



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

LWA.410.9.2.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wystąpienie pokontrolne z 4 grudnia 2024 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 4/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2025 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Andrzej Kosztowniak od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.³; – Magdalena Rzeczkowska od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.⁴; – Mateusz Morawiecki od 30 sierpnia do 20 września 2019 r.⁵ oraz od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r.⁶; – Tadeusz Kościński od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.⁷, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.⁸, od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.⁹; – Jerzy Kwieciński od 20 września do 15 listopada 2019 r.¹⁰; – Marian Banaś od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r.¹¹; – Teresa Czerwińska od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.¹².
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) ¹³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Michał Musioł, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/86/2024 z 29 maja 2024 r. 2. Dorota Białecka, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/59/2024 z 17 kwietnia 2024 r. 3. Łukasz Misiak, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/60/2024 z 17 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-10)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MF.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2023 r. poz. 1383.

³ Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów M.P. z 2023 r. poz. 1288.

⁴ Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2022 r. nr 1131.13.2022 o zmianie w składzie Rady Ministrów M.P. z 2022 r. poz. 436.

⁵ Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Finansów.

⁶ Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Finansów.

⁷ Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów M.P. z 2019 r. poz. 1092.

⁸ Minister Finansów, funduszy i polityki regionalnej. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów M.P. z 2020 r. poz. 896.

⁹ Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów M.P. z 2021 r. poz. 976.

¹⁰ Minister Finansów, inwestycji i rozwoju. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2019 r. nr 1131.19.2019 o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju M.P. z 2019 r. poz. 859.

¹¹ Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.7.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów M.P. z 2019 r. poz. 477.

¹² Minister Finansów. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów M.P. z 2018 r. poz. 29.

¹³ Czynności kontrolne zakończono w dniu 13 września 2024 r.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna¹⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2024¹⁶ w Ministerstwie przyjęto rozwiązania organizacyjno-proceduralne, stwarzające ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu¹⁷ (OW) w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Wprowadzono odpowiednie regulacje wewnętrzne, zapewniono wystarczające zasoby kadrowe, a pracowników uczestniczących w tym procesie wyposażono w narzędzia i dane pozwalające na prawidłową realizację zadań oraz umożliwiono im udział w specjalistycznych szkoleniach.

Jednocześnie stanowiąca część procesu legislacyjnego OW jak i sam proces legislacyjny nie zawsze prowadzone były rzetelnie i zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów¹⁸, „Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹⁹ oraz regulacjami wewnętrznymi Ministerstwa.

W efekcie, ocena wpływu nie pełniła zakładanej dla niej roli, tj. nie była procesem analitycznym wspomagającym 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.

Działo się tak szczególnie w sytuacjach, kiedy departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów podejmowały prace legislacyjne mające na celu opracowanie projektów ustaw w określonych uprzednio przez kierownictwo Ministerstwa ramach oraz stosunkowo krótkich terminach. W takich przypadkach ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, będąca elementem OW, bądź nie była prowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu ustawy, zgodnie z wymogiem określonym w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy ministrów, a przeprowadzano ją równocześnie wraz z opracowywaniem projektu ustawy, dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji²⁰ i uzasadnienia, bądź była prowadzona, ale w niepełnym zakresie w stosunku do Wytycznych OW. Jednocześnie działania podejmowane przez departamenty merytoryczne, w których opracowywano projekty ustaw nakierunkowane były na pozyskanie, a następnie zaprezentowanie w OSR danych i informacji wskazujących na zasadność jednego, konkretnego rozwiązania. Podkreślić należy przy tym, że w takim zakresie, Departamenty wykonywały swoje zadania na podstawie danych źródłowych z systemów MF

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁶ Do dnia zakończenia kontroli tj. 13 września 2024 r.

¹⁷ 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.

¹⁸ Wprowadzonych uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2024 r. poz. 806). Dalej: Regulamin pracy RM.

¹⁹ 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 Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w 2015 r. Dalej: Wytyczne OW i KP.

²⁰ Dalej: OSR.

(w tym m.in. baz danych ZEFIR²¹, Poltax²², WHTAX²³, deklaracji PIT²⁴ i CIT²⁵) lub pozyskanych z innych źródeł. Nie uniknięto jednak nieprawidłowości przy sporządzaniu dokumentów OSR.

Opracowywaniu wszystkich pięciu objętych kontrolą projektów (UD299, UD315, UD4, UD545, UC76) towarzyszyła praktyka skracania terminów na uzgodnienia wewnętrzne, międzyresortowe, opiniowanie i konsultacje publiczne, za wiedzą i przyzwoleniem ówczesnego kierownictwa resortu, a także przypadki pomijania w tym procesie udziału niektórych podmiotów (właściwych dla danej kategorii spraw komitetów Rady Ministrów²⁶, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Legislacyjnej). Ponadto trzy z nich (UD299, UD315, UD545) procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM lub z zastosowaniem trybu, o którym mowa w § 61 ust. 5²⁷ Regulaminu pracy RM.

Zdaniem NIK powyższe, a także fakt ograniczonego wykorzystywania uwag zgłaszanych w szczególności na etapie konsultacji publicznych skutkowało wysokim ryzykiem, że ww. etapy procesu legislacyjnego nie spełniły swojej roli, miały charakter pozorny i nie pozwoliły na realizację celu konsultacji publicznych opisanych w Wytycznych OW i KP. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że w skali wszystkich projektów ustaw, dla których w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Minister Finansów był organem wnioskującym, 43,5%²⁸ procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM, w tym 24,3% projektów procedowano w trybie odrębnym polegającym na nieprzeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania.

NIK zauważa, że w Ministerstwie w ograniczonym zakresie przeprowadzano ewaluację projektów ustaw. Na 115 projektów ustaw i OSR procedowanych w MF w okresie objętym kontrolą zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji dla 42 projektów, przy czym zaledwie dla 5 z nich w formie OSR ex-post, o której mowa w § 152 Regulaminu pracy RM. Spośród nich, w OSR dla 38 projektów określono mierniki wykorzystywane podczas ewaluacji. W pozostałych 73 przypadkach w ogóle nie zaplanowano przeprowadzenia ewaluacji. W latach 2019-2024²⁹ przeprowadzono ewaluację wyłącznie dla 9 ustaw³⁰, tj. 21,4% wszystkich, dla których uprzednio zaplanowano takie działanie, w tym sporządzono dwa dokumenty OSR ex-post³¹. Nie przeprowadzono ewaluacji 10 ustaw (tj. 23,8% zaplanowanych), stosownie do terminów i zapisów OSR³². Oznacza to, że sporadycznie zbierano i analizowano informacje dotyczące funkcjonowania aktów prawnych w celu oceny dotychczasowych rezultatów regulacji oraz wypracowania ewentualnych wniosków i rekomendacji w zakresie ewentualnych zmian.

²¹ Dane obejmują informacje związane z poborem i rozliczaniem podatku akcyzowego. System ZEFIR, jako Zintegrowany System Poboru Należności i Rozliczania, obsługuje m.in. dane finansowe związane z akcyzą, co umożliwia kompleksowe monitorowanie i zarządzanie tymi dochodami.

²² Odnosi się do informacji gromadzonych i przetwarzanych w ramach systemu informatycznego Poltax.

²³ WHTAX pochodzi od skrótu angielskiej nazwy "podatkowa hurtownia danych" - warehouse tax.

²⁴ Personal Income Tax – podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT).

²⁵ Corporate Income Tax – podatek dochodowy od osób prawnych (CIT).

²⁶ Dalej: RM.

²⁷ Przepis ten stanowi, że za zgodą Przewodniczącego SKRM Komitet może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 (tj. bez przeprowadzenia i przedstawienia informacji o przeprowadzonych uzgodnieniach, konsultacjach publicznych lub opiniowania).

²⁸ Tj. 50 na 115 projektów ustaw.

²⁹ Do 30 czerwca 2024 r. ponadto z uwzględnieniem projektu objętego szczegółowym badaniem UC76, którego ewaluacja została przeprowadzona w lipcu 2024 r.

³⁰ Tj. dla UD475, UD545, UD559, UD145, UC11, UD326, oraz UC76.

³¹ Tj. dla UB14, UD326.

³² W tym: pięć dotyczących ustaw procedowanych w 2019 r., trzy dotyczące ustaw procedowanych w 2020 r. oraz dwie procedowane w 2021 r. W pozostałych przypadkach ustawy są nadal procedowane, zostały wycofane lub nie minął termin przeprowadzenia ewaluacji.

NIK ocenia negatywnie fakt, że w Ministerstwie nie funkcjonował Zespół ds. OSR, który został powołany w 2014 r. w celu zapewnienia wysokiej jakości merytorycznej opracowywanych w MF projektów dokumentów OSR, w tym ich kompletności i poprawności merytorycznej, nie został również formalnie rozwiązany. Departamenty merytoryczne nie mogły korzystać ze wsparcia Zespołu, co w ocenie NIK znalazło odzwierciedlenie w jakości sporządzanych OSR.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały ponadto na: niedostosowaniu regulacji wewnętrznych do zmian organizacyjnych zachodzących w Ministerstwie, co było niezgodne z wytycznymi Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej; nierzetelnym działaniem, w wyniku którego nie objęto osłoną antykorupcyjną prowadzonych w MF prac nad projektem ustawy, wobec której istniała potencjalna możliwość wpływu lobbystów; niepełnym informowaniu o skutkach procedowanych ustaw, w tym o niezgodności procedowanej ustawy z zapisami Wieloletniej Prognozy Finansowej Państwa zatwierdzonej przez RM, oraz na niewskazaniu źródeł finansowania projektowanych rozwiązań i nieprzedstawieniu sposobu rekompensaty ubytków dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego³³, co było niezgodne z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Organizacja dokonywania oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego

W latach 2019-2024³⁶ w Ministerstwie Finansów funkcjonowały wewnętrzne procedury regulujące tryb i zasady postępowania w ramach procesu legislacyjnego, obejmujące zadania z zakresu dokonywania oceny wpływu, w tym m.in.: regulaminy organizacyjne Ministerstwa Finansów³⁷; regulaminy określające zadania poszczególnych komórek organizacyjnych w MF; instrukcja i schematy w sprawie trybu postępowania legislacyjnego³⁸; zarządzenia

³³ Dalej także: jst.

³⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp lub ustawa o finansach publicznych.

³⁵ 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.

³⁶ Do dnia zakończenia kontroli, tj. 13 września 2024 r.

³⁷ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 21, ze zm.); Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 51 ze zm.); Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 80, ze zm.); Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 103 ze zm.); Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 8, ze zm.); Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 78, ze zm.).

³⁸ Od dnia 1 marca 2010 r. do 1 września 2022 r. obowiązywało zarządzenie nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów, wraz z załącznikiem: Instrukcją w sprawie trybu postępowania

dotyczące systemu wsparcia zarządzania procesem legislacyjnym³⁹ oraz regulacje określające zadania, tryb powołania i pracy oraz skład „Zespołu”⁴⁰ do spraw testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji⁴¹.

(akta kontroli tom I str. 13-142)

Zgodnie z Instrukcją w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. oraz Schematem procesu legislacyjnego z 2022 r., opracowaniem projektów aktów normatywnych zajmowały się poszczególne departamenty Ministerstwa, zwane „departamentami projektującymi” lub „komórkami projektującymi”, które przed opracowaniem projektów były zobowiązane do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków finansowych i społeczno-gospodarczych regulacji, a na kolejnych etapach odpowiadały za przeprowadzenie uzgodnień wewnątrzresortowych, międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych projektów.

Przed skierowaniem projektu dokumentu aktu normatywnego do uzgodnień międzyresortowych, departamenty merytoryczne były zobligowane do przeprowadzenia uzgodnień z komórkami organizacyjnymi MF, z których zakresem działania wiążą się projektowane akty prawne.

W procesie tym obowiązkowo brał udział Departament Prawny⁴², którego rola polegała m.in. na udzielaniu departamentom projektującym wsparcia prawnego, legislacyjnego i redakcyjnego. Projekt aktu normatywnego wymagał przed przekazaniem do uzgodnień zewnętrznych i opiniowania, akceptacji przez Dyrektora albo zastępcę Dyrektora DP pod względem prawnym i redakcyjnym. Do projektów aktów normatywnych należało dołączyć wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej opracowaną przez właściwy Departament ds. UE⁴³. Komórka projektująca została zobowiązana do współdziałania z komórkami organizacyjnymi, z których zakresem działania wiąże się procedowany projekt.

Ponadto w 2020 r.⁴⁴ powstał Departament Analiz Podatkowych, który w zakresie zadań miał wspieranie komórek organizacyjnych w zakresie opracowywania oceny skutków regulacji dołączanych do projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów normatywnych w części dotyczącej rozwiązań funkcjonujących w innych krajach.

legislacyjnego (Dalej: Instrukcja w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.); od 2 września 2022 r. obowiązuje zarządzenie nr 14/PR/2022 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 1 września 2022 r. w sprawie schematów procesu legislacyjnego w Ministerstwie Finansów wraz z załącznikami m.in. Załącznikiem nr 1: Schemat procesu legislacyjnego projektu ustawy opracowywanego w MF (Dalej: Schemat procesu legislacyjnego z 2022 r.).

³⁹ Od dnia 1 kwietnia 2021 r. do 28 listopada 2023 r. obowiązywało zarządzenie nr 10/PR/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie systemu wsparcia zarządzania procesem legislacyjnym projektów ustaw opracowywanych w Ministerstwie Finansów; od 29 listopada 2023 r. obowiązuje zarządzenie nr 17/PR/2023 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie w sprawie Rejestru Legislacji.

⁴⁰ Dalej: Zespół ds. OSR.

⁴¹ Zarządzenie nr 13 Ministra Finansów z 12 marca 2014 r. w sprawie Zespołu do spraw testów regulacyjnych i Ocen Skutków Regulacji ze zm. z dnia 7 maja oraz 14 października 2014 r. Dalej: Zarządzenie dotyczące Zespołu ds. OSR.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w MF prowadzonych do 13 września 2024 r., Minister Finansów zarządzeniem z dnia 24 października 2024 r. (Dz.Urz.MF poz. 101) rozwiązał Zespół ds. OSR oraz zniósł Zarządzenie dotyczące Zespołu ds. OSR.

⁴² Dalej: Departament DP.

⁴³ Departament Unii Europejskiej – według Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. następnie Departament Współpracy Międzynarodowej na podstawie Schematu procesu legislacyjnego z 2022 r.

⁴⁴ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 80).

Zgodnie z ww. regulacjami, wyznaczony termin na zajęcie stanowiska w toku uzgodnień wewnętrznych powinien być w przypadku projektów ustaw nie krótszy niż 7 dni⁴⁵, a od 2 września 2022 r. nie krótszy niż 14 dni⁴⁶, przy czym dopuszczono, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, skrócenie tych terminów, z jednoczesnym obowiązkiem przedstawienia uzasadnienia. W przypadku, jeśli zachodziłaby taka potrzeba (nieuzgodnienie stanowisk), należało sporządzić protokół rozbieżności⁴⁷, przy czym rozstrzygnięcie kwestii spornych należało do Ministra Finansów lub kierownictwa MF.

Instrukcja w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. nie została dostosowana do zmian organizacyjnych w Ministerstwie. Pomimo utworzenia, w wyniku zmian obowiązujących przez cały kontrolowany okres, w miejsce Departamentu Unii Europejskiej⁴⁸, Departamentu Współpracy Międzynarodowej, § 8 ust. 2 ww. Instrukcji w dalszym ciągu stanowił, że w trakcie procesu legislacyjnego należało wystąpić o uzyskanie wstępnej opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej do DUE.

(akta kontroli tom I str. 18-95, 122-142)

Zastępca Dyrektora Departamentu DP oświadczyła⁴⁹, że zmiany organizacyjne w MF, sprowadzały się do zmiany nazw departamentów, przy czym ze względu na ciągłość realizowanych zadań przez te komórki organizacyjne, nie powodowały one wątpliwości w zakresie stosowania zarządzenia regulującego prowadzenie procesu legislacyjnego w MF. Zmiana nazwy departamentu wydającego wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej nie powodowała trudności w odkodowaniu komórki organizacyjnej MF zobowiązanej do realizacji tego zadania. Potwierdzeniem tego może być fakt, że kwestie te jako wątpliwe, nie były podnoszone przez komórki organizacyjne MF.

(akta kontroli tom I str. 450-456)

Odnosząc się do wyjaśnień, NIK wskazuje, że pomimo wskazanego powyżej braku wpływu niedostosowania regulacji na przebieg procesu legislacyjnego, wymóg rzetelnego działania obligował Ministerstwo do zapewnienia spójności obowiązujących w nim regulacji, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁰, zgodnie z którymi struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki (...) powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

W ramach procesu legislacyjnego komórki projektujące były zobowiązane do współpracy z Zespołem ds. OSR. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR, komórka projektująca była zobowiązana do przekazania projektu OSR albo OSR ex-post do Sekretarza Zespołu, w celu zaopiniowania przez Zespół, najpóźniej na 14 dni przed przekazaniem projektu dokumentu do uzgodnień wewnętrznych, po jego zaakceptowaniu przez członka Kierownictwa Ministerstwa nadzorującego komórkę projektującą.

⁴⁵ Zgodnie z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r.

⁴⁶ Zgodnie ze str. 12 Schematu procesu legislacyjnego z 2022 r.

⁴⁷ W ramach procesu prowadzonego na podstawie Instrukcji z 2010 r., zgodnie ze Schematem procesu legislacyjnego z 2022 r. należało wystąpić do właściwego członka Kierownictwa MF o rozstrzygnięcie sporu.

⁴⁸ Dalej: DUE.

⁴⁹ Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Renata Łučko.

⁵⁰ Standard A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna, Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

Do zadań Zespołu należało zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej opracowywanych w MF projektów dokumentów OSR i OSR ex-post poprzez wsparcie merytoryczne i analityczne komórek projektujących w zakresie opracowywania tych dokumentów oraz zapewnienia ich poprawności merytorycznej i metodologicznej, m.in. poprzez dokonywanie analiz i sporządzenie pisemnych opinii do przekazanych Zespołowi projektów dokumentów, pod względem kompletności, poprawności merytorycznej i prawidłowości zastosowanej metodologii. Zespół miał przedstawiać swoje ostateczne stanowisko na posiedzeniu lub w trybie obiegowym, przy czym stosownie do § 10 ust. 5 przywołanego Zarządzenia, informacja o wypracowanym w trybie obiegowym stanowisku Zespołu miała być przedstawiana przez Sekretarza Zespołu na najbliższym posiedzeniu Zespołu w pełnym składzie.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MF realizacja zadań związanych z obsługą Zespołu ds. OSR została powierzona Departamentowi Wspierania Polityk Gospodarczych⁵¹. (akta kontroli tom I str. 104-115)

W 2019 r. Zespół ds. OSR dokonał analizy jednego projektu ustawy oraz trzech projektów rozporządzeń, natomiast w latach 2020-2024⁵² Zespół ds. OSR w praktyce nie funkcjonował, nie podejmował prac, nie konsultował, weryfikował i opiniował projektów OSR, OSR ex-post, w tym okresie nie odbywały się również posiedzenia Zespołu lub podzespołów, nie zostały wypracowane żadne stanowiska/decyzje Zespołu.

Po wskazaniu w 2014 r., w Zarządzeniu dotyczącym Zespołu ds. OSR (oraz kolejnych zmianach do Zarządzenia) osób pełniących funkcje Przewodniczącego Zespołu, Zastępcy Przewodniczącego Zespołu, Sekretarza oraz jego członków - spośród przedstawicieli Departamentów MF, w latach 2019 – 2024, pomimo kolejnych zmian organizacyjnych i personalnych w Ministerstwie i Departamencie PG, nie dokonywano, w sposób formalny, aktualizacji składu Zespołu.

W praktyce, bez oficjalnego powołania funkcję Sekretarza Zespołu pełnili pracownicy Departamentu PG. Natomiast w 2023 r., mimo braku powołania Sekretarza, Departament PG, koordynował, na wniosek Departamentu Polityki Podatkowej uzgodnienie stanowiska w sprawie ujednolicenia założeń i sposobu liczenia wysokości wynagrodzeń na potrzeby sporządzanych OSR oraz uzgodnienia nowych wzorów formularzy do oceny wpływu OSR i OSR ex-post przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli tom I str. 4-10, 427-441)

Zgodnie z oświadczeniem Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MF⁵³, w latach 2019-2024 pracownicy MF nie otrzymywali dodatków funkcyjnych, specjalnych, zadaniowych i innych świadczeń z tytułu pełnienia funkcji w ramach prac Zespołu ds. OSR. Natomiast w 2019 r. Zastępca Sekretarza Zespołu otrzymał dwie nagrody w związku z pracami Zespołu, w kolejnych latach, kiedy Zespół już nie funkcjonował, nagród nie przyznawano.

(akta kontroli tom I str. 518-541)

Badanie przebiegu wewnętrznego procesu legislacyjnego dla pięciu projektów ustaw objętych szczegółowym badaniem (UD4, UC76, UD545, UD289, UD315), wykazało, że żaden z nich nie został przekazany przez komórkę projektującą do Sekretarza Zespołu ds. OSR. Departamenty w trybie roboczym, telefonicznie,

⁵¹ Dalej: Departament PG.

⁵² Wg. stanu na 25 czerwca 2024 r.

⁵³ Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Agata Pawłowska.

uzyskały informację z Departamentu PG, że prace tego Zespołu zostały zawieszone, a Zespół nie działa. Wystąpienia do Departamentu PG lub Zespołu ds. OSR i odmowy weryfikacji OSR nie zostały potwierdzone notatką służbową, mailowo lub pisemnie.

Analiza⁵⁴ sposobu postępowania w ww. zakresie ze wszystkimi 115 projektami ustaw procedowanymi w latach 2019-2024, wykazała, że w przypadku 108 projektów komórki / departamenty projektujące odpowiedzialne za przygotowanie projektów OSR w ogóle nie przekazywały tych dokumentów do Sekretarza Zespołu ds. OSR⁵⁵, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 9 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR. W pozostałych siedmiu przypadkach:

- w sześciu⁵⁶ Departamenty merytoryczne skierowały do Sekretarza Zespołu ds. OSR (bezpośrednio lub za pośrednictwem Departamentu PG) projekty dokumentów, w tym OSR, natomiast w jednym przypadku⁵⁷ Departament merytoryczny skierował pismo⁵⁸ równolegle do uzgodnień do Dyrektorów Departamentów, Administratora Bezpieczeństwa Informacji oraz do Sekretarza Zespołu co było niezgodnie z wymogiem § 9 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR, zgodnie z którym projekt OSR należało przekazać do zaopiniowania przez Zespół przed (najpóźniej na 14 dni), przekazaniem go do uzgodnień wewnętrznych;
- w sześciu⁵⁹ Zespół opracował stanowisko wobec projektu OSR⁶⁰, natomiast w jednym Zespół nie przedstawił stanowiska, mimo otrzymania projektu OSR⁶¹, co było niezgodne z § 10 ust. 1 Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR;
- w 2019 r. nie zwołano posiedzeń Zespołu ds. OSR, a stanowiska Zespołu procedowano wyłącznie w trybie obiegowym, przy czym nie były one przedstawiane na posiedzeniu Zespołu, co było niezgodne z § 10 ust. 5 Zarządzenia nr 13 Ministra Finansów z dnia 12 marca 2014 r.;
- w przypadku trzech sporządzonych dokumentów OSR ex-post, żaden nie został przekazany do Sekretarza Zespołu ds. OSR, w celu zaopiniowania przez Zespół, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 i 4 Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR. (akta kontroli tom I str.149-201, 494-552)

Wyjaśniając przyczyny niepodejmowania w okresie objętym kontrolą NIK prac przez Zespół ds. OSR, Dyrektor PG oświadczył⁶², m.in. że w 2014 r. ocena wpływu była nowym zagadnieniem, stąd istniała potrzeba powołania Zespołu złożonego z odpowiednio przygotowanych merytorycznie pracowników, który stanowił wsparcie w procesie stanowienia prawa w zakresie OSR. W niektórych komórkach powstały wyspecjalizowane, zespoły (mające charakter roboczy) zaangażowane w proces tworzenia OSR projektowanych aktów prawnych. Komórki merytoryczne MF nie zgłaszały, że istnieją problemy ze sporządzeniem oceny wpływu regulacji w trakcie procesu legislacyjnego. W związku z powyższym rola Zespołu ds. OSR była marginalizowana, co przełożyło się na to, że Zespół w latach 2020-2024 nie podejmował prac. Wśród innych

⁵⁴ Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w Tabeli nr 1 pn. Liczba projektów ustaw, nad którymi prowadzono prace w latach 2019-2024 dla których Minister Finansów był wnioskodawcą z uwzględnieniem etapu zakończenia prac nad poszczególnymi projektami.

⁵⁵ Ponadto w przypadku jednego projektu nie przedstawiono danych w tym zakresie.

⁵⁶ Dotyczy projektów ustaw: UB14, UD326, UA35, UA34, UD557, UD35, UD143.

⁵⁷ Dotyczy projektu ustawy UD565.

⁵⁸ Pismo PS1.8400.3.2019 z dnia 24 maja 2019 r.

⁵⁹ Dotyczy projektów ustaw: UD565, UB14, UD326, UA35, UA34, UD557-UD35.

⁶⁰ W tym jedna opinia z 2016, trzy z 2017, jedna z 2018, jedna z 2019 r.

⁶¹ Dla projektu UD143.

⁶² Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzielił Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych Artur Kawaler.

powodów, dla których Zespół zawiesił prace Dyrektor PG wskazał podejście ówczesnego kierownictwa MF jak i politykę Rządu, argumentując, że Minister Rozwoju i Finansów⁶³, będący organem, którego zakres kompetencyjny obejmował m.in. kierowanie działami administracji rządowej będącymi we właściwości Ministerstwa Finansów wydał Zarządzenie z dnia 20 października 2017 r. uchylające Zarządzenia w sprawie powołania Zespołów do spraw Oceny Skutków Regulacji⁶⁴. Zarządzeniem tym MRiF uchylił moc obowiązującą: zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Oceny Skutków regulacji oraz zarządzenia nr 8 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. OSR. Ministrem Rozwoju i Finansów był w tamtym czasie późniejszy Prezes RM Pan Mateusz Morawiecki. Zdaniem Dyrektora PG przykład powyższy wskazuje jednoznacznie na brak woli ówczesnego kierownictwa MF do kontynuowania prac Zespołu ds. OSR w resorcie. Stosunek kierownictwa resortu jest kluczowy w zakresie możliwości kontynuowania prac organu pomocniczego danego Ministra, jakim jest w rozumieniu ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶⁵ Zespół ds. OSR. Jak wskazuje podstawa prawna do wydawania Zarządzeń w tym zakresie, tj. art. 7 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów⁶⁶ Członek RM powołuje organ pomocniczy realizując politykę ustaloną przez RM. Powołanie Zespołu ma charakter fakultatywny, zaś wola jego funkcjonowania zależy od poszczególnego Ministra, który jest zobligowany do zawiadomienia Prezesa RM⁶⁷ o tym fakcie. Uzależnienie funkcjonowania Zespołu od woli danego Ministra wynika również z alternatywnie stosowanej, ogólnej podstawy prawnej powołania tego typu Zespołów, tj. art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, zgodnie z którym Minister kierując, nadzorując i kontrolując działalność podporządkowanych organów m.in. tworzy jednostki organizacyjne. Wolą ówczesnego kierownictwa MF jak i RM nie było, wg wiedzy Departamentu kontynuowanie polityki poprzedniego Rządu (Zarządzenie dotyczące Zespołu ds. OSR pochodzi z 2014 r.) w zakresie działania Zespołów ds. OSR, jako organów pomocniczych poszczególnych członków RM. Organy takie były w poszczególnych Ministerstwach znoszone np. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 20 października 2017 r.; Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2021 r.

Dyrektor PG oświadczył również, że praktyczne zawieszanie działalności Zespołu ds. OSR korelowało czasowo zarówno z upowszechnioną wiedzą wśród pracowników nt. ocen skutków regulacji, jak i powstaniem Centrum Analiz Strategicznych⁶⁸, który powstał w 2018 r. jako realizacja zapowiedzi wyrażanych w exposé Premiera Mateusza Morawieckiego z grudnia 2017 r. W ramach CAS funkcjonuje Koordynator do spraw OSR, którego zakres działań pokrywa się merytorycznie z zakresem działań Zespołów ds. OSR w poszczególnych resortach. Wiele przypadków niezgłoszenia projektu do Zespołu ds. OSR w Ministerstwie Finansów wynikało z przesłania projektu przez komórkę projektującą do opinii CAS i Koordynatora ds. OSR. Praktyczna działalność Zespołu ds. OSR w MF nie była ponadto możliwa ze względu na brak woli powołania jego kierownictwa, tj. Przewodniczącego Zespołu, jak i jego Zastępcy. Osobami, które są wskazane w Zarządzeniu jako Przewodniczący i jego Zastępca nie znajdują się w kierownictwie resortu już od 2015 r., zaś ich następcy

⁶³ Dalej: MRiF.

⁶⁴ Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 215.

⁶⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, dalej: ustawa o Radzie Ministrów.

⁶⁶ Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 65, Dz. Urz. MPiPS z 2013 r. poz. 11, Dz. Urz. MŚ z 2015 r. poz. 60, Dz. Urz. Min. Ad.i Cyf. z 2015 r. poz. 77, Dz. Urz. MSiT z 2017 r. poz. 80.

⁶⁷ Dalej: PRM.

⁶⁸ Dalej: CAS.

nie zostali wyłonieni. Dyrektor podkreślił, że zgodnie z § 3 ust. 2 Zarządzenia dotyczące Zespołu ds. OSR do projektu rozporządzenia, wnioskując „a minori ad maius”⁶⁹ zasada dotyczyć będzie również projektów ustaw opracowywanych w MF, decyzję o skierowaniu do Zespołu podejmuje członek Kierownictwa MF nadzorującego komórkę projektującą.

Ponadto, Dyrektor PG oświadczył, że projekty aktów prawnych były procedowane i poddawane ocenie skutków przez komórki merytoryczne, a pracownicy tych komórek posiadali odpowiednią wiedzę w tym zakresie. Taki sposób był bardziej efektywny. Istotne znaczenie przy opiniowaniu aktów prawnych miał czynnik czasu. Praca Zespołu w oparciu o obowiązujące procedury wydłużała czas opiniowania tych aktów, a cała procedura była wg. Dyrektora kontrproduktywna. W ocenie Dyrektora cel w tym zakresie został w pełni osiągnięty, bez konieczności angażowania w ten proces Zespołu ds. OSR, który nie stanowił już żadnej wartości dodanej w procesie legislacyjnym obowiązującym w MF. Istniejący sposób opiniowania aktów prawnych działa od wielu lat i co do zasady nie było wniosków kierowanych do Zespołu. Z uwagi, że Zespół nie podejmował prac, nie podjęto prac nad aktualizacją postanowień zarządzenia. Ponadto w toku kontroli prowadzone były prace analityczne dotyczące dalszego funkcjonowania Zespołu. W związku z upowszechnieniem się wiedzy w zakresie oceny wpływu regulacji oraz rosnącej liczby pracowników MF, którzy odbyli szkolenia w tym zakresie, podjęto decyzję, że formuła funkcjonowania Zespołu została wyczerpana. Dyrektor będzie wnioskował do kierownictwa MF o formalne uchylene Zarządzeń dotyczących Zespołu ds. OSR. (akta kontroli tom I str. 427-430, 466-472, 477-485)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej przez Dyrektora PG. Nie kwestionując tego, że powołanie Zespołu miało charakter fakultatywny i zależało od woli Ministra, należy zauważyć że wola ta została sformułowana właśnie w treści Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR z 2014 r. Jednocześnie, żaden z kolejnych Ministrów nie uchylił tego Zarządzenia, skutkiem czego akt ten obowiązywał do dnia zakończenia kontroli. Argument odnoszący się do likwidacji Zespołów ds. OSR w niektórych z ministerstw, jest niewystarczający dla uznania, że Zespół ds. OSR powołany w MF nie powinien dalej funkcjonować, tym bardziej, że likwidacja zespołów ds. OSR nastąpiła wyłącznie w części ministerstw. Zdaniem NIK, gdyby taka była wola któregoś z kolejnych Ministrów Finansów, nie było żadnych przeszkód, aby podobnie jak we wskazanych w oświadczeniu Dyrektora PG przypadkach, zlikwidować Zespół ds. OSR w resorcie. Wskazać należy przy tym, że Zespół ds. OSR utworzony w MF, nie jest – wbrew wyjaśnieniom Dyrektora Departamentu PG – organem pomocniczym, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów, bowiem podstawą powołania Zespołu w MF był art. 34 ust. 1 tej ustawy.

Na podkreślenie zasługuje również treść informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 13 marca 2017 r. odnosząca się do wniosku o podjęcie działań w celu zwiększenia zaangażowania Zespołu ds. OSR w proces dokonywania OW. W odpowiedzi z dnia 29 marca 2017 r. Pan Leszek Skiba ówczesny Podsekretarz Stanu w MF, działając z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów poinformował NIK, że: „(...) w przypadku uruchomienia prac nad nowymi aktami normatywnymi przestrzegane będą wewnętrzne procedury regulujące proces legislacyjny i prace dokonywania oceny wpływu, przy zwiększonym zaangażowaniu Zespołu ds. Testu Regulacyjnego i Oceny Skutków Regulacji.”

⁶⁹ Wnioskowanie a minori ad maius to termin łaciński stosowany w logice prawniczej i oznacza dosłownie „od mniejszego do większego”.

Informacja ta stoi w opozycji do wyjaśnień Dyrektora PG mających wskazywać na intencję likwidacji tego Zespołu.

Odnosząc się do argumentu o utworzeniu CAS i funkcjonującego w ramach tej struktury koordynatora OSR, co w ocenie Dyrektora PG, miało tłumaczyć stopniową marginalizację znaczenia Zespołu ds. OSR, NIK zauważa, że rola koordynatora ds. OSR, została ujęta w Regulaminie pracy RM dużo wcześniej niż utworzenie CAS, tj. już w 2014 r.⁷⁰, a koordynator ds. OSR na poziomie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷¹, wykonywał swoje zadania równolegle, do zadań Zespołów ds. OSR, na zasadach wzajemnej współpracy i uzupełniania się. Tym samym przeczy to założeniu, że utworzenie CAS i funkcjonowanie w jego strukturze koordynatora ds. OSR miałyby skutkować likwidacją zespołów ds. OSR.

Zdaniem NIK nie zasługuje również na uwzględnienie argumentacja oparta na wnioskowaniu „a minori ad maius”, bowiem reguła ta znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy norma „minori” (mniejsze) jak i „maius” (większe) są normami zakazującymi, a wnioskowanie to polega na założeniu, że jeżeli norma prawna zakazuje czynić mniej, to tym bardziej zakazuje czynić więcej. Wnioskowanie to nie znajduje więc zastosowania do normy zawartej w przywołanym przepisie § 3 ust. 2, który stanowi, że w przypadku OSR do projektu rozporządzenia opracowywanego w MF, decyzję o jej skierowaniu do Zespołu podejmuje członek Kierownictwa MF, bowiem jak wynika to z jego treści, norma ta jest normą nakazującą lub pozwalającą. Przepis ten należy interpretować jako wyjątek od ogólnej zasady wynikającej z treści Zarządzenia dotyczącego Zespołu ds. OSR, nakazującej przekazywanie wszystkich OSR oraz OSR ex-post do zaopiniowania przez Zespół, dopuszczając wyjątek, polegający na tym, że w przypadku aktu normatywnego o niższej randze niż ustawa, tj. rozporządzenie, decyzję w tym zakresie pozostawiono członkowi kierownictwa Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str. 427-430, 466-472, 477-485)

Od 1 kwietnia 2021 r. w Ministerstwie uruchomiono narzędzie informatyczne pn. Rejestr Legislacji, służące do monitorowania oraz koordynowania procesu legislacyjnego projektów ustaw, w odniesieniu do których Minister Finansów jest organem wnioskującym. W uzasadnieniach do zarządzeń określających zasady funkcjonowania Rejestru⁷², wskazano m.in., że Rejestr Legislacji jest narzędziem informatycznym, którego celem jest wsparcie zarządzania procesem legislacyjnym projektów ustaw, umożliwienie sporządzania aktualnej informacji zarządczej o projektach ustaw dostępnej w czasie rzeczywistym od rozpoczęcia prac nad projektem (pomysł) do ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw RP, dane wprowadzane do Rejestru Legislacji mają zapewniać sprawność realizacji procesu legislacyjnego oraz być aktualnym źródłem informacji o stanie prac nad danym projektem ustawy.

⁷⁰ W § 29 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów w brzmieniu uchwały z dnia z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 979) zapisano, że: „Koordynację sporządzania OSR zapewnia Szef KPRM”. W tym samym przepisie, w brzmieniu uchwały z dnia 1 czerwca 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 494) pojawia się już pojęcie „koordynatora OSR”: „Koordynację sporządzania OSR zapewnia: 1) wyznaczony przez PRM członek Rady Ministrów albo 2) wyznaczony przez PRM sekretarz albo podsekretarz stanu w KPRM albo 3) Szef KPRM - zwany dalej "koordynatorem OSR"”.

⁷¹ Dalej: KPRM.

⁷² Zarządzenie nr 10/PR/2021 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie systemu wsparcia zarządzania procesem legislacyjnym projektów ustaw opracowywanych w Ministerstwie Finansów; oraz nr 17/PR/2023 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie w sprawie Rejestru Legislacji.

Spośród czterech projektów ustaw objętych szczegółowym badaniem, procedowanych w okresie funkcjonowania Rejestru⁷³, trzy (UD299, UC76, UD4) zostały umieszczone w Rejestrze legislacji, natomiast projekt UD315 nie został do niego wpisany. W przypadku tego projektu Departament projektujący nie wystąpił do DP - pomimo obowiązku określonego § 2 ust. 1 Zarządzenia nr 10/PR/2021 Dyrektora Generalnego MF z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie systemu wsparcia zarządzania procesem legislacyjnym projektów ustaw opracowywanych w Ministerstwie Finansów - z wnioskiem o umieszczenie projektu w systemie Rejestr Legislacji.

(akta kontroli tom I str.16-17, 96-103, 581-603; tom III str. 404-416)

Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier⁷⁴ oświadczyła⁷⁵, że ze względu na krótkie terminy na realizację poszczególnych etapów procedowania nie było oddzielnego wniosku o wpis do Rejestru Legislacji.

(akta kontroli tom III str. 406-416)

1.2. Kontrole i audyty realizowane w obszarze procesu legislacyjnego, w tym dokonywania oceny wpływu

W latach 2019-2024⁷⁶ w analizie ryzyka oraz w planach audytu i kontroli opracowanych przez Zespół Audytu Wewnętrznego, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁷⁷ ujęto zagadnienie obsługi prawnej i legislacji.

W Planie audytu wewnętrznego w MF na 2019 r. oceniono ryzyko w zakresie Obsługi prawnej i legislacji jako ryzyko średnie, następnie w Sprawozdaniu z wykonania planu audytu za 2019 r. ryzyko zostało ocenione jako niskie. W latach 2020-2021 ryzyko oceniano jako średnie, natomiast w 2022 r. jako ryzyko wysokie, w latach 2023 i 2024 ponownie oceniono ryzyko jako średnie. W żadnym wypadku nie zaproponowano działań do przeprowadzenia.

W Planie kontroli na 2021 r. zaplanowano kontrolę pn. „Ocena procesu obsługi prawnej i legislacji w MF”, której nie przeprowadzono. Zamiast zaplanowanej kontroli, przeprowadzono postępowania wyjaśniające dotyczące jednostkowych spraw⁷⁸. W Planie kontroli na 2022 rok, zawarto temat pn. „Ocena procesu legislacyjnego i obsługi prawnej”, który został zastąpiony tematem dotyczącym osiągnięcia kamieni milowych KOP. W ramach tego, w 2022 r. przeprowadzono trzy zaplanowane postępowania wyjaśniające dotyczące weryfikacji osiągnięcia kamieni milowych dla Krajowego Planu Odbudowy: A3G, A27G i A1G i jedno poza planem, dotyczące kamienia milowego: A67G⁷⁹.

⁷³ Szczegółowym badaniem w toku kontroli objęto łącznie 5 projektów ustaw, jednak jeden z nich (UD545) był procedowany w 2019 r., tj. jeszcze przed uruchomieniem systemu.

⁷⁴ Dalej: DAG.

⁷⁵ Na pytanie skierowane do Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Edyta Białas-Giejbatow odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Agnieszka Zaręba-Bielenik.

⁷⁶ Tj. do 2 lipca 2024 r.

⁷⁷ Dalej: Departament BKA.

⁷⁸ Postępowanie wyjaśniające w zakresie procesu legislacyjnego rozporządzenia Ministra Finansów z 30 czerwca 2020 roku w sprawie zaniechania poboru podatku akcyzowego od płynu do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich; zasadności zarzutów skargi na działanie Przewodniczącego Forum Akcyzowego.

⁷⁹ Postępowanie wyjaśniające: 1. Weryfikacja osiągnięcia kamienia milowego A1G w ramach realizacji reformy ram fiskalnych A1.1 w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności; 2. Weryfikacja osiągnięcia kamienia milowego A67G w ramach realizacji reformy „Przedłużenie kariery zawodowej i promowanie pracy po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego” w Ministerstwie Finansów (A4.5) w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą; 3) Weryfikacja osiągnięcia kamienia milowego A27G w ramach realizacji reformy Przyspieszenie procesów robotyzacji i cyfryzacji i innowacji (A2.1) w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności; 4) Postępowanie wyjaśniającego nt. Weryfikacja utrzymania kamienia milowego A3G w ramach realizacji reformy ram fiskalnych A1.1 w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności.

łącznie w latach 2019-2024⁸⁰ w MF zrealizowano 10 kontroli i postępowań wyjaśniających w zakresie jednostkowych procesów legislacyjnych⁸¹, w tym jedną kontrolę skargową⁸². W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że wprowadzenie badanych regulacji było uzasadnione, nie doszło do naruszenia regulacji wewnętrznych MF, badane projekty były zgodne z wymaganiami kamieni milowych KPO. BKA w ośmiu przypadkach wobec braku nieprawidłowości nie wydało zaleceń pokontrolnych, natomiast w pozostałych przypadkach formułowało wobec departamentów merytorycznych wnioski dotyczące analizy przepisów dotyczących rozwiązań podatkowych, przestrzegania zasad komunikacji MF oraz kontynuowania prac nad projektem ustawy. (akta kontroli tom I str.143-148, 542-552)

Mimo wysokiego ryzyka, w żadnym wypadku nie zaproponowano działań do przeprowadzenia, nie przeprowadzono kontroli systemowej w zakresie Oceny procesu obsługi prawnej i legislacji w MF. Jednocześnie przeprowadzone kontrole i postępowania wyjaśniające nie wykazały, że w Ministerstwie nie jest stosowane Zarządzenie dotyczące Zespołu ds. OSR, oraz że Zespół nie prowadzi żadnych prac.

Dyrektor Departamentu BKA oświadczyła⁸³, że ocena ryzyka obszaru funkcjonowania MF może różnić się w poszczególnych latach ze względu na szereg czynników, które są uwzględniane w toku tej analizy na potrzeby sporządzenia rocznego planu audytu wewnętrznego i planu kontroli, oraz, że niefunkcjonowanie Zespołu ds. OSR nie miało wpływu na zapewnienie wysokiej jakości i rzetelności procesu, które osiągnęto poprzez właściwe procedowanie w komórkach organizacyjnych przy wsparciu DP, i nie miało istotnego wpływu na ocenę ryzyka w obszarze Obsługa prawna i legislacja. BKA nie zrealizowało zaplanowanych na 2021 i 2022 tematów kontroli w tym zakresie ze względu dostępne zasoby kadrowe BKA, oraz pilne, dodatkowe potrzeby w MF w tym konieczność realizacji kontroli obejmujących jednostkowe procesy obsługi prawnej i legislacyjnej w MF, przeprowadzenie postępowań wyjaśniających w związku z otrzymaną skargą oraz włączenie BKA w proces kontroli reform KPO wdrażanych w MF. Ponadto kontrole obejmujące jednostkowe procesy obsługi prawnej i legislacyjnej miały podobny zakres do kontroli planowanej, która i tak zostałaby przeprowadzona na wybranej próbie, kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w obszarze Obsługa prawna i legislacja. (akta kontroli tom I str. 457-461)

1.3. Zasoby kadrowe Ministerstwa oraz wyposażenie w narzędzia i dostęp do danych

W Ministerstwie nie utworzono oddzielnego departamentu analitycznego do wsparcia merytorycznego w zakresie dokonywania oceny wpływu i sporządzania OSR. Zadania z tego zakresu były realizowane przez pracowników poszczególnych departamentów projektujących we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi, których zakresu działania dotyczył projekt, bądź które dysponowały określonymi danymi niezbędnymi do sporządzenia OSR. Do dokonywania oceny wpływu wykorzystywano wiedzę pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, którzy uczestniczyli w procesie OW

⁸⁰ Tj. do 2 lipca 2024 r.

⁸¹ W tym po jednej w 2019, 2020 i 2021 r., cztery w 2022 r., trzy w 2023 r., w 2024 r. (do 2 lipca 2024 r.) nie przeprowadzono żadnej kontroli. W tym dwie kontrole były ujęte w zaktualizowanym planie kontroli na 2022 r., pozostałe 8 kontroli nie było planowanych.

⁸² Dotycząc skargi Rady Krajowej Sekcji Administracji Skarbowej NSZZ „Solidarność” na Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 12 czerwca 2023 r. Kontrola wykazała brak nieprawidłowości.

⁸³ Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzieliła Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego Katarzyna Krawczuk.

i sporządzania OSR - zgodnie z zakresem w właściwości swoich komórek organizacyjnych.

W Ministerstwie w latach 2019-2024⁸⁴ z 527 osób uczestniczących w procesie OW (rocznie od 26 do 130 osób) w szkoleniach z zakresu OW uczestniczyło łącznie 95 osób tj. 18%, w tym w poszczególnych latach od jednej (w 2020 i 2022 r.) do 61 osób (w 2023 r.).

Analiza kwalifikacji pracowników uczestniczących w procesie OW zatrudnionych w pięciu Departamentach⁸⁵, wykazała, że z 319 pracowników uczestniczących w procesie dokonywania oceny wpływu w latach 2019-2024, tylko 76 z nich (23,8%) uczestniczyło w szkoleniach z dokonywania OW. Przedmiotem szkoleń były m.in. następujące zagadnienia i tematy: analiza danych w ramach oceny skutków regulacji (szkolenie zorganizowane przez KPRM), rządowy proces legislacyjny i ocena skutków regulacji (KPRM), kurs e-learningowy Ocena skutków regulacji (KPRM), studia podyplomowe – Legislacja w praktyce (Uczelnia Łazarskiego), studia podyplomowe – Akademia Konsultacji Publicznych (Polski Instytut Rozwoju), studia podyplomowe – Akademia oceny skutków regulacji (KPRM), podyplomowe studia zagadnień legislacyjnych (Uniwersytet Warszawski), studia podyplomowe – Legislacja w praktyce (KPRM), cykl szkoleń Akademia analityka (UW i KPRM), kurs dla korpusu służby cywilnej w zakresie metodologii OSR (Ministerstwo Gospodarki), zaawansowane wykorzystanie metod i funkcji analitycznych oraz budowa modeli analitycznych w aplikacji SPSS (ComArch), podstawy pracy na danych źródłowych (KPRM i Softronic), źródła danych ze szczególnym uwzględnieniem możliwości pozyskania danych jednostkowych niezbędnych do oszacowania wpływu regulacji (KPRM i UW), ocena skutków regulacji (centrum Edukacji Zawodowej MF), „Jak wprowadzać nowe i zmieniać obowiązujące przepisy” (Krajowa Szkoła Skarbowości).

Z 12 pracowników, którzy uczestniczyli w dokonywaniu oceny wpływu pięciu projektów ustaw wybranych do szczegółowego badania, dziewięciu pracowników (75%) uczestniczyło w szkoleniach i kursach, w tym zakresie również w latach poprzedzających okres objęty kontrolą, przy czym w latach 2019-2024 jedynie pięciu pracowników⁸⁶ (tj. 41,7%) odbyło szkolenia i kursy w zakresie OW. Pozostałych siedmiu pracowników⁸⁷ (tj. 58,3%) nie odbyło w latach 2019-2024 żadnych szkoleń w zakresie OW⁸⁸.

(akta kontroli tom I str. 203-288, 515, 542-552)

Dyrektor Departamentu DP oświadczyła m.in. że pracownicy uczestniczący w procesie dokonywania OW w większości posiadają szeroką wiedzę legislacyjną, wieloletnie doświadczenie związane z dokonywaniem OW oraz na bieżąco monitorują wszelkie aktualizacje wytycznych w tym zakresie. W związku z powyższym dodatkowe szkolenia i kursy nie były konieczne

⁸⁴ Tj. do 30 czerwca 2024 r.

⁸⁵ Tj. pracowników Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, Departamentu Podatków Dochodowych, Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego, Departamentu Prawnego, Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych (w zakresie Zespołu ds. OSR).

⁸⁶ W tym czterech pracownicy Departamentu Podatków Dochodowych oraz jeden pracownik Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego

⁸⁷ W tym czterech pracowników Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz trzech pracowników Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego.

⁸⁸ Departament DAG - pracownicy którzy uczestniczyli w dokonywaniu OW projektów ustaw wybranych do badania (UD299 i UD315) czterech uczestniczyło w kursach i szkoleniach dotyczących OW, przy czym wszystkie szkolenia odbyły się w okresie 2010-2016, natomiast pracownicy nie zostali przeszkoleni, nie odbyli żadnego szkolenia z zakresu OW w latach 2019-2024. Departament Podatków Dochodowych - pracownicy, którzy uczestniczyli w dokonywaniu OW projektów ustaw wybranych do badania (UD545) czterech uczestniczyło w kursach i szkoleniach dotyczących OW. Departament Rozwoju Rynku Finansowego - pracownicy, którzy uczestniczyli w dokonywaniu OW projektów ustaw wybranych do badania (UC76 i UD4) jeden pracownik odbył Aplikację legislacyjną organizowaną przez RCL, natomiast pozostałe trzy osoby w ogóle nie odbyły kursów i szkoleń w zakresie OW.

w odniesieniu do wszystkich pracowników. Ponadto w przypadku wątpliwości pracownicy dokonujący OW, mogą liczyć na wsparcie merytoryczne pracowników przeszkolonych z OW. W przypadku niektórych szkoleń liczba osób chętnych do wzięcia udziału w szkoleniu przewyższa liczbę osób, które mogą zostać zakwalifikowane do wzięcia udziału w szkoleniu (ograniczona liczba miejsc). W przypadku DAG zadania w zakresie regulacji w okresie 2019-2024 były powierzane doświadczonym pracownikom wykonującym często zadania tego rodzaju. Pracownicy ci, oprócz wcześniej odbytych szkoleń, zdobywają nadal (mimo, że nie w formie cyklicznych warsztatów) i aktualizują wiedzę już zdobytą w ramach samokształcenia z wykorzystaniem ogólnodostępnych materiałów e-learningowych, bazując również na doświadczeniu zawodowym nabytym podczas procedowania licznych aktów prawnych przygotowywanych zarówno w resorcie finansów jak i przy analizowaniu i opiniowaniu zewnętrznych projektów opracowanych przez inne resorty. W ramach obowiązków służbowych pracownicy ci uczestniczyli również w konferencjach uzgodnieniowych, komisjach parlamentarnych, co wiązało się także niejednokrotnie z pozyskiwaniem odpowiedniej wiedzy i doświadczenia. Natomiast Pracownicy FN uczestniczący w procesie dokonywania oceny wpływu posiadają wieloletnie doświadczenie oraz szeroką wiedzę legislacyjną. Posiadają także doświadczenie w tworzeniu oceny wpływu oraz na bieżąco monitorują wszelkie aktualizacje wytycznych w tym zakresie. W związku z powyższym dodatkowe szkolenia i kursy nie były konieczne, gdyż pracownicy posiadają odpowiednią wiedzę, aby skutecznie realizować powierzone im zadania.

(akta kontroli tom I str. 494-517)

W ramach dokonywania oceny wpływu pracownicy Ministerstwa wykorzystywali m.in. następujące bazy danych i narzędzia: bazy podatkowe i dane fiskalne dostępne m.in. w hurtowni danych SPR dane Poltax, dane WHTAX, w tym m.in. dane wynikające z zeznań podatkowych składanych przez podatników podatków dochodowych, analiza deklaracji na podatek od sprzedaży detalicznej; analiza wpływów sektora finansów publicznych z tytułu PIT i CIT, dane Ministerstwa z bazy ZEFIR dotyczące dochodów akcyzowych, w tym analiza sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego, dane dotyczące paliw silnikowych; dane GUS dotyczące m.in. bezrobocia, przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ceny towarów; dane podmiotów zewnętrznych w tym: z notowań publikowanych na stronach internetowych m.in. PKN Orlen, e-petrol.pl, opracowania dotyczące spożycia używek Ministerstwa Zdrowia i Światowej Organizacji Zdrowia (WHO); arkusz kalkulacyjny Excel oraz narzędzia pakietu MS Office. Kontrola wykazała, że ww. bazy danych zawierały informacje na podstawie których pracownicy Ministerstwa mieli możliwość przeprowadzenia poszczególnych elementów oceny wpływu dla planowanych aktów normatywnych, w szczególności wyliczenia kosztów i korzyści zarówno dla budżetu państwa i jst oraz określenia grupy podmiotów (podatników), na które oddziałuje procedowany projekt. Pracownicy MF występowali również o przekazanie danych do innych podmiotów np. jednostek samorządu terytorialnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

(akta kontroli tom I str. 149-161; tom II str. 406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Procedowanie w latach 2019-2024⁸⁹ projektów ustaw z naruszeniem przepisów Zarządzenia nr 13 Ministra Finansów z dnia 12 marca 2014 r.

⁸⁹ Do dnia zakończenia kontroli tj. 13 września 2024 r.

w sprawie Zespołu do spraw testów regulacyjnych i Ocen Skutków Regulacji polegającym na:

- nieprzekazaniu przez komórki projektujące (departamenty) w przypadku 108 z 115 projektów ustaw dokumentów OSR (w tym dla pięciu projektów objętych szczegółowym badaniem oraz wszystkich trzech sporządzonych dokumentów OSR ex-post) do zaopiniowania przez Zespół, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 9 ust. 1 pkt 2 i 4 ww. Zarządzenia;
- skierowaniu przez komórkę projektującą w 2019 r. OSR projektu UD565 do zaopiniowania równocześnie do departamentów, Administratora Bezpieczeństwa Informacji oraz do Sekretarza Zespołu ds. OSR, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 ww. Zarządzenia, zgodnie z którym przekazanie projektu dokumentów do Zespołu powinno nastąpić najpóźniej na 14 dni przed przekazaniem do uzgodnień wewnętrznych;
- nieprzedstawieniu przez Zespół w 2019 r. stanowiska do OSR⁹⁰ mimo uprzedniego otrzymania projektu do zaopiniowania, co było niezgodne z wymogiem określonym § 10 ww. Zarządzenia;
- niezwoływaniu w 2019 r. posiedzeń Zespołu ds. OSR, w celu przedstawienia stanowisk wypracowanych uprzednio w trybie obiegowym, co było niezgodne z wymogiem, określonym w § 10 ust. 5 ww. Zarządzenia.

(akta kontroli tom I str. 4-10, 149-201, 427-441, 466-472, 477-485, 542-552)

Niedostosowanie regulacji wewnętrznych do zmian organizacyjnych i osobowych zachodzących w Ministerstwie polegające na:

- braku aktualizacji Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. Pomimo utworzenia, w miejsce Departamentu Unii Europejskiej, Departamentu Współpracy Międzynarodowej, § 8 ust. 2 ww. Instrukcji w dalszym ciągu stanowił, że w trakcie procesu legislacyjnego należało wystąpić o uzyskanie wstępnej opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej do DUE;
- niedokonywaniu w latach 2019-2024 w sposób formalny aktualizacji składu Zespołu ds. OSR. pomimo zachodzących w tym okresie kolejnych zmian organizacyjnych i personalnych w Ministerstwie i Departamencie PG, co skutkowało w praktyce zawieszeniem jego prac.

W efekcie, regulacje wewnętrzne były niespójne, podczas gdy zgodnie z wymogami Standardu A. Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna, Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹¹, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań a zakres zadań, uprawnień odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki (...) powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Zdaniem NIK, mając na uwadze powyższe standardy, a także kierując się zasadą rzetelnego działania, regulacje, które nie zostały uchylone, należało dostosować do aktualnej struktury, celów i zadań Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str. 4-10, 18-43, 129-142, 149-201, 427-441, 466-472, 477-485, 542-552)

2. Departament Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier nie wystąpił do Departamentu Prawnego o wpisanie projektu UD315 do systemu Rejestr Legislacji, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 2 ust. 1 Zarządzenia nr 10/PR/2021 Dyrektora Generalnego MF z dnia 31 marca

⁹⁰ Dla projektu UD143.

⁹¹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

2021 r. w sprawie systemu wsparcia zarządzania procesem legislacyjnym projektów ustaw opracowywanych w Ministerstwie Finansów. W konsekwencji, projekt UD315 nie został ujęty w systemie.

(akta kontroli tom I str. 581-603)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2024⁹² w Ministerstwie przyjęto rozwiązania organizacyjno-proceduralne, stwarzające ramy dla prawidłowego dokonywania oceny wpływu. Zapewniono wystarczające zasoby kadrowe, a pracowników uczestniczących w tym procesie wyposażono w narzędzia i dane pozwalające na prawidłową realizację zadań. Jednocześnie, stosunkowo nieduży odsetek pracowników uczestniczących w dokonywaniu oceny wpływu (18% spośród pracowników wskazanych przez Ministerstwo, jako wykonujących zadania w tym zakresie) uczestniczył w latach 2019-2024⁹³ w szkoleniach z zakresu OW.

NIK wskazuje na ograniczoną rolę jaką w procesie dokonywania oceny wpływu pełnił Zespół ds. OSR. Departamenty odpowiedzialne za prowadzenie procesu legislacyjnego praktycznie nie korzystały z jego wsparcia. Zespół ten, powołany w 2014 r. w celu zapewnienia wysokiej jakości merytorycznej opracowywanych w MF projektów dokumentów OSR, w tym ich kompletności i poprawności merytorycznej, w okresie objętym kontrolą w praktyce nie funkcjonował, nie został również formalnie rozwiązany. Zdaniem NIK, korzystanie ze wsparcia Zespołu w szerszym zakresie powinno wzmocnić system przeprowadzania OW, w tym jakość sporządzanych w jej ramach dokumentów OSR i OSR ex-post, w szczególności mając na uwadze nieprawidłowości w tym procesie przedstawione w obszarze 2. wystąpienia pokontrolnego.

OBSZAR

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

2.1. Opracowywanie projektu dokumentu rządowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) Ministerstwo pracowało nad 115 projektami ustaw⁹⁴, dla których Minister Finansów był organem wnioskującym. Spośród nich, 43,5% (50 na 115) projektów procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM, w tym 24,3% (28 na 115) projektów procedowano w trybie odrębnym polegającym na nieprzeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania⁹⁵.

(akta kontroli tom I str. 156-202)

Ze 115 projektów ustaw procedowanych w MF w okresie objętym kontrolą, prace nad 11 projektami zostały wstrzymane, a projekty dokumentów nie zostały przekazane na RM.

Żaden z projektów ustaw nie został przekazany innym podmiotom, posłom lub senatorom, w celu pominięcia procesu legislacyjnego określonego w Regulaminie pracy RM. Natomiast w przypadku projektu UD545 Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych⁹⁶ zaproponowała kierownictwu Departamentu, wobec napiętego harmonogramu prac,

⁹² Do dnia zakończenia kontroli tj. 13 września 2024 r.

⁹³ Wg. stanu na dzień 30 czerwca 2024 r.

⁹⁴ W tym w roku 2019 – 34 projekty ustaw, 2020 – 23, 2021 – 16, 2022 – 18, 2023 – 9, 2024 (do 30 czerwca) – 15.

⁹⁵ W tym 14 na 115 projektów (tj. 12,1%) zastosowano tryb odrębny polegający na nieprzeprowadzeniu wszystkich czynności określonych w § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM; oraz 14 na 115 projektów (tj. 12,1%) w trybie odrębnym polegającym na nieprzeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania - § 99 pkt 3 lit. a-c Regulaminu pracy RM.

⁹⁶ Dalej: DD.

procedowanie dokumentu jako projektu poselskiego. Ostatecznie nie zastosowano tego trybu.

(akta kontroli tom I str. 149-201, 289-298, tom II str. 497-503)

Zastępca Dyrektora Departamentu DD wyjaśniła, że projekt UD545 był zadaniem politycznym, zgłoszonym legislatorom w MF i realizacją obietnic Premiera. To nie był stricte typowy projekt rządowy, przygotowywany oddolnie w Departamencie, lecz polityczne zamierzenie realizowane przez DD, jako urząd obsługujący polityka – Ministra Finansów. Inicjatywę ustawodawczą oprócz RM ma też grupa posłów. Projekt mógł być procedowany zgodnie z regulaminem Sejmu RP i to też byłaby prawidłowa legislacja, z tym że projekt nie jest wtedy procedowany na etapie rządowym. Wówczas to Marszałek Sejmu RP i Przewodniczący komisji sejmowej decydują o procedurze, konsultacjach i debacie nad ustawą. W odczuciu zastępcy Dyrektora propozycja inicjatywy poselskiej była spowodowana bardzo napiętym harmonogramem, nie było czasu na postępowanie wg. „normalnej” ścieżki legislacyjnej wg. Regulaminu pracy RM (w tym na uzgodnienia zewnętrzne, konsultacje itp.), aby projekt mógł wejść w życie 1 sierpnia 2019 r. To była pierwsza polityczna legislacja zadana Departamentowi z zewnątrz, w której nie było czasu na procedowanie projektu zgodnie z Regulaminem pracy RM. Kierownictwo Departamentu zdawało sobie sprawę, że można ustawę realizować w różny sposób – przedłożenia RM, poselskie, senackie lub prezydenckie, a każdy sposób ma inny tryb procedowania. Zastępca Dyrektora nie pamiętała takiej sytuacji ani przed 2019 r. ani później, aby przekazywać cały projekt ustawy posłom. Natomiast czasami Departament DD pomagał zredagować poprawki poselskie.

(akta kontroli tom II str. 91-95)

Szczegółowej analizie poddano proces legislacyjny, w tym dokonywanie oceny wpływu dla pięciu z 115 (4,3%) projektów procedowanych w latach 2019-2024 i wpisanych do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM⁹⁷, tj.:

- 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) z 2019 r., którego celem było wprowadzenie zwolnienia od podatku PIT dla młodych do 26 r.ż.⁹⁸ ;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (UD299) z 2021 r., którego celem było ograniczenie dostępności używek (m.in. wyrobów tytoniowych, alkoholu) poprzez zwiększenie podatku akcyzowego na te produkty;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (UD315) z 2021 r., którego celem było obniżenie stawek podatku akcyzowego na paliwa i energię elektryczną w 2022 r. do minimum, na które pozwala UE;
- projekt ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (UC76) z 2022 r., którego celem była implementacja i zapewnienie stosowania przepisów UE w zakresie finansowania społecznościowego i zapewnianie pomocy kredytobiorcom,
- 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 przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (UD4) z 2024 r., którego jednym z celów było przedłużenie okresu funkcjonowania rozwiązań na rzecz wsparcia kredytobiorców.

⁹⁷ Dalej: WPL RM.

⁹⁸ Dalej: ulga dla młodych.

Spośród ww. projektów ustaw, jeden (UC76) był procedowany w trybie zwykłym, bez zastosowania trybu odrębnego. Trzy kolejne projekty (UD4⁹⁹, UD299¹⁰⁰, UD315¹⁰¹) procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM. W przypadku projektu UD545 wniosek o rozpatrzenie projektu ustawy przekazano do Stałego Komitetu Rady Ministrów¹⁰² w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, który stanowi, że za zgodą Przewodniczącego SKRM Komitet może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 (tj. bez przeprowadzenia i przedstawienia informacji o przeprowadzonych uzgodnieniach, konsultacjach publicznych lub opiniowania).

(akta kontroli tom II str. 1-23, 34-37, 559-562; tom III str. 100-117, 123-125, 328-330, 367-388, 394-397, 450-452; tom IV str. 1-16; tom V str. 1-18)

Projekt UC76, noszący pierwotnie nazwę *ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych*, którego celem było zapewnienie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937¹⁰³ (*crowdfunding*) uległ w trakcie procesu legislacyjnego dwukrotnemu rozszerzeniu. W 2021 r. uzupełniano go o rozwiązania związane z koniecznością implementacji lub zapewnienia stosowania: dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2021/1269 z 21 kwietnia 2021 r.¹⁰⁴, art. 23c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z 8 czerwca 2016 r.¹⁰⁵, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z 14 czerwca 2017 r.¹⁰⁶, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z 27 listopada

⁹⁹ Tryb odrębny polegał na przekazaniu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu ustawy, wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą, tj. bez uprzedniego potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

¹⁰⁰ Tryb odrębny, zgodnie z pismem skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 20 października 2021 r. (znak PA1.8100.6.2021) - dotyczył rozpatrzenia projektu w trybie obiegowym na podstawie § 92, § 98 oraz § 99 pkt 3 lit d-f Regulaminu pracy RM. Zgodnie z decyzją Sekretarza Rady Ministrów projekt został w trybie obiegowym przekazany Członkom Rady Ministrów (pismo DKPL.WK.0610.2.133.2021.ACY(3) RM-0610-133-21), i był przedmiotem posiedzenia RM w dniu 26 października 2021 r., gdzie Rada Ministrów zdecydowała o skierowaniu dokumentu do Sejmu RP.

¹⁰¹ Tryb odrębny, zgodnie z pismem skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2021 r. (znak PA1.8100.10.2021) - dotyczył rozpatrzenia projektu w trybie obiegowym na podstawie § 82, § 92, § 98 oraz § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM. Zgodnie z decyzją Sekretarza Rady Ministrów projekt został w trybie obiegowym przekazany Członkom Rady Ministrów (pismo RM-001-46-21 DKPL.WK.001.46.2021.DS(4)) i był przedmiotem posiedzenia RM w dniu 30 listopada 2021 r., gdzie Rada Ministrów zdecydowała o skierowaniu dokumentu do Sejmu RP, po uwzględnieniu korekty terminów obowiązywania preferencji podatkowych w akcyzie dla energii elektrycznej i paliwa.

¹⁰² Dalej: SKRM.

¹⁰³ Dz. U. UE. L z 2020 r. Nr 347 str. 1. Dalej: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z 7 października 2020 r.

¹⁰⁴ Dyrektywa Delegowana Komisji (UE) 2021/1269 z dnia 21 kwietnia 2021 r. zmieniająca dyrektywę delegowaną (UE) 2017/593 w odniesieniu do uwzględniania czynników zrównoważonego rozwoju w zobowiązaniach w zakresie zarządzania produktami Dz. U. UE. L z 2021 r. Nr 277 str. 137. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2021/1269 państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 sierpnia 2022 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów. Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 22 listopada 2022 r.

¹⁰⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/11 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 Dz. U. UE L z 2016 r. Nr 171 str. 1. Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2018 r. Natomiast art. 23 stosuje się od dnia 30 czerwca 2016 r.

¹⁰⁶ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylecia dyrektywy 2003/71/WE Dz. U. UE. L z 2017 r. Nr 168 str. 12. Rozporządzenie weszło w życie 21 lipca 2019 r., jednak niektóre jego przepisy zaczęły obowiązywać od 20 lipca 2017 r. oraz 21 lipca 2018 r.),

2019 r.¹⁰⁷, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18 czerwca 2020 r.¹⁰⁸

Rozszerzenie zakresu projektu było inicjatywą własną Departamentu FN lub nastąpiło w wyniku uwagi zgłoszonej przez Departament Współpracy Międzynarodowej (w zakresie Rozporządzenia PE i Rady 2017/1129). Natomiast w maju 2022 r., z inicjatywy ówczesnego członka Kierownictwa MF, zakres przedmiotowy projektu został rozszerzony o rozwiązania na rzecz pomocy kredytobiorcom, w tym o tzw. wakacje kredytowe. W wyniku wprowadzonych zmian projekt otrzymał tytuł *ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom* (na podstawie wniosku o aktualizację wpisu do WPL RM z 6 maja 2022 r.).

Pomimo rozszerzenia zakresu przedmiotowego projektu UC76 w zakresie przedstawionym powyżej (w części dotyczącej regulacji UE), nie złożono wniosku o aktualizację wpisu do WPL RM. Aktualizacji wpisu obejmującej ww. zakres dokonano dopiero w czerwcu 2022 r., w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego projektu ustawy o rozwiązania dotyczące wakacji kredytowych. Ponadto projekt w rozszerzonym zakresie (w stosunku do zgłoszenia aktualizującego z maja 2021 r.) nie był przedmiotem ponownych konsultacji wewnętrznych oraz ponownych uzgodnień wewnątrzresortowych, konsultacji i opiniowania (rozszerzenie dotyczące kolejnych regulacji UE).

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył¹⁰⁹, m.in. że odstąpienie od składania wniosku o aktualizację wpisu w WPL RM niezwłocznie po rozszerzeniu projektu UC76 o zmiany mające na celu zapewnienie stosowania trzech rozporządzeń unijnych (2016/1011, 2019/2088 i 2020/852) oraz częściową implementację dyrektywy 2021/1269 wynikało z faktu, że miały one niewielki charakter. Nie zmieniano również nazwy ustawy, co miało miejsce przy aktualizacji z 31 maja 2021 r. Celem zapewnienia kompletności informacji o projekcie UC76, zmiany te zostały opisane we wniosku z czerwca 2022 r., przy czym głównym powodem tego wniosku były zmiany wynikające z dodania w projekcie UC76 regulacji związanych z tzw. wakacjami kredytowymi. Odnośnie przyczyn nie objęcia projektu po zmianach ponownymi uzgodnieniami, konsultacjami, opiniowaniem Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że było to spowodowane tym, że projekt nie był objęty formalnym procesem ponownych uzgodnień, konsultacji i opiniowania, nie zawierał bowiem istotnych zmian, a zmiany wynikały wprost z przepisów prawa europejskiego. Zauważenia przy tym wymaga, że w ramach Komitetu ds. Europejskich projekt był przedmiotem uzgodnień z członkami RM oraz RCL oraz opiniowania przez NBP. NIK zauważa, że w wyniku braku aktualizacji wpisu, pomimo rozszerzenia zakresu projektu UC76 do czerwca 2022 r. WPL RM zawierał nieaktualne informacje odnośnie tego projektu.

(akta kontroli tom IV str. 197-199, 200-201, 216-219, 291, 294-298, 365,399;
tom V str. 89-103, 104-114, 124, 379-409)

Rozpoczęcie prac legislacyjnych nad projektem UC76, w kształcie w jakim przekazano go do pierwszego opiniowania, konsultacji i uzgodnień, wynikało

¹⁰⁷Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 317 str. 1. Rozporządzenie weszło w życie 10 marca 2021 r., jednak niektóre jego przepisy zaczęły obowiązywać od 29 grudnia 2019 r. oraz 1 stycznia 2022 r.).

¹⁰⁸Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198 str.13. Rozporządzenie weszło w życie 12 lipca 2020 r., jednak niektóre jego przepisy zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. oraz 1 stycznia 2023 r.).

¹⁰⁹Na pytanie skierowane do Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Katarzyna Przewalska odpowiedzi udzielił Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Jarosław Niezgoda.

z przypadającego na dzień 10 listopada 2021 r. terminu wdrożenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 i nastąpiło w styczniu 2021 r. W Rejestrze legislacji prowadzonym w MF wśród ryzyk dla tego projektu wskazano zagrożenie terminów.

Ostatecznie, m.in. w wyniku zwiększania zakresu przedmiotowego projektu, w tym o rozwiązania z zakresu pomocy kredytobiorcom, co skutkowało wydłużeniem procesu uzgodnień opiniowania i konsultacji, a także procedowania projektu przed właściwymi Komitetami i RM projekt został przekazany do Sejmu RP w maju 2022 r., a ustawa została uchwalona 7 lipca 2022 r. i weszła w życie 29 lipca 2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 197; tom V str. 1-18)

Odnosnie przyczyn dokonywania kolejnych zmian rozszerzających zakres przedmiotowy projektu, w tym dotyczących wakacji kredytowych, wydłużających czas jego procedowania, pomimo przypadającego na dzień 10 listopada 2021 r. terminu wdrożenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył m.in., że dodanie w projekcie przepisów mających na celu zapewnienie stosowania trzech kolejnych rozporządzeń unijnych oraz częściową implementację dyrektywy wynikało z potrzeby pilnego wdrożenia tych regulacji oraz optymalizacji procesu legislacyjnego. Regulacje te były spójne z zakresem projektu UC76, który był związany z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, a jednocześnie był poświęcony wdrożeniu regulacji unijnych. Jednocześnie mając na uwadze, że zmiany były niewielkie nie przewidywano, aby mogły istotnie wpłynąć na wydłużenie czasu procedowania projektu. W odniesieniu do regulacji dotyczących wakacji kredytowych, w ocenie ówczesnego Kierownictwa MF rozwiązanie to było optymalne. Należy zauważyć, że sprawne przeprowadzenie procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania, jak i dalszych etapów procesu legislacyjnego nie wpłynęło w sposób znaczący na termin wdrożenia rozporządzenia 2020/1503. (akta kontroli tom IV str. 197, 200, 217-218)

Projekt UD4 noszący nazwę *ustawa o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągali kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej oraz ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom* uległ dwukrotnej zmianie lub uzupełnieniu (na podstawie wniosków o aktualizację wpisów, z 9 lutego i 1 marca 2024 r.). Zmiany objęły w szczególności:

- zmianę polegającą na przedłużeniu obowiązywania mechanizmu wakacji kredytowych na rok 2024 r. (w kolejnych wnioskach o zmianę wpisu przesuwano terminy wejścia w życie projektowanych rozwiązań),
- zmiany oraz szczegółowe rozwiązania pozwalające na przedłużenie obowiązywania instrumentu wsparcia kierowanego do inwestorów społecznego budownictwa czynszowego,
- zmiany w zakresie przesłanek do skorzystania ze wsparcia Funduszu Wsparcia Kredytobiorców¹¹⁰,
- wprowadzenie kryterium, zgodnie z którym zawieszenie spłaty kredytu będzie przysługiwało konsumentowi, jeżeli wartość udzielonego kredytu nie przekracza 1 200 000 zł oraz średnia arytmetyczna wartość wskaźnika RdD¹¹¹, za okres ostatnich trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku będzie przekraczać 35% (w kolejnym wniosku wskazano wartość 30%),
- zmiany odnośnie terminu wejścia w życie projektowanej ustawy w zakresie przepisów odnoszących się do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, mające

¹¹⁰Dalej: FWK.

¹¹¹Wskaźnik RdD (Rata do Dochodu) opisuje, jaką część miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego pochłania rata kredytu hipotecznego.

na celu pozwolić Bank Gospodarstwa Krajowego¹¹² na dostosowanie systemów informatycznych do wprowadzanych zmian.

(akta kontroli tom IV str. 153-171, 173-192, 404)

Przyczynami aktualizacji wpisu do WPL RM były: uwzględnienie uwagi Ministra Rozwoju i Technologii z 4 stycznia 2024 r. (w zakresie zmian oraz szczegółowych rozwiązań pozwalających na przedłużenie obowiązywania instrumentu wsparcia kierowanego do inwestorów społecznego budownictwa czynszowego); kierunkowe uwzględnienie zmian zgłoszonych 4 stycznia 2024 r. przez Związek Banków Polskich (w zakresie przesłanek do skorzystania ze wsparcia Funduszu Wsparcia Kredytobiorców); inicjatywa własna MF wyrażona w piśmie z 9 lutego 2024 r. skierowanym do Sekretarza RM oraz kierunkowe uwzględnienie uwagi Prezesa UOKiK zgłoszonej 16 stycznia 2024 r. (w zakresie wprowadzenia kryterium, zgodnie z którym zawieszenie spłaty kredytu będzie przysługiwało konsumentowi, jeżeli wartość udzielonego kredytu nie przekracza 1 200 000 zł oraz średnia arytmetyczna wartość wskaźnika RdD, za okres ostatnich trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku będzie przekraczać 35%); uwzględnienie uwagi Banku Gospodarstwa Krajowego z 4 stycznia 2024 r. (odnośnie terminu wejścia w życie projektowanej ustawy w zakresie przepisów odnoszących się do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców).

(akta kontroli tom IV str. 222-223, 229-230)

Odpowiadając na pytanie dlaczego przedstawione wyżej rozwiązania nie zostały przewidziane już na etapie „pomysłu legislacyjnego” (etap o którym mowa w Schemacie procesu legislacyjnego z 2022 r.), tj. na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, dokonywanej zgodnie z *„Wytycznymi do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”* opracowanymi przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM w 2015 r. Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in. że zaproponowane zmiany były efektem m.in. uwzględnienia uwag zgłoszonych w ramach przedłożonego do rozpatrzenia przez SKRM projektu UD4. Jednocześnie należy podkreślić, że proces legislacyjny jest złożony. Pierwotny „pomysł legislacyjny” jest stopniowo udoskonalany i optymalizowany. Wprowadzenie nowych rozwiązań na późniejszych etapach może wynikać z potrzeby dostosowania prawa do zmieniających się warunków i uzyskania najlepszych możliwych rezultatów.

(akta kontroli tom IV str. 222-223, 230-231)

Nie kwestionując roli procesu uzgodnień opiniowania i konsultacji i możliwości dokonywania w wyniku zgłaszanych uwag zmian w pierwotnej treści projektu ustawy jak i OSR, NIK zwraca uwagę, że część ze zgłaszanych uwag, w szczególności w zakresie wprowadzenia kryteriów ograniczających powszechny dostęp kredytobiorców do możliwości skorzystania z rozwiązań z zakresu pomocy kredytobiorcom, była zgłaszana już wcześniej, w ramach prac nad projektem UC76 zawierającym analogiczne rozwiązania w tym zakresie. Zdaniem NIK, rzetelnie przeprowadzona ewaluacja projektu UC76, a także ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, powinna pozwolić na uwzględnienie tych rozwiązań już na etapie pierwotnego projektu ustawy.

W przypadku projektu UD299 dotyczącego podniesienia akcyzy na używki, w tym na wyroby tytoniowe i alkoholowe, w Departamencie PA sporządzono wniosek¹¹³ objęcia osłoną antykorupcyjną prowadzonych w MF prac w zakresie

¹¹²Dalej: BGK.

¹¹³Znak pisma PA.0721.1.2021 z dnia 4 października 2021 r.

stawek podatku akcyzowego. Wniosek ten w dniu 4 października 2021 r. został skierowany do Ministra – Członka Rady Ministrów Koordynatora Służb Specjalnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, co było niezgodnie z wytycznymi Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej¹¹⁴, zgodnie z którymi wniosek ten powinien być skierowany do PRM (do KPRM).

W odpowiedzi Koordynator Służb Specjalnych, działając w imieniu Szefa KPRM, poinformował Ministra Finansów¹¹⁵, że biorąc pod uwagę dynamikę prac nad ustawą podjęcie działań osłonowych w stosunku do projektu należy uznać za bezzasadne. Uzasadniając swoje stanowisko Minister, podkreślił zasadność podjęcia takich działań na jak najwcześniejszym etapie prac wobec istotnego, szacowanego na ok. 2 mld zł wpływu projektowanych regulacji na dochody budżetowe, wskazał, że projekt ustawy, którego przygotowanie miałoby zostać objęte działaniami osłonowymi został przekazany do uzgodnień międzyresortowych w dniu 8 października 2021 r., już w dniu 21 października 2021 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, 22 października skierowany do Sejmu RP, podczas gdy wniosek o objęcie projektu ochroną antykorupcyjną sporządzono 4 października 2021 r. Dodatkowo wniosek został przekazany do MSWiA, co wydłużyło proces jego rozpatrywania. W efekcie, mając na uwadze stan zaawansowania prac nad ustawą, Koordynator Służb Specjalnych uznał podejmowanie działań w ramach osłony antykorupcyjnej w tamtym momencie za bezzasadne. (akta kontroli tom III str. 333-351)

Zastępca Dyrektora DAG oświadczyła, że wszystkie działania związane z zastosowaniem przedmiotowej procedury, w tym z terminem podjęcia działań osłonowych były realizowane wyłącznie przez ówczesne kierownictwo Departamentu projektującego, w uzgodnieniu z nadzorującym Podsekretarzem Stanu.

Była Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego wyjaśniła, że osłona antykorupcyjna zazwyczaj jest prowadzona w sprawach hazardowych, nie było wcześniej takiej osłony w ustawach akcyzowych dotyczących używek. Ówczesny Podsekretarz Stanu podjął decyzję, że skoro istniało Forum akcyzowe z uczestnictwem przedsiębiorców, należy wystąpić o taką osłonę. Kierownictwo Departamentu spotkało się z w tym celu z pracownikami CBA. Późny termin wystąpienia o osłonę wynikał z późnej decyzji Podsekretarza Stanu o jej zastosowaniu. W Departamencie tą sprawą zajmował się Zastępca Dyrektora. Wcześniej (przed projektem UD299) nikomu nie przyszło do głowy żeby uruchamiać osłonę dopiero na etapie prac legislacyjnych, gdy Departament posiadał już wszystkie analizy. Zazwyczaj uruchamia się osłonę w ogóle przed podjęciem prac. Była Dyrektor nie spotkała się z uruchomieniem osłony antykorupcyjnej za wyjątkiem przepisów hazardowych. Przekazanie wniosku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynikało z decyzji Podsekretarza Stanu. Była Dyrektor jest zdania, że wynikało to z zamieszania i braku doświadczenia Departamentu projektującego, bo przy podatku akcyzowym nigdy nie występowało o taką osłonę.

(akta kontroli tom III str. 140-160, 177-181)

¹¹⁴Wytyczne utraciły moc na podstawie § 9 ust. 3 wytycznych Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej.

¹¹⁵Znak pisma DBN.WP.414.37.2012.GG(5) z 25 listopada 2021 r.

2.1.1. Przeprowadzanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych

W przypadku trzech z pięciu projektów, tj. UC76 (w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców¹¹⁶) UD4 i UD315, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu ustawy, nie dokonano oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM. Dla projektów UC76 i UD4 prace nad przygotowaniem projektów ustaw, ich uzasadnień oraz przeprowadzanie oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji prowadzone były równocześnie, przy czym ocena została przeprowadzona w ograniczonym stopniu i w wyznaczonych przez kierownictwo MF ramach. Natomiast dla projektu UD315 oceny takiej w ogóle nie przeprowadzono. W momencie zgłoszenia projektów do WPL RM Ministerstwo dysponowało już projektami ustaw wraz z uzasadnieniami.

W przypadku projektu UC76 w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców, prace rozpoczęto 2 maja 2022 r. po wydaniu polecenia opracowania stosownych przepisów w zakresie wakacji kredytowych przez ówczesnego podsekretarza stanu w MF. Również w przypadku projektu UD4, prace w zakresie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych prowadzono równocześnie, wraz z przygotowaniem projektu ustawy, uzasadnienia i OSR, po otrzymaniu 15 grudnia 2023 r. ustnego polecenia przedłużenia opcji korzystania z instrumentu wsparcia kredytobiorców w formule „wakacji kredytowych” od Ministra Finansów. W przypadku projektu UD315, prace rozpoczęto na polecenie Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2021 r.¹¹⁷.

(akta kontroli tom III str. 367-388, 406-414, 417-418; tom V str. 38-67, 190-221)

W pozostałych dwóch projektach przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu ustawy dokonano - zgodnie z wymogiem o którym mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM - oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, która stanowi element oceny wpływu, przy czym ocena ta została przeprowadzona w ograniczonym stopniu i w wyznaczonych ramach. Powyższe wynikało z zapowiedzi PRM (UD545) lub polecenia członka kierownictwa Ministerstwa (UD299).

W ramach wyznaczonego przez PRM lub kierownictwo MF zadania, dla projektów UD 299 oraz UD545 Departamenty projektujące rzetelnie, na podstawie danych źródłowych z systemów MF, dokonały wyliczenia finansowych skutków regulacji.

W przypadku projektu UD299 przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu ustawy dokonano oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, na potrzeby kierownictwa Ministerstwa przygotowano prezentacje i notatki dotyczące założeń ustawy, alternatywnych rozwiązań i wariantów projektu ustawy w zakresie stawek akcyzy dla używek. Natomiast analiza nie objęła działań pozalegisłacyjnych oraz wpływu na grupy interesariuszy, przedsiębiorców, rynek lokalny, gospodarstwa domowe i obywateli, nie wskazano danych dotyczących wpływu podwyższenia podatku na zdrowie obywateli i na młodzież, lecz opierano się na wiedzy notoryjnej.

¹¹⁶W odniesieniu do rozwiązań przewidzianych projekcie UC76 niezwiązanych z wakacjami kredytowymi ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych była przeprowadzana w Wydziale Rynku Kapitałowego w Departamencie FN przed opracowaniem projektu ustawy i OSR (pierwszy OSR z 15 stycznia 2021 r.).

¹¹⁷Polecenie e-mailowe przygotowania przepisów w konkretnie wyznaczonych ramach i dla określonego okresu, tj. obniżenia akcyzy na paliwa i energię elektryczną na okres od 15 grudnia 2021 r. do 15 maja 2021 r. (dla paliw) oraz od 15 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. (dla energii elektrycznej) – obniżenie stawek do minimum na które pozwala UE (łącznie z opłatą emisyjną).

Powyższe działanie było niezgodne z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM oraz § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹⁸ oraz Wytycznymi OW i KP¹¹⁹.
(akta kontroli tom II str. 1-23, 34-37; tom III str. 100-117, 123-125, 224-247, 367-388, 394-397)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że zlecony przez kierownictwo Ministerstwa zakres prezentacji nie obejmował oceny wpływu na grupy interesariuszy, przedsiębiorców, rynek lokalny, gospodarstwa domowe i obywateli, oraz wpływu na zdrowie obywateli i na młodzież, który określono w OSR. Notatkę w tym zakresie skierowano do akceptacji Wiceministra Finansów, który poprosił o realizację. Polecenia prac nad regulacją wydał nadzorujący członek kierownictwa MF, który określił jej zakres merytoryczny. Departamentowi nie przedstawiono ani nie zlecono zaprezentowania innych opcji realizacji nakreślonego celu. Naczelnik w DAG odnośnie UD299 i UD315 wyjaśnił, że główny nacisk położony był na kwestie budżetowe, wpływy podatkowe do budżetu, istotne też były cele zdrowotne i zbyt duża dostępność cenowa używek. Ponadto podczas prac Naczelnik nie konfrontował zapisów projektów ustawy z Wytycznymi OW i KP. Wynikało to z ograniczonego czasu na przygotowanie projektu, natomiast korzystano z zapisów załącznika do OSR.

(akta kontroli tom III str. 126-129, 140-160)

W przypadku projektu UD545 pracę nad projektem ustawy rozpoczęto na podstawie informacji z konwencji programowej z udziałem PRM¹²⁰, natomiast ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych została przeprowadzona w ograniczonym zakresie i polegała głównie na poszukiwaniu, uzasadnieniu i prezentacji informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i założeń wyznaczonych przez PRM¹²¹. Do opracowanych przez Departament projektujących rozwiązań (w określonych przez PRM ramach), wynikających z analiz przeprowadzanych w oparciu o pozyskane dane w procesie OW, w trakcie prac wprowadzono kolejne zmiany nie wynikające z przeprowadzonych analiz, lecz przekazane do realizacji przez PRM¹²². W związku z otrzymanymi wytycznymi analiza nie objęła możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy oraz działań pozalegisacyjnych. Naczelnik w DD wyjaśniła, że Departament otrzymał polecenie realizacji dokładnie takiego zakresu podmiotowego ustawy, który się zmieniał w trakcie prac nad projektem, w zależności od ustaleń na wyższym szczeblu politycznym. Skoro ustawa miała wprowadzić ulgę dla młodych od podatku PIT, działania DD były skupione na tym zadaniu, nie rozważano preferencji w innych dziedzinach, bo nie było to zgodne z właściwością Departamentu.

Powyższe działanie było niezgodne z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, § 1 ust. 1 pkt 3 Zasad Techniki Prawodawczej oraz Wytycznymi OW i KP.

¹¹⁸Dz.U. z 2016 r. poz. 283. Dalej: Zasady Techniki Prawodawczej.

¹¹⁹W ramach oceny wpływu należy m.in. rozważyć działania na różnych poziomach (podejmowanie działań pozalegisacyjnych, różne rodzaje działań legislacyjnych), a możliwe rozwiązania ocenić pod kątem związanego z nimi ryzyka, poziomu akceptacji. Wytyczne OW, str. 19; Najczęściej popełniane błędy w OW: Opisywanie problemu bez zweryfikowania informacji o jego skali, brak podania przyczyn problemu, przystępowanie do dalszych kroków bez dokładnej analizy problemu. Wytyczne OW i KP, str. 49.

¹²⁰Tj. w dniu 23 lutego 2019 r.

¹²¹Pierwotnie Departament DD przyjął założenia, że ulga dla młodych będzie dotyczyła przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej, otrzymanych przez pracownika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł.

¹²²Zmiana zlecona przez PRM dotyczyła rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy - że ulga dla młodych będzie dotyczyła przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej oraz umów zlecenia, do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 34-37, 48-51, 63-95, 124-194, 311-387, 497-503, 508-510)

Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych oświadczyła¹²³, że projekt był realizowany 4 dni po Konwencji programowej, na której Premier przedstawił program wyborczy, w tym likwidację podatku PIT dla młodych pracowników do 26. roku życia. Wyjaśniła, że Departament otrzymał zadanie i założenia polityczne, określone ramy finansowe i widełki kosztów ustawy do realizacji. Zgodnie z wytycznymi preferencją podatku mieli być objęci aktywni zawodowo pracownicy, uzyskujący dochody ze stosunku pracy i umów zlecenia.

(akta kontroli tom II str. 63-95)

W przypadku projektu UD315 w ogóle nie przeprowadzono analizy społeczno-gospodarczej problemu, lecz jedynie wyliczono koszty budżetowe wprowadzanych zmian. Pracę nad projektem ustawy rozpoczęto na polecenie Ministra Finansów, w konkretnie wyznaczonych ramach i dla określonego okresu¹²⁴. W związku z otrzymanymi wytycznymi analiza nie objęła możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy oraz działań pozalegisacyjnych, nie dokonano analizy różnych opcji działania i wariantów rozwiązań. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy, uzasadnienia i oceny skutków społeczno-gospodarczych trwały równolegle. Przed przystąpieniem do prac nad projektem UD315 nie sporządzono analiz dotyczących przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym analiz wpływu i skali obniżenia stawek cen paliw i energii elektrycznej na ceny żywności, inflację, konsumentów, przedsiębiorstwa, jedynie na roboczo oszacowano koszty budżetowe wprowadzanych zmian. Powyższe działanie było niezgodne z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM, § 1 ust. 1 pkt 3 i 4 Zasad Techniki Prawodawczej oraz Wytycznymi OW i KP.

(akta kontroli tom III str. 367-388, 394-397, 419-420)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że polecenie Ministra miało charakter jednoznaczny i dotyczyło obniżenia akcyzy na paliwa i energię elektryczną do poziomu minimum unijnego. Nie analizowano różnych wariantów rozwiązań ze względu na konkretne, nie pozostawiające wątpliwości polecenie Ministra. Wykonując dyspozycję kierującego resortem nie było możliwości procedowania regulacji we wcześniejszym, dogodniejszym terminie, przed listopadem 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 404-416)

W przypadku projektu UC76 ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w zakresie rozwiązań na rzecz pomocy kredytobiorcom prowadzona była odpowiednio do uprzednio określonych ram przedstawionych w piśmie z dnia 9 maja 2022 r. skierowanym przez Ministra Finansów do Sekretarza Rady Ministrów w celu rozszerzenia porządku obrad RM o dokument przedstawiający założenia pomocy kredytobiorcom. Przedstawione w piśmie założenia obejmowały m.in. konkretne rozwiązania w zakresie: maksymalnych terminów zawieszenia wykonania umowy kredytowej (8 miesięcy wakacji kredytowych w roku 2022 i 2023), katalogu osób uprawnionych (każdy kredytobiorca, który jest stroną umowy o kredyt hipoteczny w złotych rozumieniu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami¹²⁵), ograniczeni

¹²³Na pytanie skierowane do Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Jarosława Szatańskiego odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Beata Karbownik.

¹²⁴Polecenie mailowe z 15 listopada 2021 r. przygotowania przepisów dotyczących obniżenia akcyzy na paliwa i energię elektryczną na okres od 15.12.2021 do 15.05.2021 (dla paliw) oraz od 15.12.2021 r. do 31.12.2022 r. (dla energii elektrycznej) – obniżenie stawek do minimum na które pozwala UE (łącznie z opłatą emisyjną).

¹²⁵Dz. U. z 2022 r. poz. 2245, ze zm.

co do możliwości skorzystania z uprawnienia do zawieszenia umowy (w przypadku posiadania kilku kredytów hipotecznych, możliwość zawieszenia spłaty tylko jednego z nich), wysokości wpłat w 2022 r. na Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, do których zobowiązani zostaną kredytodawcy (1,4 mld zł). W związku z tymi założeniami prowadzona ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych nie objęła możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy oraz działań pozalegislacyjnych, nie dokonano analizy różnych opcji działania i wariantów rozwiązań. (akta kontroli tom V str. 412-421)

Pracownik Wydziału Sektora Bankowego w Departamencie FN odpowiedzialny za koordynację prac w zakresie rozwiązań dla kredytobiorców w ramach projektu UC76 i Ud4 wyjaśnił m.in.¹²⁶ „W przypadku UC76 inicjatorem ustawy był Prezes Rady Ministrów, w przypadku UD4 była to inicjatywa członka kierownictwa MF. Działaliśmy zgodnie z wytycznymi otrzymanymi od inicjatorów projektu. Projekty realizowaliśmy w ramach wyznaczonych przez inicjatora projektu ustawy. W tych ramach dokonywana była ocena wpływu: wszelkie wyliczenia konieczne na potrzeby tego rozwiązania były wykonywane w tych wyznaczonych ramach”.

(akta kontroli tom IV str. 366)

Celem projektu UD4 było przedłużenie okresu funkcjonowania istniejących już, wprowadzonych projektem UC76 rozwiązań na rzecz wsparcia kredytobiorców. W przypadku projektu UD4 prowadzenie oceny skutków społeczno-gospodarczych równocześnie do opracowywania projektu i OSR, a także podczas procesu opiniowania, uzgodnień i konsultacji skutkowało wprowadzaniem szeregu zmian zarówno w ramach samego projektu UD4 i OSR dla niego, ale także w stosunku do rozwiązań przyjętych w projekcie UC76. Przykładowo:

W kolejnych wersjach OSR¹²⁷ w pozycji nr. 6 Wpływ na sektor finansów publicznych wskazano, że nastąpi zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, od (-) 109 mln w roku 2026 do (-) 143 mln w roku 2026.

W kolejnych wersjach OSR ulegały zmianie albo pojawiały się nowe¹²⁸ parametry/wartości (procentowe, kwotowe, ilościowe, czasowe) dotyczące:

a) w przypadku korzystania ze wsparcia z FWK:

- ustalenia kwoty dochodu uprawniającej do uzyskania wsparcia (pomniejszonego o miesięczne koszty obsługi kredytu) w wielkości nieprzekraczającej trzykrotności kryteriów określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹²⁹, (dwupółkrotności w ustawie i OSR z 28 lutego 2024r.),
- wartości maksymalnego wsparcia (2,5 tys. zł, 3 tys. zł – w ustawie i OSR z 28 lutego 2024 r.),

b) w przypadku wakacji kredytowych:

- kryterium wartości udzielonego kredytu (1 200 000 zł) – kryterium pojawiło się dopiero w kolejnych wersjach ustawy i OSR, np. z 28 lutego 2024 r.,
- ustalenie wartości przesłanki do uzyskania wsparcia, tj. wskaźnika Rata do Dochodu (RdD) na poziomie 35% (30% w ustawie i OSR z 28 lutego 2024 r.). (akta kontroli tom IV str. 7,14, 180-192, 305-306, 310,313)

Odpowiadając na pytanie dlaczego pomiędzy projektem ustawy i OSR przekazany do uzgodnień, konsultacji i opiniowania, a ostateczną wersją

¹²⁶Podczas składania ustnych wyjaśnień. Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 19 sierpnia 2024 r.

¹²⁷Od wersji z 10 stycznia 2024r., w wersji z 27 grudnia 2023 r. w ogóle nie wykazano wpływu. Zmiany wprowadzono w OSR z 10 i 18 stycznia 2024 r., 8 lutego 2024 r., a także z 28 lutego 2024 r.

¹²⁸W stosunku do wersji z 27 grudnia 2023 r.

¹²⁹Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

projektu ustawy i OSR podane powyżej wartości ulegały zmianom, a także pojawiały się nowe, nieprzewidziane w pierwotnej wersji parametry Zastępcy Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że zmiany wartości ulegały w wyniku zgłaszanych uwag oraz ponownej analizy. Kwestia kryterium wartości udzielonego kredytu została zgłoszona m.in. przez Związek Banków Polskich oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mając na uwadze, że celem ustawy było objęcie osób najbardziej potrzebujących, uwaga ta została kierunkowo uzgodniona.

(akta kontroli tom IV str. 7, 14, 180-192, 305-306, 310,313)

Projekty ustaw UD4, UC76 i UD315 oraz UD545 wraz z OSR zgłoszono do WPL RM odpowiednio w dniach: 27 grudnia 2023 r., 6 maja 2022 r., 26 listopada 2021 r.¹³⁰, 11 czerwca 2019 r.¹³¹, tj. po 12 (6 roboczych), 4 (dwóch roboczych), 11 (9 roboczych), 104 (75 roboczych) dniach od rozpoczęcia prac, a w przypadku UD299 – projekt zgłoszono 29 września 2021 r.¹³² tj. w ciągu ok. miesiąca od rozpoczęcia prac.

Dla każdego z pięciu projektów, w momencie zgłoszenia projektu do WPL RM Ministerstwo dysponowało już projektem ustawy wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli tom IV str. 7,14, 180-192, 305-306, 310,313)

2.1.2 Opracowanie dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji

Dla wszystkich pięciu badanych projektów sporządzono dokumenty pn. Ocena Skutków Regulacji, które po opracowaniu w departamencie projektującym, były przekazywane wraz z projektami ustaw i uzasadnieniami na kolejne etapy procesu legislacyjnego oraz, co do zasady, były zmieniane lub uzupełniane zgodnie z przekazanymi uwagami.

W 5 badanych przypadkach OSR został sporządzony nie w pełni rzetelnie, a w toku kontroli wykazano niedoskonałości tych dokumentów.

W OSR dla projektów UD299, UD315, UD545, UC76, UD4 zidentyfikowano problem wymagający regulacji oraz ich cele, natomiast dla części z nich nie w pełni odniesiono się do zaleceń zawartych w Wytocznych OW i KP, w tym m.in. nie podawano źródeł danych, opierano się na wiedzy notoryjnej i faktach powszechnie znanych zamiast na przeprowadzonej analizie i opracowaniach (dotyczy projektów UD299, UD315, UD545).

Dla żadnego z pięciu projektów, nie określono możliwych opcji i sposobów realizacji celu, lecz uwzględniono jedynie działania legislacyjne, z pominięciem wspomagania ich działaniami poza legislacyjnymi, było to jednak zgodne z wytycznymi kierownictwa MF lub PRM przekazanymi Departamentom projektującym.

W przypadku projektu UD299 w pkt 1 OSR¹³³ „Jaki problem jest rozwiązywany” obok opisu istoty problemu przedstawiono również cel, sposób jego osiągnięcia, proponowane działania i skutek proponowanej regulacji. Zapisy prezentowane w OSR, które rzeczywiście dotyczyły problemu m.in. zniwelowania skutków inflacji na ceny używek, ograniczenie spożycia używek przez konsumentów w tym młodzież i osoby nieletnie, nie zostały ustalone na podstawie analiz, lecz wynikały z wiedzy notoryjnej. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez departament projektujący opierano się m.in. na opracowaniach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021-2025 (NPZ). Natomiast w OSR i uzasadnieniu nie powołano się

¹³⁰Znak pisma BMI2.005.42.2021.

¹³¹Znak pisma BMI2.005.14.2019.4.

¹³²Znak pisma BMI2.005.27.2021.

¹³³Wersja z 16 września 2021 r., załącznik do wniosku o wpis do WPL RM z 30 września 2021 r.

na te dokumenty¹³⁴. Do wyliczeń kosztów wykorzystano dane statystyczne GUS i dane z systemów MF m.in. w zakresie dochodów akcyzowych. Natomiast w OSR nie odpowiedziano na pytania pomocnicze z Wytycznych OW i KP: nie podano skali i przyczyn występowania problemu, źródła informacji o problemie, nie wskazano źródeł ww. danych, badań, analiz np. dotyczących spadku konsumpcji w przypadku wzrostu cen produktów, oszacowania wpływu na spożycie wśród młodzieży, nie przedstawiono, z jakimi grupami kontaktowano się, aby uzyskać informacje o problemie, nie uwzględniono innych opcji realizacji celu i działań pozalegisłacyjnych, nie przedstawiono sposobu zmierzenia osiągnięcia celu ani mierników. Wnioski NIK potwierdzają również uwagi przekazane przez Rządowe Centrum Analiz¹³⁵ z 6 października 2021 r. o braku danych potwierdzających tezy zawarte w OSR (także w porównaniu z innymi krajami) w tym na zbyt dużą dostępność alkoholu w Polsce czy ograniczenie palenia papierosów i ich substytutów przez nieletnich. RCA poleciło uzupełnić OSR o dane historyczne dotyczące wpływu zmian wysokości akcyzy na popyt na używki, które uzasadniałyby główną tezę projektodawcy, że wzrost akcyzy na używki wpłynie na spadek ich konsumpcji. Wobec powyższej uwagi OSR uzupełniono o szczegółową analizę dochodów z akcyzy na alkohol etylowy latach 2010-2020¹³⁶. Jednak w ostatecznej wersji OSR z 20 października powyższa analiza została usunięta, a uwaga RCA nie została zrealizowana w ostatecznej wersji OSR, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom III str. 100-117, 182-223, 290-293)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że Departament nie zlecał w tym zakresie wykonania analiz, natomiast zapisy w OSR wynikały z ogólnodostępnych materiałów publikowanych w sieci internetowej oraz wiedzy notoryjnej, takie dane można pozyskać ze stron internetowych Komisji Europejskiej, a zestawienia można tworzyć ad hoc na konkretne zapotrzebowanie. Natomiast odnośnie nieuwzględnienia uwagi RCA w ostatecznej wersji OSR wyjaśniła, że opracowanie ostatecznej wersji OSR odbyło się za wiedzą i aprobatą nadzorującego Departament członka kierownictwa MF. Potwierdziła to Dyrektor tego Departamentu w latach 2018-2023, która wyjaśniła, że ostateczną wersję uzgadniał i akceptował DP w porozumieniu z Ministrem, Dyrektor nie zna tego zagadnienia i nie widzi powodu dla wycięcia tego fragmentu, ponadto wyjaśniła, że nie skupiała się na zapisach OSR i uzasadnienia, lecz na wytycznych przekazanych przez Ministra. Nie zwracała uwagi, że pracownicy i naczelnicy w Departamencie nie do końca zgodnie z zaleceniami wypełnili te dokumenty. Naczelnik w DAG odnośnie UD299 i UD315 wyjaśnił, że podczas prac nie konfrontowano zapisów projektów ustawy z Wytycznymi OW i KP. Wynikało to z ograniczonego czasu na przygotowanie projektu, natomiast korzystano z zapisów załącznika do OSR. Rozbieżności pomiędzy projektami a regulaminami

¹³⁴W uzasadnieniu projektu zapisano, że ustawa ma cele prozdrowotne poprzez ograniczanie dostępności cenowej napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych a polityka akcyzowa państwa stanowi doskonałe narzędzie regulujące poziom konsumpcji używek mających negatywny wpływ na zdrowie społeczeństwa. Pośrednio ma ona przełożenie na możliwość kontrolowania szkód zdrowotnych ponoszonych przez społeczeństwo oraz wielkości nakładów na działalność profilaktyczną i ich leczenie.

¹³⁵Dalej: RCA.

¹³⁶Uwzględniono okresowe spadki dochodów oraz wpływ podwyższenia akcyzy w 2020 r. Jednym z wniosków z analizy był 2014 r. – ograniczenie sprzedaży alkoholu przy równoczesnym wzroście dochodów z akcyzy. Analizę przeprowadzono także dla piwa (uwzględniono konkurencję piwa bezalkoholowego). Analiza dotyczyła również dochodów z lat 2010-2020 z tytułu wyrobów tytoniowych, w tym uwzględniono zmniejszanie się udziału szarej strefy w rynku. Powołano się na badania Instytutu Doradztwa i Badań Rynku ALMARES. Analizą objęto kategorie nowych wyrobów tj. płynu do papierosów elektronicznych lub wyrobów nowatorskich. W analizie uwzględniono zaniechanie poboru podatku akcyzowego spowodowanego sytuacją pandemiczną.

i wytycznymi wynikały wyłącznie z pośpiechu, braku dostatecznego czasu na ich pełną realizację.

(akta kontroli tom III str. 126-129, 140-160, 177-181, 404-416)

W przypadku projektu UD299 w pkt 4 OSR „Podmioty, na które oddziałuje projekt” wskazano na podmioty dokonujące zapłaty podatku akcyzowego w zakresie napojów alkoholowych (z wyjątkiem cydru i perry¹³⁷), papierosów, tytoniu do palenia i wyrobów nowatorskich, które zostaną objęte zwiększeniem obciążeń podatkowych. W OSR nie wpisano wielkości tej grupy i źródłach danych w tym zakresie, mimo, że Ministerstwo dysponowało informacjami o liczbie podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego z systemu ZEFIR2¹³⁸, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom III str. 100-117, 201-205, 355-357)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że projektowana ustawa zakładała wprowadzenie tzw. mapy drogowej na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe na lata 2022-2027. Biorąc pod uwagę odległą perspektywę oddziaływania projektowanych przepisów i mogących w tym czasie nastąpić zmian w zakresie liczby podmiotów funkcjonujących na rynku używek, wskazano na brak takich danych.

(akta kontroli tom III str.140-160)

W przypadku projektu UD315¹³⁹ w pkt 1 i 2 OSR zapisano tezy dotyczące m.in. przyczyny wzrostu inflacji w Polsce, oszacowano wzrost cen rachunków za energię elektryczną dla gospodarstw domowych o 10-15%, oraz zaprezentowano rekomendowane działania mające doprowadzić do zahamowania wzrostu cen paliw na stacjach paliw a zatem również pomóc w walce z inflacją oraz, że ograniczenie wzrostu cen paliw powinno się przyczynić do stabilizacji cen także w innych obszarach gospodarki, w tym cen żywności. NIK nie kwestionuje zasadności ww. zapisów, jednak w OSR, ani w toku kontroli nie przedstawiono źródeł dla powyższych twierdzeń. Natomiast do wyliczeń kosztów wykorzystano dane statystyczne GUS, POLTAX, ZEFIR m.in. w zakresie dochodów budżetowych z tytułu paliw i energii elektrycznej. W OSR nie uwzględniono innych opcji realizacji celu i działań pozalegisłacyjnych, nie przedstawiono sposobu zmierzenia osiągnięcia celu ani mierników.

(akta kontroli tom III str. 367-388, 435-439, 472-475)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że Departament nie zamawiał zewnętrznych źródeł i analiz, korzystano z ogólnodostępnych źródeł m.in. z notowań publikowanych na stronach internetowych PKN Orlen oraz e-petrol.pl. NIK zauważa, że w OSR nie powołano się na te dane. Ponadto Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że ze względu na polecenie Ministra nie było czasu na sporządzenie analiz i opracowań w zakresie wpływu akcyzy na inflację, czy w jaki sposób podejmowane działania wpłyną na stabilizację cen. Zapisy dotyczące skutków rekomendowanych działań wynikały głównie z wiedzy notoryjnej.

(akta kontroli tom III str. 164-171, 404-416)

W przypadku projektu UD545 w pkt 1 i 2 OSR¹⁴⁰ właściwie zidentyfikowano problem osób młodych, które wchodzi na rynek pracy. Przytoczono dane

¹³⁷ Napój alkoholowy podobny do cydru.

¹³⁸ Zgodnie z danymi przekazanymi przez Departament Poboru Podatków z 17 lipca 2024 r. „Zestawienie dotyczące liczby podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego dla wybranych produktów konsumenckich w MF” Ministerstwo posiadało dane o liczbie podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego dla alkoholu etylowego, wyrobów winiarskich, piwa, papierosów, tytoniu do palenia, wyrobów nowatorskich z Zintegrowanego Systemu Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem ZEFIR2. ZEFIR2 zastąpił wcześniejszy system ZEFIR, oferując bardziej zintegrowane i efektywne zarządzanie rozliczeniami.

¹³⁹ Wersja z 25 listopada 2021 r., załącznik do wniosku o wpis do WPL RM z 26 listopada 2021 r.

¹⁴⁰ Wersja z 10 czerwca 2021 r., załącznik do wniosku o wpis do WPL RM z 11 czerwca 2019 r.

w zakresie bezrobocia wśród młodych w Polsce oraz UE, nie wskazano jednak źródeł ww. danych. Wskazano wielkość grupy interesariuszy w tym podatników i jst. Prezentowane dane i wyliczenia oparto o dane GUS, systemy MF w tym POLTAX, WHTAX, bazy podatkowe SPR zawierające informacje o liczbie złożonych deklaracji PIT. Analizowano projektowane rozwiązania pod kątem zgodności z Konstytucją RP¹⁴¹, informacje na ten temat zawarto w uzasadnieniu do projektu przekazanego na RM¹⁴². Określono mierniki dla realizacji celów dla planowanych rozwiązań¹⁴³. Natomiast w pkt 1 OSR nie odpowiedziano na pytania pomocnicze z Wytycznych OW i KP: Nie podano skali i przyczyn występowania problemu, źródła informacji o problemie, nie wskazano źródeł danych, badań, analiz. Nie przedstawiono, z jakimi grupami kontaktowano się, aby uzyskać informacje o problemie. W pkt 2 przedstawiono rekomendowane rozwiązanie poprzez nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, realizując polecenie PRM nie analizowano innych opcji realizacji celu i działań pozalegislacyjnych (akta kontroli tom II str. 1-23, 576-581, 674-679)

Zastępca Dyrektora DD wyjaśniła, że w pkt 1 OSR wskazano powszechnie znane fakty, poparte analizą sytuacji na rynku pracy, projektowane rozwiązanie było zmianą korzystną dla podatników, więc bez konieczności konsultacji z beneficjentami zakładano, że rozwiązanie spotka się z pozytywnym odbiorem. Zgodnie z programem wyborczym przedstawionym przez Premiera Mateusza Morawieckiego na Konwencji PiS w dniu 23 lutego 2019 r., rząd zapowiedział brak podatku PIT dla młodych pracowników do 26. roku życia. Nie rozważano opcji pozalegislacyjnych, ponieważ zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Wdrożenie ulgi dla młodych mogło być zrealizowane wyłącznie poprzez zmianę ustawy PIT. W tym kontekście rozważanie możliwości użycia pozalegislacyjnych narzędzi interwencji było bezprzedmiotowe. (akta kontroli tom II str. 63-95)

OSR dla projektu UC76 w części poświęconej implementacji przepisów prawa UE został sporządzony adekwatnie do przedmiotu i charakteru regulacji.

W OSR dla tego samego projektu w części poświęconej pomocy kredytobiorcom¹⁴⁴ nie przedstawiono problemu (pkt 1 OSR *Jaki problem jest rozwiązywany*) ograniczając się do stwierdzenia, że projekt realizuje zapowiedzi PRM w zakresie działań pomocowych dla kredytobiorców w spłacie kredytów hipotecznych. Jednocześnie w pkt 2 OSR *Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt*) przedstawiono rekomendowane rozwiązania, bez jednoczesnego wskazania rezultatu dla wdrażanych rozwiązań (cel i rozwiązanie są tożsame). Nie wskazano jakie skutki społeczne ma spowodować regulacja, np. ograniczenie skali zjawiska spirali zadłużenia. Jednocześnie w OSR nie wskazano miernika, jakim będzie się je mierzyć, ani poziomu wyjściowego i zakładanego.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że stosowny opis znalazł się w dalszych częściach formularza, w których wskazano na sytuację ekonomiczną kredytobiorców, zaznaczając jednocześnie, że mechanizm wakacji kredytowych pozwoli na zmniejszenie obciążeń rodzin w postaci zawieszenia umowy o kredyt.

¹⁴¹Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm. Dalej: Konstytucja RP.

¹⁴²Powołano się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1996 r., sygn. akt K 22/95.

¹⁴³W tym: wskaźnik obciążenia podatkiem PIT dochodów podatników do 26. roku życia, wpływ z podatku PIT, wskaźnik aktywności zawodowej.

¹⁴⁴Dokument z 6 maja 2022 r.

Należy również pamiętać, że formularz OSR jest częścią odrębną uzasadnienia, w którym to szczegółowo wskazano istotę i przyczyny zwiększonych obciążeń kredytobiorców zobowiązanych do spłaty. W formularzu OSR wskazano jaki wolumen kredytów może zostać objęty projektowanym mechanizmem wakacji kredytowych ze wskazaniem, że mechanizm ten pozwoli na zmniejszenie obciążeń rodzin, w postaci zawieszenia umowy o kredyt.

Zdaniem NIK, fakt iż uzasadnienie dla projektu UC76 zawierało informacje, o których mowa w oświadczeniu Zastępcy Dyrektora Departamentu FN nie zwalniał autorów OSR z obowiązku rzetelnego sporządzenia tego dokumentu, zgodnie ze wzorem formularza OSR, wyjaśnieniami do formularza, oraz Wytycznymi OW i KP. Odnosząc się do argumentacji, iż w OSR wskazano jaki wolumen kredytów może zostać objęty projektowanym rozwiązaniem, należy zauważyć, że taki sposób przedstawienia oczekiwanego rezultatu wdrożenia regulacji nie koresponduje z wymogiem określonym w ww. dokumentach, zgodnie z którym rezultat powinien być określony w sposób możliwie konkretny, mierzalny i określony w czasie. Gdyby tak było, należałoby uznać, że celem ustawy jest objęcie wakacjami kredytowymi całej populacji kredytobiorców, a nie grupy pomocy tej realnie potrzebujących.

W pkt 2 OSR (*Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt*) wskazano, m.in. że Fundusz Wsparcia Kredytobiorców zostanie zasilony dodatkowo kwotą 1,4 mld. W dokumencie tym nie uzasadniono wysokości tej kwoty, do kontroli nie przedstawiono również żadnych dodatkowych analiz oraz wyliczeń wskazujących na tą konkretną wysokość kwoty. Jednocześnie, w projekcie ustawy UD4 z 2024 r, jako jeden z problemów wskazano pozostające w dyspozycji Funduszu, niewykorzystane środki w wysokości ok. 1,8 mld zł, co skutkowało koniecznością, liberalizacji dostępu do środków Funduszu w celu jego udrożnienia.

Odpowiadając na pytanie, na jakiej podstawie w projekcie ustawy UC76 przyjęto, iż wysokość dodatkowych opłat wnoszonych na rzecz FWK przez kredytodawców powinna wynieść 1,4 mld, na podstawie jakich założeń i wyliczeń przyjęto tą wartość Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył m.in., że stan środków Fundusz Wsparcia Kredytobiorców w trakcie prac nad projektem wynosił ponad 600 mln zł. wniesienie dodatkowej wpłaty przez kredytodawców spowodowało, że stan środków – funduszu na koniec 2022 r. przekroczył 2 mld zł. w 2022 r. kiedy znacząco wzrosły stopy procentowe, w ślad za tym rata kredytu hipotecznego, wydawało się, że zwiększy się liczba kredytobiorców, którzy będą mieli problem ze spłatą kredytu oraz zwiększy się liczba osób potrzebujących wsparcia z FWK. Dlatego w ocenie projektodawców konieczne było zasilenie FWK dodatkowymi środkami.

(akta kontroli tom IV, str. 292, 300-301; tom V. str. 400)

W OSR dla projektu UC76 wskazano, wśród podmiotów na które oddziałuje projekt, banki w formie spółek akcyjnych, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Rzecznika Finansowego, FWK wraz ze wskazaniem wielkości grupy i źródeł danych. Jednocześnie nie wskazano, wśród nich kredytobiorców, a tym samym nie oszacowano tej grupy i nie scharakteryzowano oddziaływania na nią.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że formularz OSR był stosownie uzupełniany. W kolejnych wersjach uwzględniono wpływ rozwiązań na kredytobiorców wskazując potencjalny wolumen kredytów do objęcia wakacjami kredytowymi.

Zdaniem NIK informacja o liczbie kredytobiorców stanowi podstawową informację w przypadku prowadzenia prac legislacyjnych obejmujących

rozwiązania na rzecz tej właśnie grupy, i jako taka, powinna być pozyskana na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

(akta kontroli tom IV, str. 292, 298; tom V str. 396-409)

W OSR dla projektu UC76 nie określono wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, dochody ogółem, w tym budżet państwa i jst (pkt 6 OSR Wpływ na sektor finansów publicznych, skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian) wskazując jednocześnie, że wejście w życie ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że w OSR wskazano, że projektowane regulacje mogą mieć wpływ na poziom dochodów sektora finansów publicznych z tytułu zmniejszania wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego (zmniejszenie o ok 1,7 mld zł w 2022 r.). Dane w tym zakresie przekazane zostały w trybie roboczym, przez właściwy w tym zakresie Departament Polityki Makroekonomicznej. Odnośnie do projektu UD4, należy wskazać, w ślad za OSR dla tego projektu, że „ustalenie z dużym wyprzedzeniem stałych kwot przekazywanych jst udziałów w CIT zostało wprowadzone w 2022 r.”. W związku z tym w czasie prac nad projektem UC76 wnioskodawca nie mógł dysponować wyliczeniami, o których mowa w pytaniu.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że przywołane wyżej informacje o tym, że regulacje mogą mieć wpływ na sektor finansów publicznych, znalazły się dopiero w kolejnej wersji OSR¹⁴⁵. W wersji tej, jak i kolejnych w dalszym ciągu nie oszacowano wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, pomimo tego, że w projekcie ustawy UD4 i OSR, obejmującej swoim zakresem przedłużenie wakacji kredytowych wpływ taki, związany ze zmniejszeniem wpływów z podatku CIT dla JST, został oszacowany i przedstawiony¹⁴⁶. (akta kontroli tom IV, str. 292, 298; tom V str. 396-409)

Odpowiadając na pytanie jakie było realne zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu zmniejszenia wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego w związku z wejściem w życie rozwiązań ww. ustawy w zakresie wakacji kredytowych, Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, m.in. że na wynik finansowy banków ma wiele czynników (nie tylko koszty związane z wakacjami kredytowymi), dlatego nie jest możliwe dokładne określenie ubytku z wpłat z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego. (akta kontroli tom IV, str. 291, 300)

W OSR dla projektu UC76 nie wskazano źródeł sfinansowania zmniejszonych dochodów JST, pomimo tego, że projekt ten przewidywał zmniejszenie wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego, a w konsekwencji wpływ na dochody jst.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że zasady podziału wpływów z CIT pomiędzy budżet państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴⁷ jako 0. Ze względu na nieznany ostateczny wymiar korekty wynikający z wykonania roku 2022 w 2024 r. faktyczny ubytek dochodów jst jest niepewny. W 2024 r. potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów z CIT byłyby potencjalnie kompensowane przez dodatkowo zwiększone kwoty

¹⁴⁵Tj. dokument z dnia 9 maja 2022 r.

¹⁴⁶Informacje na ten temat znalazły się po raz pierwszy w OSR z 10.05.22 r., przy czym umieszczono je w pkt 6, w części poświęconej dodatkowym informacjom i wskazaniu źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń założono zmniejszenie o 1,7 mld w 2022 r., nie wskazano zmniejszenia w 2023 r.)

¹⁴⁷Dz.U. 2024 poz. 356. Dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jst. Ustawa uchylona z dniem 25 października 2024 r. Od 25 października 2024 r. obowiązuje ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. z 2024 r. poz. 1572.

subwencji rozwojowej, będące efektem działania reguły dochodowej określonej w art. 9b przywołanej ustawy, zapewniającej samorządom długookresową stabilizację finansową. (akta kontroli tom IV, str. 292, 298; tom V str. 396-409)

W OSR dla projektu ustawy UC76 w części poświęconej wsparciu kredytobiorców nie dokonano oszacowania kosztu przyjmowanych rozwiązań dla sektora bankowego. Koszty takie oszacowano i przedstawiono w kolejnych OSR (szacując je łącznie na 8,9 mld zł w 2022 r. (wpłaty na FWK – 1,4 mld zł, koszt wakacji kredytowych – 4 mld zł, koszt systemu ochrony instytucjonalnej dla banków komercyjnych – 3,5 mld zł,) oraz 5 mld zł w 2023 r. (4 mld zł - wakacje kredytowe i 1 mld - koszt wynikający z obciążenia banków w związku ze zmianą wskaźnika referencyjnego).

Według danych przedstawionych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w ramach uwag zgłoszonych do projektu UD4 procedowanego w 2024 r. rzeczywisty koszt w 2022 r. wyniósł 12,8 mld zł i był o 44% wyższy od szacowanego. Na taką samą kwotę wskazano w pkt 7 OSR do projektu UD4 z dnia 28 lutego 2024 r. wyjaśniając, że jest to kwota ujęta w wyniku finansowym banków i/lub kapitałach na dzień 30 września 2023 r.

Odpowiadając na pytanie na jakiej podstawie, w jaki sposób wyliczono koszt rozwiązań dla sektora bankowego na potrzeby projektu ustawy UC76 oraz co było przyczyną różnicy pomiędzy szacowanym kosztem w wysokości 8,9 mld zł, a realnym kosztem w wysokości 12,8 mld zł. Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, że przy identyfikacji kosztów posłużono się wyliczeniami i danymi udostępnionymi przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego¹⁴⁸. Niemniej wydaje się, że podany w piśmie BFG koszt może odnosić się do całkowitego kosztu mechanizmu od chwili rozpoczęcia jego działania do momentu tworzenia OSR dla projektu. Jak w nim wskazano „łączny koszt” dotychczasowych wakacji kredytowych ujęty w wyniku finansowym banków i/lub kapitałach wynosił 12,8 mld zł na dzień 30 września 2023 r. Wyliczenia ZBP wskazują na zbliżone koszty (12,9 mld zł w okresie 2022- IX 2023). (akta kontroli tom IV, str. 189, 345, 354; tom V str. 396-409, 441-454)

W pkt 6 OSR dla projekt UC76 oszacowano wartość wsparcia dla kredytobiorców w związku wdrożeniem rozwiązań z zakresu wakacji kredytowych na 3 mld zł rocznie, natomiast w kolejnych wersjach¹⁴⁹ OSR na 4 mld rocznie.

Odpowiadając na pytanie o podstawy tych wyliczeń oraz o przyczynę różnicy podanych w tych dokumentach kwot, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in, że w ramach opracowywania OSR korzystano z danych i wyliczeń UKNF uwzględniających parametr przesunięcia dochodu sektora. Koncepcja wakacji kredytowych powinna pozwolić na obniżenie rocznych kosztów obsługi kredytu o ok 1/3 w 2022 r i 2023 r. Późniejsza uzupełniona wersja OSR obejmowała szereg parametrów (w tym prognozowany procent wykorzystania mechanizmu). Każde 100 tys. wniosków kredytobiorców to ok. 0,4 mld zł. Kredytobiorców hipotecznych posiadających kredyty w PLN szacuje się na ok. 2 mln. Przy założeniu że skorzysta 50% uprawnionych koszt dla sektora wyniesie ok. 4 mld zł, a łączny koszt w 2022 r. może wynieść 8,9 mld zł. (akta kontroli tom IV str. 292; tom V str. 430, 451)

OSR dla projektu UC76 nie przewidywał, że w ramach analizy obciążeń regulacyjnych (pkt8 OSR) regulacje wynikające z ustawy wpłyną na zwiększenie liczby dokumentów i procedur, a także że obciążenia są przystosowane do informatyzacji.

¹⁴⁸Dalej także: UKNF.

¹⁴⁹Tj. dokument z 10 maja 2022 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że w komentarzu do pkt 8 formularza wskazano, że „dodatkowo zmiany będą wymagały dostosowania systemów informatycznych banków m.in. w zakresie możliwości składania wniosków o wsparcie przez kredytobiorców”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że zapisy w tym zakresie znalazły się dopiero w kolejnych wersjach OSR, przy czym i w tych dokumentach, odpowiednie pola znajdujące się w pkt 8 dotyczące powyższych zagadnień albo pozostawały puste, albo zaznaczano pole „nie dotyczy”, a informacja o konieczności dostosowania systemów informatycznych znalazła się w komentarzu. (akta kontroli tom IV str. 292, 298; tom V str. 396-409)

W pkt 1 OSR¹⁵⁰ dla projektu UD4, jako jeden z problemów wskazano pozostawanie, z punktu widzenia kredytobiorców, warunków spłaty mieszkaniowych kredytów hipotecznych udzielonych przed 1 lipca 2022 r. nadal znacząco gorszych, niż w dniu podpisywania umowy kredytowej oraz znaczne obciążenie dla kredytobiorców – w szczególności tych, którzy utracili pracę lub nastąpił spadek ich dochodów – jakim jest bieżąca obsługa kredytu. W dalszej części OSR opis problemu stanowił charakterystykę ekonomicznych warunków spłat kredytów mieszkaniowych.

Nie wskazano w nim skali i istoty problemu, tj. ilu podmiotów (kredytobiorców) dotyczy problem (w pkt 4 wskazano natomiast liczbę wszystkich kredytobiorców z kredytem w złotych, tj. 563 tys.).

Nie wskazano grupy realnie potrzebującej wsparcia, a wyłącznie odniesiono się do dotychczasowej skali udzielonej pomocy, wskazując ile kredytów objęły dotychczasowe wakacje kredytowe. Nie przeprowadzono oceny skuteczności dotychczasowego wsparcia (oceny czy trafia do osób realnie potrzebujących pomocy), nie wskazano kto dotychczas korzystał z wakacji kredytowych (według informacji BIK przywoływanych przez ZBP na etapie konsultacji), dotyczyć to miało również osób pozostających w dobrej sytuacji finansowej.

Nie przedstawiono analizy, czy projektowane rozwiązanie, uzależniające wsparcie jedynie od spełniania kryterium RdD będzie stanowić wsparcie dla osób najbardziej obciążonych kredytem pod względem sytuacji dochodowej. Nie omówiono zmiany sytuacji gospodarczej i jej wpływu na zasadność kontynuowania wakacji kredytowych (np. spadek inflacji, zmniejszane stopy procentowe). Nie wyjaśniono dlaczego pomocy dla kredytobiorców nie oparto jedynie na istniejących rozwiązaniach FWK. W OSR nie zawarto szerszej analizy szczegółowych rozwiązań wprowadzenia „wakacji kredytowych” w kontekście pozostawienia wsparcia tylko w ramach zmienionego mechanizmu Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Nie wyjaśniono przyczyn przyjęcia dwóch różnych progów pomocy tj. 40% w przypadku FWK i 35% w przypadku wakacji kredytowych.

Nie wskazano jakie skutki społeczne ma spowodować regulacja, np. ograniczenie skali zjawiska spirali zadłużenia. Jednocześnie nie wskazano miernika, jakim będzie się je mierzyć, ani poziomu wyjściowego i zakładanego.

Na część z powyższych braków zwracał uwagę m.in. Minister Rozwoju i Technologii, który w piśmie z dnia 4 stycznia 2024 r. wskazywał: „W OSR nie ma informacji na temat tego, jakie skutki społeczne ma umożliwić / spowodować regulacja. Innymi słowy, brak definicji rezultatów, które ustawa ma osiągnąć. Czy chodzi o ograniczenie skali zjawiska zadłużenia? Jakim miernikiem się je mierzy, jaki jest poziom wyjściowy i jaki jest poziom zakładany (target)?”. Uwagi w powyższym zakresie zgłaszały również podmioty uczestniczące w procesie

¹⁵⁰Tj. dokument z 27 grudnia 2023 r.

konsultacji publicznych, co przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a także wyniki analizy OSR dla projektu UD4 opracowanej przez Koordynatora OSR¹⁵¹.

Kolejnym wskazanym problemem było relatywnie małe wykorzystanie wsparcia i posiadanie niewykorzystanych środków przez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, spowodowane zmniejszonym zainteresowaniem wsparciem z FWS, czego przyczyną był spadek w gospodarstwach domowych współczynnika RdD (rata do dochodu) poniżej 50% oraz wzrost dochodów powyżej dwukrotności kryteriów określonych w ustawie o pomocy społecznej. Jako działanie mające na celu rozwiązanie problemu przewidziano zliberalizowanie przesłanek do uzyskani wsparcia, tj. RdD poprzez ustalenie go na poziomie 40% w miejsce dotychczasowych 50%.

Zdaniem NIK problem został przedstawiony w OSR nieprecyzyjnie. Posiadanie przez Fundusz niewykorzystanych środków nie powinno być problemem rozwiązywanym przez zliberalizowanie kryteriów dostępowych do Funduszu, bo mija się to z celem funkcjonowania tego narzędzia. Liberalizacja kryteriów prowadzi bowiem, do korzystania ze wsparcia ze środków funduszu osób niekoniecznie tej pomocy potrzebujących. W OSR nie odniesiono się natomiast do tego, czy dotychczasowe kryterium RdD pełni skutecznie zakładaną dla niego rolę, co zdaje się powinno stanowić wyłączną podstawę do dokonywania jego zmian. Z treści OSR wynika, że jedynym głównym celem ustawodawcy jest nie tyle zaadresowanie pomocy do osób najbardziej potrzebujących, ale rozwiązanie problemu posiadania niewykorzystanych środków przez Fundusz, poprzez liberalizację kryteriów, bez odniesienia się do tego, czy liberalizacja ta spowoduje, że środki trafią do osób najbardziej potrzebujących wsparcia. Ponadto nie zidentyfikowano innych problemów w funkcjonowaniu funduszu ani nie przeanalizowano możliwych działań do podjęcia w tym zakresie.

(akta kontroli tom IV str. 7-14, 260, 404-434, 444-455)

W pkt 4 OSR określono grupę interesariuszy i wskazano podmioty, na które oddziałuje projekt, tj. m.in.: banki w formie spółek akcyjnych, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Rzecznika Finansowego, FWK wraz ze wskazaniem wielkości grupy, źródeł danych (łącznie ze wskazaniem, na który dzień obowiązują dane) i oddziaływania na te podmioty. Wskazano również kredytobiorców, przy czym nie wskazano populacji kredytobiorców, mających problem w obsłudze zobowiązania kredytowego (przesłanki dla udzielania wsparcia), a wyłącznie grupę 420 tys. umów kredytowych do objęcia wsparcia wakacjami kredytowymi (w pierwszym OSR; w kolejnych OSR wartość ta uległa zmianie, np. 563 tys. umów według OSR z 28 lutego 2024 r.).

Na konieczność wyjaśnienia, jak wyliczono liczbę 420 tys. umów kredytowych do objęcia wakacjami kredytowymi, a także wskazania prognozowanej liczby wzrostu kredytobiorców korzystających ze wsparcia w ramach FWK wskazywał w piśmie z 3 stycznia 2023 r. koordynator OSR.

(akta kontroli tom IV str. 25-26, 61, 185)

W OSR projektu UD4 nie uwzględniono wśród podmiotów, na które oddziałuje projekt Towarzystw Budownictwa Społecznego i spółdzielni mieszkaniowych będących kredytobiorcami dla kredytów udzielonych przez BGK; nie przewidziano obciążeń regulacyjnych (pkt 8 OSR) Odpowiednie uzupełnienia wprowadzono w kolejnych wersjach ustawy i OSR.

¹⁵¹Notatka wewnętrzna z 15 stycznia 2024 r. sporządzona przez Departament Oceny Skutków Regulacji KPRM nie przekazana do Ministerstwa Finansów.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, że uwagę w tym zakresie zgłosił MRiT, w efekcie projekt został rozszerzony o inwestorów społecznego budownictwa czynszowego, modyfikacja ta skutkowała odpowiednim uzupełnieniem kolejnych wersji ustawy i OSR.

(akta kontroli tom IV str. 307, 317-318)

W pkt 5 OSR dla projektu UD4 nie przedstawiono informacji na temat planowanego trybu przeprowadzonych konsultacji i opiniowania wraz ze wskazaniem zaproszonych podmiotów i przewidzianym czasem trwania. W punkcie tym zawarto wyłącznie informację, iż wnioskodawca nie prowadził konsultacji publicznych przed opiniowaniem projektu. W kolejnych wersjach OSR informacje te zostały uzupełnione.

(akta kontroli tom IV str. 7-14, 139-150, 448)

W wersjach OSR¹⁵² dla projektu UD4 w pozycji nr 6 *Wpływ na sektor finansów publicznych* wskazano, że nastąpi zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, od (-) 109 mln w roku 2026 (OSR z 10 i 18 stycznia 2024 r. oraz 8 lutego 2024 r.) do (-) 143 mln w roku 2026 (OSR z 28 lutego 2024r.). Jednocześnie w żadnej z pozycji OSR nie wskazano źródeł sfinansowania zmniejszonych dochodów JST, co było wymagane zgodnie z art. 50 ust. 1 ufp.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, m.in. że brak wpływu rozwiązania na udziały jst w 2024 r. wskazano z uwagi na fakt, że wysokość udziałów jest już ustalona na poziomie wynikającym z prognozy CIT z sierpnia 2023 r. Wszelkie zmiany po tym terminie wpłyną dopiero na prognozowany poziom udziałów w 2025 r. i korektę udziałów jst w 2026 r. z tytułu zmian w 2024 r. poprzez mechanizm zamrożenia kwot udziałów w CIT skutek wakacji kredytowych widoczny jest w pierwszym roku tylko dla budżetu państwa (budżet przejmuje całą stratę w CIT), a po dwóch latach następuje rozliczenie poprzez odpowiednie zmniejszenie przekazywanych jst udziałów, przez co dochody są odpowiednio większe. Ustawa o dochodach jst z 2003 r. wprowadziła korektę o faktycznie wykonane wpływy z PIT. Z założenia jest ona nieznana i do oszacowania skutków zmian na 2026 r. została przyjęta jako 0. Ze względu na nieznaną ostateczny wymiar korekty wynikający z wykonania roku 2024 w 2026 faktyczny ubytek dochodów jst jest niepewny. W 2026 r. potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów z PIT byłyby kompensowane przez dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej, będące efektem działania reguły dochodowej określonej w art. 9b ustawy o dochodach jst, zapewniającej samorządom długookresową stabilizację finansową.

Ponadto w tym samym punkcie nie omówiono aktualnego stanu finansów FWK oraz przewidywanego stopnia jego wykorzystania.

(akta kontroli tom IV str. 7-14, 139-150, 307, 317-318, 448)

Z pięciu badanych przypadków, w dwóch (UD545 i UD4) rzetelnie uzupełniono pkt 3 OSR „Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?”, natomiast w 2 przypadkach wskazano na brak danych (UD299, UD315) z kolei w OSR dla projektu UC76 było to spowodowane tym, że w trakcie prac legislacyjnych nie dysponowano informacjami w zakresie tożsamyh rozwiązań w innych krajach.

W przypadku projektu UD299 w pkt 3 OSR, wpisano brak danych, chociaż Departament posiadał dane w tym zakresie. W prezentacji i notatce sporządzonej na potrzeby kierownictwa Ministerstwa¹⁵³ przedstawiono dane dotyczące stawek podatku akcyzowego w innych krajach UE, średnią unijną, porównano opodatkowania alkoholu etylowego, piwa, wina, napojów

¹⁵²Od wersji z 10 stycznia 2024r., w wersji z 27 grudnia 2023 r. w ogóle nie wykazano wpływu.

¹⁵³Tj. z 13 oraz 16 września 2021 r.

fermentowanych i wyrobów pośrednich w krajach UE oraz z państwami ościennymi oraz opodatkowanie z państwami UE wyrobów nowatorskich¹⁵⁴ i płynu do e-papierosów, przedstawiono też minimalną stawkę UE. Powyższe dane nie zostały wykorzystane w OSR, co było działaniem nierzetelnym. W przypadku projektu UD315 zapisano, że brak jest danych na temat czasowej obniżki akcyzy na paliwa silnikowe oraz wprowadzenia zwolnienia dla energii elektrycznej w innych krajach członkowskich OECD/UE, a materia ta nie jest regulowana w prawie wspólnotowym.

NIK zauważa, że w przypadku obu projektów (UD299, UD315) Departament na etapie uzgodnień wewnętrznych nie przekazał projektu do Departamentu Analiz Podatkowych, który w swojej właściwości miał wspieranie komórek organizacyjnych w zakresie opracowywania oceny skutków regulacji dołączanych do projektów aktów normatywnych w części dotyczącej rozwiązań funkcjonujących w innych krajach¹⁵⁵.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 576-581, 674-679; tom III str. 100-122, 182-246, 367-393, 435-439, 472-475; tom IV, str. 292, 298; tom V str. 396-409)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że odnośnie projektu UD299 to dane dotyczące wysokości stawek akcyzy można pozyskać ze stron internetowych Komisji Europejskiej, nie ma na nich jednak informacji na temat rozwiązań podobnych do zaproponowanej w projekcie ustawy mapy drogowej stanowiącej o istocie procedowanego rozwiązania, Departament nie dysponował też danymi w państwach OECD. W przypadku UD315 Departament nie dysponował wystarczającym czasem na wykonanie analiz bądź ich zlecenie. Zgodnie z Wyjaśnieniami do formularza OSR wskazanie rozwiązań w trzech krajach następuje jedynie tam, gdzie jest to możliwe. Projektów nie przekazano do uzgodnień z Departamentem Analiz Podatkowych na polecenie, za wiedzą i aprobatą kierownictwa Departamentu w uzgodnieniu z kierownictwem MF.

(akta kontroli tom III str. 140-160, 404-416)

W czterech projektach (UD299, UD315, UD4, UC76 – w zakresie rozwiązań na rzecz pomocy dla kredytobiorców) nie przedstawiono sposobu zmierzenia osiągnięcia celu ani nie ustalono mierników realizacji celów dla planowanych rozwiązań (zasada SMART), co jest niezgodne z celem dokonywania OW, która ma dostarczyć możliwie pełnej informacji na temat wybranego wariantu rozwiązania problemu oraz potencjalnych skutków jego wprowadzenia, stanowiąc jednocześnie narzędzie wspomagające podjęcie decyzji w zakresie przyjęcia proponowanego rozwiązania. (akta kontroli tom III str. 100-117,

182-205, 367-388, 435-439, 472-475; tom IV str. 7-14, 450)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że w przypadkach projektów UD299 i UD315 brak mierników i konkretnych efektów regulacji wynikał ze specyfiki regulowanej materii, natomiast w przypadku UD315 dodatkowo wpływ miał stosunkowo krótki okres obowiązywania projektowanych przepisów i rozchwiany rynek paliwowy i energetyczny. Ponadto zgodnie z Wyjaśnieniem do formularza oceny skutków regulacji, pkt 2, należy zwięźle opisać proponowane rozwiązanie problemu, oraz oczekiwane rezultaty ich wdrożenia, sformułowane w możliwie konkretny sposób, a w przypadkach w których jest to możliwe powinien być

¹⁵⁴Tj. wyroby będące: mieszaniną, w której składzie znajduje się tytoń lub susz tytoniowy oraz zawierające odrębnie płyn do papierosów elektronicznych, inne niż wyroby, o których mowa w art. 98 ust. 1 i art. 99 a ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym z dnia 6 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009 Nr 3, poz. 11), które dostarczają aerozol bez spalania mieszaniny;

¹⁵⁵Stosownie do § 29 a ust. 1-2 obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. FFIPR poz. 103), z późniejszymi zmianami. Dalej: zarządzenie MF w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów.

zgodny z zasadą SMART. W ocenie Zastępcy Dyrektora, w obu ww. przypadkach przedstawienie konkretnych mierników nie było możliwe z przyczyn obiektywnych. (akta kontroli tom III str. 140-160, 404-416)

W żadnym z OSR nie przedstawiono wyników analizy możliwych sposobów (opcji) realizacji celu, analizy kosztów i korzyści porównywanych opcji działania, analizy porównania opcji działania i rekomendacji najlepszej z nich, do czego obligowały Wytyczne OW i KP. W dokumencie tym przedstawiono natomiast rozwiązania w stosunku do jednej, już wybranej opcji działania/rozwiązania.

Na konieczność uzupełnienia OSR dla projektu UD4 w zakresie niewielkiego wykorzystania FWK wskazywał w piśmie 4 stycznia 2024 r. Minister rozwoju i Technologii zwracając uwagę, że: (...) *Materiał zarysowuje pewien stan wyjściowy – Fundusz Wsparcia Kredytobiorców jest mało wykorzystywany, chociaż ma do dyspozycji środki finansowe. Jakże są w związku z tym możliwości oraz jakie wiąże się z nimi skutki – jak wygląda pole wyboru?*

W uzupełnieniu do powyższego NIK zauważa, że w przekazanym do kontroli *Opracowaniu nt. funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców i możliwych modyfikacji Funduszu* wskazano, jako przyczyny niskiego wykorzystania środków Funduszu, nie tylko ograniczone grono kredytobiorców ze względu na „rygorystyczne” przesłanki do udzielania wsparcia ale także: zwrotny charakter udzielonego wsparcia, który w dalszej perspektywie może nawet kumulować problemy w spłacie kredytu i wsparcia; bardzo mała świadomość wśród kredytobiorców o możliwości skorzystania z wsparcia Funduszu, nieprecyzyjne zapisy ustawowe, niezrozumiałe dla kredytobiorców. W OSR dla projektu UD4 nie zidentyfikowano tych problemów, a tym samym nie analizowano innych niż legislacyjne, polegające na liberalizacji kryteriów do udzielenia wsparcia z FWK.

Dla wszystkich analizowanych projektów analiza kosztów i korzyści obejmowała tylko jedno rozwiązanie legislacyjne.

W ramach tych konkretnych rozwiązań, w przypadku projektu UD299 analizowano trzy opcje indeksacji akcyz, w przypadku UD545 analizowano alternatywne rozwiązania dotyczące ulgi dla młodych i jej stosowania. W każdym przypadku Departamenty dokonały rzetelnego obliczenia kosztów (UD315, UD545) lub korzyści (UD299) dla przyjętych rozwiązań na podstawie danych z systemów informatycznych MF, w tym baz podatkowych i danych fiskalnych. Określono pożądane rezultaty projektu ustawy, które były sformułowane w sposób jasny, konkretny, realistyczny i określony w czasie.

W przypadku UD299 przedstawiono prawdopodobny wzrost cen wyrobów akcyzowanych. Natomiast w OSR nie przedstawiono wpływu i skutków regulacji w ujęciu pieniężnym, niepieniężnym oraz niemierzalnym. Nie doprecyzowano na kogo i w jakim stopniu wpłyną proponowane zmiany legislacyjne, nie przedstawiono obciążeń regulacyjnych, nie opisano wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorców.

(akta kontroli tom II 1-23, 140-144, 514-516; tom III str. 100-117, 182-205, 241-247, 367-388, 419-420, 435-439, 472-475; tom IV, str. 29, 260, 334, 343, 348)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że fakt nieopisania wpływu i kosztów podmiotów i przedsiębiorców wynika z braku analiz w tym zakresie, a podniesiony problem w OSR wynikał z wiedzy notoryjnej. Nie zlecono wykonania analizy obciążeń regulacyjnych z braku wystarczającego czasu na takie opracowania.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu FN, rozwiązanie legislacyjne było jedynym możliwym rozwiązaniem w zakresie osiągnięcia celu jakim była pomoc

kredytobiorcom. Należy również zwrócić uwagę, że konieczność pilnego wprowadzenia przepisów dotyczących pomocy kredytobiorcom.

(akta kontroli tom III str. 140-160; tom IV, str. 343, 348)

W projekcie UD315 w OSR wskazano na wpływ projektu w ujęciu pieniężnym na duże przedsiębiorstwa oraz brak skutków dla sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz obywateli, rodzin i gospodarstw domowych. W ujęciu niepieniężnym zaznaczono pozytywny wpływ na wszystkie powyższe grupy, jednak bez doprecyzowania. W uzasadnieniu do projektu ustawy UD315 suma kosztów dla budżetu wprowadzenia obniżek oraz kosztów zwolnień, różni się od skutków finansowych przedstawionych w pkt 6 OSR „Wpływ na sektor finansów publicznych”. Było to działaniem nierzetelnym, NIK stoi na stanowisku, że dane w uzasadnieniu i OSR powinny być spójne.

(akta kontroli tom III 367-388, 435-455, 472-480)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że w uzasadnieniu wykazano tylko koszty dotyczące akcyzy i VAT od akcyzy (tj. dane przekazane przez Departament Podatku Akcyzowego), natomiast OSR zawiera również koszty wynikające z CIT od jst i podatku od sprzedaży detalicznej, za które odpowiadał Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier (tj. OSR zawiera zsumowane dane obu Departamentów). Obliczenia przygotowano na roboczo na podstawie danych z ZEFIRa. Z uwagi na zmianę terminów obowiązywania obniżonych stawek i brak obliczeń dotyczących CIT od jst i podatku od sprzedaży detalicznej, wartości nie są tożsame z wartościami wpisanymi do OSR. OSR był uzupełniony w zakresie CIT od JST i podatku od sprzedaży detalicznej przez Departament Podatków Sektorowych i Lokalnych poprzez udostępnienie OSR w EZD¹⁵⁶ w formacie do edycji.

(akta kontroli tom III str. 404-416)

W przypadku projektu UD545 wskazano skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian, w ujęciu pieniężnym dla rodzin, obywateli i gospodarstw domowych, w ujęciu niepieniężnym, wskazano na wpływ na duże przedsiębiorstwa oraz sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw tj. konieczność zaimplementowania zmian w systemach księgowo-płacowych. W ujęciu niepieniężnym wskazano wpływ na rodziny, obywateli, w tym osoby niepełnosprawne i starsze, oraz pozytywny wpływ na gospodarstwa domowe. Natomiast w OSR nie uwzględniono konieczności dostosowania systemu Twój e-PIT, POLTAX, formularzy interaktywnych w związku z procedowanymi zmianami, ani nie przedstawiono kosztów z tytułu dostosowania systemu Twój e-PIT do procedowanych zmian, nie przeprowadzono analizy w tym zakresie, co było działaniem nierzetelnym. Uwagi w tym zakresie na etapie uzgodnień wewnętrznych zgłaszała Departament Informatyzacji^{157 158} oraz Departament Poboru Podatków^{159 160}. Departament projektujący odpowiedział¹⁶¹, że nie uwzględniono uwag DI, gdyż nie wymaga ona uwzględnienia w projekcie, lecz na etapie przygotowania zmian w systemie POLTAX, formularzach interaktywnych i Twój e-PIT.

¹⁵⁶Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

¹⁵⁷Dalej: DI.

¹⁵⁸W dniu 4 kwietnia 2019 r. na etapie I tury uzgodnień wewnętrznych Departament Informatyzacji poinformował, że „zachodzi konieczność wprowadzenia nowego sposobu pisania reguł, w szczególności umożliwienie weryfikacji obliczenia podatku w zależności od wieku podatnika. Dotychczas obliczenia nie wymagały wykorzystywania żadnych informacji osobowych. Aby możliwa była weryfikacja poprawności wyliczeń należy przygotować odpowiednie zmiany w systemach (POLTAX, formularzach interaktywnych, usłudze Twój ePIT).” DI zwrócił uwagę na obszerny zakres tych prac.

¹⁵⁹Dalej: DPP.

¹⁶⁰W dniu 17 czerwca 2019 r. na etapie II tury uzgodnień wewnętrznych Departament Poboru Podatków poinformował, że wprowadzone projektem zmiany spowodują konieczność wprowadzenia modyfikacji w szeregu systemów KAS w szczególności Twój ePIT.

¹⁶¹W piśmie z 9 kwietnia 2019 r.

Zastępca Dyrektora DD oświadczyła, że uwaga DPP miała jedynie walor informacyjny, gdyż każda zmiana w podatku PIT, która dotyczy istotnych elementów tej daniny, wymaga dostosowania systemów Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶². Gdyby bowiem implementacja ulgi dla młodych w systemach KAS wymagała ponadstandardowych działań i nakładów, to Departament DPP (jako właściwy w sprawie) sam oszacowałby koszty tych zmian, co skutkowałoby ich uwzględnieniem w OSR. Wobec nieprzedstawienia tych kosztów uznano, że KAS (wzorem lat ubiegłych) dostosuje swoje systemy w ramach zasobów, którymi dysponuje, bez konieczności ich zwiększenia. W konsekwencji, bezprzedmiotowe było, aby Departament DD – wbrew opinii Departamentowi DPP (a dokładnie jej braku) sam analizował/szacował koszty zmian w systemach KAS.

W toku kontroli ustalono, że Departament Transformacji Cyfrowej 7 marca 2019 r. zlecił¹⁶³ Spółce Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. prace w obszarze e-PIT, koszt dotacji wyniósł łącznie 430,7 tys. zł w 2019 r. W zakresie wskazania dokładnych kosztów dostosowania e-PIT do zmian ustawy UD545 Departament Transformacji Cyfrowej wskazał, iż nie posiada tak szczegółowych danych.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 63-90, 107-109, 115-117, 120-123, 576-581, 674-679)

W przypadku projektu UD545 przy pierwotnie przyjętych założeniach¹⁶⁴ w piśmie przewodnim oraz OSR informowano¹⁶⁵, że projekt OSR jest zgodny z aktualizacją Programu konwergencji, stanowiącą część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019-2022, przyjętego przez RM w drodze uchwały w dniu 24 kwietnia 2019 r. (Dalej¹⁶⁶. NIK zauważa, że w WFPF na lata 2019-2022 r. przyjęto pierwotne założenia, że zwolnienie od tego podatku przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej, otrzymanych przez pracownika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł. Następnie zgodne z poleceniem PRM z 10 czerwca założenia projektu UD545 zostały zmienione i rozszerzone o umowy zlecenia oraz zwolnienie od tego podatku przychodów do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł¹⁶⁷. NIK zauważa, że różnica kosztów pomiędzy ww. wariantami, jak i odstępstwo od założeń prezentowanych w WFPF 2019-2022 wynosiło 754 mln zł rocznie.

NIK podkreśla, że mimo zmian założeń projektu ustawy w projektach dokumentów załączonych do wniosku o wpis do WPL RM¹⁶⁸, jak i na dalszych etapach procedowania, nie pojawiła się informacja, że projekt był niezgodny z założeniami z WFPF 2019-2022, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

¹⁶²Dalej: KAS.

¹⁶³Zleceniem nr DZI2.0722.48.2021 (DZT.0722.1.2019). Zgodnie z treścią pisma DPP4.0811.13.2024.2 z 16 lipca 2024 r.

¹⁶⁴Pierwotnie Departament DD przyjął założenia, że ulga dla młodych będzie dotyczyła przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej, otrzymanych przez pracownika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł.

¹⁶⁵W dniu 30 maja 2019 zgłoszono projekt z 30 maja 2019 (w piśmie przewodnim zaznaczono, że projekt jest zgodny z aktualizacją na 2019 r. Programu konwergencji stanowiącą część WFPF 2019-2022. Następnie 3 maja 2019 r. pismem BMI2.005.14.2019.3, w związku z opinią CAS z 31 maja 2019 r. przekazano zaktualizowane projekty dokumentów, w tym w pkt 2 OSR zawarto informację, że Zakres zmian jest zgodny z tegoroczną aktualizacją Programu konwergencji, stanowiącą część WFPF 2019-2022.

¹⁶⁶Uchwała nr 31 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019-2022 ogłoszona w Monitorze Polskim z dnia 15 maja 2019 r. poz. 429. Dalej: WFPF 2019-2022.

¹⁶⁷Zmiana zlecona przez PRM dotyczyła rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy - że ulga dla młodych będzie dotyczyła przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej oraz umów zlecenia, do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł.

¹⁶⁸Z dnia 11 czerwca 2019 r. znak BMI2.005.14.2019.4.

Skutkiem tego działania pod obrady RM 21 czerwca 2019 r. przekazano projekt niezgodny z Uchwałą RM nr 31 z dnia 24 kwietnia 2019 r. i nie poinformowano RM o tym fakcie.

Stanowisko NIK w tej kwestii potwierdzają uwagi w tym zakresie przekazane¹⁶⁹ przez Departament Budżetu Państwa¹⁷⁰ który wskazywał, że: „Łączny skutek powyższych zmian na stronę dochodową sektora finansów publicznych był szacowany na kwotę -10,429 mld zł w 2020 r. (ubytek dochodów) i w takiej też kwocie został on przyjęty na potrzeby opracowywania WFPF 2019-2022 oraz obliczenia kwoty wydatków w ramach stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) (ujemna kwota działań dyskrejonalnych). Jednocześnie należy wskazać, iż skutek jednego z elementów projektu dotyczący wprowadzenia zwolnienia od podatku dla pracowników w wieku do 26 lat (zgodnie z uprzednią wersją projektu) był szacowany na 1,7 mld zł. Obecna wersja projektu przewiduje jedynie wprowadzenie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz przychodów z umów zlecenia, otrzymanych przez podatnika do ukończenia 26 roku życia, które spowoduje uszczuplenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych o 2,454 mld zł rocznie od 2020 r., w tym dochodów budżetu państwa o 1,316 mld rocznie. Oznaczać to będzie wzrost ujemnej wartości działań dyskrejonalnych z tego tytułu w stosunku do poprzedniej wersji projektu o ok. 750 mln zł, a tym samym spadek kwoty wydatków, limitu wydatków oraz limitu wydatków dla budżetu państwa wynikających z SRW. Zgodnie z obecnie obowiązującym stanem prawnym wiązać się to będzie z koniecznością ograniczenia wydatków innych podmiotów objętych SRW o tożsamą kwotę (tj. 750 mln zł). Należy mieć na uwadze, iż wszelkie działania prowadzące do obniżenia dochodów budżetu państwa mogą prowadzić do jednoczesnego zmniejszenia przestrzeni wydatkowej, co wiązać się będzie z ograniczeniem możliwości finansowania przez Rząd zadań koniecznych do realizacji o charakterze gospodarczym lub społecznym, lub zwiększenia poziomu deficytu budżetu państwa, a tym samym naruszenia stabilności finansów publicznych.” Powyższa uwaga nie została uwzględniona w OSR.

Zastępca Dyrektora DD oświadczyła, że w OSR nie ma obowiązku powoływania się na WFPF. Wyjaśniła również, że otrzymała ustną dyspozycję od członka kierownictwa Ministerstwa nadzorującego Departament DD dotyczącą zawarcia informacji o WFPF 2019-2022 w dokumentach i OSR. Natomiast Zastępca Dyrektora nie wiedziała kto i na jakim etapie polecił wykreślić tę informację.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 38-47, 63-95, 390-391, 477-487, 585-586)

W przypadku projektu UD545 w OSR w pkt 6 „Wpływ na sektor finansów publicznych” przedstawiono skutki finansowe ustawy w okresie 10 lat od jej wejścia w życie, w tym ujemny skutek na dochody jst: -474 mln zł w roku 2019, a od roku 2020 i w latach kolejnych -1138 mln zł rocznie, łącznie - 11854 mln zł rocznie. W uzasadnieniu oraz OSR opisano działania uszczelniające system podatkowy z lat 2016-2017¹⁷¹, przedstawiono wzrost wpływów z podatku

¹⁶⁹W piśmie z dnia 16 czerwca 2019 r.

¹⁷⁰Dalej: BP.

¹⁷¹W OSR (wersja na RM z 21 czerwca 2019 r.) zapisano, że Wzrost wpływów z PIT i CIT to wynik zarówno dobrej sytuacji makroekonomicznej, jak również szeregu działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych, ograniczających straty z tytułu oszustw oraz unikania opodatkowania. Podjęte zostały bowiem nowe działania mające na celu odbudowę strumienia dochodów podatkowych i uszczelnienie systemu podatkowego. Do tych działań zaliczyć można między innymi publikowanie ostrzeżeń przed optymalizacją podatkową, wprowadzenie dla wszystkich podatników prowadzących działalność systemu miesięcznego raportowania sprzedaży i zakupów Jednolity Plik Kontrolny (JPK) czy też wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Podjęto również szereg działań legislacyjnych w obszarze podatków dochodowych mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zmiany w tym zakresie wprowadzono m.in. (1) ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób

PIT w 2018 r. w porównaniu do roku 2015. Natomiast zdaniem NIK nie wskazano źródła finansowania projektowanych rozwiązań, co było niezgodne art. 50 ust. 2 ufp, który stanowi, że projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jst wymaga określenia wysokości skutków tych zmian oraz wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁷².

Stanowisko NIK w powyższej kwestii potwierdzają zbieżne, krytyczne uwagi przekazywane zarówno na etapie uzgodnień wewnętrznych w MF, jak i konsultacji publicznych i opiniowania. Zagadnienie uszczuplenia dochodów jst było poruszane przez Departament projektujący w notatce z 7 marca 2019 r. dla Minister Finansów *„Jako źródło sfinansowania ubytku dochodów, w tym dochodów jst można wskazać wzrost bieżących dochodów podatkowych, będący efektem m.in. redukcji szarej strefy, uszczelnienia podatków, w tym podatku CIT. Alternatywą jest zmiana przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego np. poprzez podwyższenie wskaźników udziałów jst we wpływach z podatku PIT.”* NIK zauważa, że nie uwzględniono podwyższenia wskaźnika udziałów jst we wpływach z podatku PIT. Ponadto na etapie uzgodnień wewnątrz Ministerstwa Departament Finansów Samorządu Terytorialnego¹⁷³ wobec pierwotnej wersji projektu w dniu 5 kwietnia 2019 r. przekazał następującą uwagę: *„Brak wskazania sposobu uzupełnienia ubytku dochodów z tytułu wpływów z PIT, które to źródło dochodowe jest jednym z najważniejszych w katalogu dochodów jst może mieć wpływ na realizację zadań ustawowo przypisanych samorządom. Jednostki samorządu terytorialnego domagać się będą rekompensaty z tego tytułu. W związku z tym, OSR i Uzasadnienie wymagają uzupełnienia w tym zakresie (wskazania źródła sfinansowania ubytku dochodów jst). Odnosząc się do informacji, zawartej w pkt 6 OSR – źródła finansowania, należy stwierdzić, że przedstawiony wzrost dochodów z tytułu PIT i CIT w latach 2017 i 2018 nie stanowi wyczerpującego uzasadnienia dla tak znacznego zmniejszenia dochodów samorządów z tytułu udziału w PIT, ponadto dotyczy ubiegłych lat. Departament ST poddaje pod rozagę wzmocnienie tej części OSR poprzez wskazanie tych zmian, które w sposób trwały wpłynęły na zwiększenie dochodów jst. Ponadto Departament ST sygnalizuje, że zmniejszenie dochodów samorządu z tego tytułu może mieć wpływ na spełnienie relacji, wynikających z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, tj. zasady zrównoważenia budżetu i wskaźnika spłaty zadłużenia. Z szacunków Departamentu ST wynika, iż w przypadku wprowadzenia proponowanych zmian, zwiększy się liczba jst, które nie spełnią relacji z art. 243 w warunkach roku 2020 – z 21 jst (obecnie) do 81 jst (po zmianach) oraz relacji z art. 242 w warunkach roku 2020 – z 3 jst (obecnie) do ok. 50 jst (po zmianach). Jednostki samorządu terytorialnego, które nie spełnią tych relacji, nie będą mogły uchwalić budżetu.”* Powyższa uwaga została przekazana ponownie przez Departament ST w II turze uzgodnień wewnętrznych, po zmianie założeń ustawy, pismem z 12 czerwca 2019 r. - jak wskazano w OSR *„projektowana regulacja wpłynie na zmniejszenie dochodów jst łącznie w wysokości 11 854 mln zł, zamieszczona pod tabelą pkt 6 OSR informacja o wzroście wpływów podatków PIT i CIT w ostatnim okresie, nie wypełnia dyspozycji art. 50 ufp. W związku z tym należy liczyć się z negatywnym odbiorem*

prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 780), (2) ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. poz. 1550) oraz (3) ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. poz. 2175). Prowadzone przez resort działania w sposób trwały wpłynęły na zwiększenie dochodów, w tym dochodów jst, z tytułu podatków dochodowych.

¹⁷²Dalej: KWRIST.

¹⁷³Dalej: ST.

tej regulacji przez samorządy.” Powyższa uwaga nie została uwzględniona w wersji OSR przekazanej 21 czerwca 2019 r. na RM.

Brak wskazania źródeł finansowania ustawy zgłaszały również jst. Zgodnie z Protokołem z posiedzenia KWRiST z 26 czerwca 2019 r. projekt uzyskał negatywną opinię, w dokumencie zapisano, że strona samorządowa, z uwagi na skutki finansowe, które projekt wywołuje oraz brak informacji o rekompensacie ubytków nie może projektu zaopiniować pozytywnie. W toku konsultacji publicznych i opiniowania uwagi przekazały: Urząd Marszałkowski Województwa: Dolnośląskiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Zachodniopomorskiego, Unii Metropolii Polskich – które dotyczyły m.in.: postulatu zrekompensowania jst ubytku dochodów w związku z wejściem w życie projektowanych rozwiązań oraz, że przepisy ustawy nie powinny wchodzić w życie z trakcie roku budżetowego, na który samorządy mają już ustalone budżety i są w trakcie ich realizacji. W sporządzonym przez Departament DD raporcie z konsultacji, opublikowanym 26 czerwca 2019 r. zapisano, że stosownie do art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jst mogą ubiegać się o dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym oraz dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 147-150, 213-214, 477-487, 585-586;
tom III str. 16-33, 67-99)

Zastępca Dyrektora DD oświadczyła, że zgodnie z decyzjami ówczesnego Kierownictwa MF wystarczającym w OSR było wskazanie, że dzięki działaniom uszczelniającym system podatkowy nastąpił wzrost dochodów budżetu państwa oraz jst. W OSR zamieszczono szczegółowe informacje o zwiększonych wpływach z podatków PIT i CIT, szczególnie w 2018 r. Zdaniem Zastępcy Dyrektora wzrost dochodów był na tyle duży, że zabezpieczał przewidywany spadek wpływów z podatku PIT po wejściu w życie ulgi dla młodych.

(akta kontroli tom II str. 63-95)

Nie kwestionując tezy przedstawionej w OSR dotyczącej uszczelniania systemu podatkowego i zwiększenia dochodów jst w latach 2016-2018, NIK zauważyła, że w uzasadnieniu i OSR nie odniesiono się do ww. uwag, nie wskazano źródła finansowania projektowanych rozwiązań, które wypełniałyby dyspozycję art. 50 ust. 2 ufp, nie przedstawiono sposobu rekompensaty ubytku dochodów dla jst. W przypadku projektu UD545 w pkt 5 OSR dotyczącym informacji o przeprowadzonych konsultacjach, poinformowano, że projekt przekazano do 13 podmiotów mimo, że faktycznie pismo¹⁷⁴ skierowano do 10 podmiotów, co świadczy o niezaktualizowaniu danych zawartych w OSR. Było działaniem nierzetelnym, błędem formalnym i zdaniem NIK nie miało wpływu na przebieg konsultacji publicznych.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 477-487, 552-554, 585-586)

W żadnym z projektów (UD299, UD315, UD545, UC76 i UD4) nie załączono do OSR obliczeń skutków proponowanej regulacji, nie zamieszczono załączników, dokumentów źródłowych, analiz, baz danych, które wykorzystano w procesie oceny wpływu. Było to niezgodnie z treścią wyjaśnień z załącznika do OSR (pkt 6), który stanowi, że jeżeli obliczenia zostały wykonane na podstawie opracowania własnego, należy je przedstawić w formie załącznika oraz wskazać to opracowanie w pkt 13.

Zastępca Dyrektora DAG oświadczył, że zgodnie z wyjaśnieniami z załącznika do pkt 13 OSR, załączenie dodatkowych dokumentów jest opcjonalne.

¹⁷⁴Znak pisma DD3.8200.1.2019 z dnia 11 czerwca 2019 r.

Obliczenia były wykonywane pod presją czasu na terminowe przygotowanie i procedowanie całego projektu miały charakter roboczy i z tego powodu zrezygnowano z ich załączenia do OSR (UD299, UD315).

Zastępca Dyrektora Departamentu DD wyjaśniła, że w przypadku UD545 ograniczono się do wskazania zawartości systemów, do powszechnie znanych, składanych przez osoby fizyczne dokumentów podatkowych. Nie wydawało się konieczne podawanie nazw systemów informatycznych i baz danych, które nie są znane osobom spoza resortu. Wydawało się to być informacją bardziej precyzyjną i zrozumiałą dla odbiorców. Oszacowany skutek finansowy jest równoznaczny z wysokością podatku młodych podatników, wskazane w opisie w pkt 6 OSR informacje, w ocenie Departamentu, uzasadniały brak dodatkowych załączników wyjaśniających sposób wyliczenia tej wielkości.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, odnośnie projektu UC76, że w zakresie OSR, która dotyczy wdrożenia prawa UE, nie sporządzano wskazanych dokumentów, dlatego nie były one załączane do OSR. Dokumentami źródłowymi były dyrektywy i rozporządzenia publikowane w Dzienniku Urzędowym UE. Jednocześnie wraz z poszerzaniem zakresu projektowanych przepisów, tam gdzie to było możliwe wskazywane były źródła danych o podmiotach, na które oddziałuje projekt.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 63-95, 477-487, 585-586; tom III str. 140-160, 182-223, 404-416, 435-439, 472-476; tom IV str. 225, 236-236)

Na pięć badanych projektów tylko w przypadku (UD545) określono plan przeprowadzenia ewaluacji ustawy. W OSR określono trzy mierniki i czas jej przeprowadzenia, co było zgodne z Wytycznymi OW i KP w tym zakresie.

W OSR dla dwóch projektów (UD299, UD315) zapisano, że zostanie przeprowadzona wyłącznie ewaluacja punktowa na wewnętrzne potrzeby Ministra Finansów, przy czym nie wskazano mierników na potrzeby ewaluacji, nie opisano kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie celu regulacji. W OSR dla projektów UD4¹⁷⁵ i UC76 (w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców¹⁷⁶) nie zaplanowano przeprowadzenia ewaluacji, ograniczając się do przedstawienia informacji o możliwości monitorowania stopnia wykorzystania wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców przez BGK oraz wakacji kredytowych przez Komisję Nadzoru Finansowego¹⁷⁷ (UD4). W OSR dla tych projektów nie określono mierników, pozwalających na dokonanie oceny, czy cele projektowanych rozwiązań zostały osiągnięte, nie opisano kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie celu na potrzeby ewaluacji.

Na konieczność opracowania mierników, zarówno w odniesieniu do zmian kryteriów dostępu do FWK jak i proponowanych wakacji kredytowych wskazywali w 2024 r. w ramach procedowania projektu UD4 Koordynator OSR w KPRM¹⁷⁸ oraz Minister Rozwoju i Technologii¹⁷⁹, który dodatkowo zwrócił uwagę, że w OSR nie wskazano skutków jakie ma umożliwić/spowodować ustawa. Do opracowania mierników zobowiązują również „Wytyczne

¹⁷⁵W pierwotnej wersji z dnia 27 grudnia 2023 r.

¹⁷⁶W OSR dla projektu UC76 (wersja z maja 2022 r.) przewidziano natomiast waluację w części dotyczącej implementacji przepisów UE i finansowania społecznościowego: KNF przed upływem 2 lat obowiązywania ustawy (upływa 29 lipca 2024r.), przedstawi ministrowi analizę zasadności dalszego utrzymywania obowiązku przekazywania KNF arkuszy kluczowych informacji inwestycyjnych na 7 dni przed rozpoczęciem oferty, wskazano również że stosownej ewaluacji rozporządzenia 2020/1503 dokona Komisja Europejska, wraz ze wskazaniem ewentualnej potrzeby nowelizacji tego rozporządzenia.

¹⁷⁷Dalej także: KNF.

¹⁷⁸Pismo z 3 stycznia 2024 r. znak: RCA.0610.128.2023

¹⁷⁹Pismo z 4 stycznia 2024r. znak: DM-II.0220.1.2023

do przeprowadzania Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”.

(akta kontroli tom I str. 317-319; tom II str. 1-23, 576-581, 674-679;
tom III str. 100-122, 182-205, 367-388, 435-439, 472-475;
tom IV str. 140-160, 404-416; tom V str. 7-14, 29, 225, 235)

Zastępca Dyrektora DAG wyjaśniła, że w przypadku UD299 i UD315 wynikało to ze specyfiki regulowanej materii, Wyjaśnienia do formularza OSR do pkt 12 przewidują taką sytuację. W obu przypadkach przedstawienie konkretnych mierników nie było możliwe z obiektywnych przyczyn. Departament DAG na bieżąco monitoruje, za okresy miesięczne, i analizuje wpływy budżetowe z tytułu akcyzy od wyrobów akcyzowych, w tym także od tych będących używkami. Ponadto w przypadku UD315 brak mierników i konkretnych efektów regulacji wynikał ze specyfiki regulowanej materii, stosunkowo krótkiego okresu obowiązywania projektowanych przepisów i rozchwieanego rynku paliwowego i energetycznego.

(akta kontroli tom III str. 140-160, 404-416; tom IV str. 7-14, 29, 225, 235)

W toku uzgodnień, opiniowania i konsultacji OSR dla projektu UD4 został uzupełniony¹⁸⁰ o wskazanie, że BGK przekazuje kwartalną informację o wykorzystaniu środków FWK ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, który przedstawia sejmowej komisji właściwej do spraw instytucji finansowych roczną informację dotyczącą funkcjonowania Funduszu, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następnego. Zapisano również: „przewiduje się, że w zakresie FWK miernikiem będzie liczba kredytobiorców, którym przyznano wsparcie, i stan Funduszu, natomiast w zakresie wakacji kredytowych – liczba kredytobiorców, którzy skorzystają z tego instrumentu, i wartość portfela kredytowego objętego wakacjami kredytowym”. Jednocześnie W OSR nie wskazano wartości dla przyjętego miernika, której osiągnięcie oznaczałoby osiągnięcie celów ustawy.

(akta kontroli tom IV str. 180-192, 225, 235)

W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn niezaplanowania ewaluacji dla projektu UC76 (w części dotyczącej pomocy kredytobiorcom) Zastępca Dyrektor Departamentu FN wyjaśnił, m.in., że nadzór bankowy jest sprawowany przez KNF, która w latach 2022/2023 jak i w roku 2024 monitoruje skalę korzystania przez kredytobiorców z wakacji kredytowych oraz wysokości kosztów ponoszonych w związku z tym przez kredytodawców. W sprawozdaniu z działalności UKNF oraz KNF w 2022 r. wskazano m.in., że w związku z wejściem w życie ustawy o finansowaniu społecznościowym (...) UKNF rozpoczął monitorowanie skali korzystania przez kredytobiorców z wakacji kredytowych oraz wysokości kosztów ponoszonych w związku z tym przez kredytodawców. Na koniec 2022 r. liczba złotych kredytów, dla których banki pozytywnie rozpatrzyły wniosek o wakacje kredytowe wynosiła 1,05 mln. Kredyty objęte wakacjami kredytowymi stanowiły 53,6% liczby oraz 67,8% wartości wszystkich złotych kredytów mieszkaniowych. Łączny koszt wakacji kredytowych ujęty w wyniku finansowym i/lub kapitałach banków wynosił na koniec 2022 r. 13,41 mld zł.

(akta kontroli tom IV str. 226, 237)

2.1.3. Wewnętrzny proces legislacyjny w MF

Wszystkie badane projekty (UD299, UD315, UD545, UC76, UD4) były procedowane z naruszeniem wewnętrznych procedur dotyczących trybu postępowania legislacyjnego w MF, określonych w Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. a następnie w Schemacie procesu legislacyjnego z 2022 r. projektu ustawy opracowywanego w MF z 2022 r.

¹⁸⁰Wersja z 28 lutego 2024 r.

Jednoczenie w przypadku wszystkich badanych projektów departamenty projektujące, stosownie do wymogów wynikających z regulacji wewnętrznych, przed skierowaniem projektu poza MF, do uzgodnień zewnętrznych albo zaopiniowania, przekazywały projekt ustawy wraz z OSR i uzasadnieniem do Departamentu Prawnego w celu uzyskania akceptacji dla tych dokumentów i uzyskania potwierdzenia pod względem prawnym i redakcyjnym. Dotyczyło to wszystkich kolejnych etapów procesu legislacyjnego, na których opracowywano, uzupełniano lub korygowano projekty ustaw, uzasadnień do nich i OSR.

W przypadku projektu UD315 w ogóle nie przeprowadzono uzgodnień wewnętrznych, co było niezgodne z § 5 ust. 1 ww. Instrukcji, zgodnie z którym projekt dokumentu, po jego zaakceptowaniu przez członka Kierownictwa Ministerstwa nadzorującego departament projektujący, jest przekazywany do uzgodnień wewnątrzresortowych do jednostek opiniujących, z których zakresem działania wiążą się projektowane regulacje.

Projektu UD299 nie przekazano do uzgodnień z Departamentem Analiz Podatkowych, który stosownie do § 29 a ust. 2 pkt 4) zarządzenia MF w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów realizował zadania z zakresu wspierania komórek organizacyjnych w zakresie opracowywania oceny skutków regulacji dołączanych do projektów aktów normatywnych w części dotyczącej rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. Skutkiem tego zaniechania, w pkt 3 OSR dla projektu ustawy nie przedstawiono sposobu rozwiązania problemu w innych krajach, co było działaniem nierzetelnym. Danych tych nie przedstawiono również w ww. OSR projektu UD315, dla którego w ogóle nie przeprowadzono uzgodnień wewnętrznych.

(akta kontroli tom II str. 24-33; tom III str. 118-122, 389-393)

Zastępca Dyrektora DAG oświadczyła, że projektu UD315 nie przekazano do uzgodnień wewnętrznych na polecenie i za aprobatą kierownictwa Departamentu w uzgodnieniu z kierownictwem MF. Pismo przekazujące projekt na RM z prośbą o procedowanie go w trybie obiegowym podpisał Minister, co w ocenie Zastępcy Dyrektora było jednoznaczne z zaakceptowaniem zastosowanej wcześniej procedury i wyrażeniem zgody na jego dalsze procedowanie. W zakresie nieprzekazania projektu UD299 do Departamentu Analiz Podatkowych, Zastępca Dyrektora oświadczyła, że wszystkie czynności dotyczące projektu, ich zakres i terminy procedowania odbywały się za wiedzą i aprobatą nadzorującego Departament członka kierownictwa MF.

(akta kontroli tom III str. 140-160, 404-416)

W przypadku projektu UC76 nie przeprowadzono uzgodnień wewnątrzresortowych w trybie określonym w Instrukcji z 2010 r. w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców, po uzupełnieniu projektu o rozwiązania w tym zakresie wprowadzone na podstawie wniosku Ministra Finansów o aktualizację wpisu do WPL RM z 6 maja 2022 r. W pozostałym zakresie, tj. w zakresie regulacji odnoszących się do finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych, objętych wnioskiem o wpis do wykazu z dnia 9 lutego 2021 r. uzgodnienia wewnątrzresortowe zostały przeprowadzone prawidłowo, a w procesie tym uczestniczyło 10 departamentów merytorycznych w MF.

W przypadku projektu UD4 nie przeprowadzono uzgodnień wewnątrzresortowych w trybie określonym w Schemacie procesu legislacyjnego z 2022 r.

W ramach prac nad obydwoma projektami, tj. UC76 (w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) i UD4 pozyskano natomiast w trybie roboczym dane

z Departamentu Polityki Makroekonomicznej stanowiące wkład do modyfikowanych formularzy OSR.

(akta kontroli tom IV str. 392-398,435-440; tom V str. 24-68)

Zastępca Dyrektora Departamentu FN, oświadczył m.in. że projekt UC76 był przedmiotem pilnych konsultacji przeprowadzonych z Departamentem Prawnym 10 maja 2022 r., a także roboczych konsultacji z Departamentem Podatków Dochodowych, pod kątem potencjalnego zmniejszenia wpływów z podatku CIT, jako danych niezbędnych do uzupełnienia formularza OSR. Przepisy dotyczące wakacji kredytowych nie stanowiły implementacji prawa UE, zatem nie było konieczności ich konsultowania z Departamentem właściwym w tym zakresie – Departamentem Współpracy Międzynarodowej. Zastępca Dyrektora wyjaśnił również, że zauważenia wymaga, że przywołane zarządzenie nie rozstrzyga wprost o konieczności przeprowadzenia ponownych uzgodnień wewnętrznych po każdej zmianie projektu ustawy, co więcej nie odnosi się do ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. Przyjmując zasadę, że każda zmiana projektu aktu normatywnego wymagałaby przeprowadzenia ponownych uzgodnień wewnętrznych (tak naprawdę ponownego rozpoczęcia prac nad danym aktem prawnym) prowadziłaby do konieczności ponownego przeprowadzania uzgodnień wewnętrznych po każdym z etapów rządowego procesu legislacyjnego (np. Komitecie ds. Europejskich, Komitecie Stałym Rady Ministrów, czy komisji prawniczej), a na pewno nie wynika to z Zarządzenia nr 6/PR/2010). Odnośnie projektu UD4 wyjaśnił, że projekt ustawy, jako nie dotyczący spraw będących we właściwości innych departamentów w Ministerstwie Finansów, był przedmiotem pilnych konsultacji z Departamentem Prawnym, przeprowadzonych 15 grudnia 2023 r. Mając na uwadze, że projekt nie stanowił implementacji prawa unijnego, nie było konieczności przeprowadzania uzgodnień z Departamentem Współpracy Międzynarodowej. (akta kontroli tom IV str. 202, 205, 392-398,435-440)

NIK zauważa, że procedowanie projektów dokumentów, polegające na roboczym pozyskiwaniu informacji od właściwych departamentów MF nie spełniało wymogów formalnych, dla wewnętrznego opiniowania, określonych w Instrukcji z 2010 r. oraz Schemacie procesu legislacyjnego z 2022 r. tj. nie sporządzono formalnego pisma kierującego projekt dokumentu do uzgodnień wewnątrzresortowych, a także nie wskazano terminu na zajęcie stanowiska, który w przypadku projektu ustawy nie powinien być krótszy niż 7 dni. Jednocześnie fakt pozyskiwania danych na potrzeby opracowania OSR z Departamentu Polityki Makroekonomicznej, czy też Departamentu Podatków Dochodowych świadczy, że w MF funkcjonowały komórki organizacyjne właściwe merytorycznie dla spraw objętych ww. projektami ustaw, a tym samym do uczestnictwa w konsultacjach. Na zasadność poddania projektu ustawy opiniowaniu przez Departament Podatków Dochodowych wskazuje, również to, że zapisy OSR wskazywały, że projektowane regulacje mogą mieć wpływ na poziom dochodów sektora finansów publicznych z tytułu zmniejszenia wpływów z podatku CIT płaconego przez podmioty sektora bankowego, a więc poruszały zagadnienia należące do właściwości tego Departamentu.

Odnosząc się do argumentacji odnośnie braku potrzeby powtarzania procesu konsultacji w przypadku każdej kolejnej zmiany ustawy, NIK zauważa, że zmiana o której mowa (UC76), nie była zmianą przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań (uprzednio uzgodnionych i zaopiniowanych), a stanowiła istotne rozszerzenie zakresu przedmiotowego projektu ustawy o finansowaniu społeczeństwem dla przedsięwzięć gospodarczych, m.in. poprzez wprowadzenie nowego mechanizmu w postaci tzw. wakacji kredytowych, w wyniku czego katalog podmiotów, na które oddziałuje projekt uległ rozszerzeniu m.in. o banki, banki

spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, sądy, kredytobiorców, a wartość wsparcia dla kredytobiorców oszacowana została na ok. 3 mld zł rocznie¹⁸¹. W efekcie tytuł projektu został zmieniony, otrzymując brzmienie: ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych oraz o pomocy kredytobiorcom. Zdaniem NIK, pomimo braku jednoznacznych wymogów formalnych w tym zakresie, charakter wprowadzonych zmian uzasadniał konieczność przeprowadzania konsultacji wewnątrzresortowych. Należy mieć przy tym na uwadze, że Minister Finansów nie zrezygnował w tym przypadku z uzgodnień i opiniowania zewnętrznego, co potwierdza stanowisko NIK w tym zakresie.

W przypadku projektów UD299 i UD545 przeprowadzono uzgodnienia wewnętrzne w Ministerstwie, jednak niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami MF skrócono ich termin. Dla projektu UD545 wyznaczono termin uzgodnień: I tura: pięć dni roboczych¹⁸², II tura: cztery dni robocze¹⁸³, w przypadku projektu UD299: pięć dni roboczych¹⁸⁴, natomiast zgodnie z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r., termin na zajęcie stanowiska powinien być nie krótszy niż 7 dni w przypadku projektów ustaw. Mimo skrócenia ww. terminów, w pismach przewodnich nie zamieszczono szczegółowego uzasadnienia jego skrócenia (UD299) lub uzasadnieniem był bliski termin wejścia w życie ustawy (UD545), co było niezgodne z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r., zgodnie z którym w szczególnie uzasadnionych przypadkach, departament projektujący mógł wyznaczyć krótszy termin, podając w piśmie przewodnim uzasadnienie dla jego skrócenia.

Ponadto w przypadku projektu UD545 przekazano projekt do uzgodnień międzyresortowych¹⁸⁵, opiniowania¹⁸⁶ i konsultacji publicznych¹⁸⁷, oraz przekazano zaktualizowane Zgłoszenie do WPL RM¹⁸⁸, a następnie do Sekretarza SKRM¹⁸⁹, jeszcze przed upływem terminu wyznaczonego na zgłaszanie przez departamenty merytoryczne uwag w ramach uzgodnień wewnętrznych. Było to niezgodne z § 8 ust. 1 i § 11 ust. 1 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r., zgodnie z którymi skierowanie projektu do uzgodnień zewnętrznych albo opiniowania wymagało uprzedniego zakończenia uzgodnień wewnątrzresortowych.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w przypadku UD545 żadna uwaga przekazana przy ponownym opiniowaniu (w czerwcu) przez Departamenty MF nie została w pełni uwzględniona, co zdaje się wskazywać, że uzgodnienia wewnętrzne w MF nie spełniły swojej roli i miały charakter pozorny.

(akta kontroli tom II str. 24-33, 202-206-222, 506-510, 582-595;
tom III str. 118-122)

Zastępca Dyrektora DAG odnośnie projektu UD299 oświadczyła, że czynności w tym zakresie odbywały się za wiedzą i aprobatą nadzorującego Departament członka kierownictwa MF. Zastępca Dyrektora DD odnośnie UD545 oświadczyła, że uzgodnienia wewnętrzne zostały przeprowadzone raz w kwietniu 2019 r.

¹⁸¹Według OSR z dnia 6 maja 2022 r. Wartość wsparcia w kolejnych OSR ulegała zmianie.

¹⁸²Znak pisma DD3.8200.2.2019 z 29 marca 2019 r. wyznaczono termin od 29 marca (godz. 16.57) do 5 kwietnia 2019 r. tj. 5 dni roboczych.

¹⁸³Znak pisma DD3.8200.2.2019 z 11 czerwca 2019 r. wyznaczono termin od 11 czerwca do 14 czerwca 2019 r.

¹⁸⁴Znak pisma PA1.8100.6.2021 z 24 września 2021 r. wyznaczono termin od 24 do 29 września 2021 r.

¹⁸⁵Dnia 11 czerwca 2019 r., pismem znak: DD3.8200.2.2019.

¹⁸⁶Dnia 11 czerwca 2019 r., pismem znak: DD3.8200.1.2019.

¹⁸⁷Dnia 11 czerwca 2019 r. pismem znak: DD3.8200.2.2019.

¹⁸⁸Znak pisma BMI2.005.14.2019.4 z dnia 11 czerwca 2019 r. przekazane do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu.

¹⁸⁹Pismo bez znaku z 13 czerwca 2019 r.

Właściwe uzgodnienia realizowała I tura uzgodnień wewnętrznych, zatem twierdzenie, że do uzgodnień zewnętrznych projekt ustawy został wysłany przed zakończeniem uzgodnień wewnętrznych, jest nieprawdziwe i wprowadza w błąd. W piśmie przekazującym podano najważniejszy argument uzasadniający skrócenie terminu na zgłoszenie uwag, co nie wymagało dodatkowych wyjaśnień. (akta kontroli tom II str. 63-95; tom III str. 140-160)

W przypadku projektu UD545 nie sporządzono protokołu rozbieżności ani nie poinformowano zainteresowanych komórek o przyczynach nieuwzględnienia uwag (szczegółowy opis w punkcie 2.1.4 wystąpienia pokontrolnego) przekazanych w ramach opiniowania wewnątrzresortowego przez Departamenty w MF w tym uwag: Departamentu Informatyzacji¹⁹⁰ i Departamentu Poboru Podatków¹⁹¹ (dotyczących konieczności dostosowania systemu Twój e-PIT, POLTAX, formularzy interaktywnych w związku z procedowanymi zmianami), uwag Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego¹⁹² (dotyczących braku wskazania sposobu uzupełnienia ubytku dochodów z tytułu wpływów z PIT lub rekompensaty dla jst, i niewypełnienia dyspozycji art. 50 ufp) oraz uwag Departamentu Budżetu Państwa¹⁹³ (dotyczących niezgodności projektu z założeniami z WPPF 2019-2022), co było niezgodne z § 11 ust. 1 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. (akta kontroli tom II str. 24-33, 202-206-222, 506-510, 582-595)

Zastępca Dyrektora DD oświadczyła, że w ocenie Departamentu DD komórki organizacyjne MF nie zgłosiły uwag wymagających sporządzenia dla nich protokołu rozbieżności. Uwaga dostosowania systemów informatycznych dotyczyła kwestii niewymagających uregulowania w procedowanym projekcie. Uwaga finansowania jst nie mogła być uznana za rozbieżność, została uwzględniona zgodnie z zaleceniami ówczesnego Kierownictwa MF, poprzez zamieszczenie w OSR informacji o zwiększonych wpływach podatkowych z PIT i CIT, szczególnie w 2018 r. Niezależnie od powyższego, wszelkie kwestie, które budziły wątpliwości lub dotyczyły spraw wrażliwych społecznie (a za takie należy niewątpliwie uznać uwagi podnoszone przez samorząd terytorialny), były omawiane na spotkaniach kierownictwa DD z członkiem Kierownictwa MF nadzorującym Departament DD. Decyzje co do nieuwzględnienia lub uwzględnienia poszczególnych uwag zapadały zatem przy udziale i akceptacji ówczesnego Kierownictwa MF. Część z nich mogła być również omawiana na posiedzeniu Kierownictwa MF w dniu 20 maja 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 63-95)

2.1.4. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM

W przypadku wszystkich pięciu badanych projektów Minister złożył¹⁹⁴ do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o wpisanie projektu do WPL RM, sporządzone na właściwym formularzu zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹⁵ na stronie podmiotowej KPRM, do których załączono OSR. Wnioski zostały rozpatrzone, a projektom nadano numery w WPL RM.

¹⁹⁰Pismo z dnia 4 kwietnia 2019 r.

¹⁹¹Pismo z dnia 17 czerwca 2019 r.

¹⁹²Pismo z dnia 5 kwietnia 2019 r. oraz 12 czerwca 2019 r.

¹⁹³Pismo z dnia 16 czerwca 2019 r.

¹⁹⁴W przypadku projektów UD545, UC76 i UD4 ponawiano wniosek o wpis lub dokonywano aktualizacji wniosków o wpis, odpowiednio: cztery razy (16 kwietnia, 30 maja 2019 r., 3 czerwca 2019 r., 11 czerwca 2019 r.), dwa razy (31 maja 2021 r. oraz 6 maja 2022 r.), dwa razy (9 lutego 2024 r. oraz 1 marca 2024 r.).

¹⁹⁵Dalej: BIP.

Cztery wnioski (poza wnioskiem dotyczącym projektu, który otrzymał numer UD4) nie zawierały wszystkich informacji, o których mowa w § 25 a ust. 3 Regulaminu pracy RM, tj. wnioski te nie określały: oddziaływania na życie społeczne nowych regulacji prawnych, spodziewanych skutków i następstw projektowanych regulacji prawnych oraz sposobów mierzenia efektów nowych regulacji prawnych.

Było to spowodowane tym, iż wzór formularza znajdujący się stronach BIP KPRM w okresach w których sporządzano wnioski, nie zawierał wszystkich elementów, o których mowa w § 25 a ust. 3 Regulaminu pracy RM, a więc z przyczyn niezależnych od komórek projektujących w MF. Aktualizacja wzoru formularza nastąpiła w grudniu 2023 r.

(akta kontroli tom II, str. 1-23, 34-37, 63-90, 390-421, 267-279, 443-487, 517-543; tom III str. 100-117, 123-125, 140-160, 267-280, 367-388, 394-397, 404-416, 428-439; tom IV str. 399; tom V str. 7-9)

2.1.5. Opinia koordynatora OSR

Cztery z pięciu badanych projektów (UD299, UD545, UC76¹⁹⁶ oraz UD4) przekazano do opinii Koordynatora ds. OSR w KPRM. W przypadku projektu UD315, z powodu wagi i pilności procedowanych zmian¹⁹⁷ projekt procedowano w trybie obiegowym, odrębnym zgodnie z § 98 i § 100 Regulaminu pracy RM, w związku z tym nie przeprowadzono zewnętrznych uzgodnień międzyresortowych, w tym z Koordynatorem OSR.

W przypadku projektu UD299 uwagi do projektu OSR przekazało¹⁹⁸ Rządowe Centrum Analiz. Dotyczyły one m.in. braku danych potwierdzających tezy zawarte w OSR, tj. zbyt dużą dostępność alkoholu w Polsce, czy ograniczenie palenia papierosów i ich substytutów przez nieletnich. RCA poleciło uzupełnić OSR o dane historyczne wpływu akcyzy na popyt na używki. Po uwagach RCA uzupełniono projekt OSR, przedstawiono szczegółową analizę dotyczącą dochodów z akcyzy na alkohol etylowy w latach 2021-2020. W ostatecznej wersji OSR powyższa analiza została usunięta, uwaga RCA ostatecznie nie została uwzględniona w OSR, a RM przedłożono projekt niezawierający powyższych analiz, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w punkcie 2.1.3 wystąpienia pokontrolnego).

W przypadku projektu UD545 opinię pozytywną z uwagami dwukrotnie przekazało Centrum Analiz Strategicznych w KPRM¹⁹⁹, uwagi uwzględniono w treści uzasadnienia lub OSR, a w przypadku ich nieuwzględnienia odniesiono się do nich pisemnie²⁰⁰.

(akta kontroli str. tom II str. 1-23, 544-546; tom III str. 100-122, 301-304, 367-388)

Dla projektu UC76 dwukrotnie²⁰¹ pozytywną opinię przedstawiło Rządowe Centrum Analiz, nie zgłaszając uwag. Opinie RCA nie obejmowały projektu UC76 po uzupełnieniu go o przepisy dotyczące pomocy dla kredytobiorców.

Dla projektu UD4 uwagi przedstawił²⁰² koordynator OSR. Dotyczyły one m.in. konieczności modyfikacji lub uzupełnienia OSR w zakresie: wyjaśnienia przyjęcia różnych progów współczynnika RdD, tj. w przypadku wakacji kredytowych 35%,

¹⁹⁶Zarówno na etapie I i II jak i III tury konsultacji, uzgodnień i opiniowania.

¹⁹⁷Zgodnie z uzasadnieniem wyrażonym w piśmie do Sekretarza Rady Ministrów z 26 listopada 2021 r. znak PA1.8100.10.2021 w sprawie zastosowania trybu odrębnego.

¹⁹⁸W dniu 6 października 2021 r.

¹⁹⁹Szef KPRM, który w 2019 r. odpowiadał za Koordynację sporządzania OSR, otrzymał OSR w ramach uzgodnień zewnętrznych projektu ustawy. CAS przekazał opinię w dniu 31 maja 2019 r. znak pisma CAS.10.4.22.2019(2) oraz 18 czerwca 2019 r. znak pisma CAS.10.21.2019(2).

²⁰⁰W piśmie BMI2.005.14.2019.3 z 3 czerwca 2019 r. oraz DD3.8200.2.2019 z 21 czerwca 2019 r.

²⁰¹Pierwsza opinia z dnia 25 lutego 2022 r. kolejna z 20 kwietnia 2022r.

²⁰²Pismo z 3 stycznia 2024 r. znak RCA.0610.128.2023. dokument przygotowany w RCA

a FWK 40%; przedstawienia analizy wprowadzenia progu RdD w wysokości 35% przy wakacjach kredytowych ze względu na sytuację różnych grup kredytobiorców (singli, gospodarstw dwuosobowych, czy rodzin z dziećmi); konieczności omówienia sposobu wyliczenia dochodu kredytobiorców (np. czy do dochodu wlicza się 800+; szerszego wyjaśnienia (pkt 4 OSR) jak wyliczono kwotę 420 tys. umów kredytowych do objęcia wakacjami kredytowymi na nowych zasadach; wskazania prognozowanej liczby wzrostu kredytobiorców korzystających ze wsparcia w ramach FWK; uzupełnienia pkt 5 OSR o informacje dotyczące czasu trwania, podmiotów którym przekazano projekt oraz wyników konsultacji publicznych; uzupełnienia pkt 6 OSR o informacje dotyczące aktualnego stanu wykorzystania FWK oraz przewidywanego stopnia jego wykorzystania i przewidywanych do uzyskania środków Funduszu po zmianach; konieczności rezygnacji z rozbudowanego opisu w pkt 1 OSR funkcjonujących już rozwiązań; wskazania dlaczego wnioskodawca przyjął analogiczny odsetek uprawnionych przy szacowaniu wpływu rozwiązań na kredytobiorców, skoro wprowadzono przy wakacjach kredytowych kryterium RdD 35%; uzupełnienia pkt 8 OSR o obciążenia regulacyjne związane z projektem dotyczące zarówno kredytobiorców jak i kredytodawców; konieczności wskazania mierników przewidzianych do określenia efektów wdrożenia regulacji, zarówno w odniesieniu do zmian kryteriów dostępu do FWK jak i proponowanych wakacji kredytowych w 2024 r. (akta kontroli str. tom IV, str. 25-26; tom V str. 323-329)

2.1.6. Uzgodnienia międzyresortowe

Uzgodnienia międzyresortowe, o których mowa w § 35 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla czterech z pięciu badanych projektów (UD299, UD545, UC76 i UD4). W ramach nich projekty ustaw, OSR oraz uzasadnienia zostały przekazane do członków rady ministrów, Szefa KPRM, Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z wymogiem określonym w § 35 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu.

W przypadku każdego z projektów, bez przedstawienia szczegółowego uzasadnienia skrócono termin na przedstawienie stanowiska, co było niezgodne z § 129 Regulaminu pracy RM²⁰³, który stanowił, że wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w przypadku projektów ustaw w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Dla projektu UD315 uzgodnień w ogóle nie przeprowadzono ze względu na zastosowanie trybu odrębnego.

Dla projektów UD299, UD545, UC76 i UD4 termin na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych (a także opiniowania i konsultacji publicznych) wyznaczono na: 7 dni²⁰⁴ (UD299), 7 dni²⁰⁵ (UD545), 14, 11 i 3 dni (UC76²⁰⁶) oraz 8 dni (UD4)²⁰⁷, a procesy uzgodnień, opiniowania i konsultacji odbywały się równocześnie.

W przedstawionej kontroli NIK dokumentacji, w tym w pismach przesyłających projekty ustaw do uzgodnień, konsultacji i opiniowania bądź

²⁰³Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

²⁰⁴Projekt został przekazany do uzgodnień 8 października 2021 r. wyznaczono termin do 15 października 2021 r.

²⁰⁵Projekt został przekazany do uzgodnień 11 czerwca 2019 r. wyznaczono termin do 18 czerwca 2019 r.

²⁰⁶Projekt ustawy UC76 poddawany był trzykrotnie uzgodnieniom, 3-dniowy termin dotyczy uzgodnień przepisów zawierających rozwiązania na rzecz pomocy kredytobiorcom,

²⁰⁷Projekt został przekazany do uzgodnień 27 grudnia 2023 r. z terminem na zgłaszanie uwag do 4 stycznia 2024 r.

też w ogóle nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia dla skrócenia terminów (UC76, UD299) bądź też ograniczono się do wskazania: planowanego terminu przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów 2 lipca 2019 r. i wejścia w życie 1 sierpnia 2019 r. (UD545), potrzeby wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy od dnia 1 marca 2024 r., aby możliwe było skorzystanie z tzw., wakacji kredytowych w I kw. 2024 r. (UD4).

(akta kontroli tom II 1-23, 544-546; tom III str. 100-122, 301-304, 367-388; tom IV str. 401; tom V str. 85)

Zastępca Dyrektora Departamentu DD wyjaśniła, że w ocenie Departamentu przyczyną skrócenia terminu uzgodnień dla projektu UD545 były jesienne wybory parlamentarne w 2019 r., kalendarz prac Sejmu RP i Senatu RP oraz uprawnienia Prezydenta RP, który ma 21 dni na podpisanie uchwalonej ustawy. Zastępca Dyrektora Departamentu DAG wyjaśniła, że w przypadku projektu UD299 skrócony termin wynikał z presji czasu, projektowana ustawa miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. (akta kontroli tom II str. 63-95)

Pracownik Wydziału Sektora Bankowego w Departamencie FN odpowiedzialny za koordynację prac w zakresie rozwiązań dla kredytobiorców w ramach projektu UC76 i UD4 odnośnie skracania terminów wyjaśnił m.in.²⁰⁸. *„W zakresie skracania terminów w projekcie UC76 było to niezbędne ze względu na konieczność wprowadzenia pilnych rozwiązań, a w przypadku UD4 przedłużenia tych rozwiązań. (...) Pospiech wynikał z chęci pomocy kredytobiorcom. Powszechnie wiadome jest że inicjatywa wakacji kredytowych została przedstawiona przez Premiera, który określił ramy czasowe dla tej ustawy (od kiedy, dla kogo i przez ile czasu).”*

(akta kontroli tom IV str. 366)

Odnośnie do projektu UC76 i skrócenia terminów na przedstawienie stanowisk w ramach I i II tury konsultacji Zastępca Dyrektora FN oświadczył, że było to podyktowane pilną potrzebą zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z 7 października 2020 r. Rozporządzenie to zostało opublikowane w Dz. U. UE 20 października 2020 r., natomiast jego stosowanie zostało wyznaczone od dnia 10 listopada 2021 r. W odniesieniu do kwestii skrócenia, w tym samym projekcie, terminów na przedstawienie stanowisk do 3 dni (III tura konsultacji), Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in. że konieczność pilnego procedowania projektu UC76, uzupełnionego o przepisy w zakresie pomocy kredytobiorcom, determinowała wyznaczenie krótszego terminu, a także że w piśmie kierującym projektem do uzgodnień wskazano, aby ewentualne uwagi odnośnie projektu zgłaszane były wyłącznie do art. 62, 64, 66 oraz 73-80.

Mając na uwadze powyższe NIK zauważa, że ww. potrzeba pilnego procedowania projektu UC76 w celu zapewnienia stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z 7 października 2020 r., nie przeszkodziła w rozszerzeniu zakresu przedmiotowego tego projektu o rozwiązania z zakresu pomocy dla kredytobiorców, co nastąpiło 6 maja 2022 r.²⁰⁹, a więc po ponad 14 miesiącach od zgłoszenia projektu UC76 do WPL RM i rozpoczęcia prac nad tym projektem i skutkowało koniecznością przeprowadzenia po raz kolejny procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji, wpływając na wydłużenie terminu ostatecznego przyjęcia projektu przez RM.

Taka sama argumentacja, polegająca na konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań przedłużających opcję skorzystania z instrumentu wakacji kredytowych (1 marca 2024 r. aby możliwe było skorzystanie z wakacji w I kwartale 2024 r.) oraz liberalizacji przepisów dotyczących wykorzystania

²⁰⁸Podczas składania ustnych wyjaśnień. Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 19 sierpnia 2024 r.

²⁰⁹Data złożenia wniosku o aktualizację wpisu do WPL RM.

środków zgromadzonych w Funduszu Wsparcia Kredytobiorców została przedstawiona odnośnie do projektu UD4. Jednocześnie w odpowiedzi na pytanie kontrolerów NIK o przyczyny rozpoczęcia prac nad projektem ustawy UD4 dopiero w grudniu 2023 r. z jednoczesnym wnioskowaniem o potraktowanie sprawy jako pilnej, skoro wiedza o tym, że rozwiązania w zakresie wakacji kredytowych miały charakter czasowy i obowiązywały do końca 2023 r. była wiedzą powszechną, wynikającą z przepisów obowiązującej ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył: *Prace nad projektem rozpoczęły się 15 grudnia 2023 r. Decyzja o rozpoczęciu prac została podjęta niezwłocznie po powołaniu przez Prezydenta RP członków RM w dniu 13 grudnia 2023 r.*

(akta kontroli tom IV str. 203, 206, 232-233)

Zdaniem NIK, podanie jako przyczyny skrócenia terminów w procesie uzgodnień, konsultacji i opiniowania, pilnego terminu wejścia w życie projektowanych rozwiązań, nie ma charakteru szczegółowego uzasadnienia, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM²¹⁰. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których komórki projektujące w MF nie potrafiły wskazać obiektywnych przyczyn, dla których rozpoczęcie prac nad projektami ustaw nie nastąpiło w okresach pozwalających na wejście przepisów w życie w oczekiwanych terminach przy jednoczesnym dochowaniu wszystkich wymogów w zakresie opiniowania, uzgodnień i konsultacji, określonych w Regulaminie pracy RM.

W ramach procesu uzgodnień projektu ustawy UD299 i UD545 uwagi zgłosili odpowiednio: Minister Zdrowia, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rządowe Centrum Legislacji oraz RCL i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ramach prac nad projektem UD299 sporządzono zestawienie uwag wniesionych przez resorty z ustosunkowaniem się do nich przez MF²¹¹, w którym uwzględniono uwagi RCL. W przypadku projektu UD545 uwzględniono otrzymane uwagi RCL i Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Różnice pomiędzy poszczególnymi wersjami projektu (po jego zamieszczeniu w BIP RCL) opisywane były w pismach przewodnich kierujących projekt na SKRM oraz na RM.

(akta kontroli tom II str. 625-627; tom III str. 308-315)

W ramach procesu uzgodnień projektu ustawy UD4, mającego miejsce od 27 grudnia 2023 r. do 4 stycznia 2024 r. uwagi do projektu ustawy lub OSR zgłosiły m.in. Koordynator OSR (KPRM), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Minister Rozwoju i Technologii oraz Rządowe Centrum Legislacji (pismem z 4 stycznia 2024 r.). W piśmie z 10 stycznia 2024 r. przesyłającym projekt ustawy UD4 z prośbą o rozpatrzenie na posiedzeniu SKRM, skierowanym przez Ministra Finansów do Sekretarza SKRM, poinformowano, że uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień przez RCL, KPRM oraz MRiT zostały uwzględnione, a projekt, uzasadnienie i OSR zostały odpowiednio zmodyfikowane.

Jednocześnie w piśmie z 16 stycznia 2024 r. skierowanym do Sekretarza SKRM przez Wiceprezes RCL napisano, iż „RCL *podtrzymuje nieuwzględnione uwagi zgłaszane w toku uzgodnień dotyczące uzupełnienia uzasadnienia projektu w zakresie wyjaśnienia: (...)*”, co wskazuje, że uwagi RCL nie zostały uwzględnione

²¹⁰Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

²¹¹Tabela uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień do projektu z 6 października 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (UD 299).

i że przed przekazaniem projektu do dalszego etapu prac nie sporządzono wymaganego w takim przypadku, zgodnie z § 50 Regulaminu pracy RM protokołu rozbieżności. Minister Finansów²¹² odniósł się do uwag RCL w piśmie z 17 stycznia 2024 r. skierowanym do Sekretarza SKRM.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in., że w przypadku uwzględnienia uwag zgłoszonych przez członków RM, Szefa KPRM a także RCL nie jest konieczne sporządzanie odrębnego dokumentu. Zgodnie z § 50 Regulaminu pracy RM „jeżeli w wyniku uzgodnień projektu dokumentu rządowego stwierdzono rozbieżności stanowisk z podmiotami, o których mowa w § 35 ust. 1 i 2, organ wnioskujący w zakresie w jakim nie doszło do uzgodnienia treści projektu, sporządza protokół rozbieżności”. Jednocześnie w zakresie uwag RCL, należy wskazać, że pismem z 4 stycznia 2024 r. RCL podkreślił, że projekt będzie wymagał dopracowania pod względem legislacyjno-redakcyjnym oraz językowym na etapie komisji prawniczej. W związku z tym uwagi zgłoszone przez RCL w piśmie z 4 stycznia 2024 r. oraz 16 stycznia 2024 r. zostały uwzględnione w ramach komisji prawniczej.

Nie kwestionując tego, że uwagi RCL zostały uwzględnione na późniejszym etapie, tj. w ramach komisji prawniczej NIK podtrzymuje stanowisko odnośnie konieczności sporządzenia protokołu rozbieżności. Potwierdza to wprost przywołany przez Zastępcę Dyrektora przepis Regulaminu pracy RM, a także fakt, nieuzgodnienia stanowiska z RCL na etapie konsultowania, na co wyraźnie wskazuje treść pisma RCL z 16 stycznia 2024 r. Ponadto zgodnie z opisem procedur rządowego procesu legislacyjnego umieszczonym na stronach internetowych RCL²¹³, dokument ten należy sporządzić po zakończeniu procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania, jeszcze przed rozpoczęciem prac na kolejnych etapach. Na obowiązek taki wskazuje również brzmienie § 56 ust. 1 Regulaminu pracy RM, zgodnie z którym właściwy komitet rozpatruje projekt dokumentu rządowego, a w szczególności rozbieżności stanowisk, ujęte w protokole rozbieżności, co wyraźnie wskazuje, że dokument taki powinien zostać sporządzony na etapie poprzedzającym procedowanie dokumentu przez komitety. Należy przy tym dodać, że nieuwzględnione uwagi nie miały charakteru legislacyjno-redakcyjnego, jak wskazuje Zastępca Dyrektora, a dotyczyły, m.in. konieczności wyjaśnienia nieuwzględnienia wpływu zmiany sytuacji finansowej kredytobiorcy na kontynuację korzystania z zawieszenia spłaty kredytu w kolejnych kwartałach roku 2024r.; konieczności wyjaśnienia, w kontekście konstytucyjnej zasady równości, zasadności zróżnicowania sytuacji dotychczasowych i nowych beneficjentów ustawy oraz kredytobiorców, którzy dany wniosek już złożyli a nie został on rozpatrzony, i kredytobiorców, którzy złożą go w nowym stanie prawnym; uzupełnienia uzasadnienia o wyjaśnienie zamierzonego sposobu stosowania regulacji „za okres” przypadający przed jej wejściem w życie; wyjaśnienia interpretacji, doprecyzowania lub uzupełnienia brzmienia konkretnych przepisów (art. 76 ust. 2 pkt 4, art. 76 ust. 2a, art. 76 ust. 2b.

(akta kontroli tom IV str. 25-34, 50-52, 66-71223, 233-234)

W ramach procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektu ustawy UC76 (w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców), zapoczątkowanego 10 maja 2022 r. r. uwagi zgłosili m.in. Minister Sprawiedliwości (w piśmie z 16 maja 2022 r. adresowanym do Sekretarza RM), Minister Rozwoju i Technologii. Uwagi Ministra Sprawiedliwości dotyczyły: poddania pogłębionym analizom możliwości wprowadzenia kryterium dochodowego w sprawie wakacji kredytowych, poprzez odpowiedni algorytm wyrażony stosunkiem wzrostu raty kredytu

²¹²Dokument podpisany z upoważnienia MF przez podsekreterza stanu w MF.

²¹³Uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie | Rządowe Centrum Legislacji (www.rcl.gov.pl).

do dochodu kredytobiorcy, zdaniem Ministra regulacje pomocowe powinny co do zasady dotyczyć osób doświadczających problemów płynnościowych, nie zaś z samego faktu bycia kredytobiorcą, dotyczy to zwłaszcza kredytobiorców o najwyższych dochodach; rozważenia wyłączenia spod regulacji kredytów, wobec których nie występuje negatywny wpływ na wysokość raty podwyższanych stóp procentowych, tj. kredytów o stałej lub czasowo stałej stopie oprocentowania oraz kredytów walutowych. Uwagi te nie zostały uwzględnione.

Pomimo nieuwzględnienia uwag Ministra Sprawiedliwości nie sporządzono protokołu rozbieżności, o którym mowa w § 50 Regulaminu pracy RM lub innego dokumentu, który zawierałby uwagi zgłoszone do projektu ustawy UC76 przez Ministra Sprawiedliwości, a także stanowiska Ministra Finansów do zgłoszonych uwag.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił²¹⁴, że uwagi Ministra Sprawiedliwości wpłynęły do Ministerstwa Finansów o godz. 12.52, do Departamentu FN o 12.57., a do Wydziału o 14.50. Posiedzenie SKRM było o 13.00. Wobec tego niemożliwe było fizyczne przygotowanie odpowiedzi na to pismo.

(akta kontroli tom III, str. 345, 353, 354, 377; tom IV str. 376-377, 439; tom V str. 521)

Przyjmując wyjaśnienia w powyższym zakresie, NIK zwraca uwagę na krótki, 3-dniowy termin wyznaczony na przedstawienie uwag, opinii, stanowisk, który w praktyce utrudniał lub wręcz uniemożliwiał uczestnikom tego procesu dokonanie rzetelnego zapoznania się z projektem ustawy, jego uzasadnieniem i OSR, a Ministrowi Finansów zapoznanie się, przeanalizowanie i ewentualne wykorzystanie wszystkich z uwag.

W przypadku jednego projektu (UC76), w ramach procesu uzgodnień i opiniowania, ze względu na dużą liczbę uwag, zorganizowano w dniu 21 czerwca 2021 r. konferencję uzgodnieniową (wideokonferencję). Konferencja została zorganizowana zgodnie z wymogami określonymi w § 44 ust. 1-3 Regulaminu pracy RM, tj. do udziału w konferencji zaproszono podmioty, które zgłosiły uwagi, a zapraszający na konferencję przedstawił uczestnikom zestawienie uwag i stanowisko wobec nich nie później niż na 7 dni przed dniem konferencji, poprzez opublikowanie ich na stronie RCL w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny i poinformowanie²¹⁵ o tym uczestników.

(akta kontroli tom V str. 144-145, 147-149)

2.1.7. Opiniowanie

Proces opiniowania, o którym mowa w § 38 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla czterech²¹⁶ z pięciu badanych projektów ustaw (UD299, UD545, UC76 i UD4), przy czym w przypadku projektu UD4 nie uwzględniono w nim udziału wszystkich podmiotów, o których mowa w § 38 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu pracy RM, bowiem projekt ten nie został przekazany do KWRiST.

Dwa projekty (UD299 i UD545) nie zostały przekazane do Prokuratury Generalnej RP, w tym jeden (UD545) również do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jak oświadczyli Zastępcy Dyrektorów DAG oraz DD nieprzekazanie projektów do opiniowania przez Prokuraturę Generalną RP (UD299, UD545) oraz UOKiK (UD545) wynikało z tego, że zakres merytoryczny projektów nie wymagał

²¹⁴Podczas składania ustnych wyjaśnień. Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 11 września 2024 r. Do protokołu załączono zrzut ekranu z systemu EZD potwierdzający wyjaśnienia.

²¹⁵Pismem z dnia 9 czerwca 2021 r. znak FN3.700.1.2021.

²¹⁶Dla projektu UD315 opiniowania nie przeprowadzono ze względu na zastosowanie trybu tryb odrębnego.

przedstawienia do zaopiniowania przez te jednostki, nie dotyczył zakresu ich działania, a MF jako organ wnioskujący nie miał bezwzględnego obowiązku na uzyskanie opinii tych podmiotów. Zdaniem Departamentu DD sposób zredagowania § 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM nie pozostawia żadnych wątpliwości, że zamieszczony w tym przepisie tiret, dotyczy wszystkich trzech punktów z ust. 1, a niewyłącznie z pkt 3, co wynika z Zasad Techniki Prawodawczej. Ponadto czynności odbywały się za wiedzą i aprobatą nadzorujących członków kierownictwa MF.

Projekt UD545 w ramach opiniowania został przekazany²¹⁷, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej²¹⁸ do KWRiST. Jednocześnie projekt ten już 21 czerwca 2019 r. przekazano na RM, chociaż KWRiST nie przedstawiła jeszcze opinii, bowiem nie minął 30 dniowy ustawowy termin na jej wydanie, wskazany w art. 7 ust. 3 ww. ustawy. W piśmie²¹⁹ przekazującym projekt do Sekretarza RM poinformowano, że należy spodziewać się negatywnej opinii Komisji. Na posiedzeniu Komisji w dniu 26 czerwca 2019 r. projekt faktycznie uzyskał negatywną opinię.

(akta kontroli tom II str. 63-95, 548-550;
tom III str. 140-160, 301-304, 367-388, 404-416)

Zastępca Dyrektora Departamentu DD oświadczyła, że przekazanie projektu na RM bez czekania na opinię Komisji wynikało z jesiennych wyborów parlamentarnych w 2019 r., jednak działanie to nie naruszyło obowiązujących przepisów, projekt trafił do Sejmu RP (przekazany przez PRM do Marszałka Sejmu RP 26 czerwca 2019 r.) w tym samym dniu, w którym odbyło się posiedzenie Komisji, a dzień wcześniej odbyło się spotkanie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych, który negatywnie zaopiniował projekt. Na dzień przekazania do Sejmu RP projekt był zatem zaopiniowany przez Komisję.

Odnosząc się do powyższego, NIK zauważa, że określony w § 38 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy RM wymóg zaopiniowania projektu ustawy przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt odnosi się do rządowego procesu legislacyjnego, a etap opiniowania poprzedza kolejne etapy obejmujące m.in. procedowanie przez właściwe komitety, komisję prawniczą, SKRM czy RM. Zastosowany tryb postępowania, tj. procedowanie bez czekania na opinię KWRiST, nie spełniał swojej funkcji, ograniczając uczestnikom tego procesu możliwość zapoznania się i reakcji na tą opinię.

Projekt UD4 nie został przekazany w ramach opiniowania do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, pomimo tego, iż zakres przedmiotowy i problematyka ustawy, w tym skutki finansowe regulacji i jej wpływ na poziom dochodów jst, a także skutki dla gmin będących udziałowcami społecznych inicjatyw mieszkaniowych, spółek gminnych towarzystw budownictwa społecznego wskazywały na zasadność uzyskania opinii KWRiS. Na konieczność zaopiniowania projektu przez Komisję wskazywało również Rządowe Centrum Legislacji²²⁰.

Odpowiadając na pytanie odnośnie przyczyn nieprzekazania projektu ustawy UD4 do zaopiniowania przez KWRiST, Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił m.in: „(...) *uszczerpienie w dochodach samorządów terytorialnych będzie miało charakter przejściowy i będzie polegało na przesunięciu w czasie wpływu*

²¹⁷Znak pisma DD3.8200.1.2019 z dnia 11 czerwca 2019 r.

²¹⁸Dz.U. z 2024 r. poz. 949. Dalej: Ustawa o KWRiST.

²¹⁹Znak pisma DD3.8200.2.2019 z dnia 21 czerwca 2019 r.

²²⁰Pismo z dnia 16 stycznia 2024 r. znak RCL.DPG.550.23/2023.

z podatków. Powyższa informacja została również przekazana pismem z 17 stycznia 2024 r. do Sekretarza SKRM przekazującym stanowisko do zgłoszonych uwag".

Odnosząc się do powyższego NIK zauważa, że udzielona odpowiedź nie wyjaśnia przyczyn nieprzekazania projektu UD4 do KWRiST, niezależnie bowiem od tego, czy uszczuplenie dochodów jst będzie miało charakter przejściowy, czy stały przedmiot regulacji pozostaje we właściwości KWRiST.

Stanowisko NIK potwierdza uwaga przewodniczącego SKRM, który na posiedzeniu SKRM w dniu 18 stycznia 2024 r., na którym Komitet przyjął projekt UD4 z autopoprawką wskazał - pomimo tego, że uwaga dotycząca zaopiniowania projektu ustawy przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego nie została przez Komitet przyjęta ze względu na konieczność pilnego wejścia w życie ustawy - na obowiązek opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego projektów, które dotyczą problematyki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 8 ustawy o KWRiST.

(akta kontroli tom II str. 63-90, 548-550, 559-562, 645-649;

tom IV str. 17-19, 70, 105, 223, 233; tom V str. 85-88, 436-440)

W ramach procesu opiniowania, uwagi do projektu ustawy UD4 zgłosił m.in. Prezes Narodowego Banku Polskiego (w piśmie z 9 stycznia 2024 r.). W dokumencie tym zwrócono m.in. uwagę na:

- zmianę uwarunkowań dotyczących mechanizmu wakacji kredytowych, polegającą na spadku stóp procentowych, wzroście płac i spłacie części kredytów, co w ocenie NBP przy jednoczesnym niezdefiniowaniu dodatkowych warunków dochodowych, może powodować nieefektywną alokację pomocy i ingerować w mechanizm transmisji polityki pieniężnej,
- brak, w ocenie Banku, przesłanek uzasadniających przyjęcie różnych progów w dwóch instrumentach mających zbieżny cel, tj. pomocy kredytobiorcom mającym problemy ze spłatą rat, oraz zbyt niskie kryterium RdD na poziomie 35% (wakacje kredytowe),
- brak, w ocenie Banku, uzasadnienia dla kontynuacji wakacji kredytowych, wobec istnienia mechanizmu wsparcia kredytobiorców przeżywających częściowe trudności w regulowaniu zobowiązań wynikających z kredytów na cele mieszkaniowe oraz proponowanych zmian zwiększających jego dostępność, dodatkowo zdaniem NBP pomoc dostępna w ramach projektu ustawy miałyby de facto ograniczyć wykorzystanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, na zasilenie którego banki poniosły znaczne koszty (na koniec października 2023 r. fundusz dysponował kwotą 1,9 mld zł),
- brak, w ocenie Banku, uzasadnienia dla wydłużenia okresu wsparcia oraz zwiększania liczby rat pomocy, które mogą być umorzone, zdaniem NBP za brakiem takiej potrzeby przemawia już obecny, długi okres spłaty i wzrost wynagrodzeń, który nastąpi do rozpoczęcia spłaty wsparcia,
- zbyt niski, w ocenie NBP, nowy próg relacji kredytu do dochodów - 40%, przy udzielaniu wsparcia z FWK, zdaniem Banku ustalenie progu na takim poziomie może powodować, że do pomocy będą uprawnieni kredytobiorcy zdolni do obsługi kredytu (w dalszej części pisma przedstawiono szczegółowe wyliczenia w tym zakresie), wskazano również że próg ten jest niespójny z regulacjami nadzoru bankowego
- ryzyko znacznego ograniczenia dostępności kredytów mieszkaniowych, szczególnie dla gospodarstw o niższych i średnich dochodach (w dalszej części pisma przedstawiono szczegółowe wyliczenia w tym zakresie).

Uwagi przedstawione przez Prezesa NBP nie zostały ujęte w *Raporcie z konsultacji* przekazanym Sekretarzowi SKRM wraz z wnioskiem z 10 stycznia 2024 r. o skierowanie projektu ustawy UD4 do rozpatrzenia przez SKRM.

W dokumentacji przekazanej kontrolerom NIK nie znalazł się również żaden inny dokument, który zawierałby uwagi zgłoszone przez NBP i stanowisko Ministra Finansów do tych uwag. Brak jest również dokumentów, które wskazywałyby, że uwagi Prezesa NBP oraz stanowisko MF przekazano na SKRM i RM na kolejnych etapach procedowania projektu ustawy.

(akta kontroli tom IV str. 45-49, 224)

Odpowiadając na pytania dlaczego nie sporządzono dokumentu zawierającego uwagi Prezesa NBP oraz stanowisko MF do tych uwag oraz nie przedstawiono go na kolejnych etapach procedowania, czy uwagi Prezesa NBP, w tym przedstawione w nich wyliczenia i dane były przedmiotem szczegółowej analizy w Departamencie, a także jakie stanowisko w stosunku do nich zostało zajęte, a także z jakich powodów, na podstawie jakich danych, opinii, analiz, uwagi Prezesa NBP nie zostały uwzględnione, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in., że termin na zgłoszenie uwag wyznaczony był 4 stycznia 2024 r. W piśmie kierującym projekt ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania określono, że nieprzekazanie stanowiska w wyznaczonym terminie zostanie uznane za uzgodnienie treści projektu ustawy, a w przypadku konsultacji publicznych za rezygnację z przedstawienia stanowiska. Pismo Prezesa NBP zostało przekazane po terminie, a tym samym uwagi w nim zawarte nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli tom IV str. 224-233)

Nie kwestionując poprawności formalnej nieuwzględnienia uwag Prezesa NBP, NIK podkreśla, że wpływ na nieprzekazanie uwag NBP w terminie, mogło mieć wyznaczenie krótkiego, 8-dniowego terminu na zgłaszanie stanowisk, uwag i opinii, przypadającego na dni 27 grudnia 2023 r. – 4 stycznia 2024 r., tj. obejmującego 5 dni roboczych. W efekcie skutkowało to nieobjęciem uwag NBP szczegółową analizą i pominięciem ich w dokumentach przekazanych 10 stycznia do rozpatrzenia przez SKRM.

W ramach procesu opiniowania (w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) uwagi do projektu ustawy UC76 w zgłosili m.in. Zastępca Przewodniczącego Urzędu Komitetu Nadzoru Finansowego (pismem z 13 maja 2022 r.), Prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) (w mailu z 16 maja 2022 r.).

Uwagi Prezesa NBP dotyczyły: rozważenia zasadności ukierunkowania pomocy tylko dla kredytobiorców, spełniających określone warunki, skutkujące niemożnością lub dużym utrudnieniem w regularnej spłacie rat kredytowych, zdaniem NBP powszechne zastosowanie środków pomocowych może powodować, że z udogodnień skorzystają kredytobiorcy o bardzo dobrej sytuacji finansowej, dla których wzrost stóp procentowych nie jest problemem; wystąpi zjawisko tzw. pokusy nadużycia, tworzące nieprawidłowy system bodźców zachęcający do podejmowania przez kredytobiorców ryzyka w przyszłości; koszty dla sektora bankowego będą w nieuzasadniony sposób wyższe, co przełoży się na niższe dochody z podatku CIT dla budżetu państwa; rozważenia rezygnacji z wyłączenia niektórych podmiotów z obowiązku wpłat na FWK (niespełniających wymogów kapitałowych i płynnościowych), zdaniem NBP zaproponowane wyłączenia różnicują podmioty gospodarcze i zaburzają warunki konkurencji, a także premiuje instytucje które na skutek prowadzenia nieodpowiedniej polityki znalazły się w trudnej sytuacji kapitałowej i przesuwają ciężar finansowania FWK na banki, które odpowiednio zarządzały ryzykiem i których akcjonariusze wyposażyli banki w kapitały odpowiedniej wielkości; pozostawienia limitu wartości wpłat kredytodawców do funduszu; braku jakiegokolwiek warunku uzależnienia możliwości skorzystania z wakacji kredytowych od sytuacji finansowej kredytobiorcy, czy jego sytuacji na rynku pracy, zdaniem NBP wprowadzenie ograniczenia byłoby wskazane ze względu

na cel ustawy, koszty proponowanego rozwiązania i jego nadzwyczajny charakter; zwrócono również uwagę, że koszt wakacji kredytowych dla banków przedstawiony w OSR, może być o wiele wyższy i sięgnąć w latach 2022-2023 nawet 20 mld zł; zgłoszono również uwagi odnośnie do konkretnych artykułów ustawy, tj. 62, 64, 75-77 i 80.

Uwagi KNF dotyczyły m.in. wskazania skutków regulacji dla banków komercyjnych, banków spółdzielczych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych poprzez podanie informacji, że w wyniku wdrożenia przepisów dotyczących „wakacji kredytowych” ww. podmioty będą miały niższe przychody odsetkowe oraz doszacowania możliwych skutków tej regulacji ze względu na wysoką atrakcyjność proponowanego w projekcie rozwiązania należy się liczyć, że z tego udogodnienia skorzysta praktycznie cała populacja uprawnionych kredytobiorców.

Uwagi, wskazujące na konieczność ograniczenia instrumentu wsparcia kredytobiorców dla węższej grupy uprawnionych nie zostały, w zgłoszonym kształcie, w projekcie ustawy i OSR uwzględnione.

(akta kontroli tom V str. 492, 513-520)

2.1.8. Konsultacje publiczne

Konsultacje publiczne, o których mowa w § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono w przypadku czterech z pięciu badanych projektów (UD299, UD545, UC76, UD4), natomiast w przypadku projektu UD315 konsultacji nie przeprowadzono ze względu na zastosowany tryb odrębny. W żadnym przypadku nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia tzw. prekonsultacji.

Projekt UC76 przesłano do konsultacji publicznych 28 (I tura), 33 (II tura) i 10 (III tura) organizacjom społecznym, zainteresowanym podmiotom i instytucjom, projekt UD4 ponad 20 natomiast UD299 do 11 i UD545 do 9.

Wszystkie cztery projekty ustaw objęte konsultacjami zostały udostępnione, wraz z uzasadnieniami i OSR na stronie internetowej RCL, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Po zakończeniu konsultacji, każdorazowo sporządzano raporty z konsultacji publicznych, przy czym zawierały one uchybienia przedstawione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Każdy z raportów z konsultacji został opublikowany na stronach internetowych RCL²²¹.

(akta kontroli tom IV str. 343, 348, 401-402, 441-442)

We wszystkich przypadkach wyznaczono termin na zajęcie stanowiska krótszy niż 21 dni, nie przedstawiając szczegółowego uzasadnienia, co było niezgodne z § 129 Regulaminu pracy RM²²², który stanowi, że wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w przypadku projektów ustaw w ramach konsultacji publicznych krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.

W przypadku UD299 konsultacje trwały 7 dni²²³, a projekt ten przekazano na kolejne etapy legislacyjne do Sekretarza RM²²⁴ przed uzyskaniem stanowiska

²²¹Tj. UD299 raport opublikowany 27 października 2021 r., UD545 - 26 czerwca 2019 r., UC76 - 11 października 2021 r (I tura), 31 grudnia 2021 r. (II tura), 9 października 2023 r. (III tura), UD4 - 12 stycznia 2024r.

²²²Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

²²³Znak pisma PA1.8100.6.2021 z dnia 8 października 2021 r. wyznaczono termin od 8 do 15 października 2021 r.

²²⁴Znak pisma PA1.8100.6.2021 z dnia 20 października 2021 r.

UOKiK, które zostało sporządzone 22 października 2021 r., tj. w ustawowym 21-dniowym terminie.

Projekt UD545 został skierowany²²⁵ do konsultacji m.in. do związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz KWRiST z prośbą o wyrażenie pilnej opinii wobec projektu w możliwie najkrótszym terminie (nie wyznaczono konkretnego terminu), w związku z bliskim terminem wejścia w życie ustawy, tj. 1 sierpnia 2019 r. W praktyce już po upływie 2 dni od rozpoczęcia konsultacji przekazano projekt do Sekretarza SKRM²²⁶ i Sekretarza RM²²⁷ (po 10 dniach), z zastosowaniem trybu § 61 ust. 5 regulaminu pracy RM tj. bez czekania na ewentualne stanowiska przedstawione w ramach konsultacji.

(akta kontroli tom II str. 63-95, 552-554, 559-562, 645-649;
tom III str. 140-160, 316-318, 328-330, 367-388)

Zastępca Dyrektora DAG odnośnie UD299 oświadczyła, m.in. że skrócony termin do zajęcia stanowiska w sprawie projektu UD299 wynikał z presji czasu, projektowana ustawa miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2022 r.

Zastępca Dyrektora DD odnośnie projektu UD545 oświadczyła, że nie wyznaczono terminu na opiniowanie i konsultacje publiczne w pismach kierujących projekt ustawy do związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz KWRiST, ponieważ termin na zajęcie stanowiska przez te podmioty wynika z przepisów ustaw regulujących ich działalność. Intencją organu wnioskującego nie było skrócenie tego terminu, a jedynie zasygnalizowanie, że projekt ustawy jest pilny z uwagi na przewidywany bliski termin wejścia w życie projektowanych rozwiązań. Prośba organu wnioskującego o jak najwcześniejsze przekazanie opinii (zamiast skrócenia czasu opiniowania do 21 dni) nie stała w sprzeczności z przepisami prawa. Należy bowiem mieć na uwadze, że 30 dni to maksymalny czas na zgłoszenie uwag, który nie wyklucza wcześniejszego ich przekazania, chociażby następnego dnia po otrzymaniu projektu. Według oceny Departamentu DD dyspozycja przekazania projektu do rozpatrzenia przez SKRM oraz RM, przed formalnym zakończeniem procesu opiniowania i konsultacji publicznych, wynikała z jesiennych wyborów parlamentarnych, kalendarza prac Sejmu RP i Senatu RP oraz z uprawnień Prezydenta RP, który ma 21 dni na podpisanie uchwalonej ustawy.

Zdaniem NIK postępowanie MF tj. nieopublikowanie kolejnego raportu z konsultacji na stronie RCL i przez to nieodniesienie się do wszystkich uwag przekazanych podczas procesu konsultacji publicznych stoi w sprzeczności z ww. wyjaśnieniami.

(akta kontroli tom II str. 63-90; tom III str. 140-160, 404-416)

Projekt ustawy UC76, w części dotyczącej wakacji kredytowych, wraz z uzasadnieniem i OSR został przekazany do konsultacji publicznych (oraz uzgodnień i opiniowania) w dniu 10 maja 2022 r. z 3-dniowym terminem na przedstawienie stanowisk, tj. do dnia 13 maja 2022 r.

Jednocześnie już 11 maja 2022 r. Minister Finansów skierował projekt UC76 do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, informując, że przepisy w zakresie pomocy kredytobiorcom są w trakcie uzgodnień i konsultacji publicznych.

W ramach procesu konsultacji publicznych uwagi do projektu ustawy zgłosiły m.in. Prezes Bankowego Fundusz Gwarancyjnego (BFG), Konfederacja Lewiatan (KL), Związek Banków Polskich (ZBP), Krajowy Związek Banków Spółdzielczych (KZBS). Uwagi te dotyczyły, m.in:

²²⁵Znak pisma DD3.8200.2.2019 z dnia 11 czerwca 2019 r.

²²⁶Pismo bez znaku z 13 czerwca 2019 r.

²²⁷Znak pisma DD3.8200.2.2019 z 21 czerwca 2019 r.

- ZBP: braku jakichkolwiek kryteriów ograniczających zakres podmiotowy i przedmiotowy proponowanych wakacji kredytowych, wskazując że brak takich rozwiązań stanowi zagrożenie dla stabilności sektora bankowego, zwrócono m.in. uwagę, iż propozycje wsparcia powinny trafić wyłącznie do grupy kredytobiorców doświadczających rzeczywistych problemów ze spłatą zobowiązań, wskazując jednocześnie na ryzyka wynikające z przyjęcia modelu powszechnego zastosowania środków pomocowych; wprowadzenia ograniczeń w zakresie możliwości złożenia wniosku dla faktycznie potrzebujących, dla których w wyniku podwyżki stóp procentowych bieżąca rata kapitało-odsetkowa stanowi znaczne obciążenie w budżecie domowym; wyłączenia kredytów o stałej stopie oprocentowania, z uwagi na fakt, iż podwyżka stóp procentowych nie dotyczy kredytów ze stałym oprocentowaniem; wydłużenia terminu *vacatio legis*²²⁸; ogłoszono również uwagi odnośnie do konkretnych artykułów ustawy, tj. 62, 64, 75-77 i 80,
- KZBS: sposobu pomocy kredytobiorcom, która powinna mieć charakter pomocy celowanej, skierowanej do tych osób, faktycznie pomocy potrzebujących; wątpliwości związku budziły zaproponowane rozwiązania, dotyczące zawieszenia wykonania umowy o kredyt hipoteczny, mające charakter systemowy i skierowane do wszystkich kredytobiorców kredytów udzielonych w walucie polskiej, niezależnie od ich sytuacji finansowej. Zgłoszono również uwagi odnośnie do konkretnych artykułów ustawy, tj. 62, 64, 68, 75-77,
- BFG: wskazania, że rozwiązania ograniczające zobowiązania kredytowe kredytobiorców nie powinny mieć powszechnego charakteru. Jak napisano w uwagach: „Fundusz sceptycznie odnosi się do propozycji wprowadzenia tzw. „wakacji kredytowych”, które byłyby dostępne dla kredytobiorców bez konieczności spełniania jakichkolwiek warunków (poza ilością umów kredytowych, które mogą podlegać „wakacjom” w jednym banku)”; wskazano także że kredytobiorcy mogą odnosić dodatkowe korzyści z tytułu „wakacji” np. przeznaczyć niewpłacone środki na depozyt na lokacie lub zainwestować w obligacje a po jakimś czasie nadpłacić kapitał kredytu. Zdaniem BFG należy wprowadzić ograniczenia analogiczne do tych, które mają miejsce w odniesieniu do wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców,
- Konfederacja Lewiatan: negatywnej oceny przyjęcia rozwiązania polegającego na tym, że zwieszenie wykonania umowy (wakacje kredytowe) nie wymaga spełnienia żadnych warunków, poza samym faktem złożenia wniosku - w ocenie KL projekt ustawy umożliwia uzyskanie wsparcia w zakresie wakacji kredytowych niezależnie od sytuacji finansowej, w tym osobom, które nie mają problemu ze spłatą kredytów, zamożnym jak i osobom, które zawarły umowę kredytu by nabyć nieruchomość w celach inwestycyjnych, a nie mieszkaniowych; zaproponowania, aby pomoc kredytobiorcom miała charakter stopniowalny, pierwszy stopień stanowiłby FWK, a następny wakacje kredytowe, przy założeniu wskaźnika RdD w wielkości 65% lub wyższej; wykluczenia z zakresu wakacji kredytowych osób korzystających z kredytów ze stałą stopą procentową, jako osób których nie dotyczy wzrost oprocentowania, a tym samym zwiększenie miesięcznej wartości raty kredytu mieszkaniowego; braku uzasadnienia, aby dodatkowe środki na Fundusz Wsparcia Kredytowego były potrzebne - w ocenie KL środki będące już w dyspozycji Funduszu są wystarczające na potencjalne wypłaty, a dodatkowe wpłaty powinny być warunkowe, uzależnione od wystąpienia

²²⁸Określony w przepisach prawa okres między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie.

sytuacji, w której środki zgromadzone w Funduszu spadną poniżej określonego minimum; zbyt krótkiego, 14 dniowego *vacatio legis*.

Powtarzające się uwagi, wskazujące na konieczność ograniczenia instrumentu wsparcia kredytobiorców dla węższej grupy uprawnionych nie zostały, w zgłoszonym kształcie, w projekcie ustawy i OSR uwzględnione.

(akta kontroli tom IV str. 63-90; tom V str. 439, 494-520, 527-541, 542-548)

Odpowiadając na pytanie o przyczyny nieuwzględnienia tych uwag, a także jakich powodów, na podstawie jakich danych, opinii, analiz, nie zostały uwzględnione uwagi wskazujące na konieczność ograniczenia instrumentu wsparcia kredytobiorców dla węższej grupy uprawnionych, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył: *„Co do zasady intencją projektodawcy było, aby przepisy objęły kredytobiorców posiadających kredyty złotowe, zaciągnięte na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.”*, a także że (odnośnie uwag BFG) intencją projektodawcy było wspieranie mechanizmu wspierającego kredytobiorców w jak najszerszym zakresie, dlatego w projekcie UC76 w części dotyczącej wakacji kredytowych zdecydowano się na wprowadzenie ograniczeń analogicznych do tych jakie mają miejsce w odniesieniu do wsparcia z FWK; (uwag Konfederacji Lewiatan) uwagi były sprzeczne z założeniami projektu, jednocześnie charakter wsparcia można uznać za stopniowalny, zgodny z uwagami KL, bowiem kredytobiorcy mogli skorzystać z wakacji kredytowych lub z FWK, wakacje kredytowe z 2022 r. posiadały ograniczenia ich korzystania, tj. udzielenie kredytu powinno nastąpić przed dniem 1 lipca 2022 r. zaś kredyt powinien zostać zaciągnięty na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, w ocenie projektodawcy ograniczenia te były wystarczające i realizowały cel ustawy; (uwagi ZBP) uwagi ZBP nie zostały uwzględnione ponieważ nie były zgodne z założeniami projektu mającego na celu objąć wsparciem kredytobiorców w możliwie szybkim terminie, jako, że uwagi ZBP były analogiczne do uwag KL, argumentacja co do ich nieuwzględnienia jest taka sama. Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył również, że stanowisko Departamentu odnośnie ww. uwag oparte było przede wszystkim o wyliczenia i dane udostępnione przez UKNF. (akta kontroli tom IV str. 200-208, 225, 236)

NIK zauważa, że w projekcie UD4 którego celem było przedłużenie rozwiązań dla kredytobiorców wprowadzono w odniesieniu do „wakacji kredytowych” kryterium „rata do dochodu” (RdD), oraz kryterium odnoszące się do maksymalnej wartości udzielanego kredytu, po spełnieniu którego konsumentowi będzie przysługiwało prawo do zawieszenia spłaty kredytu.

Na pytanie o okoliczności i zdarzenia, które wpłynęły na taką decyzję, skoro w projekcie ustawy UC76 procedowanej w Ministerstwie Finansów w 2021 r., pomimo szeregu podobnych uwag zgłaszanych w procesie uzgodnień, konsultacji i opiniowania rozwiązania takie uznane zostały za niezasadne Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, m.in. że wprowadzenie wskaźnika miało na celu objęcie proponowanymi rozwiązaniami osób najbardziej potrzebujących. Ponadto wskaźnik jest wykorzystywany także w rozwiązaniach dotyczących FRK. Jest on zatem znany i zrozumiały dla kredytobiorców jak i projektodawców. (akta kontroli tom IV str. 305, 309)

W dniu 13 maja 2022 r., tj. jeszcze w ostatnim dniu przeznaczonym na zgłaszanie stanowisk, projekt ustawy został skierowany z prośbą o rozpatrzenie oraz potwierdzenie odpowiednio przez KERM oraz KSRM. W dniu 16 maja 2022r. w uzupełnieniu do projektu ustawy, przekazane zostały OSR oraz Raport z dodatkowych konsultacji²²⁹. SKRM oraz KERM przyjęły projekt ustawy w tym

²²⁹Dokumenty zaakceptowane 16 maja 2022 r.

samym dniu, tj. po 6 dniach (4 dniach roboczych) od rozpoczęcia konsultacji, uzgodnień i opiniowania. (akta kontroli tom IV str. 63-90; tom V str. 607, 611)

Odpowiadając na pytanie o przyczyny skierowania projektu UC76 na KERM oraz SKRM jeszcze przed zakończeniem procesu uzgodnień, konsultacji i opiniowania, Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił: „*W celu realizacji dalszych prac nad projektem UC76, decyzją poprzedniego Kierownictwa MF, został on również przekazany na KERM oraz KSRM/SKRM w czasie trwania uzgodnień i konsultacji publicznych, a stosowne materiały (raport z konsultacji w formie opisowej oraz OSR) zostały przesłane KERM oraz KSRM/SKRM niezwłocznie po ich zakończeniu*”.

Odnosząc się do przyczyn, z których raport z dodatkowych konsultacji oraz OSR zostały przekazane na KERM oraz KSRM 16 maja 2022 r., tj. w tym samym dniu, w którym komitety te podejmowały decyzje w sprawie, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, m.in., że fakt przekazania raportu z dodatkowych konsultacji oraz OSR 16 maja 2022r. wynikał z decyzji poprzedniego Kierownictwa MF oraz z pilności prowadzenia procesu legislacyjnego.

Dla projektu UC76 sporządzono raporty z konsultacji po każdej z kolejnych 3 tur. W Ostatnim z raportów²³⁰, sporządzonym po zakończeniu tzw. „dodatkowych konsultacji” (w okresie 10-13 maja 2022 r.) przeprowadzonych w związku z uzupełnieniem zakresu przedmiotowego projektu o tzw. wakacje kredytowe wskazano podmioty, które zgłosiły uwagi do projektu ustawy, omówiono zmiany wprowadzone w projekcie, jednocześnie odniesiono się do zgłoszonych uwag w sposób ogólnikowy, grupując uwagi w kategorie, bez wskazania autorów konkretnych uwag.

Treść tego raportu odbiegała od treści poprzednich raportów z konsultacji, sporządzanych po zakończeniu wcześniejszych tur konsultacji (raporty z 29 września 2021 r. 25 listopada 2021 r. i 16 grudnia 2021 r.), sporządzonych prawidłowo, w których wskazano konkretne podmioty zgłaszające uwagi, przedstawiono indywidualnie każdą z uwag oraz szczegółowo się do nich odniesiono, szczególnie w przypadku uwag odrzuconych.

Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że przepisy Regulaminu prac RM nie wskazują konkretnej formy raportu z konsultacji, który w tym przypadku z uwagi na dużą ilość analogicznych uwag został przygotowany w formie opisowej.

Przyjmując wyjaśnienia odnośnie spełnienia formalnych wymogów odnoszących się do raportu z konsultacji, NIK zauważa, że przedstawienie wszystkich uwag wraz ze szczegółowym odniesieniem się do każdej z nich wpisuje się w realizację zasad responsywności oraz poszanowania dobra ogólnego i interesu społecznego, o których mowa w Wytycznych do OW i KP. Działanie takie było szczególnie pożądane w sytuacji bardzo krótkiego terminu wyznaczonego na konsultacje publiczne i nieuwzględnienia dużej części zgłoszonych uwag. Zdaniem NIK taki sposób sporządzenia raportu spowodowany był pośpiechem, o czym świadczy m.in. prawidłowe sporządzenie raportów z dwóch poprzednich tur konsultacji. (akta kontroli tom IV str. 203, 207-209; tom V str. 147-150, 611)

W ramach procesu konsultacji, uwagi do projektu ustawy UD4 zgłosiły m.in. Związek Banków Polskich (w piśmie z 4 stycznia 2024 r.) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny (w piśmie z 3 stycznia 2024 r.). W dokumentach tych zwrócono m.in. uwagę na:

- ZBP: zmianę sytuacji gospodarczej, w tym korzystną zmianę przesłanek do zastosowania wakacji kredytowych tj. poziomu inflacji i wysokości stóp

²³⁰Datowanym na 14 maja 2022 r.

procentowych dotyczących mechanizmu wakacji kredytowych; korzystanie z wakacji kredytowych przede wszystkim przez osoby w dobrej sytuacji finansowej i wykorzystywanie mechanizmu głównie do dokonywania nadpłat i wcześniejszych spłat kredytów (w dalszej części pisma ZBP przedstawiono wyliczenia w tym zakresie), tym samym w ocenie Związku mechanizm ten nie służy najbardziej potrzebującym; wysokie obciążenie banków kosztami wakacji kredytowych szacowane na 2,55 mld zł do 3,76 mld zł, skutkujące dodatkowo obniżeniem kapitałów własnych banków i ograniczeniem potencjału akcji kredytowych o ok. 13-20 mld zł.; brak uzasadnienia, w ocenie banków, dla jednoczesnego korzystania z „wakacji kredytowych” i wsparcia z FWK; brak analiz, symulacji uzasadniających iż proponowane kryterium dostępu do „wakacji kredytowych” na poziomie RdD, jest optymalne i uwzględnia interes kredytobiorców i kredytodawców – w piśmie wskazano na ryzyka w postaci, spadku dostępnej kwoty kredytu dla wszystkich grup odbiorców, w szczególności rodzin wielodzietnych; nieujęcie w OSR ryzyka konieczności dokonania dopłat do FWK na poziomie 4 mld zł rocznie, co będzie efektem zwiększenia wykorzystania wsparcia z Funduszu; konieczność wprowadzenia progu kwotowego kredytu, w dalszej części pisma ZBP przedstawiono konsekwencje braku wprowadzenia takiego rozwiązania; konieczność wprowadzenia *vacatio legis* umożliwiającego bankom wdrożenie ustawy.

- BFG: ryzyka, iż transfer zasobów wynikający z tzw. „wakacji kredytowych” nie trafiał, do osób najpilniej potrzebujących pomocy finansowej, na co wskazywać ma, dotychczasowe, relatywnie niskie wykorzystanie FWK. W ocenie BFG świadczyć to może o tym, że kredytobiorcy mimo zwiększonych kosztów odsetkowych nie znaleźli się w złej sytuacji ekonomicznej; obniżenia ratingów oraz negatywnego odbioru krajowych regulacji przez inwestorów, który miał przyczynić się m.in. do zwiększenia kosztów emisji instrumentów kwalifikujących się do wymogu MREL²³¹, które banki musiały przeprowadzić w 2023 r. w celu wypełnienia tego wymogu, według BFG kolejne przedłużenie „wakacji kredytowych” może dodatkowo zwiększyć niepewność inwestorów co do kształtu krajowych regulacji w przyszłych latach (m.in. możliwości kontynuowania wakacji kredytowych w 2025 r. w przypadku utrzymującej się wysokiej inflacji w kolejnym roku), a co za tym idzie obciążeń regulacyjnych banków i kosztów działalności; niedoszacowania kosztów przedstawionych w ocenie skutków regulacji („OSR”) do projektu wprowadzającego „wakacje kredytowe”. Zgodnie z OSR z 2022 r. przy założeniu skorzystania z pomocy dla kredytobiorców przez 50% uprawnionych koszt dla sektora bankowego miał wynieść ok. 4 mld zł. Łączny koszt dla sektora bankowego w 2022 r. oszacowano na ok. 8,9 mld zł. Rzeczywisty koszt wyniósł jednak 12,8 mld zł i był o 44% wyższy od szacowanego (i to przy wskaźnikach partycypacji osób uprawnionych poniżej 70% w większości banków); w opinii Funduszu, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, w którym kwota środków do dyspozycji jest na ten moment wykorzystana w relatywnie niewielkim stopniu (do wykorzystania pozostaje ok. 1,8 mld zł) jest najbardziej odpowiednim narzędziem do rozwiązywania problemów zwiększonych kosztów odsetkowych kredytu hipotecznego w stopniu, który znacząco wpływa na sytuację gospodarstw domowych.

Ww. uwagi zostały ujęte w *Raporcie z konsultacji* przekazanym Sekretarzowi SKRM wraz z wnioskiem z 10 stycznia 2024 r. o skierowanie projektu ustawy UD4 do rozpatrzenia przez SKRM, jednak w większości nie zostały uwzględnione. Ponadto, w dokumencie tym poza wskazaniem, że uwagi nie

²³¹Tj. minimalny poziom funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

zostały uwzględnione nie uzasadniono przyczyn takiego rozstrzygnięcia, ograniczając się do wskazania: „uwaga nieuwzględniona”.

(akta kontroli tom IV str. 21-24,35, 72-100)

W odpowiedzi na pytania czy uwagi ZBP oraz BFG, w tym przedstawione w nich wyliczenia i dane były przedmiotem szczegółowej analizy w Departamencie, jakie stanowisko w stosunku do nich zostało zajęte, na podstawie jakich danych, opinii, analiz, przygotowano powyższe stanowisko, a także, czy na potrzeby opracowania projektu ustawy oraz OSR wykorzystano wyniki ewentualnej ewaluacji prowadzonej w Departamencie w odniesieniu do ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych oraz pomocy kredytobiorcom (UC76) Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że uwagi ZBP oraz BFG były przedmiotem analiz oraz roboczych spotkań z przedstawicielami obu instytucji, w związku z danymi ZBP dokonano zmian w projekcie ustawy w zakresie kryteriów wsparcia dla FWK. Co do zasady podczas przygotowania rozwiązań korzystano przede wszystkim z danych przekazanych przez UKNF oraz BGK.

(akta kontroli tom IV str. 304-305,308-309)

W Raporcie z konsultacji sporządzonym dla projektu UD4 w punkcie dotyczącym przedstawienia wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym wskazano iż, „projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.” Na konieczność skonsultowania projektu z EBC wskazał natomiast Prezes Narodowego Banku Polskiego w skierowanym do MF piśmie z dnia 9 stycznia 2024 r.

(akta kontroli tom IV str. 63-90; tom V str. 607, 611)

W odpowiedzi na pytanie odnośnie przyczyn umieszczenia w Raporcie takiego zapisu, Zastępca Dyrektora Departamentu FN oświadczył, że w ocenie projektodawcy projekt ustawy nie wymagał przedstawienia organom i instytucjom UE w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia w tym EBC.

(akta kontroli tom IV str. 225-235)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że poza sugestią w powyższym zakresie wyrażoną przez Prezesa NBP, na zasadność skonsultowania projektu z EBC wskazuje fakt skierowania poprzednich projektów ustaw o zmianie ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, do konsultacji z EBC przez Marszałka Sejmu RP i przygotowania takiej opinii przez EBC.

(akta kontroli tom IV str. 456-461)

W przypadku UD299 uwagi do projektu zgłosiło 48 podmiotów, z tego uwzględniono uwagi jednego podmiotu (dotyczące zapisów ustawy) oraz uwagi trzech podmiotów (dotyczące objęcia akcyzą wszystkich używek w jednakowym stopniu). Do uwag odniesiono się w raporcie z konsultacji i opiniowania, a MF przedstawiło do nich swoje stanowisko, do raportu załączono również wykaz podmiotów, które zgłosiły uwagi w trybie przepisów o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa.

W przypadku UD545 uwagi do projektu zgłosiło 13 podmiotów, które dotyczyły m.in. postulatu²³² zrekompensowania jst ubytku dochodów w związku z wejściem w życie projektowanych rozwiązań oraz wskazania, że przepisy ustawy nie powinny wchodzić w życie w trakcie roku budżetowego, na który

²³²Uwagi w tym zakresie przekazały: Urząd Marszałkowski Województwa: Dolnośląskiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Zachodniopomorskiego, Unia Metropolii Polskich.

samorządy mają już ustalone budżety i są w trakcie ich realizacji. Ministerstwo przedstawiło stanowisko odnośnie tych uwag, zgodnie z którym: w ostatnim okresie obserwowany jest wzrost dochodów podatkowych, co pozytywnie rzutuje na poziom dochodów jst oraz, że nie przewiduje się zmiany terminu wejścia w życie projektowanych rozwiązań. Niemniej jednak stosownie do art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jst mogą ubiegać się o dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym oraz dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. Pozostałe zgłaszane uwagi dotyczyły wydłużenia *vacatio legis* (w odpowiedzi MF napisało, że zgodnie z wolą Rządu nie przewiduje się zmiany terminu wejścia w życie ustawy, a co za tym idzie wydłużenia *vacatio legis*) oraz rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego zwolnienia, m.in. o przychody z umów o dzieło oraz o przychody z działalności gospodarczej (uwaga nie została uwzględniona).

Żadnej z uwag zgłoszonych w toku konsultacji nie uwzględniono, OSR w wyniku konsultacji nie uległa zmianie.

Projekt UD545 przekazano do dalszych prac legislacyjnych bez czekania na wynik konsultacji i opiniowania. Wniosek do SKRM²³³ przekazano w trybie § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, który stanowi, że za zgodą Przewodniczącego SKRM Komitet może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 (tj. bez przeprowadzenia i informacji o przeprowadzonych uzgodnieniach, konsultacjach publicznych lub opiniowania).

NIK nie kwestionuje formalnej poprawności i możliwości zastosowania trybu § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, natomiast fakt, że żadna z uwag zgłoszonych w toku konsultacji i opiniowania nie została uwzględniona, wskazuje na ograniczone osiągnięcie celu konsultacji opisanego w Wytycznych OW i KP oraz na ich niewielkie znaczenie w procesie dokonywania oceny wpływu.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 559-562; III str. 67-82, 100-117, 308-322)

Zarówno w przypadku projektu UD299 jak i UD545 sporządzono raport z konsultacji publicznych. W przypadku UD299 w treści raportu z konsultacji publicznych i opiniowania nie zawarto stanowiska UOKiK²³⁴, nie dokonano omówienia opinii Urzędu. W przypadku projektu UD545 opublikowany raport²³⁵ sporządzono na potrzeby RM 21 czerwca 2019 r. Po tym terminie wpływały kolejne uwagi podmiotów w ramach konsultacji i opiniowania. W związku z napływającymi (po 21 czerwca 2019 r.) uwagami w Departamencie DD sporządzono kolejną, uzupełnioną wersję raportu²³⁶ jednak nie został on upubliczniony i zamieszczony na stronie RCL. W nieopublikowanym raporcie uwzględniono uwagi: NSZZ „Solidarność”, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Związku Powiatów Polskich, koalicji Młodzi Przy Głosie, PGNiG. Wobec uwag NSZZ „Solidarność” sporządzono dodatkowo stanowisko MF²³⁷, stosownie do art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²³⁸. Natomiast wobec uwag czterech podmiotów²³⁹ Ministerstwo nie opublikowało stanowiska, nie dokonało omówienia, nie odniosło się w raporcie z konsultacji i nie udzieliło oddzielnej odpowiedzi tym podmiotom.

²³³Pismo bez znaku z 13 czerwca 2019 r.

²³⁴Znak pisma DMP-3.0240.9.2021 z dnia 22 października 2021 r.

²³⁵Sporządzony wg. stanu na 21 czerwca, opublikowany na stronie RCL 26 czerwca 2019 r.

²³⁶Sporządzony wg. stanu na dzień 2 lipca 2019 r.

²³⁷Znak pisma DD3.8200.2.2019 z dnia 26 lipca 2019 r.

²³⁸Dz. U. z 2022 r. poz. 854, dalej: ustawa o związkach zawodowych.

²³⁹W tym: Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Związku Powiatów Polskich, koalicji Młodzi Przy Głosie, PGNiG.

Powyższe działanie w przypadku projektu UD545 było niezgodne z § 51 ust. 1-2 Regulaminu Pracy RM, który stanowi, że organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania oraz zawiera omówienie tych opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 559-562; III str. 67-82, 100-117, 308-322, 328-330)

Zastępca Dyrektora DAG odnośnie UD299 oświadczyła, że uwagi UOKiK zostały przeanalizowane, jednak ze względu na termin przekazania ich do MF nie zostały ujęte w tabeli uwag. Projekt przekazano do opiniowania w dniu 8 października z terminem na zgłaszanie uwag do 15 października 2021 r., tymczasem stanowisko UOKiK nosi datę 22 października 2021 r. Wpływ pisma nastąpił więc po wyznaczonym terminie, co biorąc pod uwagę napięte terminy realizacji kolejnych etapów procedowania projektowanej ustawy zaważyło na treści raportu z konsultacji i opiniowania. Zgodnie z decyzją Sekretarza RM projekt został w trybie obiegowym przekazany członkom RM.

Zastępca Dyrektora DD odnośnie UD545 oświadczyła, że raport z konsultacji oraz zestawienie nieuwzględnionych uwag zostały sporządzone zgodnie z Regulaminem pracy RM. Na moment ich sporządzenia dla celów dołączenia do pisma kierującego projekt ustawy na RM dokumenty te zawierały informacje o wszystkich podmiotach, które uczestniczyły w procesie konsultacji lub zgłosiły uwagę „nieprzyjętą” przez organ wnioskujący, co do których Departament DD miał wiedzę. Dokumenty te prezentowały również stanowisko MF, z tym, że obowiązek opublikowania stanowiska organu wnioskującego wobec wyrażonej opinii, dotyczy tylko tych uwag, które nie zostały uwzględnione. Publikacja stanowisk organu wnioskującego zwalnia organ wnioskujący z udzielania indywidualnych odpowiedzi uczestnikom konsultacji publicznych. Odstępstwo od tej generalnej zasady dotyczy tylko podmiotów, w przypadku których przepis rangi ustawy wprowadza wymóg udzielenia takich wyjaśnień, np. art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Stąd wobec uwag zgłoszonych np. przez NSZZ „Solidarność” sporządzono odrębne stanowisko. Odnosząc się do uzupełnionego raportu z konsultacji, wersja ta została sporządzona wyłącznie na własne potrzeby, tj. z myślą o późniejszych pracach parlamentarnych. W tym zakresie bazowano na dotychczasowych doświadczeniach, które wskazują, że kwestie podnoszone w ramach konsultacji publicznych i opiniowania są ponawiane w ramach prac w Sejmie RP i w Senacie RP. Pracownik Departamentu DD, który prowadził projekt w EZD, uznał zatem, że zasadne jest „uzupełnienie” raportu z konsultacji oraz zestawienia nieuwzględnionych uwag (stanowiących załączniki do pisma kierującego projekt do rozpatrzenia przez RM) o uwagi otrzymane po terminie sporządzenia tych dokumentów, tak aby podczas dalszych prac legislacyjnych dysponować zestawieniem wszystkich zgłoszonych uwag wraz wypracowanym wobec nich stanowiskiem. Uzupełnionej wersji przygotowanej na potrzeby późniejszych prac parlamentarnych organ wnioskujący nie miał obowiązku zamieszczenia w BIP RCL (nie wskazuje na to żaden przepis Regulaminu pracy RM).

(akta kontroli tom II str. 63-95; tom III str. 140-160)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że raport z konsultacji i opiniowania sporządzono na potrzeby RM w dniu 21 czerwca 2019 r. (tj. po 10 dniach trwania konsultacji i opiniowania), z powodu zastosowania trybu § 61 ust. 5 Regulaminu pracy RM, który stanowi, że za zgodą Przewodniczącego SKRM Komitet może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 (tj. bez przeprowadzenia i przedstawienia informacji o przeprowadzonych uzgodnieniach, konsultacjach publicznych lub opiniowaniu). NIK nie kwestionuje

możliwości zastosowania tego trybu i rzetelności treści raportu z konsultacji wg. stanu na dzień 21 czerwca 2019 r., natomiast zauważa, że zastosowanie tego trybu na SKRM skutkowało skróceniem terminu konsultacji i opiniowania do 10 dni, ponieważ MF nie opublikowało żadnego kolejnego raportu z tego procesu, który zawierałby uwagi przekazywane przez wszystkie podmioty po dniu 21 czerwca 2019 r. Zdaniem NIK § 51 Regulaminu pracy RM nie ogranicza obowiązku sporządzenia raportu z konsultacji wyłącznie na potrzeby RM. Zgodnie z Wytycznymi OW i KP Celem konsultacji publicznych jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Powinny więc one być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi.²⁴⁰ Ponadto zgodnie z Wytycznymi OW i KP, każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź w rozsądnym terminie, podanym na początku konsultacji, a podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich²⁴¹. Wobec powyższych zapisów Wytycznych OW i KP, NIK stoi na stanowisku, że podmioty mogły przekazywać uwagi nawet po terminie obrad RM w dniu 21 czerwca 2019 r., ponieważ nie upłynął 21-dniowy wynikający z § 129 regulaminu prac RM²⁴² (tj. podmioty miały jeszcze 11 dni na przekazywanie uwag) oraz 30-dniowy termin na zgłaszanie opinii wynikający ustawy o KWRiST (tj. Komisja i jej członkowie mieli jeszcze 20 dni na przekazywanie opinii). Ponadto zdaniem NIK bezwzględnym obowiązkiem organu wnioskującego było omówienie i odniesienie się do wszystkich uwag nadesłanych w procesie konsultacji i opiniowania w ww. określonych terminach. Stanowisko NIK potwierdza fakt sporządzenia przez Departament DD uzupełnionego, lecz nieopublikowanego raportu z konsultacji oraz korespondencja pracowników Departamentu DD²⁴³ sugerująca konieczność opublikowania tego raportu na stronie RCL. Wobec powyższego, niezasadne jest stanowisko Departamentu, że uzupełnionej wersji przygotowanej na potrzeby późniejszych prac parlamentarnych organ wnioskujący nie miał obowiązku zamieszczenia w BIP RCL. (akta kontroli tom III str. 72)

2.1.9. Komitety, Rada Legislacyjna, komisja prawnicza

Poza projektem UC76, żaden z czterech pozostałych badanych projektów nie był przedmiotem obrad komitetów właściwych dla danej kategorii spraw. Projekt UC76 został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet ds. Europejskich (31 grudnia 2021 r.) oraz Komitet Ekonomiczny RM (11 maja 2022 r. – po uzupełnieniu projektu o przepisy dotyczące wsparcia dla kredytobiorców), uzyskując w obydwu przypadkach rekomendację do przedstawienia projektu do dalszych prac.

Dwa projekty, tj. UC76 i UD4 zostały skierowane do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą przy KPRM, natomiast w przypadku projektu UD299 i UD315 zastosowano tryb odrębny. W przypadku UD545²⁴⁴ Minister Finansów wystąpił

²⁴⁰Wytyczne OW, str. 29.

²⁴¹Wytyczne OW, str. 110.

²⁴²Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

²⁴³E-mail z 26 lipca 2019 r.

²⁴⁴Znak pisma PR5.022.96.2019.GTA dot. RCL.DPG.550.32/2019 z 19 czerwca 2019 r.

o wyznaczenie komisji prawniczej a w przypadku braku istotnych zastrzeżeń o zwolnienie ww. projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, w odpowiedzi²⁴⁵ poinformowano MF, że projekt nie wymaga rozpatrzenia przez Komisję.

Pomimo tego, że skutki (koszty) projektu UD545 oszacowano na 2454 mln zł rocznie, natomiast skutki projektu UD315 w pierwszym roku obowiązywania ustawy oszacowano na 1450,3 mln zł, projekty te nie zostały skierowane do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM, mimo, że zgodnie Zarządzeniem Nr 131 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. Komitet rozpatruje w szczególności projekty dokumentów rządowych o przewidywanych skutkach finansowych w wysokości przekraczającej 500 mln zł rocznie. Do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM nie został skierowany również projekt UD4, pomimo tego, że projekt ustawy UC76, po uzupełnieniu go o rozwiązania z zakresu pomocy kredytobiorcom, w tym rozwiązania analogiczne do ujętych w projekcie UD4, został przekazany do rozpatrzenia przez ten Komitet.

Projekty (UD299, UD315, UD545, UC76 i UD4) nie zostały skierowane do rozpatrzenia przez SKRM, mimo, że zgodnie z Zarządzeniem Nr 205 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 r.²⁴⁶ do zadań Komitetu należały m.in. sprawy z zakresu poprawy sytuacji rodzin w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sytuacji demograficznej i dochodowej społeczeństwa, jakości życia i warunków życia, a zakres przedmiotowy tych projektów, odnoszący się do: UD299 - zmniejszenia spożycia używek, ochrony zdrowia młodych osób; UD315 - ochrony gospodarstw domowych, wsparcia grup słabszych ekonomicznie, stabilizacji cen żywności; UD545 – ulgi dla młodych dotyczącej poprawy sytuacji dochodowej społeczeństwa, jakości życia i warunków życia oraz wspierania aktywności zawodowej, UC76 i UD4 – zapewnienia pomocy kredytobiorcom w związku z pogorszeniem się warunków spłaty mieszkaniowych kredytów hipotecznych – wpisują się w ten obszar.

Na konieczność zaopiniowania projektu UD545 przez Komitet Społeczny RM, wskazał Sekretarz Komitetu Społecznego RM²⁴⁷. Ostatecznie projekt nie został skierowany do tego Komitetu, co było działaniem nierzetelnym.

Dla projektów (UD299, UD315, UD545, UC76, UD4) nie wystąpiono z wnioskiem do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o skierowanie ich do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną, mimo, że zgodnie z wymogiem określonym w § 37 Regulaminu pracy RM, projekt ustawy o istotnych skutkach społecznych lub gospodarczych należało skierować do zaopiniowania do tego organu.

(akta kontroli tom II str. 1-23, 34-37, 198; tom III str. 100-117, 123-125, 367-388, 394-397; tom IV str. 402; tom V str. 234, 260-262, 549-550)

Zastępca Dyrektora DAG oświadczyła, że projektów UD299 i UD315 nie przekazano ww. gremiom z powodu zastosowania trybu odrębnego. Główną przyczyną był brak wystarczającego czasu, gdyż ustawy miały określone, krótkie terminy wejścia w życie. Stąd projekty zostały skierowane bezpośrednio do rozpatrzenia przez RM, co wynikało z decyzji podejmowanych przez ówczesne kierownictwo resortu.

Odnosnie projektu UD545 Zastępca Dyrektora DD wyjaśniła, że wszelkie działania stanowiły realizację poleceń członka kierownictwa MF nadzorującego Departament oraz były konsultowane z DP, który zarządza procesem

²⁴⁵Odpowiedź z 21 czerwca 2019 r. Dyrektora Departamentu Prawa Gospodarczego w RCL.

²⁴⁶M.P. z 2017 r. poz. 1203.

²⁴⁷Znak pisma KSRM-0102-4-2019 z dnia 15 marca 2019 r.

legislacyjnym. Departament nie otrzymał zgody, dyspozycji na skierowanie projektu do rozpatrzenia projektu przez Radę Legislacyjną. Natomiast Departament zaznaczył, że nie wykluczało to skierowania projektu do Rady przez inny organ w tym PRM, Przewodniczącego SKRM, Szefa KPRM, Prezesa RCL lub Sekretarza RM, żaden z tych podmiotów nie uznał za konieczne uzyskanie opinii Rady dla projektu UD545. Ponadto Zastępca Dyrektora DD wyjaśniła, że z Komitetem Ekonomicznym konsultowane są projekty ustaw ważnych gospodarczo dotyczących podmiotów gospodarczych, przedsiębiorców, natomiast dochód z działalności gospodarczej był wyłączony z ulgi PIT (UD545). Dyrektor podejrzewa, że pominięto ten etap, żeby zdążyć przed 1 sierpnia 2019 r. przed zadaniem ogólnie terminem wejścia w życie ustawy.

W odpowiedzi na pytanie o powody nieprzekazania projektów UC76 i UD4 do rozpatrzenia przez Komitet Społeczny Rady Ministrów, a projektu UD4 przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, m.in. że w ocenie projektodawcy nie było konieczności rozpatrzenia projektów UC76 i UD4 przez KSRM i że kwestia dotycząca wakacji kredytowych i wsparcia z FWK nie dotyczy wyłącznie rodzin, a kredytobiorcami są osoby w różnych stanach cywilnych. Jednocześnie żaden z uczestników uzgodnień i konsultacji nie wnioskował o ich skierowanie pod obrady Komitetu, a zarządzeniem nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 marca 2024 r. w sprawie zniesienia Komitetu Społecznego Rady Ministrów²⁴⁸ zniesiono Komitet Społeczny Rady Ministrów. Odnośnie braku skierowania projektu UD4 do rozpatrzenia przez KERM Zastępca Dyrektora Departamentu FBN wyjaśnił natomiast, że projekt UC76 został skierowany pod obrady Komitetu ponieważ obejmował nowe rozwiązania wprowadzane do polskiego porządku prawnego, natomiast przepisy dotyczące wakacji kredytowych na rok 2024 stanowiły niejako kontynuację tego mechanizmu pomocowego z tą różnicą, że wprowadzono kryteria niezbędne do korzystania. Dlatego w ocenie projektodawcy nie było konieczności rozpatrzenia projektu przez KRM, a jednocześnie żaden z uczestników uzgodnień o to nie wnioskował.

Odnośnie przyczyn nieskierowania projektu UC76 do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, m.in., że w części dotyczącej wdrożenia prawa UE projekt ustawy nie rodził szczególnie istotnych skutków prawnych, społecznych lub gospodarczych, dlatego nie został skierowany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie RM. Z uprawnienia tego nie skorzystali również Prezes RM, Przewodniczący SKRM, Szef KPRM, Prezes RCL lub Sekretarz RM, co wydaje się potwierdzać przyjęte wówczas założenie.

NIK zauważa, że poza częścią projektu obejmującą wdrożenie prawa UE, projekt UC76 obejmował również przepisy z zakresu pomocy dla kredytobiorców. Według OSR przesłanego do konsultacji, uzgodnień i opiniowania w maju 2022 r. projekt miał oddziaływać na szeroką grupę podmiotów, w tym banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, 2 mln kredytobiorców i generować koszt dla sektora bankowego w 2022 r. w wysokości 8,9 mld zł. i analogicznej wysokości w 2023 r., co zdaniem NIK wskazuje na istotne skutki społeczne i gospodarcze tej regulacji. Ponieważ ostateczną decyzję w zakresie skierowania do zaopiniowania projektu przez RL podejmuje Prezes Rządowego Centrum Legislacji (do którego występuje się z uprzednim wnioskiem w sprawie), zdaniem NIK nie było przeszkód, aby Minister wystąpił z takim wnioskiem.

²⁴⁸M.P. 2024 poz. 187.

(akta kontroli tom II str. 63-95; tom III str. 140-160, 404-416;
tom IV str. 226, 237, 346, 354-356)

2.2. Ocena i przegląd funkcjonowania ustawy (ewaluacja, OSR ex-post)

Analiza 115 projektów ustaw i OSR procedowanych w MF latach 2019-2024 (do 30 czerwca) wykazała, że zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji dla 42 projektów, przy czym dla 5 z nich w formie OSR ex-post, o której mowa w § 152 Regulaminu pracy RM. Spośród nich, w OSR dla 38 projektów określono mierniki wykorzystywane podczas ewaluacji. W pozostałych 73 przypadkach w ogóle nie zaplanowano przeprowadzenia ewaluacji.

W latach 2019-2024²⁴⁹ łącznie przeprowadzono ewaluację dla 9 ustaw²⁵⁰ (tj. 21,4% zaplanowanych), w tym sporządzono dwa dokumenty OSR ex-post²⁵¹. Ponadto dla ustaw procedowanych przed 2019 r. sporządzono jeden OSR ex-post²⁵². Nie przeprowadzono ewaluacji 10 ustaw (tj. 23,8% zaplanowanych), stosownie do terminów i zapisów OSR²⁵³. W pozostałych przypadkach ustawy są nadal procedowane, zostały wycofane lub nie minął termin przeprowadzenia ewaluacji. (akta kontroli tom I str. 156-202, 299-316)

Zastępca Dyrektora Departamentu DP oświadczyła²⁵⁴, że najczęściej wskazywaną przez Departamenty projektujące przyczyną nieprzeprowadzenia ewaluacji projektów ustaw, w przypadku których założono przeprowadzenie takiej ewaluacji było zaprzestanie prac nad projektem i w konsekwencji nieuchwalenie ustawy. Wśród przyczyn niesporządzania OSR ex-post był brak takiej potrzeby wynikający z charakteru regulacji, implementacja prawa UE, bieżące monitorowanie przepisów, osiągnięcie celu ustawy w momencie wejścia jej w życie, brak możliwości sporządzenia kalkulacji skutków oraz określenie mierników przez Eurostat.

(akta kontroli tom I str. 494-517)

Jedynie dla 5 z 115 projektów ustaw zaplanowano sporządzenie OSR ex-post, z tego w dwóch przypadkach OSR ex-post został sporządzony i zatwierdzony przez RM. W pozostałych trzech przypadkach²⁵⁵ nie minął termin wyznaczony w OSR na sporządzenie tego typu ewaluacji.

Badaniem objęto trzy dokumenty OSR ex-post wytworzone w kontrolowanym okresie (w tym: dwóch projektów OSR ex-post procedowanych po 2019 r.²⁵⁶ i projektu objętego kontrolą P/16/094²⁵⁷). Badanie wykazało, że wszystkie trzy dokumenty OSR ex-post zawierały wymagane elementy, zostały sporządzone na właściwym formularzu, i zgodnie z założeniami oraz wykorzystaniem zaplanowanych mierników i źródeł danych, a także zgodnie z Wytycznymi OW i KP.

²⁴⁹Do 30 czerwca 2024 r. ponadto z uwzględnieniem projektu objętego szczegółowym badaniem UC76, którego ewaluacja została przeprowadzona w lipcu 2024 r.

²⁵⁰Tj. UD475, UD545, UD559, UD145, UC11, UD326, oraz UC76.

²⁵¹Tj. dla UB14, UD326.

²⁵²Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 88)

²⁵³W tym: pięć ustaw procedowanych w 2019 r., trzy ustawy procedowane w 2020 r. oraz dwie procedowane w 2021 r.

²⁵⁴Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Renata Łučko.

²⁵⁵Tj. UD272, UD363, UD143.

²⁵⁶Projekt UB14 - Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553, ze zm.) - OSR ex-post z 16 maja 2023 r.; Projekt UD326 - Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070, ze zm.) - OSR ex-post z 18 października 2022 r.

²⁵⁷Projekt UD76 - Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 88) - OSR ex-post z czerwca 2019 r.

W OSR ex-post zawarto ocenę funkcjonowania ustawy, stopień realizacji jej celów, przedstawiono opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy, wskazano przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami, sformułowano rekomendacje i wnioski.

(akta kontroli tom I str. 317-426)

W przypadku projektów objętych kontrolą P/16/094, nie dokonano ewaluacji trzy z pięciu projektów. W przypadku projektu UD76 sporządzono OSR ex-post zgodnie z Wytycznymi OW i KP. W przypadku projektu UD169 projekt ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości został wycofany, nie przeprowadzono ewaluacji. W przypadku 3 projektów w ogóle nie przeprowadzono ewaluacji, mimo, że w pkt 12 OSR dla tych projektów była ona przewidziana. I tak:

- nie dokonano ewaluacji ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (projekt UA56). W OSR do projektu ustawy zapisano, że ewaluacja efektów ma nastąpić po upływie 3 lat. Jako miernik określono liczbę podmiotów korzystających z preferencji oraz liczbę miejsc w przykładowych żłobkach i przedszkolach;
- nie dokonano ewaluacji ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne (projekt UD35). W OSR do projektu ustawy zapisano, że ewaluacja efektów projektu będzie dokonywana na bieżąco przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- nie dokonano ewaluacji ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (projekt UD169). W OSR zapisano, że ewaluacja przedmiotowej ustawy zostanie przeprowadzona po roku jej obowiązywania oraz, iż jest to również warunkowane potrzebą wykorzystania wniosków przy projektowaniu i budowie systemu track&trace, który ma być wdrożony w 2019 r. przy produkcji i przesyłaniu wyrobów tytoniowych, co wynika z wymogów unijnej Dyrektywy Tytoniowej²⁵⁸.

(akta kontroli tom I str. 299-390)

Odnosząc się do przyczyn nieprzeprowadzenia ewaluacji, Zastępca Dyrektora DP oświadczył²⁵⁹, m.in. że: Projekt UA56 - Nie było decyzji ówczesnego kierownictwa MF o konieczności sporządzania ewaluacji. Niemniej należy wskazać, że Główny Urząd Statystyczny co roku publikuje informacje o liczbie żłobków i klubów dziecięcych, w tym w sektorze prywatnym. Jednocześnie nie było sygnałów odnośnie problemów ze stosowaniem preferencji wprowadzonych ustawą brak też informacji o efektach niepożądanych. Projekt UD35 - Nie przeprowadzono ewaluacji w założonym w OSR terminie ponieważ czas jaki upłynął od momentu wejścia jej w życie, powołania Spółki Celowej oraz realizacji pierwszych zmian był zbyt krótki, aby można było dokonać takiej oceny. W pierwszych latach liczba wprowadzanych zmian w systemach realizowanych przez Spółkę była niska i powoli wzrastała w kolejnych latach. Ponadto przygotowanie zmian w systemach oraz ich wdrożenie to proces długotrwały, trwa od kilku miesięcy do kilku lat. W 2024 r. w ramach zaleceń pokontrolnych NIK po kontroli D/22/510 Departament Transformacji Cyfrowej rozpoczął przygotowania do ewaluacji ustawy. Projekt UD 169 - Zastępca Dyrektora DP

²⁵⁸Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE Dz. U. UE. L z 2014 r. Nr 127 str. 1.

²⁵⁹Na pytanie skierowane do Ministra Finansów Andrzeja Domańskiego odpowiedzi udzieliła Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Renata Łućko.

wskazała pisemne wyjaśnienia w tej sprawie Zastępcy Szefa KAS z 11 lutego 2020 r. (akta kontroli tom I str. 512-514)

W dwóch z pięciu OSR dla projektów objętych szczegółowym badaniem (UD545, UC76²⁶⁰), założono przeprowadzenie ewaluacji, przy czym w żadnym z projektów nie zaplanowano przeprowadzenia ewaluacji w postaci dokumentu OSR ex-post, o której mowa w § 152 Regulaminu pracy RM.

W przypadku projektu UD545 Departament DD dokonał²⁶¹ ewaluacji ustawy²⁶², przedstawiono kolejne nowelizacje ustawy, dane dotyczące wskaźników obciążenia podatkiem PIT (wraz ze wskazaniem źródła danych), liczbę podatników, których przychody zostały zwolnione z podatku w podziale na stosunek pracy, umowy zlecenia, praktyki absolwenckie i uczniowskie. Dokonano analizy danych z rozliczenia podatku za 2021 r. dla podatników do 26 r.ż. Wpływy z podatku PIT przedstawiono za lata 2019-2022 r. w formie wykresu. Wskaźnik aktywności zawodowej opracowano na podstawie danych GUS dotyczących poszczególnych grup wiekowych. Zaprezentowane dane odpowiadały zdefiniowanym w OSR wskaźnikom oraz w ocenie Departamentu DD potwierdziły korzystne dla podatników aspekty preferencji, i wskazywały, że osiągnięto cel, który przyświecał wprowadzeniu ulgi dla młodych.

W przypadku projektu UC76, zgodnie z założeniem przedstawionym w OSR, UKNF w dniu 24 lipca 2024 r. przekazał do Ministerstwa Finansów analizę zasadności dalszego utrzymywania obowiązku przekazywania KNF przez dostawców usług finansowania społecznościowego arkuszy kluczowych informacji inwestycyjnych²⁶³ na 7 dni przed rozpoczęciem oferty. W analizie tej UKNF wskazał, że w jego ocenie dalsze utrzymanie przedmiotowego obowiązku jest jak najbardziej zasadne oraz zarekomendował jego utrzymanie. W uzasadnieniu wskazano, że za utrzymaniem tego obowiązku przemawia przede wszystkim okoliczność, że uprzednie przekazanie AKII umożliwia Komisji sprawowanie efektywnego nadzoru nad ofertą, co ma szczególne znaczenie mając na uwadze ochronę inwestorów detalicznych będących głównymi adresatami ofert dokonywanych na podstawie AKII. Dokument ten był przedmiotem analizy w Departamencie FN, a Departament podzielił wnioski KNF.

Odnosnie ewaluacji projektu UC76 w zakresie rozwiązań dla kredytobiorców Zastępca Dyrektora Departamentu FN wyjaśnił, że przygotowując rozwiązania dotyczące projektu UD4 w OSR zawarto analizę wykorzystania wakacji kredytowych w latach 2022-23 oraz dotychczasowego wykorzystania wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Ponadto analizowano wartość nadpłat kapitału dla kredytów objętych wakacjami kredytowymi w latach 2022-2023.

Odnosząc się do wyjaśnień, NIK zauważa, że przedstawiona w wyjaśnieniach ewaluacja nie miała cech ewaluacji, o której mowa w Wytycznych OW i KP, bowiem ze względu na brak mierników w OSR nie było możliwe określenie osiągnięcia stopnia ich realizacji.

W przypadku dwóch projektów (UD299, UD315) departament projektujący prowadzi ciągłe, w okresach miesięcznych, monitorowanie wpływów budżetowych z tytułu akcyzy, a dane były na bieżąco analizowane pod kątem ich wykorzystania w pracach legislacyjnych, w procesie decyzyjnym oraz do bieżących zadań.

²⁶⁰Ewaluację przewidziano w zakresie dotyczącym funkcjonowania rynku finansowania społecznościowego, nie przewidziano natomiast ewaluacji części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców.

²⁶¹W dniu 8 września 2023 r.

²⁶²Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1394)

²⁶³Dalej: AKII.

W przypadku UD4 nie przeprowadzono ewaluacji, ponieważ projekt został uchwalony w 2024 r. (akta kontroli tom I str. 317-319, 328-330; tom II str. 1-23, 101-104; tom III str. 100-117, 305-309, 367-388)

2.3. Realizacja wniosków pokontrolnych

W 2017 r. w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów NIK wniosła²⁶⁴ o zapewnienie: dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu, tj. OSR dla każdego z przygotowywanych projektów aktów normatywnych w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi OW i KP oraz formularzem i Wyjaśnieniami do formularza OSR, oraz przestrzegania wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny i proces dokonywania OW. Drugi z wniosków dotyczył podjęcia działań w celu zwiększenia zaangażowania Zespołu ds. TR i OSR²⁶⁵ w proces dokonywania OW.

NIK zwracała również uwagę na ryzyko związane z procedowaniem projektów ustaw bez uprzednich uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych (lub z ich przeprowadzeniem w ograniczonym zakresie). Zdaniem NIK ograniczało to możliwość dokonania pogłębionej analizy proponowanych regulacji przez poszczególnych uczestników procesu legislacyjnego, co stwarzało ryzyko jego nieefektywności.

W informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych z 29 marca 2017 r., działający z upoważnienia Ministra Finansów ówczesny podsekretarz Stanu w MF wskazał m.in., iż w celu realizacji wniosków podejmowane będą wszelkie możliwe działania, dotyczące przestrzegania obowiązujących procedur związanych z oceną wpływu oraz sporządzaniem OSR, między innymi poprzez zobowiązanie komórek organizacyjnych uczestniczących w procesie legislacyjnym do procedowania zgodnie z wytycznymi oraz formularzem i Wyjaśnieniami do formularza OSR, a także że w przypadku uruchomienia prac nad nowymi aktami normatywnymi przestrzegane będą wewnętrzne procedury regulujące proces legislacyjny i proces dokonywania oceny wpływu, przy zwiększonym zaangażowaniu Zespołu ds. OSR. (akta kontroli tom I str. 11-12)

Zastępca Dyrektora DP oświadczyła, że wystąpienie NIK zostało przekazane członkom kierownictwa MF oraz do DP w celu zapewnienia przestrzegania procedur związanych z OW i sporządzaniem OSR. W MF została przeprowadzona analiza obowiązujących przepisów regulujących prowadzenie procesu legislacyjnego w MF. W wyniku tej analizy DP opracował zarządzenie w sprawie schematów procesu legislacyjnego z 2022 r., które określa zadania poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie legislacji, oraz zarządzenia dotyczące wspierania procesu legislacyjnego poprzez system Rejestr legislacji. Ponadto DP przygotował i przeprowadził szkolenie dla ok. 500 pracowników dotyczące rządowego procesu legislacyjnego oraz zakładkę w Intranecie MF dotyczącą tego tematu. Powyższe działania w ocenie Zastępcy Dyrektora DP wpłynęły na poprawę jakości prowadzenia i koordynacji procesu legislacyjnego. Odnośnie stosowania trybu odrębnego oświadczyła, że mniej niż połowa liczby projektów ustaw przygotowanych w MF procedowanych w trybie odrębnym, określonym w przepisie § 98 Regulaminu pracy RM, to projekty, które nie przeszły etapu konsultacji publicznych, czy uzgodnień międzyresortowych. Zastępca Dyrektora podkreśliła, że tryb odrębny wynikał również ze szczególnych warunków, które miały miejsce w okresie objętym kontrolą tj.

²⁶⁴LWA.410.025.02.2016, wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli nr P/16/094 – Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

²⁶⁵Zespół do Spraw Testów Regulacyjnych i Oceny Skutków Regulacji utworzony Decyzją nr 36/PR Ministra Finansów z 14 sierpnia 2012 r.

wystąpienia stanu epidemii COVID-19 oraz agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę, co powodowało konieczność podejmowania szybkich działań legislacyjnych w celu minimalizacji skutków tych zdarzeń. Stosowanie tego trybu ograniczono jedynie do przypadków konieczności dokonania pilnej interwencji legislacyjnej bądź, gdy regulowana materia powoduje, że rezygnacja z etapu konsultacji publicznych nie wpływa negatywnie na jakość projektu.

(akta kontroli tom I str. 149-155)

Zdaniem NIK, z przedstawionych powyżej okoliczności wynika, że regulacje na które powołano się w odpowiedzi Zastępcy Dyrektora DP, zostały wdrożone we wrześniu 2022 r. tj. ponad 5 lat od zakończenia kontroli z 2017 r. Ponadto NIK zauważa, że zidentyfikowane w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania w MF Zespołu ds. OSR, oraz naruszania wymogów określonych w Regulaminie pracy RM, Wytycznych OW i KP oraz w Wyjaśnieniach do formularza OSR, wskazują na niewielką skuteczność deklarowanych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne działań. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) odsetek projektów procedowanych w trybie odrębnym kształtował się na poziomie 24,3%, (tak procedowano 28 projektów z 115 objętych szczegółowym badaniem), co wskazuje na to, że uwaga NIK w tym zakresie pozostaje nadal aktualna.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodne z Wytycznymi OW i KP dokonywanie niektórych elementów oceny wpływu polegające na:
 - nieanalizowaniu dla żadnego z pięciu projektów²⁶⁶, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, różnych możliwych wariantów rozwiązania problemu, w tym pozalegisłacyjnych, co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych odpowiednio do uzgodnień międzyresortowych, a następnie przekazanych przez RM do Sejmu RP (przedstawione w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego);
 - nieokreśleniu dla żadnego z pięciu projektów, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, wskaźników i mierników (wartości docelowych) realizacji celów projektów, co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych odpowiednio do uzgodnień międzyresortowych, a następnie – w przypadku czterech projektów (w OSR projektu UD4 po uzgodnieniach międzyresortowych określono mierniki bez wartości docelowych) – przekazanych przez RM do Sejmu RP (przedstawione w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego);
 - braku, na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, dla projektów UD299 oraz UD315 analizy rozwiązań problemu w innych krajach, co znalazło odzwierciedlenie w OSR przekazanych odpowiednio do uzgodnień międzyresortowych, a następnie przekazanych przez RM do Sejmu RP (przedstawione w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego);
 - sporządzeniu trzech raportów z konsultacji dla projektów UC76 oraz UD4 i UD545 w sposób nierealizujący, określonej w Wytycznych OW i KP, zasady responsywności oraz poszanowania dobra ogólnego i interesu społecznego, tj. poprzez odniesienie się do uwag w sposób ogólnikowy, bez wskazania autorów konkretnych uwag, bez uzasadnienia przyczyn rozstrzygnięcia lub bez uwzględnienia w nich wszystkich zgłoszonych uwag, co było szczególnie pożądane w sytuacji wyznaczenia bardzo

²⁶⁶Nie dotyczy projektu UC76 w części dotyczącej implementacji przepisów prawa UE.

krótkiego terminu na zgłaszanie uwag i nie uwzględnienia istotnej części z nich (przedstawione w pkt 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego).

2. Nieprzestrzeganie regulaminu pracy RM polegające na:

- niedokonaniu, w przypadku trzech z pięciu projektów, tj. UC76 (w części dotyczącej rozwiązań dla kredytobiorców) oraz UD4 i UD315, przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu ustawy, oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, co było niezgodne z wymogiem określonym w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM (przedstawione w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego);
- wyznaczaniu krótszych niż 21 dniowe terminów na zgłaszanie uwag, opinii i zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień zewnętrznych (międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych (UD299, UD545, UD4 i UC76 w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) bez wskazania szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów, co było niezgodne z § 129 ww. regulaminu²⁶⁷.

W konsekwencji skracane terminy w praktyce utrudniały lub wręcz nie pozwalały uczestnikom procesu legislacyjnego na rzetelne zapoznanie się z projektem ustawy, jego uzasadnieniem i OSR oraz na terminowe zgłaszanie uwag, a w efekcie (uwagi zgłaszane po terminie nie były ujmowane w raportach z konsultacji – UD299, UD545, UD4) Ministrowi Finansów i członkom RM na zapoznanie się, przeanalizowanie i ewentualne wykorzystanie wszystkich z uwag (przedstawione w pkt 2.1.6., 2.1.7 i 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego);

- sporządzeniu i opublikowaniu raportu z konsultacji nie zawierającego wszystkich zgłoszonych uwag (UD545), w efekcie czego w dokumencie tym ministerstwo nie opublikowało swojego stanowiska do nich, nie dokonało ich omówienia, a tym samym nie udzieliło odpowiedzi tym podmiotom, co było niezgodne z § 51 ust. 1-2 Regulaminu Pracy RM, który stanowi, że organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania oraz zawiera omówienie tych opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący (przedstawione w pkt 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego);
- niesporządzeniu, w ramach procesu uzgodnień projektu ustawy UD4, protokołu rozbieżności, pomimo nie uwzględnienia uwag zgłoszonych przez RCL, co było niezgodne z § 50 Regulaminu pracy RM. Projekt ustawy wraz uzasadnieniem i OSR, został przekazany na kolejny etap procesu legislacyjnego, tj. do SKRM, bez uprzedniego sporządzenia protokołu rozbieżności, z informacją, że uwagi zostały uwzględnione a projekt, uzasadnienie i OSR odpowiednio zmodyfikowane (przedstawione w pkt 2.1.6. wystąpienia pokontrolnego);
- nieuwzględnieniu, w procesie opiniowania projektu UD4 udziału wszystkich właściwych podmiotów, tj. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, co było niezgodne z § 38 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu pracy RM oraz art. 8 ust. 1 ustawy o KWRiS, który stanowi, że członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego przedstawiają Komisji do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich

²⁶⁷Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

skutków finansowych (przedstawione w pkt 2.1.7. wystąpienia pokontrolnego);

4. Nierzetelne oraz niezgodne z Wytycznymi OW i KP oraz instrukcją OSR sporządzanie formularza OSR na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków regulacji, polegające na:

- niepodawaniu źródeł danych, opieraniu się na wiedzy notoryjnej i faktach powszechnie znanych zamiast na przeprowadzonej analizie i opracowaniach – dotyczy projektów UD299, UD315, UD545 (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- niewskazaniu dla projektu UD299 w OSR wielkości grupy objętej procedowanymi zmianami oraz informacji o źródłach danych w tym zakresie, mimo, że Ministerstwo dysponowało informacjami o liczbie podmiotów dokonujących zapłaty podatku akcyzowego z systemu ZEFIR2 (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nieuwzględnieniu w OSR dla projektu UD545 konieczności dostosowania systemu Twój e-PIT, POLTAX, formularzy interaktywnych w związku z procedowanymi zmianami, nieprzedstawieniu kosztów z tytułu dostosowania systemu Twój e-PIT do procedowanych zmian oraz nieprzeprowadzeniu i nieprzedstawieniu analizy w tym zakresie (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- w przypadku UD545 mimo zmiany założeń projektu ustawy i znacznego wzrostu skutków finansowych procedowanych zmian, w projektach dokumentów nie pojawiła się informacja, że projekt był niezgodny z zapisami WFPF 2019-2022, co było działaniem nierzetelnym. W efekcie pod obrady RM 21 czerwca 2019 r. przekazano projekt niezgodny z Uchwałą RM nr 31 z dnia 24 kwietnia 2019 r. i nie poinformowano RM o tym fakcie (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- niewskazaniu w OSR dla projektów UD545, UC76 i UD4 źródła sfinansowania skutków projektowanych rozwiązań, polegających na zmianie poziomu dochodów jst, co było niezgodne art. 50 ust. 2 upf (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- niezłączeniu do OSR żadnego z pięciu projektów obliczeń skutków proponowanej regulacji, niezamieszczeniu: załączników, dokumentów źródłowych, analiz, baz danych, które wykorzystano w procesie oceny wpływu (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- niewskazaniu w OSR dla projektu UC76: informacji odnoszących się do istoty i faktycznego wymiaru problemu dotyczącego kredytobiorców; wszystkich podmiotów na które oddziałuje projekt (kredytobiorców) a tym samym nieoszacowaniu tej grupy i niescharakteryzowaniu oddziaływania na nią (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nierzetelnym określeniu w OSR dla projektu UC76 wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, dochody ogółem, w tym budżet państwa i jst (poprzez wskazanie braku takiego wpływu) (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nieoszacowaniu w OSR dla projektu ustawy UC76 w części poświęconej wsparciu kredytobiorców kosztu przyjmowanych rozwiązań dla sektora bankowego ((przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nierzetelnym wypełnieniu pkt 8 OSR dla projektu UC76, odnoszącym się do obciążeń regulacyjnych, poprzez niewskazanie, że regulacje wynikające z ustawy wpłyną na zwiększenie liczby dokumentów i procedur, a także że obciążenia są przystosowane do informatyzacji (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);

- nieprzedstawieniu w OSR dla projektu UD4 oceny skuteczności dotychczasowych rozwiązań na rzecz pomocy dla kredytobiorców oraz analizy, czy projektowane rozwiązania, będą stanowić optymalne wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących, niewskazaniu populacji kredytobiorców mających problem w obsłudze zobowiązania kredytowego (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nieprzedstawieniu w OSR dla projektu UD4 w sposób precyzyjny istoty i przyczyny problemu (w OSR jako problem przedstawiono posiadanie przez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, niewykorzystanych środków), a także niezidentyfikowaniu innych problemów w funkcjonowaniu Funduszu oraz braku analizy możliwych działań do podjęcia w tym zakresie (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- nieprzedstawieniu w OSR dla projektu UD4 informacji na temat planowanego trybu przeprowadzonych konsultacji i opiniowania wraz ze wskazaniem zaproszonych podmiotów i przewidzianym czasem trwania (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);

Ponadto w OSR sporządzanych na kolejnych etapach procesu legislacyjnego nierzetelne działania polegające na:

- nieuwzględnieniu w ostatecznej wersji OSR dla projektu UD299 uwagi RCA dotyczącej szczegółowej analizy historycznej dochodów akcyzowych (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- niezaktualizowaniu w OSR dla UD545 danych dotyczących ilości podmiotów z którymi przeprowadzono konsultacje (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego);
- w przypadku UD315 w uzasadnieniu budżetu wprowadzenia obniżek oraz kosztów zwolnień, różnią się od skutków finansowych przedstawionych w pkt 6 OSR „Wpływ na sektor finansów publicznych”, NIK stoi na stanowisku, że dane w uzasadnieniu i OSR powinny być spójne (przedstawione w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego).

5. Nieprzestrzeganie, w przypadku wszystkich pięciu badanych projektów procedur dotyczących przeprowadzania uzgodnień wewnętrznych określonych w Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r. lub do Schematu procesu legislacyjnego z 2022 r. I tak:

- w przypadku trzech projektów nie przeprowadzono uzgodnień wewnętrznych w MF, co było niezgodne z § 5 ust. 1 ww. Instrukcji (UD315) lub przeprowadzono konsultacje robocze bez zachowania trybu, o którym mowa w Instrukcji (UC76 w części dotyczącej pomocy dla kredytobiorców) i ww. Schemacie (UD4);
- skrócono termin uzgodnień wewnętrznych w Ministerstwie, w przypadku projektu UD545 do: I tura - pięciu dni roboczych²⁶⁸, II tura: czterech dni roboczych²⁶⁹, w przypadku projektu UD299 do: pięciu dni roboczych²⁷⁰, co było niezgodne z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r., która stanowi, że termin na zajęcie stanowiska powinien być nie krótszy niż 7 dni w przypadku projektów ustaw. Mimo skrócenia ww. terminu, niezgodnie z § 6 ust. 2 ww. Instrukcji, w pismach przewodnich nie zamieszczono szczegółowego uzasadnienia jego skrócenia (UD299) lub uzasadnieniem był bliski termin wejścia w życie ustawy (UD545);

²⁶⁸Znak pisma DD3.8200.2.2019 z 29 marca 2019 r. wyznaczono termin od 29 marca (godz. 16.57) do 5 kwietnia 2019 r. tj. 5 dni roboczych.

²⁶⁹Znak pisma DD3.8200.2.2019 z 11 czerwca 2019 r. wyznaczono termin od 11 czerwca do 14 czerwca 2019 r.

²⁷⁰Znak pisma PA1.8100.6.2021 z 24 września 2021 r. wyznaczono termin od 24 do 29 września 2021 r.

- w przypadku projektu UD545 przekazano projekt do uzgodnień międzyresortowych (do opiniowania i konsultacji) oraz zaktualizowane Zgłoszenie do WPL RM, a następnie do Sekretarza SKRM, bez oczekiwania na stanowiska Departamentów merytorycznych Ministerstwa, przed upływem terminu wyznaczonego na uzgodnienia wewnętrzne. Było to niezgodne z § 8 ust. 1 i § 11 ust. 1 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego z 2010 r., które stanowią, że należało najpierw zakończyć etap uzgodnień wewnętrznych, sporządzić kolejną wersję projektu dokumentu, a następnie przekazać projekt do uzgodnień zewnętrznych. Mimo, że nie uwzględniono uwag Departamentów MF, to nie sporządzono protokołu rozbieżności ani nie poinformowano o przyczynach nieuwzględnienia następujących uwag: konieczności dostosowania systemu Twój e-PIT, POLTAX i formularzy interaktywnych, nie wypełnienia dyspozycji art. 50 ufp poprzez brak wskazania sposobu uzupełnienia ubytku dochodów z tytułu wpływów z PIT lub rekompensaty dla jst, oraz niezgodności projektu z założeniami z WPPF 2019-2022.
- 6. Nieprzekazanie projektu UD545 do zaopiniowania przez Komitet Społeczny RM, mimo zgłoszenia przez Sekretarza ww. Komitetu konieczności uzyskania takiej opinii. Było to działanie nierzetelne, niezgodne z pisemnym poleceniem Sekretarza Komitetu Społecznego RM (przedstawione w pkt 2.1.9. wystąpienia pokontrolnego).
- 7. W przypadku projektu UD299 zbyt późne i niezgodne z właściwością wystąpienie z wnioskiem o objęcie osłoną antykorupcyjną prowadzonych w MF prac dotyczących stawek podatku akcyzowego, co było działaniem nierzetelnym. Wniosek przekazano do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj. wbrew wytycznym PRM z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej, zgodnie z którymi wniosek ten powinien być skierowany do PRM (do KPRM). W wyniku powyższego projekt nie został objęty osłoną antykorupcyjną (przedstawione w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego).
- 8. W przypadku projektu UC76, pomimo rozszerzania jego zakresu przedmiotowego w 2021 r. (w części dotyczącej regulacji UE), nie złożono wniosku o aktualizację wpisu do WPL RM, co było działaniem nierzetelnym. Aktualizacji wpisu obejmującej ww. zakres dokonano dopiero w czerwcu 2022 r., w związku z rozszerzeniem zakresu projektu ustawy o rozwiązania dotyczące wakacji kredytowych. W wyniku braku aktualizacji wpisu do czerwca 2022 r. WPL RM zawierał nieaktualne informacje odnośnie tego projektu.
- 9. Nieprzeprowadzenie ewaluacji ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, pomimo upływu okresu w którym ewaluacja taka, zgodnie z zapisami w OSR dla projektu (UA56) miała zostać przeprowadzona, tj. po 3 latach.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola wykazała, że nie przeprowadzano lub przeprowadzano w ograniczonym zakresie ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, która stanowi istotny element oceny wpływu. W żadnym przypadku, nie określono możliwych opcji i sposobów realizacji celu, lecz uwzględniono jedynie działania legislacyjne. Nie w pełni odnoszono się do zaleceń zawartych w Wytycznych OW i KP, w tym m.in. nie podawano źródeł danych, opierano się na wiedzy notoryjnej zamiast na przeprowadzonej analizie. Sporządzanie OSR, zbieranie w tym celu danych i dokonywanie obliczeń,

zdaniem NIK, służyło przede wszystkim wypełnieniu formalnego obowiązku wynikającego z obowiązujących procedur oraz konieczności wyliczenia skutków finansowych projektowanych rozwiązań. Nie w pełni rzetelne przeprowadzenie procesu OW, błędy i niedoskonałości dokumentów OSR, wynikały z przyjętego w MF trybu pracy, pośpiechu i realizowania odgórnie narzuconych przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa zadań i celów. Natomiast Departamenty projektujące w każdym przypadku, w ramach wyznaczonego przez PRM lub kierownictwo MF zadania, rzetelnie, na podstawie danych źródłowych z systemów MF (w tym m.in. baz danych ZEFIR, Poltax, WHTAX, deklaracji PIT i CIT), dokonały wyliczenia finansowych skutków regulacji. W przypadku badanych projektów częstą praktyką było skracanie terminów na uzgodnienia wewnętrzne, międzyresortowe, opiniowanie i konsultacje publiczne, za wiedzą i przyzwoleniem ówczesnego kierownictwa resortu. Zdaniem NIK wskazuje to, że powyższe etapy procesu legislacyjnego nie spełniły swojej roli, miały charakter pozorny ponieważ nie realizowało celu konsultacji publicznych opisanych w Wytocznych OW i KP.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) 24,3% (28 z 115, w tym trzy z pięciu objętych szczegółowym badaniem) projektów było procedowanych w trybie odrębnym polegającym na nieprzeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, a spośród pięciu badanych projektów trzy procedowano w trybie odrębnym. Jedynie 26% (30 z 115) projektów zostało przekazanych do rozpatrzenia przez właściwe komitety, a 48,7% (56 z 115) projektów zostało przekazanych do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą. Cztery z pięciu projektów objętych szczegółowym badaniem nie było przedmiotem obrad komitetów właściwych dla danej kategorii spraw (poza UC76), a żaden nie został przekazany do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej, chociaż miały one istotne skutki finansowe, społeczne i gospodarcze i tym samym wpisywały się w zakres kompetencji tych organów. Z kolei projektu UD4 nie przekazano do uzgodnienia Europejskiemu Bankowi Centralnemu, mimo tego, że na zasadność takiego działania wskazywał Prezes NBP.

Zdaniem NIK oznacza to, że Ministerstwo w ograniczonym stopniu korzysta z przytoczonych powyżej narzędzi, które stanowią wsparcie w procesie OW i które wspierają funkcjonujący w MF system OW celem rzetelnej i pogłębionej analizy proponowanych regulacji prawnych.

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

- Wnioski
1. Zapewnienie właściwego funkcjonowania Zespołu ds. OSR w celu zagwarantowania wysokiej jakości merytorycznej opracowywanych w MF ocen skutków regulacji oraz OSR ex-post.
 2. Bieżące dostosowywanie regulacji wewnętrznych do zmian organizacyjnych zachodzących w Ministerstwie, stosownie do Standardu nr 3, Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
 3. Dokonywanie rzetelnej i pełnej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w terminie i na zasadach określonych w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM oraz Wytocznych OW i KP.
 4. Sporządzanie rzetelnych, popartych odpowiednimi danymi, analizami i badaniami dokumentów OSR, z wykorzystaniem zasobów MF zgodnie z Wytocznymi OW i KP oraz z treścią wyjaśnień z załącznika do OSR.

5. Wprowadzanie wszystkich projektów ustaw do systemu Rejestr Legislacji, stosownie do regulacji wewnętrznych aktualnie obowiązujących w MF.
6. Przeprowadzanie procesu uzgodnień wewnętrznych w Ministerstwie zgodnie z procedurą i w terminach określonych w regulacjach wewnętrznych aktualnie obowiązujących w MF.
7. Przeprowadzanie procesu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych zgodnie z procedurą i w terminach opisanych w Regulaminie pracy RM oraz Wytycznych OW i KP.
8. W przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu osłony antykorupcyjnej dla prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych, prowadzenie działań zgodnie z zasadami określonymi w aktualnie obowiązujących wytycznych PRM w tym zakresie.

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, grudzień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Warszawie

Paweł Tołwiński

/-/