświadczył, że projekt ustawy oświatowej nie podlegał opiniowaniu przez ówczesne CAS na etapie ZPPR. KPRM nie posiada wiedzy o przyczynach braku podania przez wnioskodawcę w OSR informacji o obciążeniach regulacyjnych wynikających z procedowanej regulacji.

(akta kontroli tom VI str. 142-145)

Zdaniem NIK procedowana zmiana (w uzasadnionych przypadkach) zakładała m.in. nałożenie na dyrektorów szkół lub upoważnionych przez niego nauczycieli, dodatkowych zadań, co w konsekwencji wiąże się z dodatkowymi działaniami organizacyjnymi i administracyjnymi.

g) Określenie planu ewaluacji

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.

W trzech badanych projektach nie zaplanowano oceny funkcjonowania ustawy.

(akta kontroli tom IV str. 626; tom V str. 4-6, 19-21, 33-35, 84-86, 108-110, 138-140, 152-154, 211-214, 350-353, 417-418)

2.3.4. Uzgodnienia międzyresortowe, opiniowanie i konsultacje publiczne

Badane projekty ustaw nie zostały objęte uzgodnieniami międzyresortowymi, konsultacjami publicznymi oraz opiniowaniem, o których mowa w § 35, 36 i 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM⁹⁸. Projekty te były procedowane w trybie odrębnym uwzględniającym z pominięciem tego etapu procesu legislacyjnego.

(akta kontroli tom IV str. 614-637; tom V str. 1-427)

2.3.5. Komitety, Rada Legislacyjna, Komisja Prawnicza

Dwa z trzech projektów (projekt ustawy oświatowej i projekt ustawy o lotach) były procedowane w trybie odrębnym z pominięciem SKRM, Komisji Prawniczej, oraz potwierdzenia przez SKRM.

Projekt ustawy o Karcie Polaka był procedowany z uwzględnieniem SKRM, na etapie którego uwagi zgłosili m.in. Minister Infrastruktury⁹⁹, RCL¹⁰⁰, Minister Spraw Zagranicznych¹⁰¹, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰², Minister Finansów¹⁰³.

Projekt ustawy o Karcie Polaka został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

(akta kontroli tom IV str. 614-637;
tom V str. 118-427; tom VI str. 176)

2.3.6. Zgłaszanie uwag na etapie Rady Ministrów

Wszystkie projekty ustaw były przedmiotem posiedzeń RM. Na tym etapie nie wniesiono uwag do projektu ustawy oświatowej. Opinię wyraził jedynie Minister Spraw Zagranicznych, który stwierdził zgodność projektu ustawy

⁹⁸ Na podstawie informacji zawartych na stronie RCL.

⁹⁹ Tj. z 13 lutego 2019 r., 25 lutego 2019 r.

¹⁰⁰ Tj. z 13 lutego 2019 r.

¹⁰¹ Tj. z 13 lutego 2019 r.

¹⁰² Tj. z 14, 19 i 26 lutego 2019 r.

¹⁰³ Tj. 14 lutego 2019 r.

z prawem Unii Europejskiej¹⁰⁴. RM przyjęła projekt ustawy oraz zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu. (akta kontroli tom IV str. 614-637)

W przypadku projektu ustaw o lotach na etapie RM uwagi o charakterze porządkowym do projektu ustawy zgłosili Minister Obrony Narodowej i Minister Infrastruktury. Minister Spraw Zagranicznych w przekazanej opinii nie stwierdził sprzeczności procedowanego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. (akta kontroli tom V str. 48, 61-78)

Projekt ustawy o lotach uzyskał akceptację Prezesa RCL¹⁰⁵ pod względem formalno-prawnym. RM na posiedzeniu¹⁰⁶ podjęła decyzję o skierowaniu dokumentu do Sejmu.

Na etapie RM opinię do projektu ustawy o Karcie Polaka wyraził Minister Spraw Zagranicznych stwierdzając, że projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. W dniu 2 kwietnia 2019 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, która podjęła decyzję o skierowaniu projektu do Sejmu.

Wszystkie badane projekty przekazano do Sejmu RP.

(akta kontroli tom IV str. 614-637; tom V str. 94-96, 118-427; tom VI str. 176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie dokonana analiza OSR nieweryfikująca w pełni wszystkich elementów oceny skutków regulacji dwóch projektów ustaw 1 i 2, co skutkowało niezgłoszeniem uwag opisanych w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.
2. Procedowanie dwóch projektów ustaw (projekt ustawy o lotach i projekt ustawy oświatowej) bez uzyskania wpisu do wykazu prac legislacyjnych, w tym w przypadku ustawy oświatowej, nie złożono wniosku o wpis do WPL RM, stosownie do § 25 Regulaminu pracy RM. Powyższe zostało opisane w pkt 2.3.2. wystąpienia pokontrolnego.
3. Niezgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami formularza OSR sporządzanie Ocen Skutków Regulacji polegające na:
 - nieprecyzyjnym opisie istoty problemu dwóch projektów ustaw (tj. projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej) i niewskazaniu istoty i praktycznego wymiaru problemu (pkt 3.1. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.3.3. lit. a wystąpienia pokontrolnego;
 - niewskazaniu rozwiązań jakie obowiązują w innych krajach (minimum trzech), w zakresie problematyki projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej (pkt 3.4. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.3.3. lit. b wystąpienia pokontrolnego;
 - nieokreśleniu skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych w przypadku projektu ustawy o lotach (pkt 3.9 Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.3.3 lit. e) wystąpienia pokontrolnego;
 - niewskazaniu obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu ustawy oświatowej (pkt 3.9 Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.3.3 lit. f) wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Wykonane przez DSR/DORA analizy OSR skontrolowanych projektów ustaw, dla których wnioskodawcami byli ministrowie, zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi procedurami, prawidłowo udokumentowane, a wyniki tych

¹⁰⁴Tj. z 24 kwietnia 2019 r.

¹⁰⁵Tj. z 27 sierpnia 2019 r.

¹⁰⁶Tj. z 10 września 2019 r.

analiz były zasadne i stanowiły wartość dodaną do opinii OSR na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego.

Szczegółowe badanie oceny skutków regulacji sporządzonych dla 10 projektów ustaw dla których wnioskodawcą byli ministrowie wykazało, że zgłaszane przez KPRM uwagi były zasadne i miały wpływ na poprawę jakości ww. dokumentu, jednak nie zawsze uwzględniły wszystkie występujące braki w OSR.

Badanie trzech projektów ustaw dla których wnioskodawcą był Szef KPRM¹⁰⁷ wykazało, że OSR do dwóch¹⁰⁸ z nich nie zawierały wszystkich informacji wymaganych przez Wytyczne OW i KP, w szczególności dotyczyło to nieprecyzyjnego sformułowania problemu, nieokreślenia skutków finansowych mających wpływ na sektor finansów publicznych oraz niewskazania obciążeń regulacyjnych wynikających z projektu.

NIK podkreśla fakt procedowania dwóch projektów¹⁰⁹ bez wymaganego Regulaminem pracy RM wpisu do wykazu projektów legislacyjnych i programowych RM. Wszystkie trzy badane projekty ustaw procedowano w trybie odrębnym z pominięciem uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Dwa z nich przekazano do rozpatrzenia jedynie przez Radę Ministrów.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

NIK zwraca uwagę na często stosowane w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązanie procedowania projektów ustaw w trybie odrębnym polegającym na pominięciu różnych etapów tego procesu, w tym uzgodnień międzyresortowych, opiniowania lub konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez właściwe komitety, Komisję Prawniczą, bądź potwierdzenia przez SKRM.

W latach 2020-2024 (do 14 maja)¹¹⁰ 22,6% (291 z 1288) projektów ustaw wraz z dokumentacją towarzyszącą (w tym: uzasadnieniem projektu ustawy oraz OSR) opiniowanych i ocenianych w KPRM (na etapie ZPPR, Koordynatora OSR, SKRM oraz RM) było procedowanych w trybie odrębnym. W poszczególnych latach odsetek projektów ustaw procedowanych w trybie odrębnym wynosił odpowiednio: 19,2% (tj. 53 z 276); 17,3% (tj. 68 z 392); 20,6% (tj. 75 z 364); 52,8% (tj. 66 z 125) i 22,1% (tj. 29 z 131). Na szczególną uwagę zwraca fakt, procedowania w tym trybie w 2023 r. tj. w ostatnim roku funkcjonowania Sejmu RP IX kadencji, ponad połowy projektów ustaw.

Szef KPRM również korzystał z tego rozwiązania i wszystkie trzy badane projekty ustaw dla których był wnioskodawcą, objęte były trybem odrębnym. W konsekwencji badane projekty ustaw zostały przekazane do rozpatrzenia przez SKRM lub RM, pomijając wcześniejsze etapy określone w Regulaminie RM. Zdaniem NIK, procedowanie projektów w trybie odrębnym oraz pomijanie pełnej ścieżki rządowej, jest szkodliwe dla jakości stanowienia prawa, bowiem zwiększa się ryzyko wystąpienia większej liczby błędów. W praktyce oznacza to, że wnioskodawcy, w tym Szef KPRM, w ograniczonym stopniu korzystali z narzędzi stanowiących wsparcie w procesie OW dla rzetelnej i pogłębionej analizy proponowanych regulacji prawnych.

¹⁰⁷Tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe, projektu ustawy o lotach z najważniejszymi osobami w państwie oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy – Prawo konsularne. Projekty te były procedowane podczas VIII kadencji Sejmu RP.

¹⁰⁸Tj. projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej.

¹⁰⁹Tj. projektu ustawy o lotach i projektu ustawy oświatowej.

¹¹⁰Z uwagi na zmiany organizacyjne w KPRM oraz problemy ze sprawozdawczością, DORA nie oszacował danych liczbowych opiniowanych OSR w 2019 r. W 2019 r. trybem odrębnym było objętych 42 projekty ustaw.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Przedstawianie w OSR wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM oraz w oparciu o Wytyczne OW i KP.
2. Rzetelne dokonywanie oceny OSR do projektów ustaw dla których ministrowie - członkowie RM byli wnioskodawcami.
3. Procedowanie projektów ustaw wpisanych do WPL RM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

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

Warszawa, 6 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Warszawie
Paweł Tołwiński
/-/