



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

LWA.410.9.4.2024

Pan
Czesław Siekierski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wystąpienie pokontrolne z 2 grudnia 2024 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 6/2025
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 Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ , ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ² , od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję Ministra pełnili: – Anna Gembicka od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Robert Telus od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r.; – Henryk Kowalczyk od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r.; – Grzegorz Puda od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.; – Jan Krzysztof Ardanowski od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r. (akta kontroli tom I str. 395-411)
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 ³)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Michał Maliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA//52/2024 z 15 kwietnia 2024 r. 2. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/53/2024 z 15 kwietnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MRiRW.

² Dalej: Minister.

³ Czynności kontrolne w Ministerstwie zakończono w dniu 30 sierpnia 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

System oceny wpływu⁶ (OW) w rządowym procesie legislacyjnym funkcjonował w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sposób nie pełni prawidłowy. Mimo, że przyjęte w MRiRW rozwiązania organizacyjno-proceduralne, pozwalały na dokonywanie OW w sposób prawidłowy, to przeprowadzana w Ministerstwie ocena nie spełniała roli określonej w Regulaminie pracy Rady Ministrów⁷ i „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”⁸, a także nie stanowiła narzędzia pomocniczego przy podejmowaniu decyzji o zasadności prowadzenia prac legislacyjnych i ich kierunku.

W latach 2019-2024 (do 31 maja) za proces dokonywania OW oraz prowadzenie prac legislacyjnych odpowiadały poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa do zadań których należały sprawy będące przedmiotem regulacji. W MRiRW powołano Zespół do spraw oceny skutków regulacji⁹, którego zadaniem było opiniowanie skutków regulacji procedowanych projektów. Ministerstwo organizowało szkolenia podnoszące kwalifikacje osób uczestniczących w dokonywaniu OW, jednak nie objęto nimi wszystkich pracowników zaangażowanych w ten proces. MRiRW zapewniło niezbędne narzędzia pracownikom realizującym zadania z zakresu dokonywania OW.

Analiza dokumentów OSR pięciu badanych projektów ustaw¹⁰ wykazała jednak, że nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych przez Wytyczne OW i KP, bądź zawierały błędy. W szczególności dotyczyło to nieprecyzyjnego sformułowania i zwymiarowania problemu oraz niewskazania różnych wariantów jego rozwiązania, a także nieobjęcia analizą kosztów i korzyści wszystkich elementów wynikających z proponowanych rozwiązań.

Również procesy legislacyjne badanych projektów ustaw nie były prowadzone w sposób nie w pełni zgodny z Regulaminem pracy RM oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. Ministerstwo prawidłowo ustalało terminy na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Ponadto ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzekazywania do Zespołu ds. OSR wszystkich procedowanych projektów (w tym trzech badanych), nieskierowania jednego zmienionego projektu do drugiej tury uzgodnień i konsultacji (pomimo dokonania w nim istotnych zmian) oraz nieprzedstawienia przed konferencją uzgodnieniową zestawienia zgłoszonych uwag i stanowiska Ministerstwa wobec nich. W trzech¹¹ spośród

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. W ramach OW opracowywane były trzy dokumenty: Test regulacyjny (obecnie niesporządzany), Ocena skutków Regulacji (OSR) oraz Ocena skutków regulacji ex post (OSR ex post). Dalej: OW.

⁷ Wprowadzonych uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2024 r. poz. 806). Dalej: Regulamin pracy RM.

⁸ 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.

⁹ Ww. zespół powołano po kontroli NIK nr P/16/094 dotyczącej dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego (LWA.410.025.03.2016). Dalej: Zespół ds. OSR.

¹⁰ Tj. projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (UC152/UC6), projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym (UC79), projektu ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa (UD480), projektu ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (UD496) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (UD4).

¹¹ Tj. UD496, UD480, UD4.

pięciu badanych projektów zastosowano tryb odrębny, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM, jednak tylko w jednym przypadku Ministerstwo uzasadniło wybór tego trybu. W pozostałych dwóch przypadkach nie uzasadniono wagi projektów i zaistnienia pilności ich procedowania, a przedstawiona w toku kontroli argumentacja MRiRW, zdaniem NIK nie dawała podstaw do wystąpienia o zastosowanie trybu odrębnego.

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo sporadycznie dokonywało ewaluacji efektów wprowadzonych ustaw. Z sześciu¹² wybranych do badania ustaw (w których zaplanowano dokonanie ewaluacji) MRiRW dokonało ewaluacji trzech projektów, jednak w żadnym, przypadku nie dokonano oceny funkcjonowania ustawy w formie dokumentu OSR ex post.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Organizacja procesu dokonywania OW

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w Ministerstwie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych, wprowadzone przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹³ zarządzeniem nr 27 z 15 grudnia 2017 r.¹⁴ (obowiązujące od 15 grudnia 2017 r. do 16 marca 2020 r.) oraz zarządzeniem nr 4 z 16 marca 2020 r.¹⁵ (obowiązujące od 17 marca 2020 r.) (akta kontroli tom I str. 16-24, 47-73, 118-143; tom III płyta CD 1 str.3 – poz. 42-47, 16 – poz. 288-292)

W zarządzeniach z 2017 r. i 2020 r. określono m.in. że:

- za opracowanie projektu ustawy, organizację i terminowość prac związanych z projektem oraz prawidłowość przeprowadzenia procesu legislacyjnego zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz Regulaminem pracy RM, odpowiedzialny był departament wiodący, tj. komórka organizacyjna Ministerstwa, do której zadań należały wszystkie lub przeważająca część spraw będących przedmiotem regulacji (§ 2 pkt 3 oraz 3 ust. 1 zarządzenia z 2017 r. i z 2020 r);
- działania departamentu wiodącego w zakresie m.in. uzgodnienia projektu dokumentu pod względem prawnym i redakcyjnym oraz zapewnienia jego

¹² Tj. ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 1888) (UD216); ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników (Dz.U. poz. 1961) (UD39); ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 623) (UD112); ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 624) (UD113); ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz.U. poz. 7073) (UD114); ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 646) (UD63).

¹³ Dalej: Dyrektor Generalny MRiRW.

¹⁴ Zarządzenie nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych. Zmienione zarządzeniami: nr 1 z 5 lutego 2019 r., nr 5 z 30 kwietnia 2019 r. Dalej: zarządzenie z 2017 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych. Zmienione zarządzeniami: nr 16 z 13 lipca 2020 r., nr 10 z 31 maja 2021 r., nr 3 z 18 marca 2022 r., nr 16 z 23 czerwca 2022 r. i nr 20 z 14 września 2022 r. Dalej: zarządzenie z 2020 r.

- opracowania zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej¹⁶ wspierał Departament Prawny (DP)¹⁷ (§ 3 ust. 2 zarządzenia z 2017 r. i z 2020 r.);
- departament wiodący przekazuje projekt do uzgodnień z pozostałymi komórkami organizacyjnymi oraz do zaopiniowania w zakresie oceny skutków regulacji do Zespołu do spraw oceny skutków regulacji (§ 5 ust. 1 zarządzenia z 2017 r. i z 2020 r.). W uzasadnionych przypadkach, za zgodą Ministra, departament wiodący może odstąpić od uzgodnienia projektu z pozostałymi komórkami MRiRW, z wyjątkiem DP (§ 5 ust. 5 - 6 zarządzenia z 2017 r. i zarządzenia z 2020 r.);
 - w przypadku zaistnienia konieczności opracowania, uzgodnienia lub wniesienia projektu aktu normatywnego w odrębnym trybie, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM, departament wiodący przygotowuje projekt stosownego wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów i przedstawia ten projekt Ministrowi albo upoważnionemu w tym zakresie sekretarzowi (podsekretarzowi) stanu (§ 22 zarządzenia z 2017 r. i § 23 zarządzenia z 2020 r.).

Zarządzenia z 2017 r. i 2020 r. nie regulowały kwestii związanych z dokonywaniem oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM (prócz konieczności zasięgnięcia opinii Zespołu ds. OSR), nie określały szczegółowych zasad postępowania w przypadku procedowania projektów ustaw w trybie odrębnym oraz nie wskazywały okoliczności, których zaistnienie wskazywałyby na konieczność procedowania projektów ustaw w tym trybie.

(akta kontroli tom I str. 16-24, 47-73, 118-143;
tom III płyta CD 1 str. 3 – poz. 42-47, 16 – poz. 288-292)

Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że zaistnienie konieczności uzasadniających zastosowanie odrębnego trybu, obejmuje w szczególności wystąpienie okoliczności okazjonalnych, uzasadniających odstępstwo od ogólnych zasad procedowania projektów aktów normatywnych oraz sytuacje wymagające podjęcia natychmiastowych działań, a zatem przypadki gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów¹⁸. Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił również, że zasady postępowania w przypadku procedowania projektów ustaw w trybie odrębnym wynikają wprost z rozdziału 8 Regulaminu pracy RM, dlatego też określanie ich w zarządzeniach MRiRW byłoby niezasadne i niewłaściwe. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej, nie powtarza się norm uregulowanych już innymi przepisami.

(akta kontroli tom II str. 244-246)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że w zarządzeniach z 2017 r. i 2020 r. zawarto zasady procedowania projektów aktów normatywnych na różnych etapach procesu legislacyjnego, w tym obejmujące uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne, opiniowanie, uzgodnienia projektu z członkami RM i Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁹, przekazanie do Komisji Prawniczej czy też organizowanie konferencji uzgodnieniowych, mimo, że regulacje w tym zakresie określono w Regulaminie pracy RM.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej: Zasady techniki prawodawczej.

¹⁷ Do 16 marca 2020 r. Departament Prawno-Legisłacyjny.

¹⁸ Dalej: RM.

¹⁹ Dalej: KPRM.

Po przeprowadzeniu w Ministerstwie w 2016 r. kontroli NIK dotyczącej dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego²⁰, zarządzeniem nr 80 Ministra z 28 listopada 2017 r. w MRiRW powołano Zespół do spraw oceny skutków regulacji²¹ oraz określono jego zadania.

Do Zespołu ds. OSR powołano przedstawicieli wszystkich komórek organizacyjnych wchodzących w skład MRiRW. W pracach zespołu mogli brać udział, z głosem doradczym, osoby zaproszone przez przewodniczącego Zespołu, w szczególności przedstawiciele komórek organizacyjnych w Ministerstwie, w których projekty oceny skutków regulacji projektu aktu normatywnego zostały przygotowane. Zadaniem Zespołu ds. OSR było opiniowanie pod względem formalnym i merytorycznym projektów oceny skutków regulacji (OSR), projektów aktów normatywnych przygotowanych przez komórki organizacyjne w Ministerstwie, w szczególności w zakresie poprawności określenia wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości (w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe), na rynek pracy, środowisko naturalne, sytuację i rozwój regionów oraz informatyzację (§ 3 ust. 1 pkt 1 do 3 zarządzenia OSR).

(akta kontroli tom I str. 16-24, 47-73, 118-143;
tom III płyta CD 1 str. 3 – poz. 47-48)

W latach 2019-2024 realizacja zadań z zakresu przeprowadzania OW oraz procesu legislacyjnego, nie była objęta audytem i kontrolą wewnętrzną i zewnętrzną.

Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, iż ww. zadania nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, ze względu na wykorzystywanie w Ministerstwie innych narzędzi nadzorczych, tj. planowanie i monitorowanie procesów legislacyjnych poprzez monitorowanie harmonogramu prac nad projektami z wykazu prac legislacyjnych, określanie mierników legislacyjnych w planach pracy komórek organizacyjnych oraz sprawozdawanie z ich wykonania, stworzenie Zespołu ds. OSR. W zakresie tym nie zgłaszano nieprawidłowości, których wyjaśnienie uzasadniałoby konieczność zastosowania instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Natomiast nieprzeprowadzanie audytów, Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił coroczną analizą ryzyk wskazującą na inne zagadnienia, które były lub powinny stać się przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli tom I str. 19-24, 538-541; tom II str. 145-148)

W ramach przeprowadzanego w 2018 r. audytu, działania podejmowane w zakresie procesu uzgadniania i konsultacji publicznych w pracach legislacyjnych aktów normatywnych, oceniono (pod względem legalności i adekwatności) pozytywnie²². (akta kontroli tom I str. 76-99)

1.2. Zasoby kadrowe Ministerstwa i narzędzia umożliwiające wykonywanie zadań związanych z OW

W okresie objętym kontrolą liczba pracowników Ministerstwa uczestniczących w procesie dokonywania OW kształtowała się następująco: 92 (z 778 wszystkich

²⁰ Tj. kontroli nr P/16/094 dotyczącej dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego (LWA.410.025.03.2016).

²¹ Zmienione Zarządzeniem nr 12 z 29 kwietnia 2020 r. oraz zastąpione Zarządzeniem nr 15 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 kwietnia 2022 r. w sprawie Zespołu do spraw oceny skutków regulacji (D. Urz. MRiRW z 2022 r. poz. 17). Dalej: zarządzenie OSR.

²² Wskazano że doskonalenia wymaga proces upowszechniania informacji na temat prac nad procedowanym projektem aktu normatywnego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz etap uzgodnień projektów aktów normatywnych pod względem prawnym i redakcyjnym. Jako zalecenie wskazano rozważenie organizacji szkolenia z zakresu procesu legislacyjnego oraz oceny skutków regulacji dla kierownictwa departamentów i biur, nowozatrudnionych pracowników realizujących zadania związane z opracowaniem projektów normatywnych oraz pracowników Ministerstwa powołanych w skład Zespołu ds. OSR.

zatrudnionych) w 2019 r., 112 (z 838) w 2020 r., 161 (z 886) w 2021 r., 182 (z 933) w 2022 r., 160 (z 927) w 2023 r. i 122 (z 924) w 2024 r. (do 31 maja). Średnio na jednego pracownika uczestniczącego w procesie dokonywania OW przypadało odpowiednio: 1,3 w 2019 r., 0,9 w 2020 r., 2022 r. i 2023 r., 0,8 w 2021 r. i 0,5 w 2024 r. (na 31 maja) realizowanych aktów normatywnych²³.

(akta kontroli tom I str. 391-394, 417, 420, 424, 430-452)

Badaniem przygotowania pracowników Ministerstwa do sporządzania OW objęto pięć departamentów²⁴, tj. Departament Budżetu (DBD), Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności (DEJ)²⁵, Departament Hodowli i Ochrony Roślin (DHiR), Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Wsi (DNI) oraz Departament Oświaty i Polityki Społecznej (DOiPS). Spośród 77 pracowników z powyższych departamentów uczestniczących w dokonywaniu OW, 54 (tj. 70,1%) uczestniczyło w szkoleniach lub kursach podnoszących kwalifikacje w zakresie OW i dotyczyły one m.in.: doskonalenia i standaryzacji procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organ władzy publicznej (organizator Krajowa Szkoła Administracji Publicznej), metodologii oceny skutków regulacji, rządowego procesu legislacyjnego i oceny skutków regulacji, analizy danych w ramach oceny OSR, konsultacji publicznych, oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym, analizy danych w ramach oceny skutków regulacji (KPRM i Ministerstwo Gospodarki – szkolenia podstawowe i zaawansowane).

Ponadto pracownicy Ministerstwa odbyli inne kursy, szkolenia i studia podyplomowe, przydatne w przygotowaniu OW, w których uczestniczyło ogółem 32 pracowników. Dotyczyły one m.in.: finansów międzynarodowych, ewaluacji programów UE, finansów publicznych, systemu prawnego, porządku instytucjonalnego oraz procesu decyzyjnego UE²⁶, podstawy legislacji dla „nie prawników”, nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, nowych zasad przetwarzania danych osobowych²⁷, administrowania funduszami unijnymi, Banku Danych Lokalnych - zawartość i możliwości systemu oraz Portal Geostatystyczny²⁸, bioróżnorodności w rolnictwie, racjonalnej techniki ochrony roślin, administracji, tworzenia aktów prawnych, legislacji w praktyce, notyfikacji usługowej w polskim procesie stanowienia prawa.

(akta kontroli tom I str. 391-394, 417, 420, 424, 430-452)

W przypadku 23 pracowników nieobjętych szkoleniami lub kursami z zakresu OW, Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że wynikało to m.in. z posiadania przez nich doświadczenia, wiedzy i kompetencji niezbędnych do przygotowania OSR lub wykonywania zadań pod nadzorem naczelnika wydziału posiadającego odpowiednią wiedzę z zakresu OW i przekazującego niezbędne informacje w tym zakresie lub tymczasowego zatrudniania osób (tj. na zastępstwo) lub niezakwalifikowania zgłoszonych do szkolenia z OW pracowników.

(akta kontroli tom I str. 184-196, 391-394, 417, 420, 424, 430-452)

²³ Realizacja projektów aktów normatywnych w poszczególnych latach 2019-2024 (do 31 maja) kształtowała się następująco: 115 w 2019 r., 104 w 2020 r., 131 w 2021 r., 164 w 2022 r., 145 w 2023 r. i 64 w 2024 (do 31 maja).

²⁴ Uczestniczących w wewnętrznym procesie legislacyjnym dotyczącym wybranych do kontroli pięciu projektów, o których mowa w pkt 2.1 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁵ W okresie od 31 maja 2018 r. do 16 marca 2020 r., Departament Jakości Żywności i Bezpieczeństwa Produkcji Roślinnej (JPR) od 17 marca 2020 r. do 27 kwietnia 2021 r. Departament Systemów Jakości (DSJ) od 28 kwietnia 2021 r. do 11 lutego 2022 r., Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności (DEJ) od 12 lutego 2022 r. do chwili obecnej.

²⁶ Organizowanych, w związku z przygotowaniem kadr administracji publicznej do sprawowania Prezydencji w Radzie UE.

²⁷ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

²⁸ Narzędzie do przestrzennej wizualizacji danych statystycznych.

Pracownicy zajmujący się przeprowadzaniem oceny wpływu w wybranych do kontroli pięciu projektach ustaw²⁹ zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do bazy danych³⁰ i narzędzia informatyczne³¹), służące realizacji zadań w zakresie dokonywania OW, a także mieli możliwość korzystania z danych pozyskiwanych z innych instytucji publicznych.

(akta kontroli tom I str. 538-541; tom II str. 18-21)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w Ministerstwie rozwiązania organizacyjno-proceduralne pozwalały na dokonywanie OW w sposób prawidłowy. W Ministerstwie obowiązywały procedury określające tryb i zasady postępowania w ramach procesu legislacyjnego oraz funkcjonował Zespół ds. OSR, powołany do opiniowania w zakresie oceny skutków regulacji procedowanych projektów. Ministerstwo organizowało szkolenia podnoszące kwalifikacje osób uczestniczących w dokonywaniu OW, jednak nie wszystkich takich pracowników objęto szkoleniami. Pracownicy MRiRW zostali wyposażeni w narzędzia niezbędne do realizacji zadań z zakresu dokonywania OW. Zagadnienia badane w niniejszym obszarze nie miały wpływu na powstanie nieprawidłowości dotyczących dokonywania OW (stwierdzonych na wybranej próbie projektów ustaw) opisanych w drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

OBSZAR

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

2.1. Opracowanie rządowego projektu ustawy

W latach 2019 -2024 (do 14 maja) w Ministerstwie prowadzono pracę nad 71 projektami ustaw, w tym po 12 projektów ustaw w 2019 r., 2020 r. i 2023 r., 15 w 2021 r., 13 w 2022 r. i siedem w 2024 r. Z tego 31 projektów procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 98 Regulaminu pracy RM, co stanowiło 43,7% ogółem projektów.

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo opracowało 14 projektów ustaw, które ostatecznie nie zostały przekazane do Sejmu RP.

Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że przyczyną tego było: nieuzyskanie wpisu projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM³², pomimo złożenia wniosków do Zespołu ds. Programowania Prac Zarządu (cztery przypadki); zakończenie kadencji Sejmu RP (cztery przypadki); nierozpatrzenie (brak decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu projektu) przez RM przekazanych projektów (dwa przypadki); negatywna opinia w procesie notyfikacji projektu w Komisji Europejskiej; zawieszenie prac na etapie rozpatrzenia przez SKRM; decyzja Kierownictwa MRiRW o wycofaniu wniosku o wpisie projektu ustawy do WPL RM; decyzja Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Zarządu³³ o wycofaniu projektu o zmianie ustawy z wykazu prac legislacyjnych (po jednym przypadku).

²⁹ O których mowa w pkt 1.1 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Ogólnie dostępnych danych GUS, sprawozdań jednostek podległych, danych z KOWR, niepublicznych danych będących w posiadaniu IJHARS, systemu aktów prawnych Legalis.

³¹ Pakiet MS Office, w tym MS Excel.

³² Dalej: WPL RM.

³³ Dalej: Przewodniczący ZdPPR.

Ponadto w pięciu przypadkach opracowane uprzednio w Ministerstwie projekty (nieposiadające wpisu do WPL RM) zostały przekazane do Sejmu RP z pominięciem RM i tzw. ścieżki rządowej³⁴, za pośrednictwem grupy posłów.

Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że zastosowanie powyższego rozwiązania wynikało ze skrócenia procesu legislacyjnego; pilnej potrzeby umożliwienia przekazania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa³⁵ Ministrowi Aktywów Państwowych praw z udziałów w spółkach wytypowanych do uczestnictwa w Krajowej Grupie Spożywczej; konieczności zapewnienia możliwości przekazywania przez podatników podatku rolnego na rzecz podmiotów uprawnionych i kończąca się kadencją Sejmu RP oraz zakończenia kadencji Rządu RP oraz z podjęcia decyzji przez ówczesne Kierownictwo MRiRW o procedowaniu projektu ustawy jako projekt poselski. (akta kontroli tom I str. 184-191, 284-335, 375-394, 413-452; tom II str. 547-550)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK nie kwestionuje wagi projektowanych regulacji, jednak podkreśla, że zastosowanie powyższego rozwiązania wiąże się z pominięciem etapów przewidzianych w przypadku procedowania projektów w rządowym procesie legislacyjnym, w tym w szczególności konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych.

Szczegółowej analizie poddano pięć projektów ustaw wpisanych w latach 2019-2024 do WPL RM obowiązującego podczas VIII³⁶, IX³⁷ i X³⁸ kadencji Sejmu RP:

- projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (UC152/UC6)³⁹ miał na celu wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2016/2031 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin⁴⁰ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin⁴¹, poprzez dostosowanie działań Państwowej Inspekcji

³⁴ Dotyczyło to następujących projektów ustaw: a) projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych; b) projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; c) projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych; d) projekt ustawy o zmianie ustawy o paszach; e) projekt ustawy o zmianie ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.

³⁵ Dalej: KOWR.

³⁶ Tj. w okresie od 12 listopada 2015 r. do 11 listopada 2019 r.

³⁷ Tj. w okresie od 12 listopada 2019 r. do 12 listopada 2023 r.

³⁸ Tj. w okresie od 13 listopada 2023 r.

³⁹ Projekt ustawy był dwukrotnie procedowany i wpisany do WPL RM. Początkowo projekt procedowano w trakcie VIII kadencji Sejmu RP i wpisano do WPL RM pod nr UC152. Z uwagi na zakończenie prac Sejmu RP i zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych oraz zgodnie z uzgodnieniami roboczymi z KPRM, projekt ponownie zgłoszono do WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP i wpisano pod nr UC6.

⁴⁰ Zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylającego dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE. Dz. Urz. UE L 317 z 23.11.2016, str. 4, z późn. zm. Dalej: rozporządzenie 2016/2031.

⁴¹ Zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych. Dz. Urz. UE L 95 z 07.04.2017, str. 1, z późn. zm. Dalej: rozporządzenie 2017/625.

Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁴² w obszarze dotyczącym nadzoru nad zdrowiem roślin (departament wiodący DHiOR);

- projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym (UC79⁴³), której celem była konieczność wprowadzenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych⁴⁴ (departament wiodący DEJ);
- projekt ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa⁴⁵ (UD480⁴⁶), który miał uregulować zasady finansowania, funkcjonowania Funduszu oraz zakresu i trybu finansowania oraz wypłacania producentom rolnym rekompensat (departament wiodący DBD);
- projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (UD496⁴⁷), który przewidywał możliwość przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa w wysokości 300 zł miesięcznie (departament wiodący DOiPS);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (UD4⁴⁸), której celem było umieszczenie regulacji dotyczących Rad Społecznych działających obecnie przy Dyrektorsze Generalnym KOWR oraz w oddziałach terenowych KOWR (departament wiodący DNI).

(akta kontroli tom I str. 184-196, 235, 284-335, 375-394, 413-452; tom II str. 547-550, 552-560, 573)

W przypadku projektu UC6 Ministerstwo wykorzystało wyniki wcześniej prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o PIORiN (UC152 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP), który po przepracowaniu wszystkich etapów legislacyjnych, został przekazany w dniu 29 października 2019 r. do Sejmu RP (druk sejmowy 3856). Jednak z uwagi na zakończenie VIII kadencji Sejmu RP, prace związanych z uchwaleniem ustawy nie dokończono. Prace nad projektem UC6 rozpoczęto niezwłocznie po powołaniu RM i kierownictwa Ministerstwa, tj. w grudniu 2019 r. Projekt UC6 wraz z uzasadnieniem i dokumentem OSR był tożsamy z projektem UC152 wraz z dokumentacją towarzyszącą.

(akta kontroli tom II str. 573-576, 609-611)

Spośród badanych projektów, dwa (UC152 i UC79) procedowano w trybie zwykłym tj. z zachowaniem kolejnych etapów procesu legislacyjnego przewidzianych w Regulaminie pracy RM i Rządowym Procesie Legislacyjnym, trzy projekty (UD496, UD480, UD4) procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 98 i § 99 Regulaminu pracy RM. Natomiast projekt UC6 powstał z wykorzystaniem projektu UC152, przekazano (bez wnioskowania o zastosowanie trybu odrębnego) bezpośrednio do rozpatrzenia przez RM.

(akta kontroli tom II str. 594-611)

Ministerstwo wnosząc do Prezesa RM o zastosowanie trybu odrębnego w trzech powyższych projektach, jedynie w jednym przypadku (UD480) uzasadniło jego zastosowanie.

We wniosku uwzględniającym pominięcie w trakcie prac nad projektem UD480 etapu rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą oraz potwierdzenia projektu przez SKRM, wskazano na zagrożenie niewypłacalności nabywców produktów rolnych oraz konieczność szybkiego wprowadzenia ustawy w życie, pozwalającą

⁴² Dalej: PIORiN.

⁴³ Według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP.

⁴⁴ Uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007. Dz. Urz. UE L 150 str. 1 z 14.6.2018 r. Dalej: rozporządzenie 2018/848.

⁴⁵ Dalej: FOR.

⁴⁶ Według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP.

⁴⁷ Według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP.

⁴⁸ Według WPL RM obowiązującego podczas X kadencji Sejmu RP.

na wpłaty przez podmioty skupujące należności w IV kwartale 2023 r. za pierwsze trzy miesiące funkcjonowania Funduszu. W przypadku pozostałych dwóch projektów nie wskazano powodów procedowania ich w trybie odrębnym i pominięcia etapu rozpatrzenia przez właściwe komitety oraz komisję prawniczą uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania (UD496, UD4) oraz etapu rozpatrzenia przez SKRM (UD4).

(akta kontroli tom I str. 246-248, 284-306, 365-366, 530-531; tom II str. 594-613; tom III płyta CD 2 str. 447 – poz. 61-62, 452 – poz.180-181, płyta CD 3 str. 419 – poz.127, płyta CD 5 str. 436-437 – poz. 12, 22)

W odniesieniu do projektu UD496 z zeznań byłej Naczelnik w DOiPS wynika, że projekt dotyczył istotnej ze społecznego punktu widzenia kwestii, podnoszonej od wielu lat przez organizacje i środowiska rolnicze. Jednak była Naczelnik nie wyjaśniła dlaczego potrzeba pilnego procedowania projektu pojawiła się właśnie w marcu 2023 r., gdy rozpoczęto prace nad projektem. Z zeznań byłej zastępcy Dyrektora DOiPS (UD496) i wyjaśnień Dyrektor DNI (UD4) wynika, że decyzje o procedowaniu ww. projektów w trybie odrębnym zostały podjęte na polecenie ówczesnego kierownictwa MRiRW.

(akta kontroli tom I str. 365-366, 530-531; tom II str. 579-593)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień i zeznań, należy podkreślić, że zgodnie z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM, uzasadnieniem dla odrębnego trybu procedowania projektu ustawy jest m.in. sytuacja, kiedy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez RM. Zdaniem NIK w przypadku ww. projektów nie zaistniały przesłanki dotyczące wagi lub pilności ich procedowania w trybie odrębnym.

Projekt UD496 przewidywał przyznanie świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia, na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁹, funkcji sołtysa. Przez ponad 30 lat, tj. od wejścia w życie powyższej ustawy (wyznaczającej ramy prawnego funkcjonowania sołtysów), osoby pełniące tę funkcję nie pobierały wynagrodzenia za swoją pracę. Do kontroli, nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej zaistnienie okoliczności związanych wprowadzeniem powyższego świadczenia w trybie pilnym. Natomiast co do wagi projektu, postulat wprowadzenia świadczenia dla sołtysów, był wnoszony przez organizacje rolnicze od wielu lat, na co zwrócił uwagę pracownik MRiRW.

Natomiast w przypadku projektu UD4 wprowadzającego przepisy m.in. dotyczące działających przy Dyrektorsze Generalnym KOWR oraz w oddziałach terenowych KOWR - Rad Społecznych, procedowanie go w trybie odrębnym, w związku z poleceniem ówczesnego kierownictwa MRiRW, nie stanowi przesłanki wagi lub pilności determinujących do zastosowania § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM.

2.1.1. Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych

Stosownie do § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego, organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z Wytocznymi OW i KP. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. Zgodnie z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przedstawiane są w dokumencie oceny skutków regulacji (OSR). Natomiast zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 Zasad techniki prawodawczej, podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu

⁴⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.

Analiza przekazanej do kontroli dokumentacji wykazała, że rozpoczęcie prac nad czterema projektami ustaw (UC152/UC6, UC79, UD496 i UD4) nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem analizy sytuacji społeczno-gospodarczej oraz dokonaniem oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji. Czynności dokonywane w ramach oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dokonywano w trakcie prac nad projektami ustaw.

Natomiast podjęcie się opracowania projektu UD480 wynikało z Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁵⁰ zawierającej rekomendację do polityk publicznych, w tym realizację Programu Polski Ład. Program ten z kolei przewidywał stworzenie Funduszu Wzajemnego Gwarantowania Dochodów dla Rolników, zapewniającego źródło finansowania wypłat pomocy za poniesione straty w małych i średnich gospodarstwach rolnych w Polsce.

(akta kontroli tom I str. 270-272, 365-366;
tom III płyty od CD 1 do CD 7 str. 1-489)

Niedokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu:

- w przypadku dwóch projektów (UC152/UC6 oraz UC79) wynikało, jak wyjaśnili Dyrektor DHiOR (UC152/UC6) oraz opiekun merytoryczny projektu UC79 (Naczelnik w DEJ), z faktu implementacji przepisów prawa unijnego (tj. rozporządzenia 2016/2031);

(akta kontroli tom II str. 271-275, 311-320, 579-593)

- w przypadku projektu UD496 z zeznań byłego Dyrektora DOiPS, byłej zastępcy Dyrektora DOiPS oraz opiekuna merytorycznego projektu (byłej Naczelnik w DOiPS) wynika, że opracowania tego projektu było wykonywane na polecenie Kierownictwa Ministerstwa i choć nie opracowano analiz w formie papierowej to zagadnienie świadczeń dla sołtysów było przedmiotem dyskusji w Ministerstwie; (akta kontroli tom II str. 579-593)
- w przypadku projektu UD4 wynikało to, jak wyjaśniła Dyrektor DNI, z realizacji polecenia ówczesnego Kierownictwa MRiRW i procedowania tego projektu w trybie pilnym. (akta kontroli tom I str. 365-366)

Odnosząc się do wyjaśnień dotyczących projektów UC152/UC6 oraz UC79, należy zaznaczyć, że implementacja przepisów unijnych nie zwalnia z konieczności przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych.

Natomiast odnosząc się do wyjaśnień i zeznań dotyczących projektów UD496 i UD4, należy podkreślić, że stosownie do Wytycznych OW i KP „OW jest to 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 rozpoczyna się jeszcze przed opracowaniem założeń projektu aktu normatywnego od identyfikacji i analizy problemu. OW ma na celu dostarczenie informacji uzasadniających „(...) potrzeby wprowadzanej regulacji prawnej, w tym wskazanie: przyczyn wprowadzanej regulacji prawnej, problemu,

⁵⁰ Dokument przyjęty uchwałą RM nr 8 z 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), dalej: SOR. W dokumencie zawarto rekomendacje dla polityk publicznych, stanowiący podstawę dla zmian w systemie zarządzania rozwojem oraz aktualizacji lub sporządzenia nowych dokumentów strategicznych. SOR określała podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie roku 2030.

który wymaga rozwiązania, innych możliwych opcji działania, które były brane pod uwagę podczas przeprowadzania oceny, istoty i celu projektowanego rozwiązania oraz spodziewanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych (w tym w miarę możliwości skwantyfikowanych kosztów i korzyści). Ocena ta pozwala odpowiedzialnie ocenić potrzebę wprowadzenia regulacji (względnie jej zaniechania)". Biorąc pod uwagę powyższe zasady, podjęcie prac nad projektem ustawy powinno wynikać m.in. z dokonanych analiz, oceny stanu prawnego i sytuacji społeczno-gospodarczej. Rzetelnie przeprowadzona ocena potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych powinna wspomagać proces podejmowania decyzji legislacyjnych i pozalegisacyjnych, zapobiegając równocześnie wprowadzaniu kosztownych lub niekorzystnych regulacji. Z przedstawionej do kontroli dokumentacji związanej z OW projektów UD496 i UD4 nie wynika dlaczego w ww. przypadkach niezbędna jest interwencja legislacyjna, jak również dlaczego przyjęte rozwiązania legislacyjne były w przypadku ww. projektów ustaw zasadne.

2.1.2. Wewnętrzny proces legislacyjny

Wszystkie projekty ustaw objęte badaniem były opracowywane przez departamenty wiodące oraz zatwierdzone przez Departament Prawny pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym.

(akta kontroli tom II str. 579-593)

Wszystkie badane projekty zostały objęte uzgodnieniami wewnętrznymi. Trzy projekty, na podstawie § 5 ust. 1 i 2 zarządzenia z 2017 r. (UC152/UC6) oraz zarządzenia z 2020 r. (UC79 i UD480) skierowano do poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz jednostek podległych Ministerstwu. Na zgłaszanie uwag w pierwszej turze opiniowania, departamenty wiodące wyznaczyły termin nie krótszy niż pięć dni roboczych⁵¹, natomiast w drugiej turze (UC79) wyznaczono siedem dni roboczych. W przypadku dwóch projektów (UD496 i UD4), na podstawie § 5 ust. 5 i 6 zarządzenia z 2017 r. i z 2020 r. ograniczono się do uzgodnienia z DP.

Dwa spośród pięciu badanych projektów (UD480 i UD496) zostały również przekazane do zaopiniowania przez Zespół ds. OSR, który wniósł szereg drobnych uwag do OSR. Uwagi dotyczyły m.in. oczekiwanych efektów rozwiązań, planowanego czasu rozwiązania problemu, ewaluacji i zostały w części uwzględnione przez departamenty wiodące.

(akta kontroli tom I str. 47-73, 246-248, 484-485;
tom II str. I 594-611; tom III płyta CD 2 str. 453-455 – poz. 209-231,
płyta CD 4 str. 93 – poz. 3-12, płyta CD 6 str. 378-380 – poz. 56-108)

Departamenty wiodące nie przekazały trzech projektów (UC152/UC6, UC79 i UD4) do zaopiniowania w zakresie oceny skutków regulacji przez Zespół ds. OSR.

Z wyjaśnień opiekuna merytorycznego projektu UC152/UC6 (Naczelnika w DHIOR) wynika, że projektu nie przekazano do zaopiniowania Zespołowi ds. OSR, ponieważ zespół ten został powołany w listopadzie 2017 r., tj. 6 miesięcy po przeprowadzeniu uzgodnień wewnątrzresortowych projektu, które odbyły się w maju 2017 r.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że prace nad projektem trwały w Ministerstwie do grudnia 2018 r., a po ich zakończeniu projekt został zgłoszony do WPL RM. W związku z tym departament wiodący miał wystarczająco dużo czasu (tj. rok) na pozyskanie opinii Zespołu ds. OSR. Ponadto

⁵¹ Termin ten wynosił w projekcie: UC152 – 10 dni roboczych, w projekcie UC79 oraz UD480 – siedem dni roboczych.

w 2019 r. projekt drugi raz był procedowany (jako projekt UC6), jednak i tym razem departament wiodący nie skierował go do opiniowania ww. zespołu.

(akta kontroli tom II str. 165-167)

Z wyjaśnień opiekuna merytorycznego projektu UC79 (Naczelnik w DEJ) wynika, że z uwagi na bardzo krótki termin implementacji przepisów rozporządzenia 2018/848, z ekspertami z Zespołu ds. OSR organizowano spotkania robocze na których wskazywano co trzeba wprowadzić do dokumentu OSR. Taka forma konsultacji pozwoliła na znaczne zaoszczędzenie czasu i bardzo potrzebne przyspieszenie prac. Zmiany nanoszono bezpośrednio w dokumentach w formie elektronicznej.

(akta kontroli tom II str. 95-98)

Z wyjaśnień Dyrektora DNI wynika, że nieprzekazanie projektu UD4 do opiniowania Zespołu ds. OSR związane było z procedowaniem tego projektu na polecenie ówczesnego Kierownictwa, w trybie pilnym.

(akta kontroli tom I str. 484-485)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że regulacje wewnętrzne obowiązujące w Ministerstwie nie wskazywały na wyjątki od obligatoryjnej procedury zasięgania opinii Zespołu ds. OSR w zakresie oceny skutków regulacji, niezależnie od czasu jaki pozostał na procedowanie projektu ustawy. Tym samym, uzgodnienia prowadzone w trybie roboczym nie mogą zastąpić oficjalnej opinii Zespołu ds. OSR zawierającej udokumentowane uwagi formalne i merytoryczne do projektu ustawy. Ze spotkań roboczych nie sporządzano jakichkolwiek notatek, co istotnie wpływa na prześledzenie procesu i ustalenie uwag wniesionych przez Zespół ds. OSR.

2.1.3. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych

W przypadku wszystkich pięciu badanych projektów Ministerstwo wystąpiło do Przewodniczącego ZdPPR z wnioskiem o wpisanie projektów do WPL RM⁵², na właściwym formularzu zgłoszenia⁵³ którego wzór zamieszczono na stronie internetowej KPRM. Na podstawie ww. wniosków, projekty wpisano do WPL RM i nadano im numery.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 457 poz. 272-288, płyta CD 3 str. 416-417 poz. 44, 52, 55, płyta CD 4 str. 95 – poz. 50-51, 96 – poz. 56-57, 175 – poz. 1460, 176 – poz. 1484-1487, płyta CD 5 str. 436 – poz. 10,13,15, płyta CD 6 str. 381-382 – poz. 148, 151, 166)

2.1.4. Opracowanie dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji

Do każdego z pięciu badanych projektów, departamenty opracowały dokument pn. Ocena Skutków Regulacji, o którym mowa w § 28 Regulaminu pracy RM, który następnie wraz z projektem ustawy i uzasadnieniem procedowany był na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Stosownie do ww. przepisów OSR przedstawiono na formularzu określonym przez Szefa KPRM. W wyniku zgłaszanych uwag departamenty wiodące aktualizowały OSR. Zaktualizowanych dokumentów OSR nie przekazywano do opiniowania Zespołu ds. OSR.

Analizą rzetelności przeprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM i prezentacji

⁵² W tym wniosek dotyczący projektu: UC152 złożono 10 grudnia 2018 r., a UC6 - 6 grudnia 2019 r., UC79 - 1 marca 2021 r., UD480 - 6 lipca 2022 r. oraz 27 października 2022 r., UD496 - 23 marca 2023 r. i UD4 - 30 listopada 2023 r.

⁵³ Wzór formularza zgłoszenia wpisu do WPL RM udostępniony na stronie internetowej KPRM (obowiązujący do końca IX kadencji Sejmu RP) nie zawierał wymaganych elementów, o których mowa w § 25a ust. 3 pkt 1-5 Regulaminu pracy RM.

jej wyników, objęto OSR w wersji przekazanej Przewodniczącemu ZdPPR⁵⁴. W każdym z badanych przypadków OSR został sporządzony lub zaktualizowany nie w pełni rzetelnie i zgodnie z wymogami Wytocznych OW i KP.

a) Identyfikacja problemu

Zgodnie z Wytocznymi OW i KP (pkt 3.1.) prawidłowa identyfikacja problemu jest najważniejszym elementem OW, warunkującym pomyślne podjęcie i zakończenie prac legislacyjnych, dlatego też na etapie formułowania problemu istotne jest zweryfikowanie źródeł wiedzy o nim, wskazanie kogo on dotyczy oraz oszacowanie, jak liczna jest grupa nim dotknięta. Najczęściej popełnianym błędem jest m.in.: umieszczanie celu (co się chce osiągnąć) zamiast problemu (co nie działa), brak podania źródeł informacji o problemie oraz opisywanie problemu bez zweryfikowania informacji o jego skali (np. na podstawie jednostkowych doniesień) czy przystępowanie do dalszych kroków bez dokładnej analizy problemu (m.in. uwarunkowań prawnych i zebrania danych). Brak określonego aktu prawnego stanowi problem wyłącznie wówczas, gdy z obowiązujących przepisów wynika obowiązek wydania takiego aktu prawnego.

Dla trzech projektów (UD480, UC152/UC6 i UC79) w pkt 1 OSR wskazano problemy wymagające regulacji, przy czym do projektu UD480 nie wskazano danych, które pozwalałyby zwymiarować skalę problemu, który projekt miałby rozwiązać, tj. ilu podmiotów problem dotyczy oraz jaka jest wysokość niezyskanych przez rolników należności za sprzedawane produkty na skutek niewypłacalność podmiotów skupujących produkty rolne.

Natomiast w projektach UD496 i UD4 w OSR zawarto nieprecyzyjny opis problemu, polegający na niewskazaniu jego istoty i praktycznego wymiaru. Problem przedstawiony w OSR do ww. projektów sprowadzał się m.in. do: stwierdzenia, że „z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie przysługuje wynagrodzenie. (...) Tym samym wysiłek włożony przez sołtysów na rzecz społeczności wiejskiej nie jest w odpowiedni sposób wynagrodzony” (UD496) oraz „Rady Społeczne funkcjonujące przy oddziałach terenowych KOWR, jak i Rada Społeczna funkcjonująca przy Dyrektora Generalnym KOWR, działają na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR, a więc aktów wewnętrznych, które nie posiadają waloru powszechnie obowiązującego prawa” (UD4).

W trakcie kontroli Ministerstwo nie przedstawiło żadnej dokumentacji potwierdzającej dlaczego ww. zagadnienia zostały zidentyfikowane jako problemowe i wymagają regulacji legislacyjnej. W OSR do projektów UD480, UD496 i UD4 zatwierdzonych przez RM i skierowanych do Sejmu RM nie uzupełniono braków dotyczących problemów wymagających regulacji (UD496, UD4) oraz danych, które pozwalałyby zwymiarować skalę problemu, który ustawa miałaby rozwiązywać (UD480).

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 – poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 str. 376 – poz. 59)

Opiekun merytoryczny projektu UD480 (zastępca Dyrektora DBD) wyjaśniła, że stosownie do przygotowywanych przepisów założono, że rekompensaty dla producentów rolnych z tytułu braku zapłaty za sprzedane produkty rolne, będą wypłacane w roku następującym lub drugiego roku następującego po roku, w którym podmiot skupujący stał się niewypłacalny. Wobec niestabilnego rynku rolnego w 2023 r., tj. drugim roku wojny w Ukrainie, planowanie kwot

⁵⁴ Punktem odniesienia była zaktualizowana na ostatnim możliwym etapie procesu legislacyjnego wersja OSR. W wszystkich projektach były to wersje OSR do projektów ustaw przekazanych do Sejmu RP.

niezapłaconych należności producentom rolnym niosłoby za sobą zbyt wiele ryzyk, aby kwoty te wskazać w OSR. Przepisy ustawy wskazują na możliwość wypłat rekompensat w kwotach wynikających z wniosków (po ich weryfikacji przez KOWR) po uwzględnieniu współczynnika korekty w przypadku braku wystarczających środków zgromadzonych na rachunku Funduszu.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że celem projektu było wsparcie producentów rolnych, którzy utracili przychody z produkcji rolniczej, w związku z niewypłacalnością podmiotów skupujących produkty rolne, przechowujących, obrabiających, przetwarzających lub dalej odsprzedających produkty rolne, poprzez stworzenie funduszu gwarancyjnego. Określenie dokładnej liczby podmiotów, których problem dotyczy oraz kwot niezapłaconych producentom rolnym było kluczowe do określenia wskaźnika wpłat na ww. fundusz przez podmioty skupujące. Początkowo Ministerstwo przyjęło ww. wskaźnik na poziomie 0,25%, który w trakcie dalszych prac legislacyjnych uległ zmniejszeniu do 0,125%. Zmniejszenie tego wskaźnika o połowę wartości potwierdza fakt jego określenia bez powiązania z problemem wskazanym w pkt 1 OSR. (akta kontroli tom I str. 339-341)

Opiekun merytoryczny projektu UD496 (była Naczelnik w DOiPS) zeznała, że w zakresie założeń ustawy realizowała polecenia przełożonego, tj. zastępcy Dyrektora DOiPS. Natomiast zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, że w jej opinii, dokonany w pkt 1 OSR opis był wystarczający i wskazywał z jakich przyczyn MRiRW definiowało stan niewynagradzania sołtysów jako problem.

Odnosząc się do powyższych zeznań NIK zauważa, że w OSR nie wskazano z jakich przyczyn opisany stan definiowany jest przez Ministerstwo jako problem, tj. nie wskazano negatywnych konsekwencji braku dalszego wynagradzania osób pełniących funkcję sołtysa oraz nie uzasadniono wysokości ustalonego dla nich świadczenia w wysokości 300 zł. Wysokość ta została ustalona bez przeprowadzenia jakichkolwiek analiz i ocen. Tym samym Ministerstwo nie dysponowało danymi czy ustalona wysokość świadczenia będzie adekwatnym wynagrodzeniem za wysiłek włożony przez sołtysów na rzecz społeczności wiejskiej i rozwiąże sformułowany przez MRiRW problem.

(akta kontroli tom II str. 579-593)

W przypadku projektu UD4, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DNI, był on procedowany na polecenie ówczesnego Kierownictwa Ministerstwa i zgodnie z tym poleceniem, nastąpiło to w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz, w tym w zakresie problemu.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że w pkt 1 i 2 OSR zamieszczono jedynie cel regulacji, nie wskazując jaka jest skala problemu, dlaczego problem jest postrzegany jako stan negatywny, na kogo negatywnie oddziałuje, jakie niesie za sobą konsekwencje. Biorąc pod uwagę powyższe braki niemożliwe jest dokonanie oceny adekwatności i celowości zaproponowanych działań legislacyjnych. (akta kontroli tom I str. 530-531; tom II str. 519)

b) Określenie celu regulacji i określenie możliwych sposobów jego realizacji

Stosownie do Wytocznych OW i KP (pkt 3.2. i 3.3.) celem regulacji powinno być rozwiązanie opisanego w pkt 1 OSR problemu, rozpatrując różne warianty interwencji. Określając możliwe sposoby (opcje) realizacji celu należy rozważyć działania na różnych poziomach (niepodejmowanie żadnych działań, podjęcie działań pozalegisacyjnych, różne rodzaje działań legislacyjnych), które mogą prowadzić do osiągnięcia postawionych celów. W procesie tym należy uwzględnić działania pozalegisacyjne, które mogą rozwiązać problem bądź pomóc przy jego rozwiązaniu. Natomiast po wybraniu rozwiązania legislacyjnego, należy rozważyć wszystkie opcje legislacyjne (np. przyjęcie nowej

ustawy, nowelizacja już istniejących aktów prawnych) umożliwiające racjonalne, efektywne i skuteczne osiągnięcie założonego celu. Najczęściej popełnianym błędem jest m.in.: mylenie celu z rozwiązaniami i działaniami prowadzącymi do jego osiągnięcia oraz określenie zmiany prawa (tj. narzędzia) jako celu.

W przypadku każdego z badanych projektów w pkt 2 OSR określono cele regulacji, natomiast nie określono wskaźników dla głównych celów oraz ich wartości docelowych (mierników). Powyższe znalazło odzwierciedlenie w kolejnych opracowanych wersjach OSR przekazanych do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, a także przekazanych do Sejmu RP. W dokumentach tych nie uzasadniono również przyczyn nieokreślenia mierników.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 - poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 str. 376 – poz. 59)

W przypadku projektu UD496 była zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, że w jej opinii nie dało się określić wskaźników dla celów głównych oraz określić ich wartości docelowych. (akta kontroli tom II str. 579-593)

Z wyjaśnień Dyrektora DNI, wynika że projekt UD4 procedowany był na polecenie ówczesnego Kierownictwa w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzenie pogłębionych analiz. (akta kontroli tom II str. 519-520)

Opiekun merytoryczny projektu UD480 (zastępca Dyrektora DBD) wyjaśniła, że w pkt 2 OSR zawarto informację, że rekomendowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie przepisów umożliwiających prawne uregulowanie utworzenia FOR. Natomiast wskazanie ilości beneficjentów FOR, którzy nie otrzymali zapłaty za sprzedane produkty rolne od podmiotów skupujących, które stały się niewypłacalne było niemożliwe do przewidzenia. Pożądane było aby żaden podmiot skupujący w danym roku produkty rolne nie stał się niewypłacalny. Dlatego zaproponowane rozwiązanie stanowiło jedynie zabezpieczenie przed ryzykiem braku zapłaty za sprzedane produkty rolne od podmiotów skupujących, które stały się niewypłacalne (akta kontroli tom I str. 235-236)

W odniesieniu do projektu UC152/UC6 Dyrektor DHiOR wyjaśnił, iż biorąc pod uwagę specyfikę projektowanej ustawy, której głównym celem było umożliwienie stosowania obowiązujących wprost przepisów Unii Europejskiej poprzez przyjęcie technicznych przepisów kompetencyjnych, efektywność rozwiązań merytorycznych wprowadzonych prawem unijnym, nie mogła być mierzona na poziomie krajowym. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, iż zaproponowano mierzalny wskaźnik, służący do ewaluacji efektywności rozwiązań w zakresie sankcji karnych, pozostających w zakresie kompetencji prawa krajowego.

(akta kontroli tom II str. 311-320)

W projekcie UC79 opiekun merytoryczny projektu (Naczelnik w DEJ) wyjaśnił, iż każdy z celów ustawy określonych w pkt 2 OSR był osiągany w drodze rozwiązań zawartych w projektowanej ustawie, a ich wpływ na sektor i obywateli jest opisany w OSR. Mierniki projektu zostały zawarte w punkcie dotyczącym ewaluacji efektów projektu (w pkt 12 OSR). (akta kontroli tom II str. 271-275)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień lub zeznań, NIK nie kwestionuje braku możliwości określenia mierników dla projektów UD496, UD4 i UC152/UC6 (co jest spowodowane rodzajem, przedmiotem lub zasięgiem oddziaływania projektu) jednak zwraca uwagę, że zgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz innymi regulacjami dotyczącymi sporządzania OSR nawet w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie mierników służących do ewaluacji zakładanych rezultatów, wymagane jest uzasadnienie braku takiej możliwości, co nie zostało dokonane.

Natomiast odnosząc się do wyjaśnień dotyczących projektu UD480 należy wskazać, iż zgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami do formularza OSR oprócz rekomendowanych działań konieczne jest wskazanie jakie rezultaty ww. działania mają przynieść. Należy zaznaczyć, iż niewskazanie wskaźników dla głównych celów projektu oraz nieokreślenie ich wartości docelowych (mierników) może skutkować niemożnością prawidłowej oceny czy wprowadzana regulacja przynosi zaplanowane przez prawodawcę efekty.

Odnosząc się do wyjaśnień dotyczących projektu UC79 NIK podkreśla, że zgodnie z wyjaśnieniami do formularza OSR, w pkt 2 należy przedstawić wskaźniki dla głównych celów oraz określić ich wartości docelowe (mierniki), ponieważ oczekiwane rezultaty wdrożenia rozwiązanego problemu, należy sformułować w możliwie konkretny, mierzalny i określony w czasie sposób. Natomiast wskazane mierniki w pkt 12 OSR mają określić, czy i w jakim stopniu oczekiwane efekty zostały uzyskane i ocena ta dokonywana jest już po wdrożeniu ustawy (ewaluacja). Zatem punkty te nie są tożsame.

Spośród pięciu badanych projektów jedynie w projekcie UD480 dokonano analizy podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanych rozwiązań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu. W pozostałych czterech projektach (UC152/UC6, UC79, UD496 i UD4) w pkt 2 OSR nie opisano alternatywnych sposobów realizacji określonych celów. W zatwierdzonych przez RM i skierowanych do Sejmu RP projektach, w OSR nie uzupełniono braków dotyczących analizy możliwości podjęcia alternatywnych rozwiązań.

W przypadku dwóch projektów ustaw (UC152/UC6 oraz UC79) zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektora DHiOR (UC152/UC6) oraz opiekuna merytoryczny projektu UC79 (Naczelnik w DEJ), wynikało to z faktu implementacji przepisów prawa unijnego.

(akta kontroli tom I str. 365-366; tom II str. 271-275, 311-320, 579-593;
tom III płyta CD 2 str. 446 - poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417
– poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545,
płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 str. 376 – poz. 59)

Opiekun merytoryczny projektu UD496 (była Naczelnik w DOiPS) zeznała, iż w jej opinii dla osiągnięcia celów ustawy jedynym rozwiązaniem była ścieżka legislacyjna, która wprowadziłaby świadczenie dla osób pełniących funkcję sołtysa. Ponadto była zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, iż w jej opinii nie było w tym zakresie możliwości alternatywnych rozwiązań prawnych i pozalegisacyjnych, zwłaszcza, że organizacje zrzeszające sołtysów w Polsce wyrażały oczekiwania w zakresie otrzymania środków finansowych.

(akta kontroli tom II str. 579-593)

Z wyjaśnień Dyrektora DNI, wynika, że projekt UD4 był na polecenie ówczesnego Kierownictwa procedowany w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz.

(akta kontroli tom I str. 365-366)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień i zeznań w zakresie projektów UD496 i UD4 należy podkreślić, że do kontroli nie przedstawiono analiz lub innych opracowań świadczących o rozpatrywaniu przez MRiRW pozalegisacyjnych sposobów działania ani nie wzięto pod uwagę innych rozwiązań legislacyjnych niż te wynikające z projektowanych regulacji.

c) Rozwiązanie problemu w innych krajach

Wytyczne OW i KP określają, że dokonując analizy problemu należy, zweryfikować czy problem ten nie wystąpił w innych krajach o podobnej kulturze oraz systemie prawnym oraz czy nie został z powodzeniem rozwiązany. W celu

uniknięcia błędów innych krajów, należy zebrać odpowiednie informacje i wskazać rozwiązania przyjęte w minimum trzech krajach.

W trzech badanych projektach (UC152/UC6, UC79 i UD480) w pkt 3 OSR opisano rozwiązania zastosowane w innych krajach, przy czym w przypadku projektów UC152/UC6 i UC79 opis ten ograniczał się do wskazania implementowanych przepisów UE.

W pozostałych dwóch projektach (UD496 i UD4) nie przedstawiono rozwiązań zastosowanych w innych krajach. Powyższych braków nie uzupełniono i projekty ustaw wraz z OSR w tej postaci zostały zatwierdzone przez RM i skierowane do Sejmu RP.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 - poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 str. 376 – poz. 59)

Była Dyrektor DOiPS zeznała, iż z uwagi na odrębność polskiego systemu ubezpieczenia rolników nie brano pod uwagę rozwiązań zastosowanych w innych krajach, natomiast była zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, że nie weryfikowano tego zagadnienia w odniesieniu do innych krajów, ponieważ projektowane świadczenie dla sołtysów jest rozwiązaniem specyficznym dla naszego kraju.

(akta kontroli tom II str. 579-593)

W przypadku projektu UD4 z wyjaśnień Dyrektora DNI, wynika że projekt na polecenie ówczesnego Kierownictwa, procedowany był w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz.

(akta kontroli tom II str. 519)

d) Badanie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych i sektor przedsiębiorstw (analiza kosztów i korzyści)

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

W czterech badanych projektach (UC79, UD480, UD496 i UD4) w pkt 6 OSR przedstawiono kalkulacje skutków regulacji w okresie 10 lat od ich wejścia w życie i wpływu na sektor finansów publicznych. Pomimo zamieszczenia ww. danych w poszczególnych OSR nie uwzględniono wszystkich elementów wynikających z projektów lub uwzględniono je w niepełnym zakresie.

W OSR do projektu UC152/UC6 nie wykazano kosztów wejścia w życie projektu. Określono, że wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany wydatków i dochodów budżetu państwa, a realizacja przez PIORiN zadań będzie dokonywana w ramach limitów wydatków budżetowych określonych dla Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 - poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 str. 376 – poz. 59)

W OSR do projektu UD480 nie wykazano:

- kosztów, które pozwalałyby zwymiarować skalę problemu, tj. wysokości nieuzyskanych przez rolników należności za sprzedawane produkty na skutek niewypłacalności podmiotów skupujących produkty rolne;
- kosztów i korzyści wynikających z działań KOWR, tj.: dochodzenia wierzytelności producenta rolnego do wysokości wypłaconych rekompensat; egzekucji nadmiernie lub nienależnie pobranej rekompensaty; nakładania i dochodzenia nałożonych na producentów rolnych kar pieniężnych;
- informacji o wpływie projektowanej ustawy na działanie sądów powszechnych;
- źródeł danych i analiz na podstawie, których określono przewidywany wzrost cen żywności. (akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 455 - poz. 232, 236-237)

Opiekun merytoryczny projektu (zastępca Dyrektora DBD) wyjaśnił, że wobec niestabilnego rynku rolnego w 2023 r., tj. drugim roku wojny w Ukrainie, planowanie kwot niezapłaconych należności producentom rolnym niesłoby za sobą zbyt wiele ryzyk, aby kwoty te wskazać w OSR. Projekt przewidywał możliwość wypłat rekompensat w kwotach wynikających z wniosków podlegających weryfikacji KOWR, po uwzględnieniu współczynnika korekty w przypadku braku wystarczających środków zgromadzonych na rachunku FOR. Opiekun merytoryczny wyjaśnił, również że w zakresie braku źródeł danych na podstawie, których określono przewidywany wzrost cen żywności, kalkulacja możliwego wzrostu cen żywności na skutek wejścia w życie procedowanego projektu została oparta o wartość sprzedaży artykułów spożywczych i wyrobów tytoniowych według Rocznika Statystycznego Rolnictwa w 2022 r. Głównego Urzędu Statystycznego. Natomiast w zakresie nieoszacowania kosztów i korzyści wynikających z działań KOWR, opiekun wyjaśnił, że dochodzenie wierzytelności producentów rolnych, którym przyznano rekompensaty jest procesem długotrwałym i trudnym od oszacowania zarówno co do samego efektu postępowania, jak i czasu jego zakończenia. Kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych rekompensat nie są możliwe do oszacowania. W zakresie wpisanych do projektu sankcji pieniężnych, nie przewidywano konieczności wykorzystywania tego mechanizmu w realizacji regulacji. Mechanizm ten miał pełnić funkcję odstraszającą. Nie wskazano wpływu projektowanej ustawy na sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe, ponieważ jak wynika z wyjaśnień opiekuna merytorycznego założono, że projektowane regulacje nie zwiększą ilości procedowanych spraw w tych sądach.

(akta kontroli tom I str. 339-341, 456-458, 552-554; tom II str. 235-236)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa że celem projektu było wsparcie producentów rolnych, którzy utracili przychody z produkcji rolniczej, w związku z niewypłacalnością podmiotów skupujących produkty rolne poprzez stworzenie funduszu gwarancyjnego, z którego miały być wypłacane rekompensaty. W związku z powyższym, właściwe zwymiarowanie problemu i oszacowanie kwot niezapłaconych producentom rolnym było kluczowe do określenia wskaźnika wpłat przez podmioty skupujące na ww. fundusz by były one adekwatne do poziomu niewypłaconych należności. Bez rzetelnego przeprowadzenia tych czynności nie można było oszacować zarówno wysokości wpłat na FOR niezbędnych do jego zasilenia oraz minimalnej jego wielkości, pozwalającej na zaspokojenie potrzeb producentów rolnych z tym związanych. Na arbitralne ustalenie wielkości stawki wpłaty na fundusz, bez powiązania z problemem opisanym, świadczy fakt jej obniżenia w toku procesu

legislacyjnego z 0,25% do 0,125%. Dodatkowo należy podkreślić, że kolejnym nieoszacowanym elementem opisanym w OSR były koszty i korzyści związane z dochodzeniem przez KOWR należności z tytułu zwrotów nienależnie lub nadmiernie pobranych rekompensat oraz sankcji pieniężnych, których funkcja zdaniem NIK nie ograniczała się jak wyjaśnił opiekun prawny projektu, tylko do odstraszenia, ponieważ odstąpienie od żądania zwrotu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, było by działaniem nielegalnym i niegospodarnym.

W odniesieniu do projektu UC79 w OSR nie wskazano:

- źródeł danych i analiz na podstawie, których określono opłatę za wprowadzanie do obrotu środka ochrony roślin (o kodzie CN 3808) przez zbycie tego środka ostatecznemu nabywcy środków ochrony roślin na poziomie 1% od wartości netto ww. środka (wskazanej w art. 25 ust. 4 projektu ustawy), która stanowić miała dochód;
- źródeł danych i analiz na podstawie, których określono wydatki na dodatkowe etaty i ich liczbę (tj. po dwa etaty w Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) oraz ogólnikowo uzasadniono zwiększenie tej liczby;
- źródeł danych i analiz na podstawie, których określono wydatki związane z realizacją programu żywności ekologicznej przez KOWR, które miały być finansowane w całości z opłaty od sprzedanych środków ochrony roślin początkowo w wysokości 95,5%, a następnie zwiększonej do 100% jej wartości każdego roku.

W toku dalszych prac legislacyjnych po zakończeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych trzy powyższe zapisy w OSR usunięto.

- źródeł danych i analiz na podstawie, których określono stawkę dopłaty do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych ekologicznym materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany początkowo na poziomie 20%, a następnie zwiększonej do 60% oraz stawki dopłaty do 1 ha upraw ekologicznych na poziomie 10%, przy czym nie uzasadniono lub ogólnikowo uzasadniono m.in. przyjęcie wyższej stawki, wskazując na trudniejsze warunki uprawy ekologicznej w porównaniu z uprawą konwencjonalną, co powoduje poniesienie większych nakładów;
- maksymalnej stawki oraz liczby wniosków poddawanych ocenie materiału heterogenicznego, stanowiące podstawę wyliczenia dochodów z opłaty za ocenę i kontrolę ekologicznego heterogenicznego materiału rozmnożeniowego roślin.

Dane te zawarto w OSR po zakończeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

(akta kontroli tom III płyta CD 6 str. 378
– poz. 59, 380 – poz.119, 382 – poz. 150)

Z wyjaśnień opiekuna merytorycznego projektu (Naczelnika w DEJ) wynika, że:

- propozycja wprowadzenia opłaty w wysokości 1% od wartości netto środka ochrony roślin, była decyzją ustną od kierownictwa MRiRW i nie zna podstaw zaproponowania tej wartości;
- kalkulacja wydatków dotyczących nowych etatów na etapie wnioskowania o wpisanie projektu do WPL RM była oparta o robocze ustalenia poczynione w drodze konsultacji projektu z przedstawicielami Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁵⁵ i została uwiarygodniona w MRiRW na podstawie ogólnodostępnych danych zawartych na stronie internetowej serwis Służby Cywilnej. Wartości te zostały później skorygowane

⁵⁵ Dalej: IJHARS.

na podstawie Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r. Nie zachowała się dokumentacja w tym zakresie;

- potrzeba zwiększenia liczby etatów w organach IJHARS była przedstawiona przedstawicielom tej jednostki w toku ustnych konsultacji roboczych projektu podczas bieżącej oceny i modyfikacji wprowadzonych rozwiązań. Natomiast późniejsze usunięcie takich danych było wynikiem polecenie kierownictwa MRiRW w związku z informacją o zabezpieczeniu środków na nowe etaty w IJHARS z innego źródła;
- oszacowanie wydatków związanych z realizacją programu żywności ekologicznej przez KOWR wynikało z funkcjonującego rozwiązania schematu poboru opłaty paliwowej, unormowanej przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁶. W związku z informacją, że KOWR ma możliwość prowadzenia poboru opłat, dokonano zmiany organu właściwego do poboru opłaty i wskazano, iż całość opłaty stanowi przychód KOWR. Dlatego też nie były już potrzebne środki na finansowanie tego zadania w organach skarbowych i całość wpływów można było przenieść na KOWR;
- zwiększenie poziomu wsparcia dopłaty do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych ekologicznym materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany z 20% do 60% nastąpiło w związku ze zwiększeniem dostępnych środków finansowych na ten cel (po uzgodnieniu z departamentem odpowiedzialnym za mechanizmy dotacji). Wyliczenia areału, struktury upraw i zasiewów, skorygowane o dane o ilości zgód na zastosowanie nieekologicznego materiału siewnego oraz jego ilości, wydane przez Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa rolnikom ekologicznym oraz dostępne środki, stanowiły podstawę do określenia nowych stawek. Wskaźnik 10% został zaproponowany na podstawie danych o ilości ww. zgód, areału upraw w systemie rolnictwa ekologicznego oraz poziomu wykorzystania elitarnego i kwalifikowanego materiału siewnego w rolnictwie w Polsce ogółem;
- niewskazanie stawki maksymalnej w wysokości 500 zł w OSR było przeoczeniem, spowodowanym bardzo dużym tempem prac nad projektem. Stawka maksymalna była oszacowana na podstawie wysokości opłat wskazanych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie opłat związanych z oceną materiału siewnego⁵⁷ oraz konsultacji roboczych z przedstawicielami Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin MRiRW i PIORIN Ośrodka Badań Odmian Roślin Uprawnych (organy odpowiedzialne za ocenę materiału siewnego). Ustalenia były na bieżąco uwzględniane w projekcie w formie elektronicznej, stąd dokumentacja, poza projektem, nie była wytworzona;
- wprowadzenie materiału rozmnożeniowego heterogenicznego odbywało się po raz pierwszy w historii funkcjonowania UE, dlatego też żaden z ekspertów krajowych nie miał wiedzy o tym jakie będzie zainteresowanie tym materiałem rozmnożeniowym na ówczesnym etapie prac. W świetle opublikowanego dopiero co nowego rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2021/1189 z dnia 7 maja 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 w odniesieniu do produkcji i wprowadzania do obrotu materiału rozmnożeniowego roślin ekologicznego materiału heterogenicznego określonych rodzajów lub gatunków⁵⁸,

⁵⁶ Dz. U. 2024 r. poz. 321.

⁵⁷ Dz.U. 2022 r. poz. 630, ze zm.

⁵⁸ Dz.U. L 258 z 20.7.2021, p. 18–27. Dalej: rozporządzenie delegowane 2021/1189.

kalkulacja liczby wniosków poddawanych ocenie materiału heterogenicznego była urealnioną propozycją poddaną pod konsultacje, co do której nie zgłaszano uwag i stąd uznano ją za odpowiednią.

(akta kontroli tom II str. 95-98, 271-275)

Odnosząc się do wyjaśnień w zakresie wniosków poddawanych ocenie materiału heterogenicznego, należy wskazać, że do kontroli nie przedstawiono dokumentacji, opinii ekspertów lub informacji na podstawie, z których wynikałaby urealniona liczba przedmiotowych wniosków.

W pozostałych dwóch projektach dokumenty OSR nie obejmowały:

- źródeł danych i analiz przyjętych do określenia kosztów wypłaty świadczeń dla sołtysów (UD496);
- kosztów zakupu sprzętu umożliwiających transmitowanie i utrwalanie posiedzeń Rad Społecznych działających przy centrali KOWR jak i jego oddziałach terenowych (UD4).

Dokumentów OSR do powyższych projektów, zatwierdzonych przez RM i skierowanych do Sejmu RP nie uzupełniono.

(akta kontroli tom I str. 365-366, III płyta CD 3 str. 417

– poz. 54, 420 – poz.147, płyta CD 5 str. 436 – poz.17)

Opiekun merytoryczny projektu UD496 (Naczelnik w DOiPS) zeznała, iż dane te zostały wprowadzone na polecenie Kierownictwa Departamentu. Natomiast była zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, że w zakresie liczby potencjalnych beneficjentów projektu (sołtysów) Ministerstwo dysponowało liczbą sołectw z Głównego Urzędu Statystycznego. (akta kontroli tom II str. 579-593)

Z wyjaśnień Dyrektora DNI wynika, że projekt UD4 był procedowany na polecenie ówczesnego Kierownictwa i zgodnie z tym poleceniem, nastąpiło to w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz.

(akta kontroli tom I str. pisma 365-366)

Odnosząc się do powyższych zeznań opiekuna merytorycznego projektu UD496, należy podkreślić, że liczba beneficjentów świadczenia nie mogła być powiązana z liczbą sołectw funkcjonujących w 2023 r. ponieważ, nie każda osoba pełniąca funkcję sołtysa miała otrzymać świadczenie. Projekt przewidywał wprowadzenie kryteriów uprawniających do przyznania świadczenia, obejmujących m.in. co najmniej 10-letni okres pełnienia tej funkcji, osiągnięcie określonego wieku (60 lat przez kobiety oraz 65 lat przez mężczyzn).

e) Określenie planu ewaluacji

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

W czterech badanych projektach (UC152/UC6, UC79, UD480 i UD4) Ministerstwo zaplanowało dokonanie ewaluacji efektów, jednak tylko w dwóch z nich (UC152/UC6, UC79) wskazano terminy jej dokonania oraz mierniki w oparciu, o które zaplanowano dokonanie powyższej ewaluacji, tj. liczba przypadków naruszenia przepisów z zakresu ochrony roślin przed agrofagami przez PIORiN (UC152/UC6), ilość przedszkoli i szkół które skorzystały ze wsparcia do stosowania żywności ekologicznej, ilość wniosków o dofinansowanie zakupu ekologicznego materiału rozmnożeniowego, areał objęty systemem rolnictwa

ekologicznego oraz wielkość produkcji ekologicznej (UC79). W toku prac legislacyjnych usunięto miernik dotyczący przedszkoli i szkół oraz dodano nowy miernik, tj. areał objętego systemem rolnictwa ekologicznego oraz wielkości produkcji ekologicznej. Do mierników nie określono jednak wartości docelowych pozwalających stwierdzić czy zakładana interwencja poprzez wprowadzenie regulacji, okazała się skuteczna czy nie. W dwóch projektach (UD480, UD4) nie wyznaczono terminów jej przeprowadzenia oraz nie określono żadnych mierników.

W OSR do projektów UD480 i UD4 nie uzupełniono braków i dokumenty te zatwierdzone przez RM zostały skierowane do Sejmu RP.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 - poz. 28, 455 – poz. 238, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 420 – poz. 147, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 436 – poz. 17, płyta CD 6 poz. str. 376 – poz. 59)

W przypadku projektu UD496 Ministerstwo nie zaplanowało dokonania ewaluacji efektów projektu oraz nie uzasadniło powodów jej niezaplanowania, na co uwagę zwrócił Zespół ds. OSR.

Opiekun merytoryczny projektu (Naczelnik w DOiPS) zeznała, iż dokonany w OSR zapis odpowiadał praktyce stosowanej w Ministerstwie i nie wie dlaczego nie ustosunkowano się do uwag zgłoszonych przez Zespół ds. OSR. Natomiast była zastępca Dyrektora DOiPS zeznała, że nie jest w stanie odpowiedzieć dlaczego nie uzasadniono przyczyn rezygnacji z przeprowadzenia ewaluacji, wskazując, iż być może wynikało to z tempa pracy nad projektem ustawy.

(akta kontroli tom II str. 579-593)

W przypadku nieokreślenia mierników pozwalających na ewaluację efektów projektu:

- opiekun merytoryczny projektu UD480 wyjaśniła, że monitoring liczby złożonych wniosków i kwot zgłoszonych należności prowadzi KOWR, a informacje te są przekazywane do MRiRW. Prowadzony monitoring będzie służył podejmowaniu decyzji przez RM w zakresie możliwych interwencji w zakresie obrotu gospodarczego;
- Dyrektor DNI wyjaśnił, że projekt UD4 był procedowany na polecenie ówczesnego Kierownictwa i zgodnie z tym poleceniem, nastąpiło to w trybie pilnym, co uniemożliwiło przeprowadzanie pogłębionych analiz, w tym wyznaczeniu mierników. (akta kontroli tom I str. 530-531, tom II str. 113-114)

2.1.5. Opinia koordynatora OSR

Ministerstwo przekazało⁵⁹ do koordynatora OSR przy KPRM trzy projekty (UC152/UC6, UC79 i UD480) celem ich opiniowania. Dwa z nich (UD496, UD4) nie zostały skierowane do koordynatora OSR, ponieważ procedowano je w trybie odrębnym i pominięto etap uzgodnień międzyresortowych.

Koordynator OSR zgłosił uwagi do dwóch projektów (UD480 i UC79). Ministerstwo uwzględniło wszystkie uwagi (UC79) bądź część uwag (UD480)⁶⁰ koordynatora OSR. Do projektu UC152/UC6 koordynator OSR nie zgłosił uwag.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 454 – poz. 236, płyta CD 6 str. 382 – poz. 162-164)

⁵⁹ Na etapie uzgodnień międzyresortowych.

⁶⁰ Nie uwzględniono następujących zagadnień podnoszonych przez koordynatora OSR: nie określono na jakie wartości niezapłaconych należności przedkłada się wskazana w OSR liczba ok. 40 upadłości podmiotów skupujących produkty rolne; nie wyjaśniono szacunków przyjętych do określenia wysokości kar pieniężnych; nie przedstawiono prognoz wydatków związanych z ponoszonymi karami pieniężnymi; nie wyjaśniono w jaki sposób określono przewidywany wzrost cen żywności; nie wskazano w pkt 10 OSR wpływu wprowadzenia ustawy na sądy powszechne.

W odniesieniu do nieuwzględnienia części uwag koordynatora OSR do projektu UD480, zastępca Dyrektora DBD wyjaśniła, że uwagi dotyczyły szacunkowych danych zawartych w OSR dotyczących m.in. wartości niezapłaconych rolnikom należności oraz prognozowanych wydatków związanymi z ponoszonymi karami, dla których Ministerstwo nie mogło określać szczegółowych wartości. Ostateczna wersja OSR zawierała informacje, które zostały oszacowane i przedstawione na podstawie dostępnych danych i raportów przygotowanych przez instytucje zewnętrzne. (akta kontroli tom II str. 113-114)

2.1.6. Uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie

Dla trzech projektów ustaw (UC152/UC6, UC79⁶¹ i UD480) przeprowadzono uzgodnienia międzyresortowe oraz proces opiniowania, o których mowa w § 35 i 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM. W przypadku dwóch projektów (UD496 i UD4) zastosowano odrębny tryb postępowania z projektem i pominięto etap uzgodnień i opiniowania.

W każdym badanym przypadku prawidłowo ustalono termin na zajęcie stanowiska, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM⁶². W przypadku dwóch projektów (UD480 i UC79) wynosił on 21 dni, natomiast dla projektu UC152/UC6 wynosił on 14 dni i związany był z potrzebą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia 2016/2031 oraz rozporządzenia 2017/625, które miały zacząć obowiązywać od dnia 14 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 311-320; tom III płyta CD 2 str. 455
– poz. 232-239, płyta CD4 str. 99 – poz. 113, 104 – poz. 206 - 207,
płyta CD 6 str. 378 – poz. 56-65, 379 – poz. 64-86)

W toku uzgodnień międzyresortowych projektu UD480 Ministerstwo Sprawiedliwości zgłosiło uwagę m.in. dotyczącą użytych w projekcie pojęć *niewypłacalności* oraz *daty niewypłacalności* wskazując, że pojęcia te zostały zdefiniowane w sposób odmienny niż ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe⁶³. Podniesiono, że zgodnie z ww. ustawą, dłużnik jest niewypłacalny jeżeli utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, a nie z chwilą wydania przez sąd postanowień oraz wskazano, że utożsamianie daty niewypłacalności dłużnika z datą wydania przez sąd upadłościowy merytorycznych rozstrzygnięć w kontekście wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika, czy też uznania orzeczeń sądów zagranicznych o ogłoszeniu upadłości, nie jest prawidłowe.

MRiRW nie uwzględniło uwagi oraz pozostawiło w projekcie zapisy definiujące powyższe pojęcia w sposób odmienny niż ustawie Prawo upadłościowe, co stanowiło to naruszenie § 148 Zasad techniki prawodawczej.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 455 – poz. 237)

Z wyjaśnień opiekuna merytorycznego projektu (zastępcy Dyrektora DBD) wynika, że definicje *niewypłacalności* i *daty tej niewypłacalności* określono wyłącznie na potrzeby pomocy producentom rolnym, w formie wypłaty rekompensat z tytułu braku zapłaty za sprzedane podmiotom skupującym produkty rolne. Zasadą podstawową przy udzielaniu takiej pomocy jest wskazanie daty zaistnienia przesłanki jako warunku udzielenia tej pomocy.

⁶¹ W ramach uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania przeprowadzona jedną turę pomimo, że w toku tego etapu dokonano w projekcie istotnych zmian i na podstawie art. § 48 ust. 2 pkt 2, zmieniony projekt powinien podlegać drugiej turze uzgodnienia i opiniowania. Powyższe szczegółowo opisano w pkt 2.1.7. wystąpienia pokontrolnego.

⁶² Powyższy 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.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 794, ze zm. Dalej: ustawa Prawo upadłościowe.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z § 148 Zasad techniki prawodawczej jeżeli zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...” albo zwrotu „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ... należy przez to rozumieć ...”. W związku z tym że w ustawie Prawo upadłościowe zdefiniowano uprzednio pojęcie *niewypłacalności* (art. 11 ust. 1) oraz *data niewypłacalności*, Ministerstwo powinno takie definicje zawarte w projekcie (odpowiednio w art. 10 ust. 3 i ust. 4) poprzedzić zwrotem wynikającym z § 148 Zasad techniki prawodawczej.

Dla dwóch projektów (UD480, UC152/UC6) zorganizowano konferencje uzgodnieniowe oraz zaproszono wszystkich przedstawicieli podmiotów, którzy zgłosili uwagi do projektów. Jednak w przypadku projektu UD480 do zaproszenia na konferencję uzgodnieniową, Ministerstwo, wbrew wymogom § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM, nie załączyło zestawienia zgłoszonych uwag zawierającego stanowisko MRiRW wobec uwag, wskazujące co najmniej na ich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia. Zgodnie z ww. wymogiem zestawienie zgłoszonych uwag powinno być przedstawione nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji.

Opiekun merytoryczny projektu UD480 wyjaśniła, że zestawienie uwag zgłoszonych w procesie uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych zostało udostępnione uczestnikom w dniu konferencji uzgodnieniowej (akta kontroli tom II str. 235-236; tom III płyta CD2 str. 447 – poz. 67-69, płyta CD4 str. 101-104 – poz. 161,164-166,169-170, 210)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać że przepisy § 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM, wprost wskazują na konieczność przedstawienia zestawienia zgłoszonych uwag zawierającego stanowisko MRiRW na siedem dni przed dniem konferencji.

W procesie opiniowania i uzgodnień międzyresortowych podmioty w nim uczestniczące zgłosiły szereg uwag, w tym do dokumentów OSR, wskazując na niepełny zakres dokonywania OW w przypadku projektów UD480 i UD496, a także na nierzetelnie sporządzone dokumenty OSR. W przypadku projektu UD480, uwagi dotyczyły m.in: nieokreślenia na jakie wartości niezapłaconych należności przedkłada się wskazana w OSR liczba ok. 40 upadłości podmiotów skupujących produkty rolne; niewyjaśnienia szacunków przyjętych do określenia wysokości kar pieniężnych; nieprzedstawienia prognoz wydatków związanych z ponoszonymi karami pieniężnymi; niewyjaśnienia w jaki sposób określono przewidywany wzrost cen żywności; niewskazania wpływu wprowadzenia ustawy na sądy gospodarcze; niezamieszczenia informacji w jaki sposób określono udział postępowań upadłościowych podmiotów prowadzących działalność w zakresie produkcji i dostarczania żywności na 9,65% liczby wszystkich postępowań upadłościowych i czy w poprzednich latach ten udział kształtował się podobnie. Ministerstwo nie uwzględniło uwag.

Natomiast w przypadku projektu UD496 wskazano na wydatki (pkt 6 OSR) określone w sposób niespójny z informacjami wskazanymi pod tabelą poz. „Dodatkowe informacje” oraz na niewskazanie źródeł danych na podstawie których wyliczono koszty obsługi wypłaty świadczeń. Uwagi uwzględniono na etapie skierowania projektu przez RM do Sejmu RP.

(akta kontroli tom III płyta CD 2 str. 446 – poz. 28, 455 – poz. 232-240, płyta CD 3 str. 417 – poz. 54, 419 poz. 104-111)

2.1.7. Konsultacje publiczne

Dla trzech projektów (UC152/UC6, UC79, UD480) przeprowadzono konsultacje publiczne⁶⁴, o których mowa w § 36 Regulaminu pracy RM. We wszystkich trzech prawidłowo ustalono termin na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych, o którym mowa w § 129 Regulaminu pracy RM⁶⁵. We wszystkich trzech projektach podlegającym konsultacjom, MRiRW udzieliło odpowiedzi podmiotom, które zgłosiły uwagi podczas konsultacji publicznych. W toku konsultacji publicznych Ministerstwo nie korzystało z systemu konsultacji on-line. W jednym przypadku (UD480) MRiRW skorzystało z prowadzonego przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii⁶⁶ wykazu podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych.

W przypadku dwóch projektów (UD496 i UD4) zastosowano odrębny tryb postępowania z projektem i pominięto etap konsultacji publicznych.

W żadnym z badanych projektów Ministerstwo nie przeprowadziło prekonsultacji⁶⁷.

(akta kontroli tom I str. 456-458, 463-464, 484-485; tom II str. 95-98, 145-148, 244-246; tom III str. 1-489)

Po przeprowadzeniu konsultacji publicznych, MRiRW sporządziło raporty, o których mowa w § 51 ust. 1 Regulaminu pracy RM oraz zaktualizowało OSR w zakresie wskazania podmiotów i organizacji biorących w nich udział.

(akta kontroli tom II str. 469-504; tom III płyta CD 2 str. 445-446 – poz. 14, 28, płyta CD 4 str. 96 poz. 63, 179 – poz. 1545, płyta CD 6 str. 380 – poz. 117, 385-386 – poz. 213, 232)

W trzech badanych projektach, Ministerstwo przeprowadziło jedną turę konsultacji, w tym również w przypadku projektu UC79, którego treść została istotnie zmieniona i powinna być poddana konsultacjom oraz uzgodnieniom i opiniowaniu w ramach drugiej tury. W trakcie tego etapu w projekcie UC79 wprowadzono zmiany obejmujące uzupełnienie implementowanych przepisów rozporządzenia 2018/848 o przepisy wynikające z delegowanego rozporządzenia 2021/1189, ustanawiającego system oceny, kontroli i certyfikacji materiału heterogenicznego oparty o PIORIN oraz Centralny Ośrodek Badania Roślin Uprawnych oraz jednostki certyfikujące, przypisując ww. niezbędne kompetencje do zapewnienia systemu oceny i rejestracji ekologicznego heterogenicznego materiału rozmnożeniowego roślin. Pomimo wprowadzenia powyższych zmian skutkujących pobieraniem opłat z tytułu ww. kontroli⁶⁸ (stanowiących dochód dla sektora finansów publicznych), to zmieniony projekt nie został przedstawiony podmiotom, do których skierowano projekt w pierwszej turze konsultacji publicznych.

(akta kontroli tom II str. 567-568; tom III płyta CD 6 str. 376 – poz. 59, 382 – poz. 150)

Opiekun merytoryczny projektu (Naczelnik w DSJ) wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia 2021/1189 uzupełniającego rozporządzenie 2018/848 w zakresie produkcji i wprowadzania do obrotu materiału

⁶⁴ Kierując projekty do organizacji społecznych i branżowych: UD480 do 65 podmiotów, UC152/UC6 – 93, UC79 – 96.

⁶⁵ Powyższy 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.

⁶⁶ Pod adresem - Portal Gov.pl (www.gov.pl): <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>.

⁶⁷ Tj. konsultacje prowadzone na etapie poprzedzającym wpis do WPL RM i poprzedzające przygotowanie projektu.

⁶⁸ Wprowadzone zmiany w projektowanej ustawie w zakresie kontroli urzędowych w odniesieniu do produkcji i wprowadzania do obrotu materiału rozmnożeniowego roślin ekologicznego materiału heterogenicznego oraz obrotu takim materiałem dokonano poprzez dodanie art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 3 i art. 19.

rozmnożeniowego roślin ekologicznego materiału heterogenicznego określonych rodzajów lub gatunków, wystąpiła potrzeba wprowadzenia zmian w projekcie UC79. Zmianę taką, obejmującą wskazanie w projekcie organów odpowiedzialnych za nadzór nad ekologicznym materiałem heterogenicznym wprowadzono. Tematyka materiału heterogenicznego i związane z nim kwestie na ówczesnym etapie prac oraz wiedzy o tym materiale, były tematem zupełnie nowym i nieznanym, także na poziomie eksperckim. Powrót do pierwszych etapów procesu legislacyjnego, tj. do konsultacji i opiniowania, oznaczałby co najmniej półroczne opóźnienie w pracach nad projektem ustawy, a tym samym zagrożona była data implementacji prawa UE do polskiego porządku prawnego. Konsekwencją opóźnienia byłoby również ryzyko niewypłacenia wsparcia około 20 tys. rolników w ramach działania Rolnictwo ekologiczne z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014-2020. W związku z powyższym w ocenie osób prowadzących projekt, powrót do etapu konsultacji i opiniowania był zbyt ryzykowny. Nie spodziewano się również żadnego konkretnego wkładu lub opinii ze strony społecznej. Zmiana projektu była też nieznaczna i mało istotna. (akta kontroli tom II str. 567-568)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK nie zgadza się ze stanowiskiem opiekuna merytorycznego projektu o nieistotności dokonanych zmian w projekcie. Zdaniem NIK wyżej opisana zmiana projektu polegająca na wprowadzeniu uregulowań implementujących przepisy rozporządzenia 2018/848 obejmujących m.in. nałożenie opłat za przeprowadzanie kontroli, jest zmianą istotną i stosownie do § 48 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pracy RM, zmieniony projekt powinien podlegać drugiej turze konsultacji.

2.1.8. Komitety, Rada Legislacyjna, Komisja Prawnicza

Spośród badanych projektów, dwa (UC152/UC6 oraz UC79) stosownie do § 55 i § 71 Regulaminu pracy RM zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich i Komisję prawniczą. Natomiast zgodnie z § 58-59 Regulaminu pracy RM, cztery projekty (UD496, UD480, UC152/UC6 oraz UC79) zostały przekazane do rozpatrzenia przez SKPR.

Pozostałe trzy projekty procedowano w trybie odrębnym i nie podlegały rozpatrzeniu przez właściwe komitety oraz komisję prawniczą (UD496 i UD480) lub przez SKRM (UD4).

Wszystkie badane projekty ustaw na podstawie § 81 Regulaminu pracy RM, zostały poddane pod obrady RM, która podjęła decyzję o ich skierowaniu do Sejmu RP⁶⁹. (akta kontroli tom I poz. 100-110 III płyta CD 2 str. 446 –

poz. 28, płyta CD 3 str. 416 – poz. 43, płyta CD 4 str. 179 – poz. 1545, płyta CD 5 str. 438 – poz. 56, płyta CD 6 str. 376 – poz. 10)

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

W latach 2019-2024 (do 14 maja) spośród 57 projektów wpisanych do WPL RM, dla 34 projektów⁷⁰ przewidziano przeprowadzenie ewaluacji efektów ustawy, w tym siedem przypadkach w formie dokumentu OSR ex-post, o którym mowa § 152 Regulaminu pracy RM.

Badaniem poprawności dokonania oceny i przeglądu funkcjonowania ustawy objęto sześć ustaw, w OSR do których zaplanowano dokonanie ewaluacji lub wskazano na taką możliwość, w tym: pięć projektów objętych kontrolą NIK

⁶⁹ W przypadku projektu ustawy UD4 Rada Ministrów w dniu 24 stycznia 2024 r. zdecydowała o wycofaniu projektu z prac parlamentarnych.

⁷⁰ Z 57 projektów wpisanych do WPL RM.

w 2016 r. (UD216⁷¹, UD39⁷², UD112⁷³, UD113⁷⁴, UD114⁷⁵) oraz jeden projekt (UD63⁷⁶) procedowany w latach 2019-2024. Analiza przekazanej do kontroli dokumentacji i wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiRW wykazała, że ewaluacją efektów ustawy objęto trzy projekty (UD216, UD39 i UD114), jednak w żadnym przypadku ewaluacja ta nie zakończyła się przygotowaniem oceny funkcjonowania ustawy w formie dokumentu OSR ex-post.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiRW wynika, że odnośnie projektów UD39 i UD114 nie przewidziano dokonania ewaluacji z wykorzystaniem formularza OSR ex-post, ponieważ w OSR zawarto fakultatywne zapisy tj. ewaluacja „(...) może być dokonana” (UD39) lub „ewaluacja może nastąpić” (UD114), które nie miały charakteru obligatoryjnego. Natomiast w przypadku projektu UD216 z ewaluacji sporządzono dokumentację, która stanowi materiał wewnętrzny.

W pozostałych trzech przypadkach nie przeprowadzono ewaluacji efektów ustawy w ogóle. Niedokonanie ewaluacji trzech projektów, pomimo osiągnięcia terminów, po upływie których zaplanowano jej dokonanie Dyrektor Generalny MRiRW uzasadnił:

- w przypadku projektów UD112 i UD113 realizacją w pierwszej kolejności przez departament wiodący (DNI) innych zadań, w tym wynikających z poleceń Kierownictwa MRiRW w szczególności pilnego lub priorytetowego procedowania projektów aktów normatywnych. Obecnie trwają prace nad opracowaniem oceny funkcjonowania ustawy w formie OSR ex-post);
- w przypadku projektu UD63 wejściem w życie ustawy pod koniec marca 2022 r., więc przeprowadzenie ewaluacji ex-post w I kwartale 2022 r., nie pozwoliłoby na ocenę wprowadzanych rozwiązań.

(akta kontroli tom II str. 38-43, 533-539 tom III str. 490-543)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiRW oraz biorąc pod uwagę zasady określone w Wytycznych OW i KP (w pkt 4) należy podkreślić, że OSR ex-post powinna zostać przygotowana w każdym przypadku, o którym mowa w § 152 Regulaminu pracy RM, w tym jeżeli to wynika z OSR projektu ustawy przyjętego przez RM. Zgodnie z Wytycznymi OW i KP *„OSR ex-post jest jednym z elementów ewaluacji funkcjonowania aktu prawnego. Zgodnie z postanowieniami § 152 Regulaminu sporządza się ją, jeżeli Rada Ministrów bądź jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie lub jeżeli wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub OSR*

⁷¹ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. poz. 1888), weszła w życie z dniem 18 grudnia 2015 r. W OSR zaplanowano dokonanie ewaluacji (na podstawie analizy danych zawartych w rejestrach grup producentów rolnych) dwa lata po wejściu w życie ustawy, tj. po 18 grudnia 2017 r.

⁷² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników (Dz.U. poz. 1961) weszła w życie 1 stycznia 2017 r. W OSR wskazano na możliwość dokonania przeglądu kosztów i korzyści po roku od dnia wejścia w życie ustawy, tj. po 1 stycznia 2018 r.

⁷³ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 623), weszła w życie 1 września 2017 r. Zgodnie z zapisami w OSR, zaplanowano wspólną ewaluację efektów projektu UD112 i UD113 po trzech latach od dnia wejścia w życie dwóch ustaw, tj. po 1 września 2020 r.

⁷⁴ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. 624) weszła w życie 1 września 2017 r. Zgodnie z zapisami w OSR, zaplanowano wspólną ewaluację efektów projektu UD112 i UD113 po trzech latach od dnia wejścia w życie dwóch ustaw, tj. po 1 września 2020 r.

⁷⁵ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz.U. poz. 7073) weszła w życie z dniem 1 grudnia 2018 r. W OSR wskazano na możliwość dokonania ewaluacji trzy lata po wejściu w życie ustawy tj. po 1 grudnia 2021 r.

⁷⁶ Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 646) weszła w życie z dniem 29 marca 2022 r. W OSR zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji w pierwszym kwartale 2022 r. w oparciu o dane za lata 2019-2021.

projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Oznacza to, że jeśli w ww. dokumentach wskazane zostało (w punkcie 11 testu regulacyjnego i punkcie 12 OSR), że ewaluacja efektów projektu nastąpi po określonym czasie funkcjonowania ustawy przy zastosowaniu określonych mierników, w tym terminie i na tych zasadach powinna zostać przygotowana OSR ex post. Ponadto, zgodnie z Regulaminem, członek Rady Ministrów może również przygotować OSR ex-post z własnej inicjatywy. NIK podkreśla że w OSR do każdego z sześciu badanych projektów wskazano na dokonanie ewaluacji lub na możliwość dokonania ewaluacji, wskazując jednocześnie terminy jej dokonania. Biorąc pod uwagę cel przygotowania OSR ex-post jakim zgodnie z Wytycznymi OW i KP jest zebranie w jednym dokumencie wszystkich istotnych informacji dotyczących funkcjonowania aktu prawnego, dokonanie oceny dotychczasowego działania regulacji oraz wypracowania wniosków i rekomendacji w zakresie konieczności dokonania jej zmian, dokonanie zapisów warunkujących dokonanie ewaluacji bez określenia od czego realnie ma zależeć jej dokonanie, należy uznać za nierzetelne.

2.3. Realizacja wniosków pokontrolnych

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wyniku przeprowadzonej w 2016 r. przez Delegaturę NIK w Warszawie kontroli P/16/094 dotyczącej dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, sformułowano trzy wnioski pokontrolne, dotyczące:

1. Objęcia szkoleniami w zakresie oceny wpływu wszystkich pracowników realizujących zadania w zakresie przeprowadzania oceny wpływu aktów normatywnych.
2. Zapewnienia:
 - dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu (tj. OSR) dla każdego z przygotowywanych projektów aktów normatywnych, oraz w sposób prawidłowy, zgody z Wytycznymi OW i KP oraz formularzem i Wyjaśnieniami do OSR⁷⁷;
 - przestrzegania Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny.
3. Podjęcia działań w celu wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW w Ministerstwie.

W odpowiedzi na przekazane wystąpienie pokontrolne, Minister poinformował NIK⁷⁸ o podjęciu działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Analiza przedstawionej do kontroli dokumentacji wykazała, że każdy z wniosków pokontrolnych nie został w pełni zrealizowany.

W zakresie realizacji poszczególnych wniosków pokontrolnych, Dyrektor Generalny MRiRW wyjaśnił, że:

- w Ministerstwie zorganizowano dwudniowe szkolenia z zakresu dokonywania OW w rządowym procesie legislacyjnym dla pracowników realizujących zadania z powyższego zakresu. Szkolenia przeprowadzili pracownicy Departamentu Oceny Skutków Regulacji w KPRM i uczestniczyło w nich łącznie 77 pracowników MRiRW.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy podkreślić, że pomimo przeprowadzenia ww. szkolenia, to jak wykazało badanie na próbie pracowników uczestniczących w dokonywaniu OW z pięciu komórek organizacyjnych Ministerstwa (departamentów wiodących) szkoleniami z zakresu dokonywania OW nie objęło 23 takich pracowników, co opisano w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁷ „Wyjaśnienia do formularza OSR” stanowią element tego dokumentu.

⁷⁸ Pismami znak: Kkp.093.4.2016 z 4 maja 2017 r. oraz Kkp.093.4.2016 z 2 czerwca 2017 r.

- w zarządzeniu z 2017 r. uregulowano kwestie określone we wniosku pokontrolnym oraz zobowiązano⁷⁹ dyrektorów departamentów i biur w Ministerstwie do bezwzględnego stosowania w procesie opracowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych, przepisów Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny w MRiRW. W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że pomimo opracowania nowych regulacji wewnętrznych oraz zobowiązania pracowników Ministerstwa do stosowania ich i Regulaminu pracy RM, to w trakcie kontroli NIK stwierdzono występowanie szeregu nieprawidłowości polegających m.in. na nieprzestrzeganiu Wytycznych OW i KP, Regulaminu pracy RM oraz wewnętrznych regulacji przy procedowaniu projektów ustaw, co zostało opisane w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.
 - powołano Zespół ds. OSR i określono jego zadania, w tym opiniowanie projektów aktów normatywnych w zakresie ocen skutków regulacji przygotowanych przez departamenty i biura MRiRW. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK nie kwestionuje faktu, że powołanie Zespołu ds. OSR było elementem wzmocnienia w Ministerstwie systemu zapewnienia jakości OW. Aby ten system był faktycznie i realnie wzmocniony, niezbędne jest przestrzeganie wprowadzonych regulacji wewnętrznych, jednak kontrola NIK wykazała, że spośród pięciu badanych projektów ustaw, Zespół ds. OSR został pominięty w procesie legislacyjnym trzech projektów (UC152/UC6, UD4 i UC79) i nie zaopiniował dokumentów OSR, co szczegółowo opisano w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.
- (akta kontroli tom I str. 184-196, tom II str. 646-687)

2.4. Dodatkowe materiały do prawidłowego dokonywania OW

W styczniu 2020 r. MRiRW otrzymało z Ministerstwa Rozwoju i Technologii⁸⁰ informację o przygotowanej stronie internetowej poświęconej stanowieniu lepszego prawa⁸¹. Na stronie zamieszczono materiały wspomagające przeprowadzanie OW w rządowym procesie legislacyjnym, tj. zasady pomiaru kosztów regulacyjnych, zasady identyfikacji i pomiaru korzyści regulacyjnych, model kosztu standardowego z szacowanymi kosztami typowych czynności administracyjnych wraz z wytycznymi oraz materiały szkoleniowe, dzięki którym można nauczyć się lepiej korzystać z powyższych narzędzi.

(akta kontroli tom I str. 211-226)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiRW wynika, że ww. materiały zostały wykorzystane w dokonaniu oceny wpływu dwóch badanych projektów (UD480 i UC79). W przypadku dwóch projektów, powyższych materiałów nie wykorzystano z uwagi na zakończenie prac nad projektem przed ich otrzymaniem (UC152/UC6) lub na pilne procedowanie, na polecenie ówczesnego kierownictwa Ministerstwa, projektu (UD4). Natomiast w odniesieniu do projektu UD496 nie jest możliwe pozyskanie informacji o instrumentach, narzędziach i bazach danych stosowanych w procesie dokonywania OW ww. projektu, ponieważ pracownicy uczestniczący w tym procesie odeszli już z Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str. 538-541; tom II str. 18-20)

⁷⁹ Pismem znak DG.org.0100.24.2017 z dnia 22 maja 2017 r.

⁸⁰ W okresie objętym kontrolą MRiT realizowało dwa projekty strategiczne istotne z punktu widzenia rozwoju i doskonalenia oceny wpływu, tj. projekt „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” (lata 2018-2019) oraz projekt „Wytyczne – zasady pomiaru kosztów regulacyjnych” (lata 2016-2019).

⁸¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj/lepsze-prawo>.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzestrzeganie Regulaminu pracy RM polegające na:
 - dokonaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych i sporządzeniu dokumentu OSR do czterech projektów (UC152/UC6, UC79, UD496 i UD4) na podstawie opracowanych projektów ustaw i uzasadnień, tj. niezgodnie z wymogiem § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM (organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego) oraz § 1 ust. 1 pkt 4 Zasad techniki prawodawczej (podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego;
 - nieprzedstawieniu nie później niż na 7 dni przed dniem konferencji uzgodnieniowej (UD480) podmiotom na nią zaproszonym, zestawienia zgłoszonych uwag zawierającego stanowisko wobec uwag, w którym wskazuje co najmniej na nich uwzględnienie, nieuwzględnienie albo konieczność wyjaśnienia (§ 44 ust. 3 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. wystąpienia pokontrolnego;
 - nieprzekazaniu wszystkim podmiotom uczestniczącym w uzgodnieniach oraz konsultacjach publicznych do ponownego opiniowania zmienionego projektu (UC79), pomimo dokonania w nim istotnych zmian (§ 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. wystąpienia pokontrolnego;
 - niedokonaniu ewaluacji efektów projektu w formie OSR ex-post sześciu projektów (UD216, UD39, UD112, UD113, UD114 i UD63), pomimo upływu terminów określonych w OSR do każdego z ww. projektów na dokonanie takiej ewaluacji (§ 152 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.
2. Nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia Zasad Techniki Prawodawczej w zakresie stosowania wymaganych technik prawodawczych (§ 148). W projekcie UD480 nie poprzedzono dwóch określeń „niewypłacalności” i „daty tej niewypłacalności” zwrotem „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...” albo zwrotem „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ... należy przez to rozumieć ...” pomimo, że odstąpiono od znaczenia tych określeń ustalonych uprzednio w ustawie Prawo upadłościowe. Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. wystąpienia pokontrolnego.
3. Nieskierowanie przez departamenty wiodące trzech projektów (UC152/UC6, UC79 i UD4) do zaopiniowania przez Zespół ds. OSR, co stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji Ministerstwa w tym zakresie (§ 5 ust. 1 zarządzenia z 2017 r. i 2020 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.
4. Niezgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami formularza OSR sporządzanie Ocen Skutków Regulacji polegające na:
 - nieprecyzyjnym opisie istoty problemu w dwóch projektach (UD496 i UD4), polegającym na niewskazaniu istoty i praktycznego wymiaru problemu lub na niewymiarowaniu problemu w jednym projekcie (UD480) (pkt 3.1. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. a) wystąpienia pokontrolnego;

- nieokreśleniu w dwóch projektach (UD496 i UD4) różnych możliwych wariantów rozwiązania problemu (pkt 3.2. i 3.3. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. b) wystąpienia pokontrolnego;
 - niewskazaniu w dwóch projektach (UD496 i UD4) przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji z trzech krajów (pkt 3.4. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. c) wystąpienia pokontrolnego;
 - nieprzedstawieniu w części poświęconej analizie kosztów i korzyści oraz wpływu regulacji: kalkulacji kosztów poniesionych z budżetu państwa, w jednym projekcie (UC152/UC6) lub wszystkich elementów generujących takie koszty w czterech projektach (UC79, UD480, UD496 i UD4) (pkt 3.9. Wytycznych OW i KP); Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. d) wystąpienia pokontrolnego;
 - niezaplanowanie dokonania ewaluacji efektów jednego projektu (UD496), nieokreślenie mierników realizacji celów regulacji lub podania przyczyn braku możliwości ich określenia w dwóch projektach (UD480 i UD4) oraz nieokreślenie w dwóch projektach (UC152/UC6, UC79) wartości początkowych i docelowych do mierników pozwalających na stwierdzenie czy zakładana interwencja poprzez wprowadzenie regulacji, okazała się skuteczna czy nie (pkt 3.11. i 4.5. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. e) wystąpienia pokontrolnego.
5. Wnioskowanie do Prezesa RM o zastosowanie w procesie legislacyjnym dwóch projektów (UD496 i UD4) trybu odrębnego, o którym mowa w § 99 Regulaminu RM w sposób nierzetelny. We wnioskach nie uzasadniono wagi projektu i zaistnienia pilności w procedowaniu ww. projektów, tj. przesłanek pozwalających na zastosowanie trybu odrębnego. Przedstawione w toku kontroli powody wystąpienia o zastosowanie trybu odrębnego, zdaniem NIK nie stanowią w istocie przesłanek wagi i pilności, a tym samym podstaw do występowania o zastosowanie tego trybu. Powyższe opisano w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przeprowadzana w MRiRW ocena wpływu dotycząca pięciu badanych projektów ustaw nie spełniała roli określonej w Regulaminie RM oraz Wytycznych OW i KP, tym samym nie stanowiła narzędzia pomocniczego przy podejmowaniu decyzji o zasadności podjęcia prac legislacyjnych i ich kierunku. Dokonywana w Ministerstwie ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element OW, miała charakter wtórny, o czym świadczą jej wyniki zaprezentowane w OSR. W każdym badanym przypadku oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dokonano w trakcie prac nad badanymi projektami ustaw. O niewłaściwym podejściu Ministerstwa i wadze przykładanej do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych badanych projektów świadczą m.in. błędy w jej przeprowadzeniu dotyczące zakresu, kompletności i sposobu dokonywania tej oceny oraz dokument OSR sporządzony nie w pełni zgodnie z Wytycznymi OW i KP. Dokumenty OSR sporządzone do badanych projektów nie zawierały wszystkich wymaganych elementów lub zawierały błędy, w szczególności polegające na nieprecyzyjnym sformułowaniu problemu, jego zwymiarowaniu oraz niewskazaniu różnych wariantów jego rozwiązania, nieobjęciu analizą kosztów i korzyści wszystkich elementów wynikających z proponowanych rozwiązań. Procesy legislacyjne dla badanych projektów ustaw również prowadzono nie w pełni zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz regulacjami wewnętrznymi. Ministerstwo prawidłowo ustalało terminy na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niekierowania do Zespołu ds. OSR wszystkich procedowanych projektów (w tym trzech badanych projektów), nieskierowania

jednego zmienionego projektu do drugiej tury uzgodnień i konsultacji (pomimo dokonania w nim istotnych zmian) oraz nieprzedstawienia przed konferencją uzgodnieniową zestawienia zgłoszonych uwag i stanowiska Ministerstwa wobec nich. W trzech spośród pięciu badanych projektów zastosowano tryb odrębny, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy Rady Ministrów, jednak tylko w jednym przypadku Ministerstwo uzasadniło jego zastosowanie. W pozostałych dwóch przypadkach nie uzasadniono wagi projektu i zaistnienia pilności ich procedowania, a przedstawiona w toku kontroli argumentacja, zdaniem NIK nie stanowiła w istocie przesłanek do występowania o zastosowanie tego trybu. W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo sporadycznie dokonywało ewaluacji efektów wprowadzonych ustaw. Z sześciu wybranych do badania ustaw (w których zaplanowano dokonanie ewaluacji) MRiRW dokonało ewaluacji trzech projektów, jednak w żadnym, przypadku nie dokonano oceny funkcjonowania ustawy w formie dokumentu OSR ex-post.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie w latach 2019-2024 (do 14 maja) 31 z 71 projektów (tj. 43,7%, w tym trzy z pięciu badanych projektów) było procedowanych w trybie odrębnym polegającym na pominięciu niektórych etapów procesu legislacyjnego. Spośród 31 projektów procedowanych w trybie odrębnym, w przypadku 18 (tj. 25,4 % wszystkich procedowanych w tym okresie projektów, w tym dwa badane projekty) nie przeprowadzono uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Ponadto w przypadku pięciu projektów opracowanych w MRiRW, pominięto ścieżkę rządowego procesu legislacyjnego i wniesiono je do Sejmu RP przez grupę posłów. W związku z zastosowaniem powyższego rozwiązania również nie przeprowadzono uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Zdaniem NIK, stosowanie powyższych rozwiązań (tj. procedowanie projektów w trybie odrębnym oraz pomijanie tzw. ścieżki rządowej, jest szkodliwe dla jakości stanowienia prawa, bowiem zwiększa się ryzyko wystąpienia większej liczby błędów. W praktyce oznacza to, że Ministerstwo w ograniczonym stopniu korzysta z narzędzi, które stanowią wsparcie w procesie OW i które wspierają funkcjonujący w MRiRW 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. Dokonywanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed sporządzeniem projektu ustawy oraz przedstawianie jej wyników w OSR, zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM, Zasadami techniki prawodawczej, regulacjami wewnętrznymi w MRiRW oraz w oparciu o Wytoczne OW i KP
2. Uzasadnianie wystąpienia kryteriów wagi lub pilności przy wnioskowaniu o zastosowanie trybu odrębnego, o którym mowa w § 99 Regulaminu pracy RM, w postępowaniu z projektem ustawy.
3. Przekazywanie do opiniowania projektów ustaw wszystkim podmiotom określonym w Regulaminie pracy RM.
4. Terminowe dokonywanie ewaluacji efektów ustawy, w tym w formie OSR ex-post.
5. Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie systemu zapewnienia jakości oceny wpływu w Ministerstwie.

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
/-/