



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

LWA.410.9.5.2024

Pan
Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Sprawiedliwości ¹ Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości ² , od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą stanowisko Ministra Sprawiedliwości i funkcję kierownika jednostki pełnili: – Marcin Warchoł od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. – Zbigniew Ziobro od 16 listopada 2015 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące realizacji zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. 2. Realizacja zadań związanych z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do czasu zakończenia kontroli 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. Eliza Kurzela, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/62/2024 z 17 kwietnia 2024 r. 2. Bartosz Pomykała, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr LWA/61/2024 z 17 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli tom 1 str. 1-7)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MS.

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 w rządowym procesie legislacyjnym nie funkcjonował w Ministerstwie Sprawiedliwości w sposób w pełni prawidłowy. Przyjęte w Ministerstwie rozwiązania organizacyjno-proceduralne, nie gwarantowały bowiem prawidłowego przeprowadzenia OW, co potwierdziło badanie wybranych projektów ustaw. OW w Ministerstwie nie spełniała roli określonej w Regulaminie pracy Rady Ministrów⁷ oraz „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 rozpoczęcia prac legislacyjnych i ich kierunku. Dokonywana w MS ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element OW, miała charakter wtórny i polegała na poszukiwaniu i zaprezentowaniu uzasadnień dla uprzednio opracowanych konkretnych rozwiązań normatywnych.

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) za proces dokonywania OW oraz za prowadzenie prac legislacyjnych odpowiadały różne komórki organizacyjne Ministerstwa współpracujące ze sobą. W okresie tym, liczba komórek organizacyjnych w MS odpowiedzialnych za prowadzenia procesu legislacyjnego wzrosła z dwóch do ośmiu. Od 1 lipca 2024 r. liczbę komórek legislacyjnych zredukowano do jednej, a do jej struktury włączono Wydział Analiz i OSR (pełniący funkcję Zespołu ds. OSR o którym mowa w Wytycznych OW i KP). Obowiązujące w MS procedury, nie przewidywały dokonywania OW, a jedynie sporządzenie OSR (prezentującej wyniki dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych). Zarządzenia z 2015 r. i 2021 r. przewidywały sporządzanie OSR w sposób niezgodny z Regulaminem pracy RM, tj. na podstawie projektów ustaw i ich uzasadnieniach. W zarządzeniu z 2024 r. w ogóle nie przewidziano sporządzania takiego dokumentu. Nie wszyscy pracownicy opracowujący dokument OSR posiadali wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne oraz nie wszyscy odbyli szkolenia z zakresu dokonywania OW i sporządzania OSR.

Dokonywanie OW w warunkach częstych zmian organizacji MS oraz obowiązywanie procedur wewnętrznych niezgodnych z Regulaminem pracy RM, miało wpływ na jakość dokonywanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz prezentacji jej wyników w OSR. Sporządzanie dokumentu OSR, w praktyce ograniczało się do formalnego wypełnienia obowiązku wynikającego z Regulaminu pracy RM i polegało głównie na przedstawieniu danych mających na celu uzasadnienie rozwiązań ujętych w opracowanych (tj. przed zgłoszeniem wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM) projektach ustawy.

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.

Dokumenty OSR pięciu badanych projektów (UD248, UD286, UD293, UC108 i UD435) nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przez Wytoczne OW i KP, bądź zawierały błędy. W szczególności dotyczyło to niewłaściwego sformułowania problemu i celów, braku wskazania różnych wariantów rozwiązania ww. problemu, a także niewskazania wszystkich podmiotów na które oddziałuje projekt. Ponadto stwierdzono niepoprawne zaplanowanie oraz przedstawienie wyników konsultacji publicznych, a także pominiecie w analizie kosztów i korzyści wszystkich elementów wynikających z proponowanych rozwiązań. OSR do dwóch projektów ustaw (UD293 i UD286) zawierały nierzetelne dane dotyczące konsultacji publicznych, co świadczyło o niedbałości w pracach nad sporządzeniem tego dokumentu. W OSR wskazano bowiem: na procedowanie projektu „rozporządzenia” zamiast projekt ustawy, na prowadzenie na etapie wpisu projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁹ konsultacji publicznych oraz na zaplanowane konsultacje publiczne, zamiast podanie przyczyn rezygnacji z ich prowadzenia w przypadku projektu objętego trybem odrębnym.

Również procesy legislacyjne badanych projektów ustaw były prowadzone w sposób nie w pełni zgodny z Regulaminem pracy RM oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. Ustalono nieprawidłowości dotyczyły m.in.: wyznaczenia krótszych terminów na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych (bez zgody członka kierownictwa MS), międzyresortowych oraz opiniowania dwóch projektów (bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów); nieskierowania wszystkich projektów do opiniowania Prokuratury Generalnej oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; nieopublikowania dokumentów dotyczących prac nad projektami w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁰ na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji¹¹ w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny¹² lub publikacji tych dokumentów nie na bieżąco.

Poza jednym wyjątkiem, MS nie udzieliło indywidualnych odpowiedzi podmiotom zgłaszającym uwagi w toku konsultacji publicznych. Jedyny przypadek takiej odpowiedzi¹³, miał miejsce po wyraźnym zobowiązaniu Ministerstwa do jej udzielenie przez zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁴. W odniesieniu do czterech projektów (UD248, UD286, UC108 i UD435) MS przedstawiło stanowisko do zgłoszonych uwag w formie zbiorczej. W przypadku piątego projektu (UD293), raport z konsultacji (opublikowany przez Stały Komitet RM na stronie internetowej RCL) zawierał niewystarczające informacje, co uniemożliwiało zapoznanie się ze zgłoszonymi uwagami, w tym z powodami ich nieuwzględnienia oraz na identyfikację podmiotów, które je zgłosiły. Raport zawierał m.in. opis zmian w projekcie dokonanych w wyniku konsultacji i opiniowania.

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo sporadycznie dokonywało ewaluacji efektów wprowadzonych ustaw. Z pięciu zaplanowanych do ewaluacji ustaw, MS przeprowadziło ewaluację jednej (UD309), a proces ten trwał blisko 3 lata i zakończony został ustaleniem, że nie w pełni osiągnięto zadowalające wskaźniki obrazujące przyjęte cele. W przypadku ewaluacji drugiej ustawy, MS rozpoczęło prace analityczne w trakcie kontroli NIK i po terminie przewidzianym w OSR.

⁹ Dalej: RM

¹⁰ Dalej: BIP.

¹¹ Dalej: RCL.

¹² Dalej: RPL.

¹³ Tj. na apel 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych o zaniechanie prac nad projektem ustawy

¹⁴ Dalej: KPRM.

Dla pozostałych trzech ustaw nie przeprowadzono ewaluacji ich efektów, pomimo osiągnięcia terminów, po upływie których zaplanowano jej dokonanie.

NIK zauważa, że w wyniku braku podjęcia przez Ministerstwo prac legislacyjnych w odpowiednim czasie nad jednym projektem ustawy, przez okres blisko dwóch lat konsumenci byli pozbawieni ochrony wynikającej z przepisów mających na celu przeciwdziałanie udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim, pomimo że MS posiadało opracowane i procedowane wcześniej regulacje w tym zakresie.

Ponadto NIK zwraca uwagę, na wskazywany wielokrotnie w trakcie kontroli brak dokumentacji, przywoływany jako uzasadnienie dla niemożności udzielenia odpowiedzi w sprawach objętych kontrolą NIK. Powyższe świadczy o niedostatecznym poziomie pamięci instytucjonalnej¹⁵ w MS, która w związku ze zmianą Kierownictwa Ministerstwa oraz zmianami personalnymi urzędników wyższego szczebla zarządzania ma istotne znaczenie w zachowaniu informacji i wykorzystywaniu jej w związku z bieżącymi potrzebami.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja procesu dokonywania OW

W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) za realizację zadań¹⁷ związanych z prowadzeniem prac legislacyjnych (w tym zapewnieniu obsługi legislacyjnej i prawnej Ministra Sprawiedliwości oraz udziału w pracach legislacyjnych) odpowiadało zgodnie z właściwością od 2 do 8 komórek organizacyjnych MS (tzw. komórek legislacyjnych) w tym: Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego (DLPC) i Departament Legislacyjny Prawa Karnego (DLPK)¹⁸, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS)¹⁹, Departament Prawa Administracyjnego (DPA)²⁰, Departament Zawodów Prawniczych (DZP)²¹, Departament Legislacyjny Ustroju Sądów (DLUS) i Departament Prawa

¹⁵ Pojęcie pamięci instytucjonalnej odnosi się do kolektywnej akumulacji wiedzy i doświadczeń przez daną instytucję. Na pamięć instytucjonalną w przypadku instytucji administracji publicznej składają się przede wszystkim dokumenty generowane przez samą instytucję w formie papierowej oraz elektronicznej, korespondencja wpływająca do danego urzędu (również w dwóch formach), rozmowy telefoniczne, szczególnie dotyczące spraw istotnych, po których powinny być sporządzane odpowiednie notatki, wszelkiego rodzaju wizyty, konferencje i spotkania organizowane lub współorganizowane przez daną instytucję oraz takie, w których biorą udział jej pracownicy i powinny zostać odnotowane z uwagi na ich wagę lub tematykę. Katarzyna Durkalec *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej na przykładzie instytucji administracji publicznej: przegląd wybranych typów, przyczyn i sposobów diagnozowania problemu*. Kultura i Polityka: zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 18, 83-84.

¹⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Określonych w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości wprowadzonym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 187) oraz zmianami wprowadzonymi zarządzeniami z 2018 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 203, 224 i 334), zarządzeniami z 2019 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 3, 168 i 221), zarządzeniami z 2020 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 67, 107, 167 i 243), zarządzeniami z 2021 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 16, 121, 148, 165 i 243), zarządzeniami z 2022 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 6, 119, 141, 184 i 192), zarządzeniami z 2023 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 37 i 204) oraz zarządzeniem z 2024 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 2).

¹⁸ Tj. od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.

¹⁹ Tj. od 1 stycznia 2019 r. do 30 lipca 2020 r.

²⁰ Tj. od 7 sierpnia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.

²¹ Tj. od 31 lipca 2020 r. do 12 maja 2022 r.

Europejskiego (DPA)²², Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich (DSRIN)²³, Departament Prawa Gospodarczego (DPG)²⁴ oraz Departament Strategii i Funduszy Europejskich (DSF)²⁵. Obsługa legislacyjna była prowadzona przez jedną z ww. komórek i zależała od zakresu procedowanego aktu normatywnego. Natomiast za organizację i prowadzenie spraw związanych z dokonywaniem w toku prac legislacyjnych oceny skutków regulacji (tj. wyników oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego) odpowiadał DSF, w strukturze którego zadanie to wykonywał²⁶ Wydział Analiz i Oceny Skutków Regulacji²⁷, pełniący rolę Zespołu ds. OSR, o którym mowa w Wytycznych OW i KP.

W wyniku zmiany struktury organizacyjnej MS dokonanej w trakcie kontroli NIK²⁸, od 1 lipca 2024 r. zadanie prowadzenia i koordynacji prac legislacyjnych przypisano jednej komórce, tj. Departamentowi Legislacyjnemu (DL), która przejęła zadania 8 ww. komórek. Tym samym w Ministerstwie przywrócono rozwiązanie, obowiązujące do 10 czerwca 2018 r., polegające na prowadzeniu i koordynacji prac legislacyjnych w MS przez jedną komórkę organizacyjną, tj. DL²⁹. Powyższa zmiana struktury organizacyjnej w MS dotyczyła również dokonywania oceny skutków regulacji, które to przypisano do odtworzonego DL i do struktury którego włączono (z DSF) Wydział OSR.

(akta kontroli tom 1 str. 9-357)

Dyrektor Generalny MS oświadczył³⁰, że argumentację dla realizacji prac legislacyjnych w Ministerstwie przez kilka komórek organizacyjnych zawarto w uzasadnieniach aktów prawnych regulujących wprowadzane zmiany w strukturze organizacyjnej urzędu³¹. Z uzasadnień tych wynika, że zwiększenie liczby komórek organizacyjnych, którym powierzono zadanie obsługi legislacyjnej i prawnej Ministra Sprawiedliwości związane było z:

- usprawnieniem procesu legislacyjnego w obszarach cywilnych (DLPC) i karnych (DLPK);
- zwiększeniem przejrzystości działania i podniesienia sprawności urzędu w zakresie: nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem i rozwojem

²² Tj. od 31 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2024 r.

²³ Tj. od 21 maja 2021 r. do 30 czerwca 2024 r.

²⁴ Tj. od 13 maja 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

²⁵ Tj. od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.

²⁶ Na podstawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DSF z 13 grudnia 2018 r., (ze zmianą z 12 czerwca 2019 r.) z 23 kwietnia 2020 r. (ze zmianami z 5 października 2020 r. i 1 lutego 2021 r.), z 20 kwietnia 2022 r. (ze zmianą z 7 czerwca 2022 r.) z 18 lipca 2022 r. (ze zmianą z 9 listopada 2023 r.) oraz z 1 grudnia 2023 r.

²⁷ Dalej: Wydział OSR.

²⁸ Na podstawie regulaminu organizacyjnego MS przyjętego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 25 czerwca 2024 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 190).

²⁹ W okresie od 1 lutego 2015 r. do 10 czerwca 2018 r. zadanie prowadzenia prac legislacyjnych było przypisane do Departamentu Legislacyjnego (na podstawie regulaminu organizacyjnego MS wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30 stycznia 2015 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 54, ze zm.). Z dniem 11 czerwca 2018 r. zadanie to przypisano dwóm nowo powołanym (tj. przekształconym m.in. z Departamentu Legislacyjnego) komórkom organizacyjnym, tj.: Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Cywilnego, Departamentowi Legislacyjnemu Prawa Karnego (na podstawie regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2018 r., poz. 187). W wyniku dalszych zmian organizacyjnych, ww. zadanie przypisano kolejnym komórkom organizacyjnym.

³⁰ Na skierowane do Ministra Sprawiedliwości pytania, odpowiedzi udzielił Dyrektor Generalny MS, działający na podstawie upoważnienia nr MS/310/2023 z dnia 22 grudnia 2023 r. wystawionego przez Ministra. Dotyczy wszystkich odpowiedzi Dyrektora Generalnego MS przytoczonych w wystąpieniu pokontrolnym.

³¹ Tj. do projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu wraz ze zmianami (nr 91 z 1 czerwca 2018 r.; nr 67 z 10 czerwca 2020 r.; nr 67 z 5 kwietnia 2022 r.) oraz projektów zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MS wraz ze zmianami (z 11 czerwca i 10 sierpnia 2018 r.; 1 sierpnia 2019 r.; 28 lipca 2020 r.; 18 lutego i 19 maja 2021 r., 11 maja i 29 września 2022 r.).

rejestrów, w tym: Krajowego Rejestru Karnego, Krajowego Rejestru Sądowego, ksiąg wieczystych, Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości oraz rejestru zastawów (DIRS) oraz postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, ustroju i organizacji sądów administracyjnych oraz repriwatyzacji nieruchomości (DPA);

- skonsolidowania w jednej komórce zadań z zakresu tworzenia prawa dotyczącego ustroju sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, a także Sądu Najwyższego i postępowania sądowoadministracyjnego w reformie ustroju sądownictwa administracyjnego (DLUS), europejskiego prawa cywilnego, europejskiego i międzynarodowego prawa karnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego (DPE), nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi (DZP), prawa rodzinnego i opiekuńczego (DSRiN)
- realizacji konkretnego zadania tj. np. utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (DSF).

Natomiast w zakresie zmiany struktury organizacyjnej w 2024 r., Dyrektor Generalny MS oświadczył, że miała ona na celu skoncentrowanie czynności związanych z procesem legislacyjnym w MS w jednej komórce organizacyjnej. Z jednej strony było to nawiązanie do standardów charakteryzujących administrację rządową (w której urzędach obsługujących organy centralne funkcja legislacyjna jest, co do zasady, skupiona w jednym ośrodku), z drugiej – wyraz dążenia do uporządkowania Ministerstwa pod względem organizacyjnym i proceduralnym. Elementem tego porządkowania było skonsolidowanie procesu legislacyjnego w DL, poprzez powierzenie tej komórce zadań z zakresu prowadzenia prac prawodawczych, a także koordynowania i monitorowania działań legislacyjnych. Natomiast przypisanie do DL zadania dokonywania w toku prac legislacyjnych oceny wpływu regulacji, ma na celu rozpoczęcie prac analitycznych nad proponowanymi zmianami na możliwie najwcześniejszym etapie. Powyższe pozwoli na gruntowną analizę koncepcji, zebranie niezbędnych danych, opracowanie analizy kosztów i korzyści proponowanych regulacji oraz płynny przepływ informacji od etapu prac koncepcyjnych przez cały okres procedowania projektu. (akta kontroli tom 1 str. 397-400)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały trzy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych, w tym zarządzenie z 2015 r.³² (obowiązujące od 11 września 2015 r. do 28 lutego 2021 r.), zarządzenie z 2021 r.³³ (obowiązujące od 1 marca 2021 r. do 4 lipca 2024 r.) oraz zarządzenie z 2024 r.³⁴ (obowiązujące od 5 lipca 2024 r.) Określały one m.in. tryb opracowywania, konsultowania i uzgadniania projektów aktów normatywnych (w tym projektów ustaw); publikowania projektów oraz dokumentów z nimi związanych w BIP na stronie RCL w serwisie RPL; koordynacji prac legislacyjnych w Ministerstwie; opracowywania oceny funkcjonowania aktu normatywnego (OSR ex-post) oraz koordynacji prac legislacyjnych w Ministerstwie. Ponadto zarządzenie z 2024 r. obejmowało również opracowywanie projektu stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy. Powyższe zarządzenia, w zakresie poszczególnych etapów

³² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 212), zmienione zarządzeniem z 27 lipca 2016 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 135), obowiązujące od 11 września 2015 r. do 28 lutego 2021 r. Dalej: zarządzenie z 2015 r.

³³ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2021 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 18), zmienione zarządzeniami z 14 lipca 2021 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 166) i 5 października 2022 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 198), obowiązujące od 1 marca 2021 r. do 4 lipca 2024 r. Dalej: zarządzenie z 2021 r.

³⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 196), obowiązujące od 5 lipca 2024 r. Dalej: zarządzenie z 2024 r.

procesu legislacyjnego (obejmującego opracowanie, uzgodnienia, konsultowania i opiniowania regulacji) oraz jego uczestników, zawierały nieznacznie różniące się rozwiązania.

Zgodnie z zarządzeniami prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie:

- prace legislacyjne prowadzone są przez DL (zarządzenia z 2015 r. i 2024 r.) lub komórkę legislacyjną (zarządzenie z 2021 r.);
- członek Kierownictwa (tj. Minister Sprawiedliwości, Sekretarz lub Sekretarze Stanu, Podsekretarze Stanu i Dyrektor Generalny MS) może polecić prowadzenie prac legislacyjnych w trybie odrębnym od ustalonego w procedurze (zarządzenia z 2015 r., 2021 r. i 2024 r.);
- wszczęcie prac legislacyjnych w Ministerstwie następuje na polecenie członka Kierownictwa lub na wniosek komórki merytorycznej, tj. komórki organizacyjnej MS właściwej w sprawach objętych projektem aktu normatywnego (zarządzenia z 2015 r., 2021 r. i 2024 r.) oraz z inicjatywy własnej³⁵ DL lub komórki legislacyjnej (zarządzenia z 2015 r. i 2021 r.);
- po zamieszczeniu informacji we właściwym wykazie prac legislacyjnych (zarządzenie z 2015 r.) lub po rozpoczęciu prac legislacyjnych i dokonaniu analizy zakresu projektu (zarządzenie z 2021 r.) DL lub komórka legislacyjna opracowuje wstępny projekt aktu normatywnego. Zgodnie z definicją zamieszczoną w zarządzeniu z 2021 r. wstępny projekt aktu normatywnego, to projekt zawierający krótkie uzasadnienie, do którego nie jest dołączona OSR. Wstępny projekt aktu normatywnego może być przekazany do opinii interesariuszy zewnętrznych. W zarządzeniu z 2024 r., wstępny projekt opracowywany jest jedynie dla projektu rozporządzenia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów;
- na wniosek DL i po dokonaniu analizy zakresu projektu DSF sporządza test regulacyjny³⁶ (zarządzenie z 2015 r.), a po otrzymaniu wstępnego projektu regulacji oraz informacji, wyjaśnień i danych zamieszczonych we wniosku komórki merytorycznej, jeśli to na tej podstawie wszczęto w MS prace legislacyjne, sporządza OSR (zarządzenia z 2015 r. i 2021 r.). DFS opracowując TR i OSR może wystąpić, zgodnie z właściwością, do innych komórek MS o przedstawienie niezbędnych informacji, w szczególności danych statystycznych, a także do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej o ustalenie skutków finansowych projektu. W zarządzeniu z 2024 r. nie ujęto zapisów dotyczących dokonywania OSR w toku procesu legislacyjnego, tym samym nie wskazano etapu, w którym ma być ona sporządzona;
- w przypadku zaistnienia rozbieżności w toku uzgodnień wewnątrzresortowych (zarządzenie z 2015 r. i 2021 r.) lub uzgodnień międzyresortowych (zarządzenia z 2015 r., 2021 r. i 2024 r.) DL lub komórka legislacyjna może sporządzić protokół rozbieżności i zorganizować konferencję uzgodnieniową albo przedstawić podmiotom uczestniczącym w uzgodnieniach projekt regulacji ze stanowiskiem. W zarządzeniu z 2024 r.

³⁵ W szczególności w przypadku konieczności wykonania upoważnienia ustawowego, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dokonania implementacji aktu prawnego Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowej, realizacji wystąpienia Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej albo rozstrzygnięcia właściwego komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów.

³⁶ Obligatoryjnie opracowywany dokument przedstawiający w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w przypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń. Wymóg opracowywania TR zniesiony uchwałą nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494).

- nie przewidziano organizacji wewnątrzresortowej konferencji uzgodnieniowej;
- na poszczególne etapy prac legislacyjnych określono minimalne terminy, w tym 7 dniowy termin na sporządzenie testu regulacyjnego (zarządzenie z 2015 r.) i OSR (zarządzenia z 2015 r., 2021 r. i 2024 r.), 7 dniowy termin na zgłaszanie uwag do projektu w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych (zarządzenia z 2015 r., 2021 r. i 2024 r.) oraz 4 dniowy termin na organizację wewnątrzresortowej i międzyresortowej konferencji uzgodnieniowej od przekazania podmiotom uczestniczącym w uzgodnieniach protokołu rozbieżności (zarządzenia z 2015 r. i 2021 r.). W zarządzeniu z 2024 r. nie określono terminu na organizację międzyresortowej konferencji uzgodnieniowej;
 - OSR ex-post jest sporządzana przez DSF po powiadomieniu przez DL lub komórkę legislacyjną o takim zobowiązaniu oraz na podstawie danych pozyskanych z komórek merytorycznych (zarządzenia z 2015 r. i 2021 r.) lub sporządzana przez Departament Legislacyjny w porozumieniu z właściwymi komórkami merytorycznymi (zarządzenie z 2021 r.).
- (akta kontroli tom 1 str. 358-375)

Na pytanie o przyczyny braku w zarządzeniu z 2024 r. regulacji dotyczących dokonywania oceny skutków regulacji oraz na jakim etapie opracowywana ma być pierwsza wersja OSR, Dyrektor Generalny MS oświadczył, że elementem opracowania każdego projektu ustawy, rozporządzenia jest obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia, które składa się z części właściwej oraz z OSR, która jest odrębną częścią uzasadnienia sporządzaną na formularzu. Zatem projekt aktu normatywnego stanowi integralną część wraz z uzasadnieniem i OSR. Natomiast pierwsza wersja OSR dokonywana jest na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do właściwego wykazu.

Odnosząc się do dokonywania oceny skutków regulacji po uprzednim opracowaniu projektu ustawy w formie wstępnej, Dyrektor Generalny MS oświadczył, że wstępny projekt regulacji jako dokument przed formalnym zgłoszeniem projektu do wykazu prac legislacyjnych RM może być poddany weryfikacji i modyfikacjom w wyniku przeprowadzonych analiz m.in. w zakresie oszacowanych skutków finansowych, funkcjonalności systemów teleinformatycznych, zasadności tworzenia nowych wydziałów, etatów w oparciu o dane statystyczne dotyczące np. obciążenia pracą, etc.

(akta kontroli tom 1 str. 403, 405)

W latach 2019-2024 (do czasu zakończenia kontroli) realizacja w Ministerstwie zadań w ramach wewnętrznego procesu legislacyjnego, a w szczególności przeprowadzenia oceny wpływu, nie była przedmiotem audytu lub kontroli.

Z oświadczenia Dyrektora Generalnego MS wynika, że w okresie tym kierownictwo ministerstwa nie wskazało potrzeby realizacji zadań audytowych w powyższym obszarze. Natomiast w zakresie kontroli, zarówno komórki organizacyjne MS, jak i jednostki podległe Ministrowi i przez niego nadzorowane nie zgłaszały tej problematyki, jako „ryzykownej”, do planu kontroli na dany rok. Ponadto komórka odpowiedzialna za proces kontroli nie posiadała informacji o jakichkolwiek skargach i innych podobnych wystąpieniach wskazujących na ewentualne uchybienia czy nieprawidłowości w tym obszarze.

(akta kontroli tom 1 str. 306)

1.2. Zasoby kadrowe Ministerstwa

W okresie objętym kontrolą dokonywaniem oceny skutków regulacji w toku prac legislacyjnych w Ministerstwie oraz ewaluacją funkcjonowania aktu prawnego (OSR ex-post) zajmowało się łącznie 14 pracowników z Wydziału OSR³⁷ (w tym jeden - sędzia był delegowany na okres od 1 kwietnia do 31 lipca 2019 r.). Według stanu na dzień 1 sierpnia 2024 r. w Wydziale OSR zatrudnionych było sześciu pracowników, z których dwie osoby przebywały na długoterminowych urlopach.

Wszyscy ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, w tym ośmiu było magistrami prawa³⁸, troje z nich ukończyło również studia podyplomowe „Akademia Oceny Skutków Regulacji”³⁹ a jedna pracownica dodatkowo także aplikację legislacyjną⁴⁰. Dziewięcioro pracowników (w tym wszyscy zatrudnionych na dzień 1 sierpnia 2024 r.), brało udział w szkoleniach z zakresu rządowego procesu legislacyjnego i oceny skutków regulacji organizowanych przez KPRM⁴¹. (akta kontroli tom 1 str. 376-380, 401-402, 409-411)

Analiza danych dotyczących przeprowadzonych szkoleń z zakresu dokonywania oceny wpływu⁴² wykazała, że spośród 13 pracowników sporządzających w latach 2019-2024 dokumenty OSR, pięciu pracowników DSF nie zostało w latach 2019-2023 objętych żadnymi szkoleniami z zakresu dokonywania oceny wpływu, a trzech pracowników nie posiadało wykształcenia bezpośrednio związanego z dokonywaniem oceny wpływu tj. prawniczego lub ekonomicznego⁴³.

(akta kontroli tom 1 str. 376-380)

Sekretarz Stanu Arkadiusz Myrcha oświadczył⁴⁴, że decyzja o skierowaniu pracownika do udziału w szkoleniu lub innych formach podnoszenia kompetencji podejmowana jest każdorazowo przez jego bezpośredniego przełożonego, w toku weryfikacji stopnia przygotowania pracownika oraz bieżącej oceny powierzonych mu zadań na stanowisku pracy i/lub na podstawie zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych określonych w Indywidualnym Programie Rozwoju Zawodowego. W przypadku wskazanych pracowników nie zgłoszono potrzeby ich przeszkolenia z zakresu dokonywania oceny wpływu. W przypadku pracowników, będących członkami korpusu służby cywilnej, bezpośredni przełożony w porozumieniu z pracownikiem określa IPRZ, poprzez planowane działania rozwojowe. W przypadku trójki pracowników, w ich IPRZ określono działania w obszarze oceny skutków regulacji poprzez samodoskonalenie, doskonalenie w działaniu, uczenie się od innych.

³⁷ W tym: 11 w 2019 r., 9 w latach 2020-2023 oraz 7 w 2024 r.

³⁸ Pozostali pracownicy posiadali następujące tytuły: trzech - magister ekonomii, jeden - magister administracji, jeden - magister bibliotekarstwa i informacji naukowo-technicznej, jeden - inżynier (gospodarka przestrzenna).

³⁹ Studia podyplomowe prowadzone były na Uniwersytecie Warszawskim w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych.

⁴⁰ Tj. 12 miesięczna forma doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy publicznych prowadzona przez Rządowe Centrum Legislacji.

⁴¹ Tj. szkolenia „Analiza danych w ocenie skutków regulacji”, „Rządowy proces legislacyjny i ocena skutków regulacji”; Uniwersytet Warszawski: „Analiza danych przy użyciu MS Excel oraz metody prezentowania danych i uzyskanych wyników”, „Wybrane metody analizy danych jakościowych i prezentacja wyników takich badań”, „Źródła danych ze szczególnym uwzględnieniem możliwości pozyskania danych jednostkowych niezbędnych do oszacowania wpływu regulacji”.

⁴² Na podstawie Tabeli nr 2 sporządzonej na potrzeby niniejszej kontroli.

⁴³ W Standardach kontroli zarządczej (ust. 2 Kompetencje zawodowe, część A. Środowisko wewnętrzne) określono m.in., że należy zadbać, aby pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i należy zapewnić im rozwój kompetencji zawodowych.

⁴⁴ Na skierowane do Ministra Sprawiedliwości pytania, odpowiedzi udzielił Sekretarz Stanu w MS, działający na podstawie upoważnienia wystawionego przez Ministra. Dotyczy wszystkich odpowiedzi Sekretarza Stanu w MS przytoczonych w wystąpieniu pokontrolnym.

Z wyjaśnień dwóch pracowników Wydziału OSR oraz oświadczenia Sekretarza Stanu Arkadiusza Myrchy wynika, że pracownicy Wydziału OSR zostali zapoznani z Wytycznymi OW i KP i stosowali je przy sporządzaniu OSR.

(akta kontroli tom 1 str. 426-427)

Uczestniczący w procesie dokonywania oceny skutków regulacji tj. pracownicy Wydziału OSR zostali wyposażeni w narzędzia (m.in. dostęp do baz danych⁴⁵ i narzędzia informatyczne⁴⁶), służące realizacji zadań w zakresie dokonywania OW i sporządzania OSR, a także mieli możliwość korzystania z danych i informacji pozyskiwanych z innych komórek organizacyjnych (w tym w szczególności z Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w zakresie ustalenia skutków finansowych regulacji oraz Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych w zakresie etatyzacji) oraz innych resortów i instytucji publicznych.

(akta kontroli tom 1 str. 409)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ustalony w zarządzeniach z 2015 r. i 2021 r. tryb opracowania OSR był niezgodny z Regulaminem pracy RM, natomiast tryb ustalony w zarządzeniu z 2024 r. nie gwarantował wykonania tych działań zgodnie z Regulaminem pracy RM. Stosownie do § 24 ust. 3 w zw. z § 28 ust. 1 Regulaminu pracy RM ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dokonywana jest przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, a jej wyniki przedstawiane są w OSR. W zarządzeniach z 2015 r. i 2021 r. określono wymóg opracowania przez DSF dokumentu OSR po otrzymaniu (z komórki odpowiedzialnej za prowadzenie procesu legislacyjnego) projektu aktu normatywnego. W zarządzeniu z 2024 r. w ogóle nie przewidziano sporządzenia OSR do projektu ustawy, a tym samym nie uwarunkowano opracowania projektu ustawy od uprzedniego dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. W konsekwencji obowiązującej w MS procedury, oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz obligatoryjna analiza poprzedzająca rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, w trzech z pięciu⁴⁷ badanych projektów ustaw zostały dokonane na potrzeby sporządzenia OSR do opracowanych już projektów ustaw, co opisano w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom 1 str. 358-375)

2. Niedostosowanie zarządzenia z 2015 r.⁴⁸ (obowiązującego do 28 lutego 2021 r.) do wprowadzonej zmiany struktury organizacyjnej w MS dokonanej zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MS⁴⁹. W wyniku ww. zmiany, zadanie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie powierzono dwóm nowo

⁴⁵ Np. bazy danych prowadzone w Ministerstwie (tj. Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, zawierający m.in. bazę statystyczną, publikacje, opracowania jednoroczne, porównania krajowe i międzynarodowe, raporty i ekspertyzy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości; Krajowy Rejestr Karny; wyszukiwarka orzeczeń sądów powszechnych) i podmiotów podległych (np. Centralny Zarząd Służby Więziennej) oraz ogólnodostępne opracowania i dane różnych instytucji, w tym m.in. statystyki Głównego Urzędu Statystycznego, w tym Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności – BAEL; Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Banku Światowego, Prokuratury Krajowej oraz System Informacji Prawnej Legalis.

⁴⁶ Np. MS Office w tym MS Excel.

⁴⁷ W przypadku dwóch pozostałych projektów (UD248 i UD286) wykorzystano wyniki wcześniej prowadzonych prac legislacyjnych w MS i zaktualizowano OSR sporządzone do wcześniej procedowanych projektów ustaw UD480 i UD145.

⁴⁸ Obowiązującego w okresie od 11 września 2015 r. do 28 lutego 2021 r. i wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 212, ze zm.).

⁴⁹ Dz.Urz. Min. Sprawiedl. z 2018 r., poz. 187, ze zm.

powołanym komórkom DLPC i DLPK (przekształconym z DL). Do czasu obowiązywania zarządzenia z 2015 r., ww. zadanie przypisano kolejnym trzem komórkom organizacyjnym tj. DLUS, DPA, DPE. Dopiero w zarządzeniu z 2021 r. (obowiązującym od 1 marca 2021 r.) dostosowano procedurę prowadzenia prac legislacyjnych do aktualnej struktury organizacyjnej Ministerstwa.

W efekcie, ww. regulacje wewnętrzne Ministerstwa były niespójne, podczas gdy zgodnie z wymogami Komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań a zakres zadań, uprawnień odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

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

(akta kontroli tom 1 str. 15, 358-364, 402-403)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przyjęte w Ministerstwie rozwiązania organizacyjno-proceduralne, nie gwarantowały prawidłowego przeprowadzenia OW w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W latach 2019-2024 (do 30 czerwca) za proces dokonywania OW oraz za prowadzenie prac legislacyjnych odpowiadały różne komórki organizacyjne Ministerstwa. Dokonywaniem OW w tym sporządzaniem dokumentu ocena skutków regulacji (OSR) zajmował się Wydział Analiz i OSR (pełniący funkcję Zespołu ds. OSR o którym mowa w Wytycznych OW i KP), a pracami legislacyjnymi, obejmującymi m.in. opracowanie projektu ustawy, zajmowało się początkowo dwie, a następnie osiem komórek legislacyjnych. Od 1 lipca 2024 r. liczbę komórek legislacyjnych w MS zredukowano do jednej, a do jej struktury włączono ww. wydział.

Obowiązujące w MS procedury, nie przewidywały dokonywania OW, a jedynie sporządzenie OSR (prezentującej wyniki dokonanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych). W zarządzeniach z 2015 r. i 2021 r., niezgodne z Regulaminem pracy RM, przewidziano sporządzanie OSR, na podstawie projektów ustaw i uzasadnienia. W zarządzeniu z 2024 r. w ogóle nie przewidziano sporządzenia takiego dokumentu, a tym samym nie zagwarantowano poprawnego stosowania przepisów Regulaminy pracy RM, w tym zakresie.

Spośród pracowników Wydziału Analiz i OSR, nie wszyscy posiadali wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne oraz nie wszyscy odbyli szkolenia z zakresu dokonywania OW oraz sporządzania OSR. Pracownicy nie objęci ww. szkoleniami podnosili swoje kompetencje poprzez samodoskonalenie i uczenie się od innych. Pomimo że pracownicy sporządzający OSR zostali zapoznani z Wytycznymi OW i KP, to w przypadku nie były one w pełni stosowane, co wykazało badanie pięciu projektów ustaw.

Dokonanie OW w warunkach częstych zmian organizacji MS polegającej na rozproszeniu zadań z zakresu legislacji pomiędzy komórki organizacyjne, stosowanie niezgodnie z Regulaminem pracy RM rozwiązań związanych ze sporządzaniem OSR oraz przyjęte rozwiązania szkoleniowe pracowników dokonywujących OW wpływały na jakość dokonywanej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych i sporządzanego OSR oraz przebiegu prac legislacyjnych. Skutkiem czego są m.in. nieprawidłowości zaprezentowane w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Opracowanie rządowego projektu ustawy

W latach 2019-2024 (I kwartał) w MS prowadzono prace nad 80 projektami ustaw⁵¹, z których 69 dotyczyło zmiany ustaw⁵². Z tego: 47 projektów przekazano do Sejmu RP, z których 41 uchwalono (w tym: 39 ustaw do dnia zakończenia kontroli ogłoszono w Dzienniku Ustaw, jedna została przekazana Prezydentowi RP do podpisu⁵³, jedna wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego została uznana za niezgodną z Konstytucją RP⁵⁴), pracę nad trzema zakończono w związku z końcem kadencji Sejmu RP⁵⁵, jedna została odrzucona w całości⁵⁶, dwa projekty wycofano z Sejmu RP⁵⁷; pracę nad 30 projektami zakończono na różnych etapach procesu legislacyjnego, trzy pozostałe projekty znajdowały się w trakcie procedowania i były na etapie uzgodnień i konsultacji publicznych lub rozpatrywania przez Komisję Prawniczą. Spośród 80 projektów ustaw, 18 procedowano w trybie odrębnym, o którym mowa w § 98 Regulaminu pracy RM⁵⁸ (akta kontroli tom 1 str. 438-455)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek opracowania w Ministerstwie projektu ustawy i przekazania go do Sejmu RP za pośrednictwem grupy posłów z pominięciem Rady Ministrów i tzw. ścieżki rządowej.

Dyrektor Generalny MS oświadczył, że w maju 2023 r. z uwagi na potrzebę wprowadzenia rozwiązań mających na celu ochronę małoletnich przed przemocą, w Departamencie Spraw Rodzinnych i Nieletnich przygotowywano projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (tj. projekt tzw. *ustawy Kamilka*⁵⁹). Decyzją Kierownictwa Ministerstwa nie wystąpiono o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁶⁰, a dalsze prace nad projektem prowadzono z pominięciem trybu rządowego. Ustawa została przyjęta przez Sejm RP i Senat RP, podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw⁶¹.

Celem ustawy (obejmującej wprowadzenie zmian w kilku aktach prawnych) było podwyższenie standardów uczestnictwa małoletnich w procedurach sądowych,

⁵¹ W tym w 2019 r. nad 14 projektami, w 2020 r. nad 15 projektami, w 2021 r. nad 24 projektami, w 2022 r. nad 17 projektami, w 2023 r. nad sześcioma projektami oraz w 2024 r. (I kwartał) nad czterema projektami. Źródło danych: Tabela nr 1 pn. Projekt ustaw, nad którymi prowadzono prace legislacyjne w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019-2024 (I kwartał) wg. stanu na dzień 13 czerwca 2024 r.

⁵² Stan na dzień 13 czerwca 2024 r., według daty wpisu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.

⁵³ W dniu 15 lipca 2024 r. przekazano ustawę z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. W dniu 2 sierpnia 2024 r. Prezydent RP skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej.

⁵⁴ Prezydent RP ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (UD528 WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) skierował do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jej niezgodności z Konstytucją RP - Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r. sygn. akt Kp 1/19. M.P., poz. 647.

⁵⁵ Tj. nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD525 WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP), projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny (UC147 WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP) oraz projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (UC108 WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP).

⁵⁶ Tj. projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (UD383 WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) został odrzucony na posiedzeniu 01 grudnia 2022 r.

⁵⁷ Tj. projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (UD16) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo restrukturyzacyjne oraz niektórych innych ustaw (UC1) decyzją Rady Ministrów zostały wycofane z Sejmu PR w dniu 1 lutego 2024 r.

⁵⁸ Co stanowiło 22,5% wszystkich procedowanych wówczas projektów ustaw.

⁵⁹ Nowelizacja swoją potoczną nazwę wzięła po tragicznej śmierci ośmioletniego chłopca, nad którym znęcał się ojczym, przy biernej postawie dorosłych ze środowiska w jakim funkcjonował chłopiec.

⁶⁰ Dalej: WPL RM.

⁶¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1606.

wzmocnienia ich ochrony, w tym także systemowej ochrony przed skrzywdzeniem oraz podwyższenia poziomu poszanowania praw osób z niepełnosprawnością. (akta kontroli tom 1 str. pismo 406, 456-477)

Szczegółowej analizie poddano poniższe projekty ustaw⁶² wpisane w latach 2021-2022 do WPL RM (obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP⁶³):

- projekt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, którego celem było stworzenie kompleksowej regulacji postępowania w sprawach nieletnich, przy uwzględnieniu zmian w rzeczywistości społecznej, w tym charakteru czynów zabronionych popełnianych przez nieletnich (UD248);
 - projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (UD286);
 - projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych (UD293);
 - projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (UC108);
 - projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora (UD435).
- (akta kontroli str. tom 2 str. 1; tom 3 str. 1;
tom 4 str. 1; tom 5 str. 490; tom 5 str. 575)

W dwóch z pięciu badanych projektów (UD248 i UD286) wykorzystano wyniki prac legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie podczas VIII kadencji Sejmu RP i zaktualizowano projekty ustaw wraz z uzasadnieniami i dokumentami OSR. Projekt UD248 sporządzono w oparciu o projekt ustawy o nieletnich (UD480 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP), nad którym prace zakończono w październiku 2019 r. po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych oraz opiniowania. Natomiast projekt UD286 powstał z wykorzystaniem projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (UD145 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP), przekazanego w dniu 1 sierpnia 2019 r. do Sejmu RP (druk sejmowy 3600). Z uwagi na zakończenie VIII kadencji Sejmu RP, prac związanych z uchwaleniem ustawy nie dokończono.

(akta kontroli str. tom 3 str. 15-47; tom 4 str. 15, 38-74)

Spośród pięciu badanych projektów, trzy były procedowane w trybie zwykłym (UD248, UD293 i UD435), tj. z zachowaniem kolejnych etapów procesu legislacyjnego przewidzianych w Regulaminie pracy RM i Rządowym Procesie Legislacyjnym, natomiast pozostałe dwa projekty (UD286 i UC108) procedowano w trybie odrębnym.

(akta kontroli str. tom 2 str. 8-18; tom 3 str. 2-8; tom 4 str. 2-8)

W przypadku projektu UD286⁶⁴, na podstawie § 98 i § 99 pkt 3 lit. a, b, c, f⁶⁵ Regulaminu pracy RM, nie przeprowadzono uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz przekazano projekt do rozpatrzenia przez Radę Ministrów bez

⁶² Wraz z dokumentacją towarzyszącą ich opracowaniu, w tym m.in. OSR.

⁶³ Tj. w okresie od 12 listopada 2019 r. do 12 listopada 2023 r.

⁶⁴ W postępowaniu legislacyjnym projektu UD286 dwukrotnie występowano z wnioskiem o zastosowanie trybu odrębnego. Pismem z dnia 4 sierpnia 2021 r. (znak DLPK-I.400.11.2021, wcześniej sygnatura DLPK-I.050.81.2021) Sekretarz Stanu w MS wystąpił do Sekretarza Rady Ministrów o pominięcie na podstawie § 98 oraz § 99 pkt 3 Regulaminu pracy RM, etapu uzgodnień, konsultacji publicznych opiniowania, Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz komisji prawniczej. Sekretarz Rady Ministrów wyraził zgodę na zastosowanie odrębnego trybu postępowania przedmiotowego projektu ustawy, polegającego na pominięciu etapu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania w piśmie z 29 września 2021 r. (znak DKPL.WK.0610.2.95.2021.JW(7); RM-0610-95-21) kierowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Natomiast pismem z dnia 26 listopada 2021 r. (znak DLPK-I.400.1.2021) Sekretarz Stanu w MS, wystąpił o rozpatrzenie projektu ustawy przez Radę Ministrów w trybie odrębnym, zgodnie z § 99 pkt 3 lit. f Regulaminu pracy RM, tj. bez potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

⁶⁵ Na podstawie uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2024 r. w § 99 w pkt 3 uchylono lit. f.

potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów⁶⁶. Uzasadnieniem wnioskowania o zastosowanie trybu odrębnego było wygaśnięcie⁶⁷ z dniem 30 czerwca 2021 r. przepisu zmniejszającego maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego⁶⁸ obowiązującego w czasie pandemii COVID-19.

NIK zwraca uwagę, że pomimo powszechnie znanego terminu wygaśnięcia przepisów covidowych chroniących konsumentów przed stosowaniem przez pożyczkodawców zawyżonych pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego oraz posiadaniem przez MS opracowanego projektu ustawy dotyczącej przeciwdziałania lichwie (UD145 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP), który przeszedł wszystkie etapy legislacyjne i skierowano go do Sejmu RP, Ministerstwo rozpoczęło prace legislacyjne nad projektem UD286 (obejmujące aktualizację projektu ustawy UD145, uzasadniania i OSR) po 30 czerwca 2021 r. W konsekwencji powyższego, od czasu wygaśnięcia przepisów covidowych (tj. od 30 czerwca 2021 r.) do czasu wejścia w życie przepisów projektu UD286, (tj. 18 maja 2023 r.⁶⁹), konsumenci nie byli objęci ochroną wynikającą z przepisów przeciwdziałających udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim. (akta kontroli str. tom 3 str. 142-157)

Na pytanie dotyczące powodów nierozpoczęcia prac legislacyjnych nad projektem w terminie umożliwiającym jego wprowadzenie i wejście w życie, po wygaśnięciu z dniem 30 czerwca 2021 r. ww. przepisów covidowych, Dyrektor Generalny MS oświadczył, że na podstawie dostępnej w MS dokumentacji udzielenie odpowiedzi na to pytanie, nie jest możliwe.

(akta kontroli str. tom 1 str. 494-495)

Natomiast w przypadku projektu UC108⁷⁰, na podstawie § 98 i § 100 Regulaminu pracy RM pominięto etap rozpatrzenia projektu przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez SKRM i przekazano projekt ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Wniosek o zastosowanie trybu odrębnego uzasadniono koniecznością zaimplementowania do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/884 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającą decyzję ramową Rady 2009/315/WSiSW w odniesieniu do wymiany informacji dotyczących obywateli państw trzecich oraz w odniesieniu do europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS) i zastępującą decyzję Rady 2009/316/WSiSW⁷¹, zobowiązująca państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 28 czerwca 2022 r.; bardzo obszernym charakterem regulacji; koniecznością przeprocesowania ustawy w trybie kodeksowym w tej kadencji Sejmu RP.

⁶⁶ Dalej: SKRM.

⁶⁷ Na podstawie art. 36 ust. 3a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1842, ze zm.). Dalej: ustawa COVID-19.

⁶⁸ Wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, ze zm.). Dalej: ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy COVID-19.

⁶⁹ Z wyjątkiem pojedynczych przepisów, ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 2339), weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia tj. z dniem 18 maja 2023 r.

⁷⁰ Pismem z dnia 22 czerwca 2023 r. znak DPG-II.407.4.2022 Sekretarz Stanu w MS, wystąpił do Sekretarza Rady Ministrów o rozpatrzenie przez Radę Ministrów procedowanego projektu ustawy w trybie odrębnym, tj. z pominięciem na podstawie § 98 oraz § 100 Regulaminu pracy RM, etapu rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez SKRM.

⁷¹ Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 151, str. 143. Dalej: dyrektywa 2019/884.

W odniesieniu do powyższego projektu, należy podkreślić, że pomimo określenia terminu implementacji przepisów dyrektywy 2019/884 do 28 czerwca 2022 r., to prace legislacyjne (uwzględniające zastosowanie trybu odrębnego⁷²) rozpoczęte w listopadzie 2020 r. (pierwszy wniosek komórki merytorycznej o wszczęcie prac legislacyjnych złożony do komórki legislacyjnej) zakończyły się skierowaniem w sierpniu 2023 r. projektu do Sejm RP. Z uwagi na zakończeniem w listopadzie 2023 r. IX kadencji Sejmu RP, nie udało się wprowadzić projektu w życie, a tym samym nie zaimplementowano dyrektywy 2019/884 do polskiego porządku prawnego. Kontynuację prac nad projektem opisano w pkt 2.1.10. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom 5 str. 1, 222-229, 444-451, 483-485, 540-544)

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do projektu UD293, Ministerstwo prowadziło prace legislacyjne równolegle z toczącymi się pracami nad projektem unijnego rozporządzenia, tzw. Aktem o Usługach Cyfrowych (Digital Services Act) z 15 grudnia 2020 roku⁷³, przewidującego utworzenie kompleksowego unijnego systemu ochrony wolności słowa w Internecie.⁷⁴ W pracach nad unijnym rozporządzeniem uczestniczyli przedstawiciele MS. Fakt prowadzenia równolegle prac, początkowo nie był przytoczony w dokumentacji towarzyszącej projektowi (OSR), natomiast uczestnicy kolejnych etapów prac legislacyjnych zwracali na to uwagę. Instytucje i organizacje publiczne wskazywały, że procedowany projekt ustawy zawierał rozwiązania będące odzwierciedleniem lub stojące w kolizji z przepisami Aktu o Usługach Cyfrowych, w związku z czym rekomendowały odłożenie prac do czasu ukończenia prac na forum Unii Europejskiej. Ministerstwo kontynuowało prace nad projektem UD293 uzasadniając, że nie wiadomo jest, czy projekt Aktu o Usługach Cyfrowych wejdzie w życie, w jakiej formie, a przede wszystkim, kiedy. Ponadto założono, że procedowany projekt ustawy wejdzie w życie przed projektem rozporządzenia Aktu. Ostatecznie projekt UD293 nie uzyskał rekomendacji Stałego Komitetu RM, natomiast przepisy Aktu o Usługach Cyfrowych zostały przyjęte rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych)⁷⁵.

(akta kontroli str. tom 2 str. 2-8)

2.1.1. Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych

Prace legislacyjne nad czterema projektami (UD248, UD286, UD293 i UD435) zostały wszczęte na polecenie członków kierownictwa Ministerstwa (§ 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia z 2015 r. i 2021 r.) tj. Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę (UD286), Sekretarza Stanu Michała Wosia (UD248), Sekretarza Stanu Sebastiana Kaletę (UD293) i Sekretarza Stanu Marcina Warchoła (UD435). Natomiast prace nad projektem UC108 wszczęto na wniosek komórki merytorycznej (§ 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia z 2021 r.).

Komórka merytoryczna (Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Krajowego - BIKRK) dwukrotnie wystąpiła do komórki legislacyjnej (Departamentu Legislacyjnego Praw Cywilnego - DLPK) z wnioskiem o wszczęcie prac legislacyjnych. Wniosek z 13 listopada 2020 r. zawierał informacje dotyczące powodów zainicjowania prac oraz ogóle założenia i zakres projektowanej ustawy. We wniosku z 16 sierpnia 2021 r. komórka merytoryczna doprecyzowała

⁷² Polegające na pominięciu rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez SKRM

⁷³ Dalej: Akt o usługach cyfrowych.

⁷⁴ Obejmującego m.in. regulacje w zakresie usuwania nielegalnych treści z Internetu i moderowania treści przez pośredników internetowych.

⁷⁵ Dz. Urz. UE z 2022 r. Nr L 277 s. 1.

założenia oraz opracowała i przekazała do komórki legislacyjnej projekt ustawy.
(akta kontroli tom 2 str. 27-29, 3-39; tom 3 str. 15, 47;
tom 4 str. 15, 36-41; tom 5 str. 12-131, tom 6 str. 14)

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 Wytycznymi 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).

Analiza przekazanej do kontroli dokumentacji wykazała, że ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla trzech badanych projektów (UD293, UC108 i UD435) została dokonana na podstawie przekazanych projektów ustaw wraz z uzasadnieniami oraz na potrzeby sporządzenia do nich dokumentu OSR. W dwóch pozostałych projektach (UD248 i UD286) wykorzystano wyniki wcześniej prowadzonych prac legislacyjnych w MS (w ramach UD480 i UD145), a ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ograniczała się do aktualizacji OSR.

Projekty ustaw zostały opracowane lub zaktualizowane przez komórki merytoryczne – w dwóch przypadkach (UD248⁷⁶ i UC108⁷⁷) oraz przez komórki legislacyjne – w trzech przypadkach (UD286⁷⁸, UD293⁷⁹ i UD435⁸⁰). W każdym badanym przypadku, po opracowaniu lub aktualizacji projektu ustawy⁸¹ uzasadnienia, komórka legislacyjna⁸² stosownie do § 10 zarządzenia z 2015 r. oraz do § 5 zarządzenia z 2021 r., przekazała je do DSF i wystąpiła o sporządzenie lub aktualizację OSR. Na sporządzenie OSR wyznaczono 4 dniowy termin (UC108) lub wskazano na pilny charakter nie określając konkretnego terminu (UD293 i UD435), a na aktualizację OSR wyznaczono jednodniowy (UD286) i dziewięciodniowy (UD248) termin. Do sporządzenia i aktualizacji OSR, DSF wykorzystał otrzymane projekty ustaw, uzasadnienia oraz pozyskane z innych komórek Ministerstwa lub podmiotów zewnętrznych informacje. Z Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej (DB) pozyskano (na różnym etapie prac legislacyjnych) dane w zakresie skutków finansowych związanych z wprowadzeniem projektu ustawy w życie, z pozostałych komórek właściwych danych statystycznych. Ostatecznie OSR do badanych projektów zostały

⁷⁶ Aktualizacji projektu UD248 (z wykorzystaniem projektu UD480) dokonał Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich i przekazał do procedowania do Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego.

⁷⁷ Projekt UC108 został opracowany przez Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego, który przekazał projekt do Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego w celu dalszego jego procedowania.

⁷⁸ Aktualizacji projektu UD286 (z wykorzystaniem projektu UD145) dokonał Departament Legislacyjny Prawa Karnego.

⁷⁹ Projekt UD293 został opracowany przez Departament Prawa Administracyjnego z wykorzystaniem przygotowanego przez Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego w trybie roboczym *projektu ustawy o ochronie dóbr osobistych, w tym praw do wolności wypowiedzi, prawdziwej informacji oraz ochrony przed dezinformacją użytkowników internetowych portali społecznościowych*.

⁸⁰ Projekt UD435 został opracowany przez Departament Prawa Gospodarczego na podstawie założeń i zarysu regulacji *projektu ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora oraz zmianie niektórych innych ustaw* sporządzonych opracowanych przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji.

⁸¹ W ww. zarządzeniach wprowadzono pojęcie wstępnego projektu ustawy, które zdefiniowano jako projekt ustawy zawierający krótkie uzasadnienie i do którego nie jest dołączona OSR.

⁸² Za proces legislacyjny: projektu UD248 odpowiedzialny był Departament Legislacyjny Prawa Karnego (DLKP), projektu UD286 odpowiadał DLKP, a od czerwca 2022 r. Departament Prawa Gospodarczego (DPG), projektu UD293 odpowiedzialny był Departament Legislacyjny Prawa Cywilnego (DLPC), od listopada 2020 r. Departament Prawa Administracyjnego (DPA), a od listopada 2022 r. Departament Prawa Europejskiego (DPE), projektu UC108 odpowiadał DLPC, a od czerwca 2022 r. DPG, projektu UD435 odpowiedzialny był DPG.

sporządzone w terminie od 4 do 17 dni lub zaktualizowane w terminie od 1 do 8 dni.

(akta kontroli tom 2 str. 37-48; tom 3 str. 9-56;
tom 4 str. 38-75, 84-87; tom 5 str. 12-133; tom 6 str. 11-96, 136-155)

DSF prócz opracowania OSR i jej aktualizacji w toku prac legislacyjnych, stosownie do wymogów zarządzenia z 2015 r. i 2021 r. (§ 5 ust.1. pkt 1) przedstawił do wszystkich badanych projektów ustaw opinie, z których wynikało, że projekty te były zgodne z celami strategicznymi Ministra Sprawiedliwości określonymi w Zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie określenia kierunków i celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości⁸³, tj.: z celami dotyczącymi poprawy sprawności i jakości orzecznictwa (UD248); tworzenia spójnego i przejrzystego prawa - działania legislacyjne (UD286 i UD435); ukierunkowanie na obywatela (UD293); usprawniania działania poprzez szerokie wprowadzanie e-usług i nowoczesnych technologii do wymiaru sprawiedliwości - cyfryzacja (UC108); poprawy funkcjonowania organów, jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości lub mu podległych z Ministerstwem (zawody prawnicze, instytuty naukowe, służba więzienna, pomoc postpenitencjarna) z uwzględnieniem scentralizowanego współdziałania oraz koordynowanego rozwoju systemów informatycznych (UD435).

Ponadto DFS wskazała, że cztery projekty ustaw wpisują się pośrednio w cele określone w Strategii Sprawne Państwo 2020⁸⁴, tj. w cel 4: Dobre Prawo, kierunek interwencji 4.3. Wysoki poziom kodyfikacji prawa cywilnego i prawa karnego (UD248 i UD286), w cel 6: Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura, kierunek interwencji 6.1. Usprawnienie sądownictwa (UC108) oraz cel 7: Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego - kierunek interwencji 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (UD293). Dodatkowo projekt UC108 wpisywał się pośrednio w III cel szczegółowy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁸⁵ tj. Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

(akta kontroli tom 2 str. 56;
tom 3 str. 47; tom 4 str. 75; tom 5 str.132; tom 6 str. 217)

2.1.2. Wewnętrzny proces legislacyjny w MS

W przypadku trzech projektów, na podstawie § 11 ust. 1-2 zarządzenia z 2015 r. (UD293) oraz § 8 ust. 1-2 zarządzenia z 2021 r. (UD248 i UC108) przeprowadzono uzgodnienia wewnątrzresortowe. Na zgłaszanie uwag w pierwszej turze opiniowania, komórki legislacyjne wyznaczyły termin nie krótszy niż 7 dni. Natomiast w drugiej (UD248 i UD293) i kolejnej turze (UD293) opiniowania wyznaczono termin krótszy niż 7 dni lub nie wyznaczono go wcale.

W przypadku dwóch pozostałych projektów (UD286 i UD435) do kontroli nie przekazano dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie procesu uzgodnień wewnątrzresortowych lub jego pominięcie za zgodą Ministra Sprawiedliwości (na podstawie § 3 ust.1 zarządzenia z 2021 r). W toku kontroli, Ministerstwo nie wyjaśniło przyczyn powyższego stanu.

(akta kontroli tom 1 str. 494-495; tom 2 str. 50, 58, 93;
tom 4 str. 95, 98; tom 5 str. 219-221; tom 6 str. 223, 491-494)

⁸³ Dz.Urz. Min. Sprawiedl., poz. 155.

⁸⁴ Dokument przyjęty uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii "Sprawne Państwo 2020" RM nr 17 z 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

⁸⁵ Dokument przyjęty uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) RM nr 8 z 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

W każdym z trzech badanych projektów, komórki legislacyjne skierowały projekty ustaw wraz z uzasadnieniem oraz OSR do komórek organizacyjnych Ministerstwa, z których zakresem zadań wiązały się projekty, wyznaczając termin 14 dni na zajęcie stanowiska dla projektu UD248 oraz 7 dni dla projektów UD293 i UC108. W wyniku zgłoszonych uwag dokonano zmian w projektach oraz uaktualniono uzasadnienia i OSR.

W dwóch projektach w związku z powstałymi rozbieżnościami powstałymi w trakcie uzgodnień, komórki legislacyjne, stosownie do § 12 ust.1 pkt 2 zarządzenia z 2015 r. (UD293) i § 9 ust.1 pkt 2 zarządzenia z 2021 r. (UD248) przekazały w drugiej turze projekt ustawy wraz ze stanowiskiem⁸⁶ wobec zgłoszonych uwag (w formie tabeli uzgodnień⁸⁷) komórkom, które zgłosiły uwagi. W przypadku projektu UD293 określono 2 dniowy termin⁸⁸ na zgłoszenie opinii odnośnie do wyjaśnień w przedmiocie uwag nieuwzględnionych, a w przypadku projektu UD248 nie wskazano żadnego terminu oraz oczekiwanej informacji zwrotnej⁸⁹.

W wyniku zmian dokonanych po drugiej turze opiniowania projekt UD293 przekazano do trzeciego opiniowania do wszystkich komórek, którym projekt uprzednio przekazano w ramach pierwszej tury. Na zgłaszanie uwag wyznaczono 4 dniowy termin⁹⁰. Dodatkowo wystąpiono o wskazanie, czy zgłaszane uwagi wymagają uzgodnienia, czy pozostawia się je w dyspozycji DPA uznając jednocześnie projekt za uzgodniony. Po otrzymaniu informacji zwrotnych, zakończono ten etap prac legislacyjnych.

(akta kontroli tom 2 str. 50-106; tom 4 str. 95-114;
tom 5 str. 219-221; tom 6 str. 223)

Komórki legislacyjne nie spełniły w pełni wymogu publikacji dokumentów dotyczących prac legislacyjnych trzech projektów, wynikającego z § 15 zarządzenia z 2021 r. Komórki te w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL:

- nie opublikowały stanowiska podmiotów wyrażonych w konsultacjach publicznych i uczestniczących w uzgodnieniach międzyresortowych oraz stanowiska Ministra Sprawiedliwości w sprawie uwag złożonych w związku z ww. stanowiskami (UD293);
- opublikowały nieterminowo (tj. nie na bieżąco) stanowiska podmiotów wyrażonych w wyniku opiniowania (UD293⁹¹, UC108⁹² i UD435⁹³)

⁸⁶ Tj. stanowisko DSRiN oraz DLPK w przypadku projektu UD248 oraz DPA w przypadku projektu UD293.

⁸⁷ W przypadku projektu UD248 wykazano 24 uwagi złożone przez 8 komórek organizacyjnych MS, z których trzy uwagi zostały uwzględnione lub częściowo uwzględniono, 13 uznane za niezasadne, dwie nie uwzględniono, dwie uznano za niezrozumiałe, a pozostałe cztery nie został określony ich status. Spośród ww. uwag trzy dotyczyły OSR, z których jedną dotyczącą zmian redakcyjnych tekstu OSR oraz korekty limitów miejsc w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. W przypadku projektu UD293 wykazano łącznie 45 uwag zgłoszonych przez 6 komórek organizacyjnych MS, z których 25 uwag zostało uwzględnionych lub częściowo uwzględnionych, 11 uwag nie uwzględniono i 9 uznano za nieaktualnych (w związku ze zmianą koncepcji lub rezygnacji z zapisów).

⁸⁸ Pismem znak DPA-I.418.1.2020 z 18 stycznia 2021 r. wyznaczono termin do 20 stycznia 2021 r. do godziny 9.00.

⁸⁹ Pismem znak DLPK-I.406.2.2021 z 14 czerwca 2021 r.

⁹⁰ Pismem znak DPA-I.418.1.2020 z 1 lutego 2021 r. wyznaczono termin do 5 lutego 2021 r.

⁹¹ Wszystkie 11 stanowisk podmiotów uczestniczących w opiniowaniu zostało dostarczonych do Ministerstwa do końca października 2021 r., a zostały opublikowane w dniu 15 grudnia 2021 r.

⁹² Spośród 16 stanowisk podmiotów uczestniczących w opiniowaniu, 14 zostało dostarczonych do Ministerstwa do końca lutego 2022 r., a 2 w maju 2022 r. Wszystkie zostały opublikowane 19 października 2022 r.

⁹³ Wszystkie 12 stanowisk podmiotów uczestniczących w opiniowaniu zostało dostarczonych do Ministerstwa w październiku i listopadzie 2022 r., a zostały opublikowane w dniu 10 marca 2023 r.

w konsultacjach publicznych i uczestniczących w uzgodnieniach międzyresortowych (UD435⁹⁴).

NIK zwraca również uwagę, że w przypadku projektu UD293, dokumentacja związana z etapem Stałego Komitetu RM⁹⁵ (tj. pisma do SKRM, kolejne wersje projektów ustaw, uzasadnienia i OSR oraz ustalenia SKRM) były również publikowane w BIP na stronie przedmiotowej RCL, w serwisie RPL z opóźnieniem wynoszącym blisko rok⁹⁶. Za publikację na tym etapie prac legislacyjnych, dokumentów dotyczące prac nad projektem, odpowiadał ST RM.

(akta kontroli tom 2 str. 695-697; tom 5 str. 456-458; tom 6 str. 380-388)

Sekretarz Stanu i Dyrektor Generalny MS oświadczyli, że na podstawie dostępnej w Ministerstwie dokumentacji, udzielenie odpowiedzi na pytanie o przyczynach nieopublikowania ww. dokumentów lub ich nieterminowego opublikowania, jest niemożliwe. Dyrektor Generalny MS dodał, że z Regulaminu pracy RM nie wynika termin zamieszczenia opinii, stanowisk i uzgodnień, w związku z czym nie naruszono norm prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli tom 1 str. 432-433, 494, 499-500)

Odnosząc się do oświadczenia Dyrektora Generalnego MS, należy podkreślić, że wymóg bieżącej publikacji dokumentów dotyczących prac legislacyjnych, m.in. stanowisk podmiotów wyrażonych w konsultacjach publicznych, w wyniku opiniowania i uczestniczących w uzgodnieniach międzyresortowych, wynika wprost z zarządzenia z 2021 r. (§ 15 ust. 1) Ponadto obowiązek niezwłocznego publikowania kolejnych wersji procedowanych dokumentów i zgłaszanych uwag wpisuje się w jedną z Siedmiu Zasad Konsultacji⁹⁷, o których mowa w Wytycznych OW i KP, tj. *zasadę przejrzystości*⁹⁸.

2.1.3. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych

W przypadku wszystkich pięciu badanych projektów Ministerstwo wystąpiło⁹⁹ do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu¹⁰⁰ z wnioskiem o wpisanie projektów do WPL RM, załączając formularz zgłoszenia i dokument OSR. W przypadku projektu UD293 załączono również projekt ustawy wraz z uzasadnieniem. Na dzień składania ww. wniosków pozostałe projekty ustaw wraz z uzasadnieniami były już opracowane. Każdorazowo wniosek został rozpatrzony, a projektowi nadano numer WPL RM.

⁹⁴ Wszystkie 62 stanowiska podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych oraz 12 stanowisk podmiotów uczestniczących w ustaleniach międzyresortowych zostało dostarczonych do Ministerstwa w październiku i listopadzie 2022 r., a zostały opublikowane w dniu 10 marca 2023 r.

⁹⁵ Za publikację w BIP na stronie przedmiotowej RCL, w serwisie RPL dokumentów dotyczących prac nad projektem odpowiadał na tym etapie prac legislacyjnych SK RM.

⁹⁶ Robocze ustalenia Stałego Komitetu RM z 4 i 10 listopada 2021 r. oraz projekty ustaw w wersjach z 26 listopada oraz 10 grudnia 2021 r., zostały opublikowane po uchwaleniu przez Sejm RP ustawy, tj. po 13 października 2022 r.

⁹⁷ W celu lepszego zdefiniowania zasad prowadzenia konsultacji społecznych eksperci społeczni i przedstawiciele administracji opracowali tzw. Siedem Zasad Konsultacji, opisujące najważniejsze reguły, do których powinni się stosować organizatorzy i uczestnicy konsultacji, są to: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego. Ich systematyczne stosowanie pozwoli na poprawę jakości podejmowanych decyzji i przyjmowanych aktów prawnych.

⁹⁸ Zasada ta obejmuje takie rozwiązania jak: informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Czytelne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd; organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi; jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji, opinii anonimowych nie przyjmuje się podczas prac nad projektami aktów prawnych, nie są konsultacjami publicznymi ani społecznymi zamknięte spotkania eksperckie.

⁹⁹ W przypadku dwóch projektów UD286, UD293 dokonano aktualizację złożonych wniosków.

¹⁰⁰ Dalej: Przewodniczący ZdPPR.

Projekt UD293 został wpisany do WPL RM w dniu 27 września 2021 r., tj. po 8 miesiącach od daty złożenia wniosku (z 22 stycznia 2021 r.) oraz po jego aktualizacji (z 8 marca 2021 r.), po wystosowaniu przez Sekretarza Stanu w MS do Przewodniczącego ZdPPR dwóch pism przypominających o złożeniu wniosku (z 23 lutego i z 19 kwietnia 2021 r.) oraz pisma Ministra Sprawiedliwości kierowanego do Prezesa Rady Ministrów (z 23 sierpnia 2021 r.).

(akta kontroli tom 2 str. 113-175; tom 3 str. 82-141;
tom 4 str. 126-209; tom 5 str. 193-200; tom 6 str. 163-171)

Po złożeniu ww. wniosków, Pełnomocnik Prezesa RM - Szef Rządowego Centrum Analiz¹⁰¹ sporządził i przekazał Ministerstwu opinie. W czterech przypadkach początkowo była to opinia pozytywna z uwagami (UD248¹⁰², UD286¹⁰³, UC108¹⁰⁴, UD435¹⁰⁵), a po ich uwzględnieniu – pozytywna. W odniesieniu do projektu UD293¹⁰⁶ Szef RCA wskazał szereg uwag dotyczących zarówno projektu, uzasadnienia oraz OSR, które MS częściowo uwzględniło. Do kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej wydanie ponownej opinii Szefa RCA.

(akta kontroli tom 2 str. 181-2201;
tom 3 str. 158-182; tom 4 str. 210-234; tom 5 str. 202-208; tom 6 str.172-178)

2.1.4. Opracowanie dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji

Do każdego z pięciu badanych projektów ustawy, DSF opracował 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, DSF na wniosek komórek legislacyjnych aktualizował OSR¹⁰⁷.

Analizą rzetelności przeprowadzenia oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM i prezentacji jej wyników, objęto OSR w wersji przekazanej Przewodniczącemu ZdPPR¹⁰⁸. W każdym z badanych przypadków OSR został sporządzony lub zaktualizowany nie w pełni rzetelnie i zgodnie z wymogami Wytocznych OW i KP.

W odniesieniu do projektów UD248 i UD286 powstałych na podstawie OSR do wcześniej procedowanych projektów odpowiednio UD480 i UD145, dokonano aktualizacji ostatnich wersji dokumentów. Aktualizacja dokonana na potrzeby projektu UD286 miała charakter kosmetyczny i objęła część danych statystycznych, dane promulgacyjne aktów prawnych, wielkości grup podmiotów na które oddziałuje projekt oraz wartość skutków jakie wpłyną na sektor finansów publicznych w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian oraz wartość skutków jakie wpłyną na konkurencyjność gospodarki. Natomiast aktualizacja dokonana na potrzeby projektu UD248 była szeroka i objęła praktycznie wszystkie punkty dokumentu.

¹⁰¹Z dniem 21 sierpnia 2021 r., na podstawie art. 29. ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1535), Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów – Szef Centrum Analiz Strategicznych stał się Szefem Rządowego Centrum Analiz. Dalej: Szef RCA.

¹⁰²Opinia z 21 maja 2021 r. znak: CAS.0610.142.2021(4).

¹⁰³Opinia z 6 sierpnia 2021 r. znak: CAS.0610.206.2021(2).

¹⁰⁴Opinia z 23 września 2021 r. znak: RCA.0610.24.2021.RK(3).

¹⁰⁵Opinia z 14 marca 2022 r. znak: RCA.0610.50.2022.RK(2).

¹⁰⁶Opinia z 9 lutego 2021 r. znak: CAS.0610.16.2021(2).

¹⁰⁷W toku procesu legislacyjnego sporządzony pierwotnie OSR zaktualizowano: 6rotnie dla projektów UD248 i UD286, 12rotnie dla projektu UD293, 11rotnie dla projektu UC108 i 5rotnie dla projektu UD435.

¹⁰⁸Punktem odniesienia była zaktualizowana na ostatnim możliwym etapie procesu legislacyjnego wersja OSR. W trzech projektach (UD248, UD286 i UC108) były to wersje OSR do projektów ustaw przekazanych do Sejmu RP oraz wersje przekazane do Stałego Komitetu RM (UD293) i Komisji Cyfryzacji przy KPRM (UD435).

(akta kontroli tom 2 str. 2-18, 107-170; tom 3 str. 9-15, 82-131; tom 4 str. 2-14, 84-87; tom 5 str. 1-11, 179-192; tom 6 str. 2-10, 138-155)

a) Identyfikacja problemu

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

Dla dwóch projektów (UD248 i UD286) w pkt 1 OSR, prawidłowo wskazano problemy wymagające regulacji. W przypadku projektu:

- UD248, problemem było niezapewnienie (mimo dotychczasowych nowelizacji) przez obowiązującą blisko 40-lat ustawę z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁰⁹ wystarczających instrumentów wsparcia procesu resocjalizacji nieletnich, wykazujących przejawy demoralizacji lub dopuszczających się czynów karalnych;
- UD286, problemem była prowadzona na rynku działalność polegająca na udzielaniu pozabankowych pożyczek o charakterze lichwiarskim oraz niewystarczające narzędzia prawne umożliwiające skuteczne zwalczanie tego procederu. Ponadto z końcem czerwca 2021 r. wygasły częściowe rozwiązania o charakterze antylichwiarskim (wprowadzone czasowo w ramach jednej z tzw. tarczy antykryzysowej).

(akta kontroli tom 3 str. 3-4, 104-107; tom 4 str. 3, 137-157)

W odniesieniu do trzech projektów (UD293, UC108 i UD435) problem został nieprecyzyjnie określony (tj. nie przedstawiono w pełni jego istoty) lub zamiast niego określono cel. W przypadku projektu:

- UD293 wykazano, że głównym problemem w jest brak regulacji *"(...) na gruncie obowiązujących obecnie przepisów prawa, brak jest często w praktyce możliwości podjęcia skutecznych działań prawnych w sytuacji np. naruszenia dóbr osobistych lub wykorzystywania fałszywych informacji w celu pomówienia danej osoby, w ramach informacji przekazywanych przy pomocy powszechnych narzędzi wymiany informacji używanych w społeczeństwie informacyjnym, takich jak portale społecznościowe"*. W OSR wskazano również na *"(...) obowiązek zaproponowania skutecznych instrumentów prawnych służących ochronie wolności wypowiedzi, dostępu do prawdziwej informacji oraz ochrony przed dezinformacją"*, jednak nie przedstawiono argumentacji (popartej danymi statystycznymi) świadczącej o rosnącym zjawisku dezinformacji oraz zagrożenia dla wolności wypowiedzi i dostępu do prawdziwej informacji. Przytoczono za to dane statystyczne w zakresie wpływu wybranych spraw cywilnych dotyczących odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych

¹⁰⁹Dz.U. z 2018 r. poz. 969, ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 1 września 2022 r.

- w sądach powszechnych w latach 2015 – 2019, z których nie wynikał jednak fakt wzrostu odszkodowań¹¹⁰ za naruszenie dóbr osobistych¹¹¹;
- UC108, zamiast problemu określono cel, jakim była konieczność stworzenia ustawowych ram prawnych dla funkcjonowania nowego systemu teleinformatycznego Krajowego Rejestru Karnego w wersji 2.0. (zastępującego system w wersji 1.0¹¹²), wdrożenia nowych funkcjonalności systemu oraz implementacji przepisów unijnych dotyczących systemu służącego do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpieczeństwa (system ECRIS-TCN);
 - UD435, nieprecyzyjnie określono problem, jakim była bezprawna windykacja wiarygodności, prowadzona przez przedsiębiorstwa windykacyjne i obejmująca działania pozasądowe i pozaegzekucyjne, zastrzeżone dla komorników sądowych. W OSR wskazano, że „W przestrzeni publicznej i medialnej pojawiają się sygnały o podszywaniu się pod komornika sądowego lub pozorowaniu dokonywania czynności urzędowych organu egzekucyjnego. Niejednokrotnie na stronach internetowych pojawiają się ostrzeżenia przed oszustami, podszywającymi się za komorników” oraz że „W aktualnym stanie prawnym, w toku pozaegzekucyjnej windykacji osoby zobowiązane często pozbawione są możliwości obrony i przeciwdziałania aktywności windykatorów”. W OSR zaprezentowano dane statystyczne za lata 2019 – 2020 m.in. w zakresie gróźb karalnych, uporczywego nękania i wykorzystywania wizerunku oraz zmuszania (obejmujące liczbę wszczętych postępowań, stwierdzonych przestępstw, wykrytych przestępstw oraz skazanych), jednak dane te dotyczyły ogółu spraw, a nie tylko spraw dotyczących windykacji.

(akta kontroli tom 2 str. 9-11, 119-122;

tom 5 str. 3-4, 179; tom 6 str. 4-5, 138-142)

Pracownik z Wydziału OSR uczestniczący w sporządzeniu OSR do projektu UD293¹¹³ wyjaśnił, że przy szczegółowych danych statystycznych za lata 2015-2019, zamieszczono również wykres graficzny obejmujący lata 2007-2019, z którego wynika wzrostowa linia trendu w tym okresie, choć w ostatnich latach zauważalny był spadek rok do roku. Pracownik ten wyjaśnił również, że nie był autorem tego zapisu, jednak w jego opinii problem można było opisać lepiej. Natomiast pracownik Wydziału OSR sporządzający OSR do projektu UC108¹¹⁴ wyjaśnił, że problem nie został opisany wprost ze względu na charakter projektowanej ustawy, obejmującej trzy elementy: budowę nowego systemu KRK 2.0 i jego szczegółowe rozwiązania oraz konieczności implementacji przepisów UE.

W przypadku projektu UD435, zastępca dyrektora DL oświadczyła, że zaprezentowane dane miały przedstawić skalę popełnianych przestępstw. Ze względu na gromadzenie ogólnych danych statystycznych, nie było możliwe wskazanie precyzyjnych danych dotyczących windykacji.

¹¹⁰Przyznawanych na podstawie art. 488 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

¹¹¹Zgodnie z przedstawioną statystyką w 2019 r. w porównaniu do 2015 r. liczba spraw w zakresie zadośćuczynienia za doznane krzywdy spadała (z 9 673 do 6 599 w sądach rejonowych i z 2 763 do 1 392 w sądach okręgowych I instancji oraz z 1 422 do 1 169 w sądach okręgowych II instancji i z 727 do 436 w sądach apelacyjnych) oraz spadała w zakresie zasądzenia sumy pieniężnej na cel społeczny (z 887 do 501 w sądach rejonowych i z 56 do 26 w sądach okręgowych I instancji oraz z 25 do 15 w sądach okręgowych II instancji i z 15 do 7 w sądach apelacyjnych).

¹¹²Wprowadzonego ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2024 r. Nr 50, poz. 276). Ustawa była kilkakrotnie zmieniana. Dalej: ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym.

¹¹³Spośród łącznie trzech pracowników Wydziału OSR uczestniczących w procesie sporządzenia i aktualizacji OSR do projektu UD286, w trakcie kontroli NIK zatrudniony był nadal jeden pracownik, który udzielił niniejszych wyjaśnień.

¹¹⁴Pracownik ten był jedyną osobą sporządzającą i aktualizującą OSR.

(akta kontroli tom 1 str. 512-513; tom 2 str. 21-22; tom 5 str. 566-567)

W OSR do projektu UD293 nie zamieszczono istotnej z punktu widzenia proponowanych rozwiązań informacji o równolegle prowadzonych pracach nad projektem Aktu o Usługach Cyfrowych¹¹⁵ pomimo, że projekt ten w części pokrywał się z procedowanym projektem. Informację taką zamieszczono w OSR w wyniku uwag złożonych przez m.in. Szefa RCA (na etapie rozpatrywania wniosku o wpisanie wniosku do WPL RM) i koordynatora OSR (na etapie uzgodnień międzyresortowych).

Pracownik Wydziału OSR uczestniczący w aktualizacji OSR, nie potrafił wyjaśnić przyczyn niezamieszczenia wcześniej w OSR takiej informacji.

(akta kontroli tom 2, str. 24-25, 119-122)

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.

Celem opisanym w pkt 2 OSR do wszystkich badanych projektów, było wprowadzenie w życie regulacji w nich zawartych. W czterech projektach (UD248, UD293, UC108 i UD435) w pkt 2 OSR nie wskazano innych rozwiązań (w tym pozalegisacyjnych). Wyniki analizy w OSR dotyczyły wyłącznie jednego rozwiązania legislacyjnego, leżącego w kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

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

Z wyjaśnień pracowników Wydziału OSR wynika, że nie posiadali wiedzy o innych możliwych wariantach lub zakładali, że nie było możliwości zaproponowania innych rozwiązań. Pracownik sporządzający OSR do projektu UC108 nie pamiętał, dlaczego nie rozważano kolejnej nowelizacji ustawy z dnia 24 maja 2000 r.

(akta kontroli tom 2 str. 11, 22, 122-130; tom 3 str. 4, 107-110; tom 4 str. 4, 157-178; tom 5 str. 4-5, 179-186, 567; tom 6 str. 142-147)

c) Rozwiązanie problemu w innych krajach

Wytoczne OW i KP (pkt 3.4.) określają, że dokonując analizy problemu należy, zweryfikować czy problem ten nie wystąpił w innych krajach o podobnej kulturze oraz systemie prawnym oraz czy nie został z powodzeniem rozwiązany. W celu

¹¹⁵Projekt wprowadzał jednolite w całej UE zasady komunikacji platform internetowych z użytkownikami, ramy prawne dla ustanawiania przez dostawców platform internetowych wewnętrznych systemów rozpatrywania skarg.

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

W czterech badanych projektach (UD248, UD286, UD293 i UC108) w pkt 3 OSR opisano rozwiązania zastosowane w innych krajach, podając przykłady z dwóch (UC108), trzech (UD293), siedmiu (UD286) i dziewięciu państw (UD248) z UE oraz spoza UE.

Pracownik Wydziału sporządzający OSR do projektu UC108 wyjaśnił, że MS wystąpiło do Ministerstw Sprawiedliwości trzech państw Francji, Hiszpanii i Portugalii, jednak odpowiedź otrzymało jedynie z Ministerstwa Sprawiedliwości w Hiszpanii. Natomiast informacje na temat rozwiązań w Portugalii pozyskano ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości tego kraju¹¹⁶.

(akta kontroli tom 2 str. 11, 130-131, tom 3 str. 4, 110-111;
tom 4 str. 4, 178-183; tom 5 str. 4, 168, 186-187)

W odniesieniu do projektu UD435 w OSR wskazano, że „*Z uwagi na szczegółowość regulacji odstąpiono od analizy prawnoporównawczej projektu na tle innych państw*”. Dane opisujące rozwiązania w czterech krajach UE, uzupełniono przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji i opiniowania.

Zastępca Dyrektor DL, nie potrafiła wyjaśnić przyczyn odstąpienia od analizy prawnoporównawczej projektu na tle innych państw.

(akta kontroli tom 1 str. 513; tom 6 str. 5, 147)

d) Określenie grupy interesariuszy

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

W każdym z badanych projektów w pkt 4 OSR wskazano podmioty nim objęte, oszacowaną wielkość wraz ze źródłem danych oraz opis oddziaływania projektu na daną grupę. Jednak w dwóch projektach (UD248 i UD286) nie wskazano wszystkich takich podmiotów.

(akta kontroli tom 2 str. 132-135;
tom 3 str. 111-112; tom 4 str. 183-186; tom 5 str. 187-188; tom 6 str. 147-150)

W przypadku projektu UD248 w OSR nie wskazano jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁷, pomimo że projekt przewidywał obowiązek umożliwienia przez jst nieletnim wykonywania prac społecznych. Uwaga zgłoszona przez Ministra Finansów na etapie uzgodnień międzyresortowych uwzględniono.

Zastępca Dyrektor DL nie wyjaśniła powodów braku tego rodzaju podmiotów. Oświadczyła, że w wyniku zgłoszonych uwag, OSR został zaktualizowany o brakujące dane.

(akta kontroli tom 1 str. 507; tom 4 str. 3, 183-186)

W OSR do projektu UD286 nie wskazano Prezesa RM oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, pomimo że projekt przewidywał obowiązek sporządzenia przez nich aktów wykonawczych do ustawy. Rozporządzenia, które miał wydać Prezes RM dotyczyły wyznaczenia terminów, wysokości i sposobu obliczania opłat na pokrycie kosztów nadzoru oraz sposobów i terminów rozliczania należności z tytułu nadzoru i wzoru informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, natomiast rozporządzenie ministra właściwego do spraw instytucji finansowych dotyczyło określenia szczegółowego zakresu,

¹¹⁶Tj. www.justica.gov.pt.

¹¹⁷Dalej: jst.

formy i terminów przekazywania informacji przez instytucje pożyczkowe do Komisji Nadzoru Finansowego¹¹⁸.

OSR zostało uzupełnione w powyższym zakresie na etapie rozpatrywania projektu przez RM (w ramach prac legislacyjnych pominięto etap uzgodnień, konsultacji i opiniowania).

Zastępca Dyrektora DL oświadczyła, że OSR został uzupełniony o takie dane na późniejszym etapie prac legislacyjnych.

(akta kontroli tom 1 str. 509; tom 3 str. 11-112)

e) Zakres, czas trwania i podsumowanie wyników konsultacji publicznych

Zgodnie z wymogami Wytycznych OW i KP (pkt 3.7.) w OSR należy podać informacje o planowanych i przeprowadzonych konsultacjach i opiniowaniu, w szczególności uwzględniając m.in. informację o podmiotach, z którymi projekt będzie konsultowany, terminy planowanych konsultacji publicznych, uzasadnienie wyboru zastosowanego mechanizmu (metody¹¹⁹) przeprowadzania konsultacji oraz doboru podmiotów biorących w nich udział. Po zakończeniu konsultacji należy dokonać aktualizacji informacji przebiegu konsultacji, w tym wskazać podmioty, które zgłosiły uwagi oraz czego one dotyczyły.

W każdym z badanych projektów w pkt 5 OSR nie podano informacji o planowanym zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w szczególności przeprowadzenia prekonsultacji oraz planowanych terminów przeprowadzenia konsultacji publicznych oraz podmiotów wytypowanych do uczestnictwa w nich.

W czterech przypadkach (UD248, UD293, UC108 i UD435) w pkt 5 OSR podano zdawkowe informacje o planowanych konsultacjach publicznych obejmujące zamiar udostępnienia projektu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL oraz na BIP na stronie MS. W przypadku projektu UD239 w OSR błędnie wskazano, że na ww. stronach zostanie udostępniony „projekt rozporządzenia”, a nie faktycznie procedowany projekt ustawy. Do końca prac legislacyjnych nie dokonano korekty tego zapisu.

W OSR do projektu UD286 (z lipca 2021 r.) pozostawiono zapis odnoszący się do przeprowadzonych wcześniej konsultacji publicznych do projektu UD145 (w grudniu 2016 r. oraz lutym 2019 r.), informujący o zamieszczeniu projektu na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL oraz na BIP na stronie MS, przy czym projekt ustawy UD286 faktycznie został zamieszczony na ww. stronach dopiero w listopadzie 2021 r.

(akta kontroli tom 2 str. 135;
tom 3 str. 112; tom 4 str. 186; tom 5 str. 188; tom 6 str. 150)

Z wyjaśnień pracowników Wydziału OSR oraz oświadczenia zastępcy Dyrektora DL wynika, że Wydział OSR nie prowadził konsultacji publicznych. Za przeprowadzenie tego etapu odpowiadały komórki legislacyjne, dlatego też informacje o zakresie, czasie trwania i podsumowania wyników konsultacji pozostawiano im do uzupełnienia. Komórki legislacyjne wybierały również podmioty uczestniczące w konsultacjach publicznych.

(akta kontroli tom 1 str. 509, 513; tom 2 str. 22-23; tom 5 str. 567-568)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień i oświadczenia zastępcy Dyrektora DL należy podkreślić, że zadanie opracowania OSR (kompletnego dokumentu) wynika wprost z zarządzeń z 2015 r. i 2021 r. i przypisane jest do DSF (komórki w strukturze, której do 30 czerwca 2024 r. znajdował się Wydział OSR). DSF mógł

¹¹⁸Dalej: KNF.

¹¹⁹Tj. konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line, pozostałe formy konsultacji pisemnych, spotkanie konsultacyjne, spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych, wysłuchanie publiczne.

występować do różnych komórek MS o niezbędne informacje. NIK nie kwestionuje faktu przeprowadzania konsultacji publicznych przez komórki legislacyjne, jednak obowiązek pozyskania niezbędnych do OSR informacji związanych z tym etapem (obejmujących planowanie i wykonanie) należał do DSF. W związku z tym stosowane rozwiązanie uzupełniania informacji w tym zakresie przez komórkę legislacyjną, nie może stanowić usprawiedliwienia dla DSF w przypadku braku zamieszczenia przez komórkę legislacyjną wymaganych informacji lub popełnionych błędów.

W toku prac legislacyjnych, OSR do dwóch projektów (UC108 i UD435) uzupełniono, wskazując podmioty planowane do udziału w konsultacjach i opiniowaniu oraz wskazując czas ich trwania (UC108).

Po przeprowadzeniu konsultacji publicznych, jedynie w przypadku projektu UD248 zaktualizowano OSR, wskazując podmioty uczestniczące i zgłaszające uwagi oraz krótki opis uwag. W trzech projektach (UD286, UC108 i UD435) w OSR pozostawiono uprzednie zapisy. Natomiast w przypadku projektu UD239, w wyniku uwagi zgłoszonej przez Szefa RCA, OSR uzupełniono o zapis, że *„Dostrzega się konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji publicznych przedłożonego projektu ustawy w sposób rzetelny i uporządkowany. W związku z tym konsultacje publiczne zostaną przeprowadzone przy poszanowaniu zasady faktycznej gotowości uwzględnienia wpływu wyników konsultacji na ostateczne brzmienie projektu.”*

(akta kontroli tom 2 str. 189, 219, 490;
tom 4 str. 576-577; tom 5 str. 519-520; tom 6 str. 430-431)

Pracownik Wydziału OSR nie potrafił wyjaśnić przyczyn braku aktualizacji OSR do projektu UD293 po przeprowadzonych konsultacjach publicznych.

(akta kontroli tom 2 str. 23)

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

(akta kontroli tom 3 str. 112, 379)

f) 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 (UD248, UD286, UD293 i UC108) w pkt 6 OSR przedstawiono kalkulacje skutków regulacji w okresie 10 lat od ich wejścia w życie i w wpływie na sektor finansów publicznych. Pomimo zamieszczenia ww. danych w poszczególnych OSR nie uwzględniono wszystkich elementów wynikających z projektów lub uwzględniono je nie w pełnym zakresie.

(akta kontroli tom 2 str. 12-13, 135-138; tom 3 str. 5-6, 112-118;
tom 4 str. 5, 186-195; tom 5 str. 12-13, 189-190)

W przypadku projektu UD248 nie wykazano i nie omówiono kosztów dla jednostek samorządu terytorialnego, pomimo że są one odpowiedzialne za prowadzenie Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych.

W kolejnych etapach procesu legislacyjnego zaktualizowano opis OSR wskazując, że „(...) ewentualne zmiany w organizacji MOW (np. likwidacja części szkół/placówek, redukcja kadry pedagogicznej) wymagają czasu i stanowić będą dodatkowe obciążenie (np. odprawy dla zwalnianych nauczycieli). Np. zmiany kadrowe i strukturalne będą możliwe do przeprowadzenia przez organy prowadzące MOW będące jednostkami samorządu terytorialnego najwcześniej od września 2023 r.”.

Zastępca Dyrektora DL oświadczyła, że nie posiada informacji o przyczynach nieuwzględnienia we wcześniejszej wersji OSR informacji o kosztach jst.

(akta kontroli tom 1 str. 508; tom 4 str. 186, 579)

Projekt UD286 zakładał zmianę maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego wyliczanych według wzoru wskazanego w art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹²⁰. Wartości odpowiednio 25% (koszty niezależne od okresu kredytowania) i 30% (koszty uzależnione od okresu kredytowania) zastąpione zostały wartościami 15% i 6%. Natomiast projekt w wersji przekazanej do Sejmu RP przewidywał zmianę tych wartości odpowiednio na 10% i 10%. Ww. informacje zostały uwzględnione w pkt 6 OSR, jednak nie uzasadniono przyjętych wartości.

Na pytanie o założenia i sposób dokonania ustaleń ww. wartości oraz o przyczyn zmiany tych wartości (tj. z 15% na 10% oraz z 6% na 10%), Dyrektor Generalny MS oświadczył, że na podstawie dostępnej w MS dokumentacji udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie nie jest możliwe.

(akta kontroli tom 1 str. 497; tom 3 str. 108, 112-118, 373, 379-387)

W projekcie UD239 za naruszenie określonych obowiązków, przewidziano możliwość nakładana (przez Radę Wolności Słowa) na usługodawcę portali społecznościowych posiadającego co najmniej 1 mln zarejestrowanych użytkowników, kary w przedziale od 50 000 do 50 000 000 złotych Ponadto przewidziano opłatę sądową w sprawach cywilnych dochodzonych w postępowaniu o ochronę dóbr osobistych przeciwko osobom o nieustalonej tożsamości w wysokości 1,0 tys. zł. W OSR nie zamieszczono informacji na jakiej podstawie określono poziom 1 mln użytkowników oraz sposób wyliczenia przedziału kary oraz opłaty sądowej. W trakcie kolejnych etapów prac legislacyjnych w powyższym zakresie zgłaszano uwagi, na które MS odpowiedziało i wyjaśniło przyjęte wartości. Informacji z tym związanych jednak nie zamieszczono w OSR.

Ponadto pomimo, skalkulowania wydatków z budżetu państwa (16,44 mln zł) oraz zamieszczenia w OSR informacji, że „Projekt wpłynie na zmianę wydatków i dochodów sektora finansów publicznych”, to nie podano źródła ich finansowania. W skalkulowanych kosztach nie uwzględniono również wszystkich kosztów, tj. kosztów funkcjonowania i obsługi administracyjnej Rady Wolności Słowa¹²¹.

¹²⁰Dz.U. z 2024 r., poz. 512, ze zm.

¹²¹Tj. kosztów obejmujących m.in. zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług pocztowych, gospodarczych, prawniczych, ekspertyz, telekomunikacyjnych, najem pomieszczeń biurowych wraz z kosztami ich utrzymania

Ponadto w OSR, pomimo uwzględnienia wynagrodzeń dla 15 nowych etatów¹²² nie wskazano dokładnego źródła finansowania etatów oraz nie zamieszczono wyliczeń z tym związanych. DSF dopiero w grudniu 2021 r. (tj. blisko rok po złożeniu wniosku o wpisanie projektu do WPL RM), w wyniku zgłoszonych uwag w trakcie uzgodnień międzyresortowych, wystąpił do komórki finansowej MS o oszacowanie kosztów projektowanej regulacji i wskazanie źródeł finansowania.

Pracownik Wydziału OSR wyjaśnił, że w przekazanych przez z UKE (organ, który wówczas był wskazany do obsługi Rady Wolności Słowa) informacjach, na podstawie m.in. których sporządzono ten punkt, mogło nie być wyszczególnionych ww. kosztów. Informacje w tym zakresie zostały uzupełnione na późniejszym etapie.

W wyniku pozyskania ww. informacji oraz od KRRiT (podmiot ten zastąpił wcześniej proponowany UKE) w OSR zachowano 15 etatów przewidzianych dla Rady Wolności Słowa oraz dodatkowo przewidziano zwiększenie zatrudnienia w sądach powszechnych o 100 etatów. Tym samym łączne wydatki z budżetu państwa związane z wprowadzeniem regulacji wzrosły o 30,07 mln zł (do 46,51 mln zł). (akta kontroli tom 2 str. 23, 135-138, 669-673, 698-718)

W odniesieniu do projektu UC108 w OSR nie zamieszczono uzasadnienia i wyliczeń skalkulowanych kosztów, wskazując źródło finansowania, tj. Europejski Fundusz Społeczny (85,28%) oraz budżet państwa (15,72%), bez określenia szczegółowych klasyfikacji budżetowej. W OSR nie określono również oszczędności związanych z wprowadzaną regulacją i wynikających np. ze zautomatyzowania procesu wydania zaświadczeń dla osób fizycznych, przedsiębiorców oraz organów administracji publicznej.

Pracownik Wydziału OSR wyjaśnił, że w OSR umieszczono dane otrzymane z komórki merytorycznej oraz z Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych. Ponadto na etapie przygotowania pierwszej wersji OSR nie były znane jakiegokolwiek oszczędności związane z wprowadzanymi rozwiązaniami.

W OSR nie uwzględniono konieczności dostosowania automatycznego systemu identyfikacji daktyloskopijnej AFIS (stosowanego przez policję) do systemu KRK oraz nie określono skutków finansowych z tym związanych. Na konieczność dostosowania dwóch systemów (AFIS i KRK) zwrócił uwagę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w toku uzgodnień międzyresortowych. W wyniku tej uwagi na kolejnych etapach prac legislacyjnych określono koszty wytworzenia konwertera w wysokości 1 mln zł. Z uwagi na brak zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na ich pokrycie, MS podjęło decyzję o pokryciu takich kosztów z własnego budżetu.

Pracownik Wydziału OSR nie potrafiła wyjaśnić przyczyn nieuwzględnienia w OSR kosztów związanych z dostosowaniem dwóch systemów.

(akta kontroli tom 5 str. 189, 568-569)

W odniesieniu do projektu UD435 w pkt 6 OSR nie podano żadnej kalkulacji skutków wejścia w życie regulacji dla sektora finansów publicznych, w tym nie określono potrzeb etatowych, wyposażenia stanowisk pracy, systemów teleinformatycznych oraz kosztów bieżącej działalności KNF i ministra ds. gospodarki, niezbędnych do zapewnienia należytego nadzoru nad działalnością sektora windykacji; nie omówiono wpływu proponowanych zmian na sądownictwo powszechne poza wskazaniem potencjalnie zwiększonego wpływu spraw karnych; nie podano szacunkowego wpływu

¹²²W przyjętych do obliczenia założeń, w wyliczeniu kosztów uwzględniono wynagrodzenia dla przewodniczącego Rady Wolności Słowa (w randze Sekretarza) oraz czterech członków (w randze podsekretarza stanu) oraz zwiększenie o 10 etatów obsługi Rady.

proponowanych zmian na sądownictwo powszechne i jego niezbędną etatyzację oraz nie przedstawiono analizy potencjalnego wpływu proponowanych rozwiązań na działalność komorników sądowych.

Zastępca Dyrektor DL oświadczyła nie potrafi wyjaśnić niezamieszczenie w OSR danych w powyższym zakresie. Dodała, że w OSR wskazano, że na „*obecnym etapie prac nie jest możliwe jednoznaczne określenie dochodów oraz wydatków jakie zostaną poniesione przez budżet państwa. (...) oraz „nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie skali wzmocnienia etatowego niezbędnego do obsługi postępowań prowadzonych przed KNF oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki”*”.

(akta kontroli tom 1 str. 513-514, tom 6 str. 150-151)

Odnosząc się do powyższego oświadczenia, należy wskazać, że zamieszczenie powyższych zapisów w OSR, zdaniem NIK świadczy o nieprawidłowym dokonaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektu i nie może stanowić usprawiedliwienia niemożności dokonania ustaleń w powyższym zakresie na etapie składania wniosku o dokonanie wpisu projektu do WPL RM.

W przypadku trzech badanych projektów oszacowano wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorczości (UD286) oraz na sytuację rodziny (UD248 i UD239), a skutki opisano w pkt 7 OSR.

W przypadku projektu UD248 w OSR zamieszczono zapis „*Utworzenie dodatkowego 0,5 etatu niezbędnego do obsługi kancelaryjnej komisji do spraw środka leczniczego dla nieletnich przełoży się na wzrost dochodów obywateli o ok. 18,4 tys. zł rocznie*”, nie wyjaśniając relacji pomiędzy tymi kwestiami oraz nie wskazując sposobu wyliczenia kwoty stanowiącej dochód obywateli. W kolejnych wersjach OSR zapis ten został usunięty.

Zastępca Dyrektora OSR oświadczyła, że w dostępnych materiałach nie znaleziono informacji na podstawie, których dokonano takiego wyliczenia.

(akta kontroli tom 1 str. 508; tom 2 str. 136-138; tom 4 str. 195, 583)

W odniesieniu do projektu UC108 i UD435 w OSR nie podano żadnych wartości skutków regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości.

(akta kontroli tom 5 str. 189-190; tom 6 str. 151)

W przypadku projektu UD435, pomimo że określono wymogi dla podmiotów chcących prowadzić działalność windykacyjną tj. m.in. posiadanie kapitału zakładowego w wysokości 20,0 mln zł oraz formę prawną prowadzonej działalności tj. spółkę akcyjną, to w OSR nie dokonano kalkulacji kosztów przedsiębiorców oraz nie uzasadniono przyjętej wartości 20,0 mln zł oraz nie podano powodów wskazania spółki akcyjnej, jako wyłącznej formy prowadzenia działalności windykacyjnej. Ponadto w OSR zawarto informację, że „*Zwiększenie bezpieczeństwa finansowego dłużników nastąpi poprzez uregulowanie działalności firm windykacyjnych*”, nie uzasadniając zależności pomiędzy tymi kwestiami oraz nie wskazując rozwiązań, dzięki którym bezpieczeństwo to miałyby się zwiększyć.

Z oświadczenia zastępcy Dyrektora DL wynika, że projekt obejmował dotychczas nieuregulowany rynek, w zakresie zapewnienia przejrzystości zasad funkcjonowania oraz kontroli organów państwa nad tym obszarem działalności. Ponadto Zastępca Dyrektora DL wskazała na brak możliwości zebrania informacji od przedsiębiorstw windykacyjnych, co uniemożliwiło określenie ich kosztów dostosowania do wymogów regulacji. Zastępca Dyrektora DL oświadczyła również, że podmioty nie muszą być zainteresowane współpracą i udzielaniem informacji z zakresu tajemnicy przedsiębiorstwa, szczególnie jeśli działania ustawodawcy mogą skutkować ograniczeniem form wykonywania tej działalności.

Dyrektor Generalny MS oświadczył, że z materiałów zgromadzonych w systemie EZD nie ma możliwości stwierdzenia czym kierowano się przy ustaleniu kapitału zakładowego w wysokości 20 mln zł. W materiałach brak jest załączonych jakichkolwiek analiz, na podstawie, których dokonano ustalenia takiej wysokości kapitału. (akta kontroli tom 1 str. 498-499, 514; tom 6 str. 151)

W toku kolejnych etapów legislacyjnych dokonano zmiany wymogów co do podmiotów prowadzących działalność windykacyjną i zmniejszono wartość wymaganego kapitału zakładowego, pierwotnie do 5,0 mln zł (na etapie uzgodnień, konsultacji i opiniowania), a następnie do 1,0 mln zł (na etapie Komisji RM do spraw Cyfryzacji). Ponadto prócz spółki akcyjnej uwzględniono również inną formę prowadzenia takiej działalności tj. spółkę z o.o. (na etapie Komisji RM do spraw Cyfryzacji). Fakt zmniejszenia wymogów zakresie posiadanego kapitału zakładowego z 20,0 mln zł do 1,0 mln zł, tj. aż o 2 tys. %, świadczy o nierzetelnie dokonanej oceny skutków społeczno-gospodarczych w tym zakresie. (akta kontroli tom 6 str. 344, 435)

W badanych projektach w pkt 9 OSR wskazano, że projektowane regulacje nie oddziałują (UD248, UD286, UC108 UD435) lub nie oddziałują w sposób znaczący (UD293) na rynek pracy, pomimo że z wyjątkiem projektu UC108, zaproponowane rozwiązania, w różny sposób, jednak wpływały ten rynek.

Pomimo, że w OSR do projektu UD248 w pkt 6 zawarto informację, że ewentualne zmiany w organizacji Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych obejmujące m.in. likwidację części szkół i redukcję kadry pedagogicznej będą stanowić dodatkowe obciążenie związane z odprawami dla zwalnianych nauczycieli, to nie uwzględniono takich zwolnień w zapisach dotyczących rynku pracy.

Projekt UD286 zawierał rozwiązanie nakładające na KNF dodatkowe obciążenie w postaci prowadzenia nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi i wymagał uwzględnienia dodatkowych etatów dla tego podmiotu. Za sprawowanie takiego nadzoru przewidziano obciążenie instytucji pożyczkowych opłatami na pokrycie wydatków stanowiących koszty działalności KNF. W wyniku zgłoszenia uwag w trakcie uzgodnień, zaktualizowano zapis OSR na *„Projektowane przepisy dotyczące opłat za sprawowanie nadzoru, mogłyby się przełożyć na utworzenie nowych etatów w KNF”*.

Zastępca Dyrektora DL oświadczyła, że zaktualizowane informacje nie określały utworzenia nowych etatów, a jedynie wskazywały na taką możliwość.

Odnosząc się powyższego oświadczenia, należy wskazać, że zapis w pierwotnej wersji OSR nie zawierał informacji o możliwości utworzenia etatów w KNF, choć podmiot ten od początku był przewidziany do sprawowania nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi.

Projekt UD293 przewidywał rozwiązanie związane z rozpatrywaniem przez sądy powszechne tzw. ślepych pozwów. Rozwiązanie to zwiększało pracochłonność sądów i wymagało zwiększenia zatrudnienia. Powyższe zmiany po etapie uzgodnień, konsultacji i opiniowania zostały uwzględnione w OSR, a zapis zmieniono na *„Projekt przewiduje zwiększenie zatrudnienia w sądach powszechnych o 100 etatów i w Radzie Wolności Słowa o 15 etatów”*.

Pracownik Wydziału OSR wyjaśnił, że na ówczesnym etapie nie przewidywano zwiększenia etatów w sądach. (akta kontroli tom 2 str. 24, 139, 673; tom 3 str. 119, 388; tom 4 str. 196; tom 5 str. 190; tom 6 str. 153, 442)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy podkreślić, że procedowany projekt choć był zmieniany, to jednak zmiany te nie dotyczyły rozwiązań dotyczących rozpatrywania przez sąd tzw. ślepych pozwów. Rozwiązanie to było

od początku przewidziane w projekcie. Nieuwzględnienie w OSR 100 etatów w sądach powszechnych od pierwszych jego wersji, stanowi potwierdzenie nierzetelnie dokonanej oceny skutków społeczno-gospodarczych.

W OSR do projektu UD435 zapisano, że część z 64 podmiotów które będą musiały podwyższyć kapitał zakładowy do 20 mln zł, może zakończyć działalność windykacyjną oraz że windykatorzy będą musieli uzyskać licencję i wpis do rejestru windykatorów (pkt 7). Niemożność spełnienia przez podmioty prowadzące działalność windykacyjną i windykatorów określonych wymagań, wiąże się z brakiem możliwości prowadzenia przez nich takiej działalności. Tym samym ograniczony zostanie krąg podmiotów i osób, które będą mogły prowadzić taką działalność i wykonywać zawód windykatora. W wyniku zgłoszonych uwag dokonano aktualizacji OSR w tym zakresie.

Zastępca Dyrektora DL oświadczyła, że prawdopodobnie w toku prac legislacyjnych dostrzeżono brak takich informacji, dlatego OSR został zaktualizowany na późniejszym etapie prac.

(akta kontroli tom 1 str. 515; tom 6 str. 152-153, 435)

g) Określenie planu ewaluacji

Zgodnie z Wytycznymi OW i KP (pkt 3.2. i 3.11.) należy opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie efektów wdrożenia (opisanych w pkt 2 OSR), które w miarę możliwości powinny być sformułowane w sposób konkretny, mierzalny i określony w czasie, zgodne z zasadą SMART. Jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników (z uwagi na zakres lub charakter projektu), należy to opisać. 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 (UD248, UD286, UD293 i UD435) w pkt 12 OSR wskazano mierniki (od 4 do 8 pozycji) w oparciu, o które zaplanowano dokonanie ewaluacji efektów ustawy. Do mierników nie określono jednak wartości docelowych pozwalających stwierdzić czy zakładana interwencja poprzez wprowadzenie regulacji, okazała się skuteczna czy nie. W trzech projektach (UD286, UD293 i UD435) określono również okres od 2 do 4 lat od wejścia ustaw w życie po upływie, którego mogłaby nastąpić ewaluacja.

W odniesieniu do projektu UD293 w toku prac legislacyjnych rozszerzono katalog mierników planowanych do wykorzystania w ewaluacji projektu, z 6 do 8. Dwa nowe mierniki dotyczyły obszaru pracy Rady Wolności Słowa, wcześniej nieuwzględnionego OSR.

W przypadku projektu UC108 nie określono mierników ewaluacji efektów ustawy. Mierniki (10 pozycji również bez wartości docelowych) zostały ustalone, a OSR zaktualizowany przed rozpoczęciem etapu uzgodnień, konsultacji i opiniowania.

Pracownik Wydziału OSR sporządzający UC108 wyjaśnił, że początkowo nie zaplanowano ewaluacji tego projektu w ogóle, stąd nie określono mierników. Pracownik Wydziału OSR uczestniczący w aktualizacji OSR do projektu UD293 wyjaśnił, że nie potrafi odpowiedzieć, dlaczego nie określono wartości do mierników. Wyjaśnił również, że być może trudno było je określić.

Zastępca Dyrektora DL oświadczyła, że z instrukcji formularza OSR nie wynika obligatoryjność wskazania oczekiwanych wartości. Z uwagi na charakter projektów UD248, UD286 i UD435 nie wydawało się zasadnym wskazanie określonych wartości.

Odnosząc się do oświadczenia Zastępcy Dyrektora DL, należy podkreślić, że wskazanie samych mierników do wykorzystania w ewaluacji projektów tj. np.: liczba nieletnich, wobec których orzeczono środek wychowawczy w odniesieniu do ogólnej liczby nieletnich (UD248); osoby fizyczne korzystające z usług firm pożyczkowych czy liczba instytucji pożyczkowych (UD286); liczba spraw wpływających do sądów dot. ochrony dóbr osobistych, roszczeń wynikających z prawa prasowego, odszkodowań za naruszenie dóbr osobistych, roszczeń pieniężnych z tytułu naruszenia dóbr osobistych (UD283); średni czas oczekiwania na odpowiedź z Krajowego Rejestru Karnego (UC108); liczba decyzji dotyczących wydania, odmowy wydania i cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności windykacyjnej czy liczba decyzji dotyczących wydania, odmowy wydania i cofnięcia licencji windykatora (UD435) bez określenia zakładanych poziomów wzrostu czy spadku lub też osiągnięcia docelowych wartości, nie pozwoli na dokonanie oceny stopnia skuteczności wprowadzonych regulacji jedynie w oparciu o dane ustalone na określony czas. Określenie dla mierników wartości, w tym bazowych (wyjściowych) oraz docelowych pozwoli w trakcie ich monitorowania na systematyczną ocenę, czy funkcjonowanie regulacji, zgodnie z założeniami prowadzi do osiągania zakładanych celów, a na etapie ewaluacji, na stwierdzenie czy założone cele zostały osiągnięte. Zgodnie z Wytycznymi OW i KP w pkt 5 OSR ex-post (dokument podsumowujący dokonanie ewaluacji) należy wskazać wartość mierników wskazanych w OSR oraz procentowo określić stopień ich realizacji. Jeśli jednak w OSR nie przyjęto wartości dla mierników lub gdy specyfika ustawy uniemożliwiła zastosowanie mierników i ewaluację, należy to w tym miejscu opisać. W związku z powyższym, chcąc dokonać w przyszłości rzetelnej ewaluacji efektów ustawy, określenie dla mierników wartości bazowych (wyjściowych) oraz docelowych jest uzasadnione i niezbędne.

(akta kontroli tom 1 str. 508, 510, 515; tom 2 str. 24, 139-140; tom 3, str. 119; tom 4 str. 583-584; tom 5 str. 191, 530-531, 567; tom 6 str. 154)

2.1.5. Opinia koordynatora OSR

Stosownie do § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM Ministerstwo przekazało¹²³ cztery projekty (UD248, UD293, UC108 i UD435) do koordynatora OSR przy KPRM w celu ich opiniowania. W przypadku projektu UD286 nie skierowano go do koordynatora OSR, ponieważ zastosowano tryb odrębny i pominięto etap uzgodnień międzyresortowych¹²⁴.

Koordynator OSR przedstawił swoje stanowisko do OSR do trzech projektów (UD248, UD293 i UD435). W przypadku projektu UC108 koordynator nie przedstawił swojego stanowiska, co zgodnie ze § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM było równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej.

(akta kontroli tom 2 str. 223-225; tom 4 str. 242-245; tom 5 str. 237-239; tom 6 str. 229-230)

W wyniku opiniowania trzech projektów, koordynator OSR rekomendował o uwzględnienie w OSR:

- do projektu UD248¹²⁵: oszacowanie skali zmniejszenia przychodów podmiotów prowadzących młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz przeanalizowanie możliwości ograniczenia wydatków przez te jednostki w związku z mniejszą liczbą podopiecznych (pkt 6 OSR).

¹²³Na etapie uzgodnień międzyresortowych.

¹²⁴Konieczność uzyskania opinii koordynatora OSR występuje w sytuacji, gdy projekt aktu normatywnego ma być skierowany do dalszych działań takich jak uzgodnienia, konsultacje czy opiniowanie. Jeśli projekt nie jest kierowany do tych działań, wówczas nie ma obowiązku wystąpienia o opinię koordynatora OSR.

¹²⁵Do OSR w wersji z 20 lipca 2021 r.

Uwaga nie została uwzględniona, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa¹²⁶ podanie skali ograniczenia wydatków przez młodzieżowe ośrodki wychowawcze w związku z zakładanym zmniejszeniem liczby podopiecznych nie jest możliwe. W ocenie Ministerstwa taki efekt z pewnością nastąpi, jako konsekwencja zredukowania stanu kadry.

(akta kontroli tom 4 str. 361)

- do projektu UD293¹²⁷: uzupełnienie przedstawionej logiki interwencji o szczegółową analizę przepisów polskiego prawa i praktykę organów państwa uniemożliwiających lub istotnie utrudniających przeciwdziałanie i walkę z negatywnymi zjawiskami w serwisach społecznościowych (pkt 1 OSR); rozszerzenie argumentacji związanej z podleganiem przez podmioty świadczące usługę internetowych serwisów społecznościowych polskiej jurysdykcji oraz uznania użytkowników serwisów społecznościowych, nie tylko osób fizycznych, za konsumentów (pkt 1 i 2 OSR); szczegółowe omówienie kwestii kontroli sądowej wobec działań podejmowanych przez usługodawców w ramach wewnętrznej procedury kontrolnej oraz działań organów i instrumentów prawnych przewidzianych w ustawie (pkt 2, 4 i 6 OSR); przedstawienie aktualnego stanu prac i debaty publicznej w regulowanym obszarze na poziomie UE, również w zakresie jaki dotyczy projektu unijnego rozporządzenia Aktu o Usługach Cyfrowych, poprzez wskazanie, dlaczego proponowane w projekcie aktu unijnego rozwiązania są niewystarczające z polskiego punktu widzenia oraz czy rozwiązania przewidziane w proponowanej ustawie nie będą sprzeczne z projektowanym prawem wspólnotowym (pkt 3 OSR); szczegółowe uzasadnienie oszacowania przewidywanych kosztów, w szczególności zwiększenia etatyzacji Urzędu Komunikacji Elektronicznej, np. o analizę obciążenia pracą Rady Wolności Słowa oraz pracowników UKE ją obsługujących, weryfikację założonych kosztów zatrudnienia nowych pracowników w świetle przeciętnego wynagrodzenia w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej¹²⁸ w 2020 r. (pkt 6 OSR); przedstawienie prognozy zwiększenia liczby spraw wpływających do sądów powszechnych związanych w wprowadzeniem procedury cywilnej dot. ochrony dóbr osobistych przeciwko osobom o nieustalonej tożsamości oraz oszacowanie kosztów z tym związanych (pkt 6 OSR); oszacowanie kosztów prowadzących internetowe serwisy społecznościowe związane z nakładanymi na nich obowiązkami (tj. przechowywanie przez okres 12 miesięcy danych dotyczących działania użytkowników portalu, powołanie przedstawiciela krajowego, prowadzenie szkoleń w języku polskim oraz obowiązkami sprawozdawczymi) i przedstawienie ich na tle przychodów z działalności w Polsce (pkt 7 OSR).

Powyższe uwagi koordynatora OSR, z wyjątkiem uwagi dotyczącej pracowników UKE, zostały uwzględnione. Uwaga ta, ze względu na zmianę projektu stała się nieaktualna¹²⁹.

(akta kontroli tom 2 str. 323-324)

- do projektu UD435¹³⁰: doprecyzowanie danych dotyczących wszczętych postępowań oraz skazań, tak aby zidentyfikować na podstawie danych ilościowych trend dotyczący ilości czynów zabronionych bezpośrednio związanych z niewłaściwym prowadzeniem działań windykacyjnych (pkt 1 OSR);

¹²⁶W tabeli uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych, załączonej do zaproszenia z dnia 17 września 2021 r. na konferencję uzgodnieniową.

¹²⁷Do OSR w wersji z 28 września 2021 r.

¹²⁸Dalej: UKE.

¹²⁹Realizacja uwag została opisana w tabeli uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych, załączonej do pisma z 7 stycznia 2022 r. przekazującego zmieniony projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR do zajęcia stanowiska w ramach drugiej tury uzgodnień międzyresortowych.

¹³⁰Do OSR w wersji z 2 października 2022 r.

przeprowadzenie dodatkowych analiz w kontekście ewentualnych nadmiarowości wymogów wobec windykatorów (tj. kryterium wieku 24 lat, wykształcenia oraz posiadania nieposzlakowanej opinii potwierdzonej wywiadem środowiskowym). Wskazane jest przedstawienie proponowanych wymogów dotyczących uzyskania prawa wykonywania zawodu windykatora na tle innych zawodów regulowanych np. komorników (pkt 2 OSR); przedstawienie skali obciążeń podmiotów publicznych (w tym Policji) w zakresie zapewnienia odpowiednich dokumentów na rzecz osób zainteresowanych (pkt 6 OSR); przedstawienie mechanizmu odpowiedzialności windykatorów i przedsiębiorstw windykacyjnych za podjęcie działań wobec osób niepodlegających windykacji (pkt 2 i 7 OSR); oszacowanie kosztów organizacji i utrzymania systemu nadzoru nad działalnością przedsiębiorstw windykacyjnych dla KNF, wojewodów oraz ministra właściwego do spraw gospodarki (analiza powinna obejmować co najmniej: wskazanie i uzasadnienie potrzeb kadrowych, wyposażenia stanowisk pracy, systemów teleinformatycznych oraz koszty bieżącej działalności) oraz uzasadnienie wysokości opłaty za wydanie licencji windykatora, uwzględniając analizę pracy i materiałochłonności wraz ze wskazaniem prognozy łącznych przychodów z tego tytułu (pkt 6 OSR); przedstawienie wpływu proponowanej regulacji na obywateli poprzez wskazanie, dzięki jakim rozwiązaniom zwiększy się poczucie bezpieczeństwa dłużników w szczególności ograniczeń możliwości podejmowania działań windykacyjnych zarówno wobec określonych osób, jak i formy ich realizacji (pkt 7 OSR); rozszerzenie omówienia wpływu proponowanych rozwiązań na funkcjonowanie przedsiębiorstw windykacyjnych, w tym oszacowanie wpływu na koszty ich działalności (w tym dostosowanie do proponowanych wymogów) oraz przychody, m.in. na podstawie informacji uzyskanych w toku konsultacji publicznych (pkt 7 OSR); przedstawienie wpływu regulacji na kontrahentów (pierwotnych dłużników) firm windykacyjnych, w kontekście możliwej zmiany warunków przekazywania długów firmom windykacyjnym (pkt 7 OSR); przedstawienie wpływu proponowanych rozwiązań na pozostałych przedsiębiorców realizujących swoją działalność dla konsumentów w kontekście propozycji skrócenia okresu przedawnienia roszczeń konsumenckich. Analiza powinna objąć omówienie ryzyk dla przedsiębiorców oraz możliwość zmiany cen towarów i usług konsumenckich (pkt 7 OSR).

Powyższe uwagi zostały częściowo uwzględnione. Nie uzupełniono natomiast OSR w zakresie przedstawienia skali obciążeń podmiotów publicznych w części dotyczącej KNF (pkt 6) w związku ze stanowiskiem KNF o braku podstaw do szacowania przez UKNF kosztów organizacji i utrzymania systemu nadzoru nad działalnością windykacyjną¹³¹. Ministerstwo nie oszacowało także wpływu na koszty działalności przedsiębiorstw windykacyjnych, tłumacząc to, z jednej strony, złożonością i charakterem proponowanych zmian oraz specyfiką rynku windykacyjnego, z drugiej 12 miesięcznym *vacatio legis*¹³², które pozwoliłoby na zniwelowanie ewentualnego ryzyka poniesienia nadmiernych kosztów oraz swobodnego ich rozłożenia w tym czasie¹³³.

(akta kontroli tom 6 str. 231-232)

2.1.6. Uzgodnienia międzyresortowe

Uzgodnienia międzyresortowe, o których mowa w § 35 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla czterech badanych projektów (UD248, UD293, UC108 i UD435). W przypadku projektu UD286 zastosowano odrębny tryb

¹³¹Pismo UKNF z 12 stycznia 2023 r. DPP-DPPZO1.071.2.2023.JM.SP.

¹³²Tj. określony w przepisach prawa okres między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie.

¹³³OSR w wersji z 15 lutego 2023 r. (str. 102 projektu ustawy z dnia 7 marca 2023 r.)

postępowania z projektem i pominięto etap uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

W czterech badanych przypadkach na podstawie § 35 ust. 1 Regulaminu pracy RM, przekazano członkom RM, Szefowi KPRM, Prezesowi RCL oraz Koordynatorowi OSR w KPRM, informację o udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL projektu ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR oraz wystąpiono o zajęcie stanowiska. W przypadku trzech projektów prawidłowo ustalono termin, o którym mowa § 129 Regulaminu pracy RM¹³⁴, na zajęcie stanowiska uzgodnień międzyresortowych i opiniowania (etap ten opisano w pkt 2.1.7.), który wynosił 30 dni (UD248), 21 dni (UD293) oraz 14 dni (UC108). W przypadku projektu UC108 skrócenie terminu na zajęcie stanowiska do 14 dni zostało uzasadnione pilnym charakterem prac legislacyjnych związanych z koniecznością implementacji rozwiązań dyrektywy 2019/884 do dnia 28 czerwca 2022 r. Natomiast dla projektu UD435, wyznaczono 10 dniowy termin, bez szczegółowego uzasadnienia dla skrócenia terminu, wymaganego ww. przepisem.

W toku uzgodnień międzyresortowych dla dwóch projektów (UC108 i UD435) przeprowadzono jedną turę uzgodnień, natomiast dla dwóch pozostałych projektów (UD248 i UD293) dwie tury. (akta kontroli tom 1 str. 223-224, 265-266; tom 4 str. 235-236; 320-321; tom 5 str. 230-239; tom 6 str. 225-230)

W przypadku projektu UC108 zgłoszono 48 uwag, w tym dotyczące OSR¹³⁵. Uwagi w zakresie OSR obejmowały: skonkretyzowanie zapisu dotyczącego wskazania źródła finansowania kosztów związanych z zapewnieniem konwertera odcisków linii papilarnych, umożliwiającego przetwarzających informacji o odciskach palców z policyjnej bazy odcisków palców do systemu teleinformatycznego Krajowego Rejestru Karnego (z dotychczasowych zapisów OSR wynikała możliwość sfinansowania tego przedsięwzięcia z budżetu MS lub Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji); uzupełnienie maksymalnego limitu wydatków wykonywania ustawy, wyrażonego kwotowo na okres 10 lat budżetowych oddzielnie dla każdego roku, w podziale na: budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, a także pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Rozważenie czy skutki finansowe dla budżetu państwa wynikające z projektowanej ustawy mogłyby zostać sfinansowane w ramach dostępnego limitu wydatków dysponenta części 37 – Sprawiedliwość. Uwaga Ministra Finansów odnosiła się ogólnie do OSR oraz poszczególnych zapisów. W ocenie Ministra Finansów, OSR nie zawiera kompleksowej i rzeczywistej analizy skutków tego projektu, a przedstawiony projekt ustawy w przeważającej części stanowi powtórzenie dotychczasowych rozwiązań wynikających z ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym. Choć projekt przewidywał rozwiązania związane z automatyzacją procedur czy usługą sieciową (pewna część pracy będzie wykonywana bez udziału pracownika), które powinny przynieść oszczędności nie tylko dotyczące czasu pracy pracowników, a także w wymiarze rzeczowym, to w OSR nie wskazano jakichkolwiek oszczędności związanych z wprowadzanymi rozwiązaniami. Pomimo zaplanowania przekierowania pracowników, dotychczas realizujących zadania związanych z KRK, do innych zadań, to w OSR nie zawarto jakichkolwiek szacunków w zakresie liczby osób obecnie zajmuje się obsługą KRK, liczby etatów, które zostaną przesunięte do nowych zadań, liczby uwolnionych

¹³⁴Powyższy 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.

¹³⁵Uwagi wnieśli Minister Finansów oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

pracowników i oszczędności w jakich częściach budżetowych. Minister wniósł o uzupełnienie OSR o informacje dotyczące dotychczas wydatkowanych środków z budżetu państwa na funkcjonowanie i obsługę systemu KRK, rzetelną analizę nowych kosztów związanych z modernizacją systemu oraz kwotę oszczędności wynikających z wdrożenia nowych rozwiązań; rozdzielenie informacji na temat kosztów modernizacji i utrzymania systemu teleinformatycznego KRK oraz dostosowania innych systemów teleinformatycznych; uzupełnienie o informację, że realizacja ustawy w zakresie pozostałych podmiotów, będących interesariuszami zewnętrznymi, odbywać się będzie w ramach dotychczas posiadanych środków i nie będzie stanowić podstawy do ich zwiększania; dookreślenie w części tabelarycznej, który rok jest rokiem „0”; zawarcie informacji, że wszystkie ewentualne wydatki wynikające z projektowanej regulacji powinny być sfinansowane w ramach corocznie ustalanego limitu wydatków dla wskazanej części budżetowej i nie powinny stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel.

Powyższe uwagi zostały uwzględnione. Przewidziano, że koszt zapewnienia przedmiotowego konwertera zostanie poniesiony z budżetu MS i zostanie uwzględniony przy planowaniu budżetu na 2024 r. Środki związane z działaniami rozwojowymi w zakresie rozbudowy systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego zapewnione są z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)¹³⁶, natomiast koszty jego funkcjonowania, wykazywane są wyłącznie w części 37 - Sprawiedliwość. Biorąc powyższe pod uwagę należy potwierdzić, że realizacja zadań związanych z projektem nie będzie dodatkowym obciążeniem dla budżetu państwa. (akta kontroli tom 5 str. 240-359)

Do projektu UD435 zgłoszono 94 uwagi z czego 16 uwag dotyczyło OSR¹³⁷. Uwagi w zakresie OSR odnosiły się do: niewskazania biur informacji gospodarczej wśród podmiotów, na które oddziałuje projekt (pkt 4 OSR) niedostatecznego udowodnienia ważnego interesu publicznego uzasadniającego konieczność ograniczenia prowadzenia działalności windykacyjnej; braku oszacowania kosztów utrzymania Centralnego Rejestru Przedsiębiorstw Windykacyjnych i Windykatorów (w tym jego ewentualnej dalszej rozbudowy oraz obsługi) oraz niewskazania części budżetowej, która będzie obejmować dochód z tytułu wydania licencji windykatora (pkt 6 OSR); uzupełnienia o deklarację w zakresie źródeł finansowania, że projektowane przepisy nie wywołają skutków finansowych w odpowiednich częściach budżetowych (dotyczących organów ścigania, prokuratury oraz sądów powszechnych a także KNF) i nie będą stanowiły podstawy do planowania zwiększonych wydatków w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych (pkt 6); wykazania szacunkowych kosztów Ministerstwa Rozwoju i Technologii związanych z wytworzeniem i utrzymaniem systemu i jego rozwój w kolejnych latach oraz kosztów Policji w związku z nałożeniem nowych obowiązków tj. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego osób windykatorów (OSR pkt 6); braku oceny wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w kontekście biur informacji gospodarczej (pkt 7 OSR); braku informacji w zakresie wpływu regulacji na rynek pracy (pkt 9). Powyższe uwagi, z wyjątkiem dwóch dotyczących części budżetowych, dla których opłata za wydanie licencji będzie stanowił dochód oraz deklaracji niewywołania skutków finansowych w odpowiednich częściach

¹³⁶W ramach projektu pn. „Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego wraz ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi (KRK 2.0)”. Umowa o dofinansowanie: POWER.02.17.00-00-0001/16.

¹³⁷Uwagi zgłosili: Koordynator OSR (8), Minister Rozwoju i Technologii (7), Minister Finansów (1). Uwagi koordynatora opisano w pkt 2.1.5.

budżetowych, zostały częściowo uwzględnione. Ministerstwo nie uwzględniło powyższych uwag, ponieważ KNF poproszona o określenie kosztów obsługi prowadzonych postępowań wyjaśniła, że nie powinna nadzorować przedsiębiorstw windykacyjnych i nie podała takich danych.

(akta kontroli tom 6 str. 233-306)

Spośród 136 uwag zgłoszonych do projektu UD248, 13 dotyczyło OSR¹³⁸. Uwagi dotyczyły przede wszystkim skutków finansowych wynikających z wprowadzenia w życie przepisów ustawy, w tym określenia źródeł finansowania poszczególnych działań, deklaracji o pokryciu wydatków w ramach posiadanych środków w poszczególnych częściach, tj. bez konieczności występowania o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel oraz ponadto rozszerzenia wykazu podmiotów, na które oddziałuje projekt o jednostki samorządu terytorialnego i wykazania liczby nieletnich z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanych, wobec których sądy rodzinne będą mogły umieścić w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych. Uwagi zostały uwzględnione w całości lub w części. W związku z rozbieżnościami, dotyczącymi zgłoszonych uwag, opracowano protokół rozbieżności obejmujący trzy uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań, który załączono do dokumentacji towarzyszącej projektowi na kolejnym etapie prac legislacyjnych tj. rozpatrzeniu projektu przez SKRM.

(akta kontroli tom 4 str. 323-363)

Do projektu UD293 zgłoszono 190 uwag, w tym 10 dotyczyło OSR (7 stanowiło uwagi koordynatora OSR, opisane w pkt 2.1.5. wystąpienia pokontrolnego). Pozostałe uwagi¹³⁹ dotyczyły 10 nowych etatów w UAE (w tym braku uzasadnienia ich utworzenia i sposobu skalkulowania wydatków na wynagrodzenia, zastosowania mnożników dla stanowisk kierowniczych bez uwzględnienia wymaganej regulacji¹⁴⁰); pokrycia ewentualnych kosztów związanych z potrzebą dokonania zmian w systemach teleinformatycznych wykorzystywanych przez sądy w ramach dostępnych środków (bez konieczności występowania o dodatkowe środki z budżetu państwa); rozszerzenia opisanych oddziaływań na wskazane podmioty, tj. na usługodawców (zamieszczenie w internetowym serwisie społecznościowym w języku polskim regulaminu internetowego serwisu społecznościowego) oraz Prezesa UAE (przejęcie, przechowywanie, udostępnianie i zapewnienie ochrony danych przekazanych przez usługodawcę po zakończeniu działalności) i UAE (organizowanie szkoleń w przedmiocie aktualnego stanu prawnego dotyczącego reklamacji rozpatrywanych w wewnętrznym postępowaniu kontrolnym); uwzględnienia w OSR komunikatu Komisji Europejskiej¹⁴¹ z 3 grudnia 2020 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji¹⁴².

¹³⁸Uwagi zgłosili: Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (4 uwagi), Minister Edukacji i Nauki (4), Minister Zdrowia (3) Minister Rodziny i Polityki Społecznej (1) oraz Koordynator OSR (1) .

¹³⁹Złożone przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁴⁰Tj. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1824, ze późn. zm.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 grudnia 2021 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe Dz.U. z 2024 r. poz. 778.

¹⁴¹Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji COM(2020) 790 z 3 grudnia 2020 r.

¹⁴²Komunikat zawierał szereg zaleceń, w tym m.in. w zakresie platform internetowych, które mają wspierać wolne i niezależne media, chronić dziennikarzy i promować pluralizm sektora i prowadzić do wzmocnienia gwarancji lepszego funkcjonowania niezależnych mediów i ochrony dziennikarzy (źródło:

Uwaga w zakresie oddziaływania na usługodawców nie została uwzględniona, bowiem – jak wskazało Ministerstwo w odniesieniu do uwag - takie rozwiązanie jest już stosowane. Pozostałe uwagi zostały uwzględnione, w tym także dokonano zmiany podmiotów przewidzianych w projekcie ustawy z UKE na KRRiT.

W wyniku uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień:

- dla projektu UD248, na podstawie § 44 Regulaminu RM, zorganizowano konferencję uzgodnieniową z uczestnictwem podmiotów, które zgłosiły uwagi, przekazując im zestawienie uwag ze stanowiskiem MS wobec każdej z nich, w terminie nie krótszym niż na 7 dni przed dniem konferencji;
- w projekcie UD293 dokonano zmian i na podstawie § 48 ust. 2 pkt 1 Regulaminu pracy RM i wraz z zestawieniem zgłoszonych uwag i stanowiskiem Ministerstwa, przekazano ponownie do zajęcia stanowiska, wyznaczając tym razem 7 dniowy termin bez szczegółowego uzasadnienia, co było niezgodne z § 48 ust. 4 w zw. z § 40 ust. 3 pkt 2 Regulaminu pracy RM (wymagający podania szczegółowego uzasadnienia w przypadku określenia terminu krótszego niż 14 dni).

(akta kontroli tom 2 str. 265-324; tom 4 str. 320-363)

Druga tura uzgodnień międzyresortowych nie pozwoliła na uzgodnienie wszystkich stanowisk, dlatego też stosownie do § 50 ust. 1 Regulaminu pracy RM, opracowano protokoły rozbieżności, załączane do procedowanych projektów na etapie rozpatrywania projektu przez SKRM.

W protokole rozbieżności projektu UD248 wykazano trzy uwagi, z których żadna nie dotyczyła OSR. Natomiast w przypadku projektu UD293 w protokole rozbieżności wykazano łącznie 16 uwag, z których dwie dotyczyły OSR¹⁴³ (nie zgłoszono ich w pierwszej turze uzgodnień) wraz ze stanowiskiem Ministerstwa oraz odpowiedzią zgłaszającego oraz kolejnym stanowiskiem MS. Pierwsza uwaga OSR dotyczyła wyjaśnienia finansowania z budżetu KRRiT wydatków związanych z utworzeniem i działalnością w 2022 r. Rady Wolności Słowa w sytuacji, w której w budżecie KRRiT na 2022 r. środków tych nie ujęto i nie zabezpieczono, a projekt ustawy budżetowej był już w końcowej fazie prac parlamentarnych. Natomiast w ramach drugiej uwagi, negatywnie oceniono zwiększenie etatowe obejmujące 100 etatów w sądownictwie i 10 etatów w KRRiT (na obsługę merytoryczną, administracyjną i biurową Rady Wolności Słowa) w związku z ogłoszonymi przez RM pod koniec listopada 2021 r. działaniami w ramach tzw. tarczy inflacyjnej. Wprowadzone rozwiązania zakładały m.in. oszczędności w administracji publicznej, ograniczenie tworzenia nowych etatów czy urzędów, stosowanie zasady 1 za 1 (nowy etat za zlikwidowanie innego lub znalezienie odpowiedniej przestrzeni finansowej w ramach już posiadanych środków), przegląd wydatków publicznych pod względem ich efektywności, ograniczenie finansowania programów w funduszach celowych. Tym samym wniesiono o skorygowanie OSR i zawarcie informacji, że ewentualne skutki finansowe dla KRRiT oraz sądów powszechnych powstałe w związku z wejściem w życie projektu zostaną sfinansowane w ramach posiadanych środków i nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa.

Pierwszą uwagę uwzględniono i przesunięto wejście w życie ustawy na 1 stycznia 2023 r. Natomiast drugiej uwagi nie uwzględniono. W swoim stanowisku Ministerstwo wyjaśniło, że Rada Wolności Słowa ma być nowym organem

Europejski akt o wolności mediów w kontekście aktywności Unii Europejskiej na rzecz poprawy jakości demokracji - Przegląd Prawa Konstytucyjnego, lipiec 2023 r.).

¹⁴³Uwagi zgłosił Minister Finansów.

kolegialnym, będącym organem administracji publicznej, więc jej utworzenie nie mogło wpłynąć niekorzystnie na działalność KRRiT i nie mogłoby odbywać się jej kosztem, zarówno w sferze zabezpieczenia środków na finansowanie wynagrodzeń, jak i na pozostałe wydatki bieżące.

(akta kontroli tom 2 str. 552-585; tom 4 str. 384-386)

2.1.7. Opiniowanie

Opiniowanie, o którym mowa w § 38 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla czterech badanych projektów (UD248, UD293, UC108 i UD435). Stosownie do wymogów § 38 ust. 1 Regulaminu pracy RM, informację o udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL projektu ustawy UD293¹⁴⁴ i UD435¹⁴⁵ wraz z uzasadnieniem i OSR przekazano do opiniowania Prokuraturii Generalnej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a wraz z projektami ustaw UD248¹⁴⁶ i UC108¹⁴⁷ również do różnych organów oraz instytucji państwowych.

W ramach opiniowania trzech projektów (UD248, UC108 i UD435) przeprowadzono jedną turę, natomiast projektu UD293 dwie tury opiniowania. W toku opiniowania projektów w ramach pierwszej tury złożono 24 uwagi¹⁴⁸ do projektu UD248, 42 uwagi¹⁴⁹ do projektu UC108 oraz 73 uwagi¹⁵⁰ do projektu, a projektu UD435. W odniesieniu do projektu UD293 ze sporządzonego raportu z konsultacji i opiniowania nie wynika liczba złożonych uwag¹⁵¹ ponieważ ich nie opisano. W raporcie zamieszczono za to opis zmian dokonanych na podstawie złożonych uwag.

Spośród wszystkich ww. uwag, tylko jedna dotyczyła OSR i złożono ją do projektu UC108. Uwaga Dyrektora Generalnego Służby Więziennej dotyczyła uwzględnienia w OSR w części dotyczącej źródeł finansowania, wszystkich rodzajów sądów, a nie tylko sądów powszechnych uprawnionych do przesyłania dokumentów źródłowych do KRK. Uwaga nie została uwzględniona, a w raporcie z konsultacji i opiniowania nie odniesiono się do niej, ponieważ uwaga ta została wykazana w towarzystwie uwagi do konkretnego przepisu z projektu.

(akta kontroli tom 2 str. 335-412; tom 4 str. 378-380;
tom 5 str. 410, 435-443; tom 6 str. 313-367)

W każdym badanym przypadku, po przeprowadzeniu opiniowania oraz konsultacji publicznych (co opisano w pkt 2.1.8), sporządzono stosownie do § 51 ust.1 Regulaminu pracy RM, raport z konsultacji zawierający również informacje z opiniowania. We wszystkich raportach wskazano podmioty zaproszone do konsultacji publicznych i opiniowania oraz podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię. Do trzech raportów załączono zestawienia uwag z konsultacji publicznych i opiniowania (wspólne dla UC108 lub oddzielne dla UD248 i UD435) obejmujące opis zgłoszonych stanowisk i opinii oraz odniesienie się Ministerstwa do nich.

W przypadku projektu UD293 do raportu nie załączono ww. zestawienia, a w raporcie nie zamieszczono opisu zgłoszonych uwag oraz stanowiska Ministerstwa do nich, co było niezgodne z § 51 ust. 2 Regulaminu pracy RM. W raporcie (zaakceptowanym przez Sekretarza Stanu Sebastiana Kaletę) prócz wskazanych podmiotów zaproszonych do konsultacji publicznych i opiniowania

¹⁴⁴Projekt przekazano do opiniowania 20 podmiotom.

¹⁴⁵Projekt przekazano do opiniowania 27 podmiotów.

¹⁴⁶Projekt przekazano do opiniowania sześć podmiotów.

¹⁴⁷Projekt przekazano do opiniowania 20 podmiotów.

¹⁴⁸Złożone przez dwa podmioty.

¹⁴⁹Złożone przez cztery podmioty.

¹⁵⁰Złożone przez 12 podmiotów.

¹⁵¹Złożonych przez siedem podmiotów.

oraz wskazania podmiotów, które wniosły uwagi zawarto krótki opis 10 zmian w projekcie ustawy wprowadzonych w wyniku konsultacji i opiniowania. W opisie jedynie dwóch zmian wskazano podmioty (uczestniczące w opiniowaniu), które wniosły uwagi stanowiące podstawę do ich wprowadzenia.

(akta kontroli tom 2 str. 501-508;
tom 4 str. 473-535; tom 5 str. 367-434; tom 6 str. 393-397)

Sekretarz Stanu Arkadiusz Myrcha oświadczył, że na podstawie dokumentów zawartych w aktach w systemie EZD nie można odpowiedzieć na pytanie dotyczące czynników jakie zdecydowały o kształcie raportu z konsultacji publicznych. Sekretarz Stanu zwrócił jednak uwagę, że przepisy wynikające z § 51 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów ogólnie określają kształt raportu z konsultacji publicznych. Choć określono wymóg zawarcia w raporcie omówienia wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, wskazania podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz omówienia tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich, to nie określono stopnia szczegółowości omówienia wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania. W ocenie Sekretarza Stanu raport z konsultacji publicznych prócz wskazanych podmiotów wnoszących uwagi lub opinie, zawierał omówienie zgłoszonych uwag i zmian jakie zostały wprowadzone w ich wyniku. Wydaje się zatem, że zasadniczo raport z konsultacji spełniał wymogi wynikające z Regulaminu pracy RM, a kwestią ocenną jest to, czy raport ten powinien zawierać bardziej szczegółowe informacje.

(akta kontroli tom 1 str. 435)

Odnosząc się do powyższego oświadczenia, należy podkreślić, że opracowany w powyższy sposób raport nie spełniał swoich celów. Z raportu nie wynika, ile łącznie uwag zostało złożonych (w tym w toku konsultacji publicznych i opiniowania), przez kogo zostały złożone, czego dotyczyły oraz jakie z nich zostały uwzględnione, a jakie nie i z jakich powodów.

Choć w raporcie opisano zmiany w projekcie ustawy wprowadzone w wyniku konsultacji i opiniowania, to w opisie 8 z 10 zmian, nie wskazano podmiotów je zgłaszających oraz czego konkretnie dotyczyły uwagi. W raporcie zamieszczono za to informację, że *„Uwagi zgłoszone w zakresie legislacji, doprecyzowania brzmienia przepisów oraz uzasadnienia zostały uwzględnione”*.

Zgodnie z opracowanym przez KPRM skrypcem dotyczącym przeprowadzenia szkoleń dla pracowników administracji publicznej z zakresu konsultacji publicznej wraz z materiałami szkoleniowymi (*Raport z konsultacji oraz zasady prostego języka*)¹⁵² raport z konsultacji stanowi dokument, który podsumowuje przebieg i wynik konsultacji publicznych i opiniowania, jednocześnie jest to niezwykle ważny dokument wspierający proces prawodawczy na jego kolejnych etapach. Poprawnie sporządzony raport z konsultacji powinien zrelacjonować wszystkie pozyskane w toku konsultacji publicznych i opiniowania stanowiska. Pominięcie lub nadmiernie uproszczone opisy powodują, że raport nie spełniałby swoich celów jakimi są: usystematyzowanie wiedzy na temat zgłoszonych uwag i zajętą wobec tych uwag stanowiska; zapewnienie organom rozpatrującym projekt na dalszych etapach prac informacji o tym, jakie zmiany wprowadzono do projektu pod wpływem zgłoszonych w konsultacjach publicznych lub opiniowaniu uwag oraz jakich uwag nie uwzględniono i z jakich przyczyn oraz publiczne udostępnienie (umożliwiając wszystkim zainteresowanym, a przede wszystkim osobom i podmiotom, które brały udział w konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu, weryfikację czy raport

¹⁵²Źródło: www.gov.pl/web/sluzbacywilna/przeprowadzenie-szkolen-dla-pracownikow-administracji-publicznej-z-zakresu-konsultacji-publicznych (na dzień 26 września 2024 r.)

rzetelnie oddaje rezultaty przeprowadzonych procesów i czy deklarowane zmiany zostały rzeczywiście do projektu dokumentu rządowego wprowadzone). Zatem raport pełni ważną funkcję dla organu wnioskującego, organów rozpatrujących projekt na dalszych etapach prac legislacyjnych oraz dla szerokiego grona osób i podmiotów zaangażowanych w opiniowanie, konsultowanie projektu lub po prostu obserwujących proces legislacyjny i stanowi ważnym mechanizmem zapewnienia transparentności tego procesu.

NIK zwraca uwagę, że w związku z ograniczonymi informacjami o przeprowadzonych konsultacjach publicznych i opiniowaniu, zawartymi w raporcie oraz biorąc pod uwagę brak publikacji w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL zgłoszonych przez podmioty stanowisk zgłoszonych w ramach konsultacji i opiniowania (co zostało opisane w pkt 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego), Ministerstwo nie wypełniło wymogu informacyjnego o przebiegu tego etapu, ograniczając w ten sposób opinii publicznej, a w szczególności podmiotom zainteresowanym przedmiotem regulacji dostępu do rzetelnej informacji. (akta kontroli tom 2 str. 501-508)

2.1.8. Konsultacje publiczne

Dla czterech projektów (UD248, UD293, UC108, UD435) przeprowadzono konsultacje publiczne¹⁵³, o których mowa w § 36 Regulaminu pracy RM. Wytypowane przez komórki legislacyjne do konsultacji organizacje zostały pisemnie poinformowane o udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL projektów. Ponadto do konsultacji publicznych projektu UD248, na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁵⁴ zaproszono również dwie organizacje związkowe.

Podmioty zaproszone do konsultacji publicznych badanych projektów, znajdowały się na liście organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów współpracujących z MS¹⁵⁵ o której mowa w § 15 zarządzenia z 2015 r. i § 12 zarządzenia z 2021 r.

W każdym przypadku prawidłowo ustalono termin¹⁵⁶ na zajęcie stanowiska w ramach konsultacji publicznych, o którym mowa § 129 Regulaminu pracy RM¹⁵⁷, który wynosił 30 dni (UD248), 21 dni (UD293 i UD435) oraz 14 dni z uwagi na pilny charakter implementacji unijnej dyrektywy (UC108). W toku konsultacji publicznych badanych projektów przeprowadzono jedną turę opiniowania projektu wraz z uzasadnieniem i OSR. (akta kontroli tom 2 str. 413-414; tom 4 str. 366-377; tom 5 str. 360-434, tom 6 str. 380-397)

Z raportów z konsultacji wynika, że do projektu UD248 złożono 261 uwag¹⁵⁸, do projektu UC108 - jedną uwagę, a do projektu UD435 - 518 uwag¹⁵⁹. Natomiast w raporcie z konsultacji projektu UD293 nie określono liczby złożonych uwag¹⁶⁰.

¹⁵³Kierując projekty do organizacji społecznych i branżowych: UD293 do 25 podmiotów, UD248 do 59 podmiotów, UC108 do 33 podmiotów (w tym sześć instytucji) oraz UD435 do 32 podmiotów.

¹⁵⁴Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

¹⁵⁵Lista organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów współpracujących z MS na lata 2021-2025 zaktualizowana na dzień na 28 sierpnia 2024 r. była opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wspolpraca-z-organizacjami-pozarządowymi> (źródło według stanu na dzień 24 września 2024 r.) Lista zawierała wpisy łącznie 411 podmiotów, ich dane adresowe oraz

¹⁵⁶Dla projektu UD248 wynosił on 30 dni, dla UD293 i UD435 - 21 dni oraz dla UC108 - 14 dni. Choć 14 dniowy termin był krótszy niż określony w Regulaminie pracy RM, to został on uzasadniony.

¹⁵⁷Powyższy 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.

¹⁵⁸Złożone przez 28 podmiotów.

¹⁵⁹Złożone przez 48 podmiotów.

¹⁶⁰Złożonych przez 20 podmiotów oraz cztery osoby fizyczne.

Spośród ww. uwag, dwie dotyczyły OSR i zgłoszono¹⁶¹ je do projektu UD435. Uwagi te dotyczyły nieuwzględnienia w OSR skutków ustawy dla osób zadłużonych, które chcą dobrowolnie regulować swoje zobowiązania oraz konsekwencji wykluczenia z możliwości podejmowania działań windykacyjnych wobec określonej w projekcie grupy osób (tj. osób niepełnosprawnych, osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, osób powyżej 75 roku życia) zarówno dla instytucji finansowych (zmniejszenie liczby klientów korzystających z oferty instytucji finansowych) jak i dla tej grupy osób (niekierowanie w ogóle oferty produktów finansowych do tej grupy osób z uwagi na ryzyko braku wyegzekwowania należności od nich).

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

(akta kontroli tom 3 str. 501-508; tom 4 str. 473-535; tom 6 str. 399-406)

W ramach konsultacji publicznych do projektu UD293 - 8 podmiotów¹⁶² złożyło list otwarty organizacji branżowych do Ministra Sprawiedliwości (z 5 listopada 2021 r.) postulujący zaniechanie prac nad ustawą (tzw. ustawą wolnościową) z uwagi na dublowanie rozwiązań zawartych w Akcie o usługach cyfrowych, niewspółmiernie obciążanie usługodawców, szkodliwość dla całego rynku internetowego i niezagwarantowanie odpowiedniej ochrony użytkownikom serwisów społecznościowych. Minister nie udzielił sygnatariuszom listu otwartego odpowiedzi. W raporcie z konsultacji publicznych, choć zamieszczono informację o liście otwartym, to nie zamieszczono stanowiska MS do uwag w nim zawartych.

W związku z kontynuacją prac nad projektem ustawy (w ramach drugiej tury uzgodnień międzyresortowych i opiniowania¹⁶³) 12 podmiotów¹⁶⁴ wystosowało Apel organizacji praw człowieka i organizacji branżowych (z 23 stycznia 2022 r.) o zaniechanie prac nad projektem ustawy i złożyło go do Prezesa RM. W ocenie sygnatariuszy projekt ustawy, wbrew deklaracjom projektodawców, projekt nie doprowadzi do wzmocnienia praw użytkowników serwisów społecznościowych względem wielkich korporacji internetowych, a z dużym prawdopodobieństwem przyczynią się do wprowadzenia arbitralnej kontroli politycznej nad swobodą wypowiedzi w Internecie oraz wprowadzenia rozwiązań niezgodnych z prawem UE. KPRM przekazał¹⁶⁵ według kompetencji apel do Ministra Sprawiedliwości i zobowiązał do udzielenia odpowiedzi.

W odpowiedzi¹⁶⁶ Sekretarz Stanu Sebastian Kaleta wyjaśnił, że nie zgada się z tezami przedstawionymi w apelu oraz za niezrozumiałe uznał zarzuty co do arbitralności kontroli decyzji usługodawców. Wyjaśnił również,

¹⁶¹ Uwagi zgłosił Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce.

¹⁶² Tj. Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska, Konfederację Lewiatan, Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Cyfrowa Polska, Krajową Izbę Gospodarczą, Izbę Wydawców Prasy oraz IAA Polskie Międzynarodowe Stowarzyszenie Reklamy.

¹⁶³ W ramach konsultacji publicznych nie przeprowadzano drugiej tury zajęcia stanowiska do zmienionego projektu ustawy.

¹⁶⁴ Tj. IAB Polska, Fundacja Panoptykon, Fundacja Moje Państwo, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Polska Izba Książki, Polska Izba Wydawców Prasy, Pracodawcy RP, Związek Cyfrowa Polska, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców) wystosowała do Premiera RP

¹⁶⁵ Pismem z dnia 26 stycznia 2022 r. Znak: BPRM.5025.1.1.2022(2)TI.

¹⁶⁶ Pismo z dnia 27 stycznia 2022 r., znak: DPA-I.418.1.2020.

że w pracach legislacyjnych brano pod uwagę toczące się negocjacje nad Aktem o usługach cyfrowych, jednak na obecnym etapie nie można jednak wskazać, kiedy oraz w jakim ostatecznie kształcie regulacje te wejdą w życie. Projekt ustawy uwzględnia polską specyfikę oraz problemy jakich doznają polscy użytkownicy, natomiast projekt Aktu o usługach cyfrowych kładzie nacisk na zwalczanie nielegalnych treści, nie uwzględniając dostatecznie problematyki ochrony wolności słowa w Internecie. Projekt ustawy reguluje wiele kwestii, które nie są przedmiotem unijnego aktu (tj. ślepy pozew, postępowanie przed organem rozpatrującym skargi o przywrócenie dostępu do treści (po jej usunięciu).

W sporządzonym raporcie z konsultacji publicznych nie zawarto informacji o wystosowaniu ww. apelu. (akta kontroli tom 2 str. 446-454, 501-508)

Sekretarz Stanu Arkadiusz Myrcha oświadczył, że brak w raporcie informacji o ww. apelu, mógł wynikać z faktu wpłynięcia jego do Ministerstwa po formalnym zakończeniu konsultacji publicznych, których termin na zgłaszanie uwag upłynął 20 października 2021 r. Ponadto apel został zaadresowany do Prezesa RM, nie do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Odnosząc się do powyższego oświadczenia, należy zaznaczyć, że w okresie, w którym wpłynął do Ministerstwa apel, wciąż prowadziło prace legislacyjne w ramach drugiej tury uzgodnień międzyresortowych i opiniowania. Etap konsultacji publicznych nie obejmował drugiej tury zajęcia stanowiska do zmienionego projektu ustaw. Ponadto należy wskazać, że list otwarty z 5 listopada 2021 r., choć również wpłynął po terminie na zgłaszanie uwag, to w raporcie zawarto informację o nim. Natomiast co do argumentu skierowania apelu do Prezesa RM, należy wziąć pod uwagę, że apel dotyczył projektu ustawy, za opracowanie i procedowanie którego odpowiadało Ministerstwo Sprawiedliwości. Stąd apel zgodnie z kompetencją został przekazany do MS i które zgodnie z zobowiązaniem KPRM, udzieliło odpowiedzi jednemu z sygnatariuszy. Ponadto należy podkreślić, że Ministerstwo w korespondencji z Szefem RCA¹⁶⁷ poinformowało, że dostrzega konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji publicznych projektu w sposób rzetelny i uporządkowany, w związku z tym zobowiązało się do przeprowadzenia ich przy poszanowaniu zasady faktycznej gotowości uwzględnienia wpływu wyników konsultacji na ostateczne brzmienie projektu. (akta kontroli tom 1 str. 435)

We wszystkich czterech przypadkach, projekty ustaw, pisma kierujące projekt do konsultacji oraz raporty (w tym również z zestawieniami) zostały opublikowane w BIP na stronie RCL¹⁶⁸. W trzech projektach (UD248, UC108 i UD435) opublikowano uwagi zgłoszone w toku konsultacji społecznych.

Z wyjątkiem odpowiedzi na Apel organizacji praw człowieka i organizacji branżowych (UD293), w każdym z czterech badanych projektów nie udzieliło żadnemu podmiotowi uczestniczącemu w konsultacjach publicznych odpowiedzi (w szczególności nie podając przyczyn nieuwzględnienia uwag). O sposobie rozpatrzenia zgłoszonych uwag, podmioty uczestniczące w konsultacjach mogły dowiedzieć się, ze zbiorczo sporządzonych raportów z konsultacji i zestawieniu uwag.

(akta kontroli tom 5 str. 360-363; tom 6 str. 380-388)

Na pytanie o przyczyny braku udzielania odpowiedzi MS na uwagi wniesione w ramach konsultacji publicznych Sekretarz Stanu Arkadiusz Myrcha oświadczył

¹⁶⁷W odpowiedzi na uwagi Szefa RCA z 9 lutego 2021 r. sformułowane po złożeniu wniosku o wpisanie projektu ustawy do wykazy prac legislacyjnych i programowych RM.

¹⁶⁸W tym raporty z konsultacji publicznych opublikowano w zakładce Stały Komitet RM (UD293), Skierowanie projektu ustawy do Sejmu (UC108),

(na przykładzie projektu UD293), że na podstawie dokumentów zawartych w aktach w systemie EZD, nie ma możliwości udzielenia jednoznacznej odpowiedzi. Dodał również, że z Regulaminu pracy RM nie wynika bezpośrednio obowiązek udzielania odpowiedzi organizacjom społecznym zgłaszającym uwagi do projektu. Zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM organ wnioskujący przeprowadza konsultacje publiczne biorąc pod uwagę okoliczności danej sprawy. W związku z tym, mimo iż zasadniczo pożądane jest udzielenie odpowiedzi na zgłoszone uwagi wszystkim uczestnikom konsultacji publicznych czy opiniowania, ze względu na okoliczności danej sprawy, np. ze względu na jej pilność, może okazać się to niecelowe. (akta kontroli tom 1 str. 434)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że przytoczony § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM, zobowiązuje prowadzenie konsultacji publicznych uwzględniając Wytyczne z 2015 r., w których określono Siedem Zasad Konsultacji, w tym min. zasadę *responsywności* oraz zasadę *poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego*. Zgodnie z zasadą *responsywności*, każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego), na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych, natomiast zasada *poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego* zakłada m.in., iż celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji, a autor nieuwzględnionych uwag powinien dowiedzieć się jakie stały za tym przesłanki.

W przypadku projektu UD293 Ministerstwo nie zapewniło bieżącego dostępu do informacji z konsultacji publicznych (prowadzonych od 29 września do 27 października 2021 r.), poprzez nieopublikowanie w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL zgłoszonych uwag do projektu w indywidualnej (wystosowane pisma) lub w formie zbiorczej (tj. raport z konsultacji).

Ostatecznie raport został opublikowany przez SKRM, jako dokument uzupełniający wniosek o rozpoczęcie tego etapu prac, po upływie blisko 4 miesięcy od terminu zakończenia konsultacji publicznych. Stosownie do Wytycznych OW i KP, każdy uczestnik konsultacji powinien uzyskać dostęp do informacji zwrotnej na temat rezultatów procesu, w którym się zaangażował. A jeżeli istnieje taka możliwość dobrze, jeśli taka informacja trafia do każdego z uczestników indywidualnie (np. drogą powiadomienia mailowego). Nie ma przeciwwskazań, by uwagi o podobnej wymowie traktować zbiorczo, istotne jest by każda jakościowo odrębna grupa uwag została opatrzona odpowiedzią ze strony organizatorów konsultacji. Podstawą jest jednak upublicznienie podsumowania konsultacji w łatwo dostępnym miejscu. Najważniejsze, by do uczestników konsultacji dotarł komunikat, że podsumowanie jest już dostępne i gdzie można się z nim zapoznać. Upublicznienie informacji zwrotnej na temat wyników konsultacji jest bardzo ważne nie tylko jeśli chodzi o podmioty które w nich uczestniczyły, ale także wszystkich innych zainteresowanych, którzy z różnych powodów mogli w samych konsultacjach nie wziąć udziału, ale interesują się danym tematem i będą poszukiwać informacji na temat przebiegu prac nad konsultowanym zagadnieniem.

(akta kontroli tom 2 str. 501-508, 695-697)

2.1.9. Komitety, Rada Legislacyjna, Komisja Prawnicza

Spośród pięciu badanych projektów ustaw:

- dwa projekty związane z informatyzacją (UC108 i UD435) zostały przekazane do rozpatrzenia przez Komitet RM do spraw Cyfryzacji.

Po uwzględnieniu (zgłoszonych w trybie obiegowym) uwag, projekt UC108 uzyskał rekomendację Komitetu RM do spraw Cyfryzacji. Trzy uwagi dotyczyły OSR i związane były z brakiem wystarczającego sprecyzowania zapisów

o sfinansowaniu przez MS kosztów związanych z projektem w ramach corocznego budżetu.

Natomiast w przypadku projektu UD435 MS nie uwzględniło uwagi związanej z OSR, zgłoszonej przez Ministra Rozwoju i Technologii i dotyczącej braku określenia daty realizacji rejestru przedsiębiorstw windykacyjnych i windykatorów, kosztów jego wytworzenia, utrzymania i obsługi. Komitet rozstrzygnął o ponownym rozpatrzeniu projektu, po uzgodnieniu zapisów projektu z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, do czego ostatecznie nie doszło. Tym samym projekt UD435 ostatecznie nie uzyskał rekomendacji i prace legislacyjne nad projektem zakończono na tym etapie;

(akta kontroli tom 5 str. 456-476, tom 6 str. 444-458)

- jeden projekt związany z implementacją przepisów UE (UC108) został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów do spraw Europejskich. Na etapie rozpatrywania w trybie obiegowym¹⁶⁹ wniesiono pięć uwag¹⁷⁰, z których dwie związane były z OSR. Uwagi te dotyczyły braku jednoznacznej deklaracji MS, że projektowane regulacje nie będą powodowały zwiększenia wydatków i nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa oraz braku jednoznacznego sformułowania, że zakres współpracy między MS, MSWiA i Komendą Główną Policji przy budowaniu konwertera oraz harmonogram realizacji tego zadania będzie przedmiotem przyszłych ustaleń. Po uwzględnieniu uwag i skorygowaniu OSR, projekt uzyskał rekomendację Komitetu Rady Ministrów do spraw Europejskich;

(akta kontroli tom 5 str. 477-493)

- dwa projekty ustaw wraz z dokumentami towarzyszącymi (UD248 i UD286) stosownie do § 71 Regulaminu pracy RM, przekazano¹⁷¹ do rozpatrzenia przez komisję prawniczą przy RCL, która je przyjęła i rekomendowała Radzie Ministrów. Projekt UC108 uzyskał zwolnienie (w związku z trybem odrębnym) z uzyskania rekomendacji komisji prawniczej.

(akta kontroli tom 3 str. 326-343; tom 4 str. 389-398)

- cztery projekty wraz z dokumentami towarzyszącymi (UD248, UD286, UD293, UC108), stosownie do §§ 58-59 Regulaminu pracy RM, zostały wniesione do rozpatrzenia przez SKRM. W związku z procedowaniem w trybie odrębnym projektu UC108, pominięto etap potwierdzenia przez SKRM tego projektu. W wyniku uwzględnienia przez MS zgłaszanych uwag do projektu UD286 i UD293, Ministerstwo odpowiednio trzy i dwukrotnie przekazywało do SKRM zmienione projekty, a w przypadku projektu UD293 MS przekazało również trzy autopoprawki. Ostatecznie SKRM przyjął dwa projekty (UD248 i UD286) i na podstawie § 81 Regulaminu pracy RM rekomendował je Radzie Ministrów i wraz z projektem UC108 skierował pod jej obrady. W przypadku projektu UD248 sporządzono protokół rozbieżności po SKRM

Do każdej z przedłożonych wersji projektu UD293 zgłoszono uwagi, w tym m.in. uwagę dotyczącą procedowania projektu jednocześnie z procedowaniem przepisów Aktu o Usługach Cyfrowych oraz możliwości wystąpienia konieczności dokonania gruntownej nowelizacji ustawy z uwagi na wymóg dostosowania jej do wprowadzonego do życia tego Aktu. Zgłoszono również jedną uwagę dotyczącą OSR, która odnosiła się

¹⁶⁹We wniosku o rozpatrzenie projektu ustawy przez komitet RM do spraw Europejskich, MS wystąpiło o obiegowy tryb.

¹⁷⁰Uwagi wnieśli Minister Finansów (2), Minister ds. Unii Europejskiej (1) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (1).

¹⁷¹W trakcie etapu rozpatrywania projektów ustaw przez Stały Komitet RM.

do uzupełnienia OSR o dokonanie analizy ryzyka uwzględniającej stan wiedzy technicznej, koszt wdrożenia, charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz naruszania praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze oraz przewidywane odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, które należy wdrożyć, aby przetwarzanie danych osobowych przez członków Rady Wolności Słowa odbywało się zgodnie z RODO¹⁷². Ministerstwo nie uwzględniło uwagi tłumacząc, że wiązałoby to się z nakładami nieproporcjonalnymi do zamierzonych celów. Ostatecznie procedowany projekt ustawy nie uzyskał akceptacji Stałego Komitetu RM i pozostał bez rozpatrzenia. W związku z tym w lutym 2023 r. Minister Sprawiedliwości wystąpił¹⁷³ do Prezesa RM o podjęcie niezbędnych działań w celu jak najszybszego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu, który mimo wyjaśnienia lub uzgodnienia wszystkich dotychczas zgłoszonych uwag, nie został rozpatrzony przez SKRM. Do kontroli nie przedstawiono odpowiedzi Prezesa RM. W związku z brakiem rozstrzygnięcia Stałego Komitetu RM, prace legislacyjne zakończono na tym etapie. (akta kontroli tom 2 str. 466-694;

tom 3 str. 199-325, 544-578; tom 4 str. ; tom 5 str. 494-503)

- Rada Ministrów, podjęła decyzje o skierowaniu trzech (UD248, UD286 i UC108) projektów do Sejmu RP;
- dwa projekty (UD248, UD286) w dalszym procesie prowadzonym w Sejmie RP, zostały uchwalone, podpisane przez Prezydenta RP i weszły w życie. (akta kontroli tom 3 str. 356, 363-388; tom 4 str. 540-584; tom 5 str. 561-562)

Na pytanie czy Ministerstwo, wykorzystując wyniki dotychczasowych prac nad trzema badanymi projektami ustawy, których prac legislacyjnych nie ukończono (UD293 i UD435) lub nie weszły w życie (UC108) planuje powrócić do prac nad tymi projektami, Sekretarz Stanu Arkadiusz Myrcha i Dyrektor Generalny MS oświadczyli, że w przypadku:

- projektu UD293, efekty dotychczasowej pracy są wykorzystywane w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, procedowanej pod nr UC21 (X kadencji Sejmu RP), dla którego organem wnioskującym jest Minister Cyfryzacji. Projektowana ustawa ma zapewnić efektywne stosowanie Aktu o usługach cyfrowych w Polsce. Ministerstwo bierze aktywny udział w uzgodnieniach międzyresortowych, a jego przedstawiciel uczestniczył w pracach konferencji uzgodnieniowej. Zdecydowana większość uwag zgłaszanych przez MS została dotychczas uwzględniona przez projektodawcę. W wersji projektu przekazanej do ponownych uzgodnień uwzględniono m.in. postulat dotyczący wprowadzenia procedury przywracania treści, do których dostęp został bezpodstawnie ograniczony;
- projektu UC108, prace zostały zakończone z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac Sejmu RP. Aktualnie MS kontynuuje uprzednio rozpoczęte prace, ale w ramach dwóch oddzielnych projektów obejmujących: implementację przepisów unijnych dotyczących tzw. systemu ECRIS-TCN (w ramach dyrektywy 2019/884 oraz rozporządzenia 2019/816) oraz wdrożenie do systemu teleinformatycznego Krajowego Rejestru Karnego na poziomie „krajowym” nowych funkcjonalności. Konieczność przyjęcia takiego rozwiązania wynika z wystąpienia trudności związanych z opóźnieniem

¹⁷²Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz.U. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 1.

¹⁷³Pismem z dnia 30 stycznia 2023 r., znak: DPE-V.418.1.2022.

uruchomienia w zakładanym dotychczas terminie nowych funkcjonalności „krajowych”, tj. przed wejściem w życie systemu ECRIS-TCN. Termin ten został określony przez Agencję Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, na przełomie II i III kwartału 2025 r. W konsekwencji powstała potrzeba dostosowania rozwiązań legislacyjnych do możliwych rozwiązań związanych z wejściem w życie funkcjonalności „krajowych”, tak aby umożliwić odpowiednio wcześniej implementację i wejście w życie rozwiązań związanych z ECRIS-TCN. Z dniem 21 sierpnia 2024 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym, ustawy o Policji, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (dotyczący implementacji przepisów unijnych) procedowanej pod nr UC57 (X kadencji Sejmu RP) został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych;

- projektu UD435, w lipcu 2024 r. (podczas kontroli NIK) Departament Legislacyjny (obecna komórka legislacyjna) zwrócił się do Departamentu Prawa Cywilnego i Gospodarczego (komórka legislacyjna prowadząca proces legislacyjny badanego projektu) w celu ustalenia zasadności wznowienia prac legislacyjnych. Z uwagi na brak zasadności i niecelowość kontynuowania prac nad projektem, rekomendowano zakończenie tych prac, co zostało zaakceptowane przez Sekretarza Stanu Arkadiusza Myrchę.

(akta kontroli tom 1 str. 427-428, 436, 485, 499)

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

W Ministerstwie sporadycznie planowano dokonywanie oraz przeprowadzano ewaluację efektów ustawy. Spośród 39 procedowanych¹⁷⁴ projektów ustaw, które weszły w życie, możliwość dokonania ewaluacji efektów przewidziano dla 15 ustaw, z których w pięciu przypadkach (UD309 UD111 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP oraz UD22, UD12 i UD346 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP) planowany termin ewaluacji upłynął. W latach 2019-2024 (I półrocze) ewaluacją objęto dwie ustawy, w tym ewaluacja jednej z nich była dokonywana w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom 1 str. 414; tom 4 str. 390-394)

W przypadku ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁵ (UD309) ocenę efektów ustawy dokonano na podstawie wniosku¹⁷⁶ Prezesa RCL (§ 152 ust. 1 pkt 1 lit. d Regulaminu pracy RM), w którym wystąpiono o przygotowanie OSR ex-post, ze szczególnym uwzględnieniem informacji stanowiących odpowiedź na 19 pytań. Wniosek nie zawierał terminu dokonania ewaluacji i przekazania OSR ex-post.

Zgodnie z § 28 ust.1 zarządzenie z 2021 r. DLPC (komórka legislacyjna) poinformowała DSF o zobowiązaniu Ministra do opracowania OSR ex-post. Na podstawie informacji pozyskanych z wybranych komórek organizacyjnych

¹⁷⁴W latach 2019 – 2024 (I kwartał).

¹⁷⁵Ustawa weszła w życie 7 listopada 2019 r. W OSR zaproponowano dokonanie ewaluacji projektu w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie. Ustawa obejmowała wprowadzenie kompleksowej reformy przewidującej usprawnienie, uproszczenie i przyspieszenie postępowań przed sądami w sprawach cywilnych, której elementem jest m.in. zwolnienie z opłat sądowych osób mniej zamożnych oraz pracowników, którzy dochodzą swoich praw od pracodawców, niższe koszty dla ofiar nieuczciwych sprzedawców, a także wprowadzenie wielu rozwiązań służących rozstrzygnięciu znacznej części spraw już na pierwszej rozprawie i skrócenie drogi obywateli do sądów - sprawy mają się toczyć niedaleko miejsca ich zamieszkania, ograniczenie możliwości przedłużania postępowań, np. przez ciągle wnoszenie zażaleń, zagwarantowanie obiektywizmu postępowań poprzez automatyczne wyłączenie sędziów i całych sądów w sytuacji, gdy ich bezstronność może być kwestionowana (Dz.U. poz. 1469).

¹⁷⁶Pismo z 7 kwietnia 2021 r. znak RCL.DPP.072.4/2021.

MS¹⁷⁷ oraz z sądów powszechnych, DSF sporządził projekt dokumentu OSR ex-post, obejmujący analizę danych za lata 2019-2021 (I półrocze). Dokument został poddany uzgodnieniom wewnętrznym¹⁷⁸, a w grudniu 2021 r. został zaakceptowany przez poszczególnych członków kierownictwa Ministerstwa. Po upływie półtora roku, w dniu 12 czerwca 2023 r. Sekretarz Stanu Marcin Romanowski, przekazał sprawę Podsekretarz Stanu Katarzynie Frydrych, a we wrześniu 2023 r. (tj. podczas prowadzonej wówczas w Ministerstwie kontroli NIK¹⁷⁹, w ramach której wystąpiono o zapytanie o dokonanie ewaluacji przedmiotowej ustawy) zaktualizowano OSR ex-post o dane za 2022 r. Następnie Podsekretarz Stanu Katarzyna Frydrych pismem z 13 października 2023 r.¹⁸⁰ poinformowała Prezesa RCL, że prace nad projektem ustawy, w tym OSR (w którym zawarto propozycję terminu dokonania ewaluacji wprowadzonych rozwiązań), prowadzone były przed pandemią COVID-19. Po około 4 miesiącach obowiązywania przepisów ustawy, wprowadzony został w Polsce stan epidemii, co znacznie wpłynęło na działalność sądów. Z uwagi na okres pandemii oraz w związku z ekstraordynaryjnymi warunkami, w jakich znalazły się sądy powszechne w dobie pandemii COVID-19, dokonanie miarodajnej oceny ich funkcjonowania w ocenie Podsekretarz Stanu było praktycznie niemożliwe. Sporządzana przez DSF rzeczywista ocena skutków regulacji przedmiotowej ustawy powinna uwzględniać również rok 2023, stąd uzyskanie niezbędnych danych i sporządzenie miarodajnej oceny skutków regulacji ex-post możliwe będzie najwcześniej w lutym 2024 r.

W marcu 2024 r. oraz w maju 2024 r. (po uwzględnieniu uwag Podsekretarz Stanu Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz¹⁸¹) DSF dokonał korekty OSR ex-post i zaktualizował dokument, który analizą danych obejmował okres 2019-2023. W punkcie dotyczącym stopnia realizacji celów ustawy (pkt 3.3.) wskazano, że *„Ze względu na osiągnięcie nie w pełni zadowalających wskaźników obrazujących przyjęte cele, prowadzone będą dalsze prace nakierowane na zmianę polskiego wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa cywilnego i gospodarczego, który musi nadążać za dynamicznymi zmianami gospodarczymi i społecznymi. Prace te wspierać będzie nowo powołana Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego”*.

Powyższa wersja OSR ex-post w czerwcu 2024 r. została przekazana do Prezesa RCL¹⁸², tj. po upływie 3 lat od wystosowania prośby o sporządzenie OSR ex-post.

(akta kontroli tom 4 str. 430-541)

W przypadku ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁸³ (UD111) w Ministerstwie nie przeprowadzono ewaluacji jej efektów w terminie wskazanym w OSR tj. w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy.

¹⁷⁷Tj. Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych, Departamentu Nadzoru Administracyjnego, Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej i departamentu Zawodów Prawniczych.

¹⁷⁸Projekt został przekazany do 10 merytorycznych komórek organizacyjnych MS.

¹⁷⁹Tj. kontroli nr P/23/030 dotyczącej zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

¹⁸⁰Znak DLPC-V.4190.4.2021.

¹⁸¹Wyrażonych w notatce w systemie EZD z 3 kwietnia 2024 r., w której wskazano zastrzeżenia do zapisów w OSR ex-post, w zakresie stopnia realizacji celów ustawy (pkt 3.3.) oraz rekomendacji dotyczących dalszych działań (pkt 10). W ocenie Podsekretarz Stanu najważniejszy cel ustawy tj. znaczne skrócenie długości trwania postępowania cywilnego, a także popularyzacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów nie został osiągnięty, na co wskazują przytoczone w treści wskaźniki.

¹⁸²Pismo z dnia 6 czerwca 2024 r. znak: DLPC-V.4190.4.2021 wystosowane przez Podsekretarz Stanu Zuzannę Rudzińską-Bluszcz.

¹⁸³Projekt dotyczy wprowadzenia rozwiązań, mających na celu usprawnienie i doprecyzowanie funkcjonujących regulacji prawnych w ustawie - Kodeks cywilny w zakresie: przerwania i zawieszenia biegu przedawnienia; wymagania aktu notarialnego w przypadku gruntów rolnych, mających wchodzić w skład rolniczej spółdzielni produkcyjnej; instytucji wyzysku; odpowiedzialności pełnoletnich dzieci najemców za zobowiązania rodziców wynikające z tytułu umowy najmu (Dz.U. poz. 2459).

W związku z tym, że ustawa weszła w życie z dniem 30 czerwca 2022 r.¹⁸⁴, ewaluacja ustawy (wraz ze sporządzeniem OSR ex-post) powinna być dokonana w terminie do 1 lipca 2024 r. Prace analityczne nad przygotowaniem OSR ex-post zostały rozpoczęte w trakcie kontroli NIK przez DL na wniosek Departamentu Prawa Cywilnego i Gospodarczego (tj. byłej komórki legislacyjnej) z dnia 26 lipca 2024 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, nie ukończono tych prac.

(akta kontroli tom 4 str. 390, 399-405, 542-543)

W przypadku trzech aktów prawnych nie przeprowadzono ewaluacji ich efektów, pomimo osiągnięcia terminów, po upływie których zaplanowano jej dokonanie (UD22¹⁸⁵, UD12¹⁸⁶ i UD346¹⁸⁷). (akta kontroli tom 4 str. 390, 399-429)

Z wyjaśnień dwóch pracowników Wydziału OSR (komórce odpowiedzialnej za dokonywanie ewaluacji i sporządzenie OSR ex-post) wynika, że ewaluacje ustaw dokonywano na wniosek komórki legislacyjnej lub kierownictwa Ministerstwa, a DSF lub Departament Legislacyjny (to są komórki w strukturze których znajdował się Wydział OSR) nie podejmowały decyzji o sporządzaniu OSR ex-post dla konkretnych ustaw.

(akta kontroli str. tom 2 str. 19-20; tom 5 str. 564-565)

Na pytanie dotyczące oceny dotychczasowych efektów wejścia w życie dwóch badanych projektów, dla których Dyrektor Generalny MS oświadczył, że w przypadku projektu UD248¹⁸⁸ za pozytywny efekt można uznać wprowadzenie nowego środka wychowawczego w postaci możliwości umieszczenia nieletniego w okręgowym ośrodku wychowawczym (OOW). Usytuowane są one w katalogu środków wychowawczych możliwych do zastosowania wobec nieletnich pomiędzy młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi a zakładami poprawczymi i co do zasady OOW stosowany jest wobec nieletniego, który popełnił czyn karalny będący przestępstwem lub przestępstwem skarbowym. Środek ten ma zastosowanie zwłaszcza wobec nieletnich, którzy nie poddają się stosowanemu dotychczas wobec nich procesowi resocjalizacji. W okresie od września 2022 r. do września 2024 r., Minister Sprawiedliwości utworzył 14 OOW, w tym cztery z przeznaczeniem dla dziewcząt. OOW powstały w trybie przekształcenia istniejących zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Początkowo w 2022 r. utworzono 10 ośrodków, jednak w związku malejącą liczbą wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, przy jednocześnie rosnącej liczbie kandydatów do OOW oraz wysokim poziomem wykorzystania miejsc w tych ośrodkach (wynoszącym od 65% do 90%) utworzono kolejne OOW, w tym jeden w 2023 r. oraz trzy w 2024 r. Umieszczenie nieletniego w OOW jest często stosowanym przez sędziów sądów rodzinnych środkiem wychowawczym. W okresie od września 2022 r. do września 2024 r. Ministerstwo odnotowało

¹⁸⁴Nie uwzględniając przepisów art. 4 i art. 11, które weszły w życie z dniem 30 grudnia 2021 r. oraz przepisów art. 3 i art. 5–7, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

¹⁸⁵Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 956) weszła w życie z dniem 30 listopada 2020 r. W OSR określono, że projekt może zostać poddany ewaluacji po upływie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizowanych przepisów tj. po 30 listopada 2023 r.

¹⁸⁶Z wyjątkiem pojedynczych przepisów ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 187), weszła w życie z dniem 1 lipca 2021 r. W OSR określono, że projekt może zostać poddany ewaluacji po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizowanych przepisów tj. po 1 lipca 2022 r.

¹⁸⁷Ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. poz. 984) weszła w życie z dniem 21 czerwca 2022 r. W OSR określono, że ewaluacja może być dokonana po upływie roku od wejścia w życie projektowanych zmian tj. po 21 czerwca 2023 r.

¹⁸⁸Z wyjątkiem pojedynczych przepisów, ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1700), weszła w życie z dniem 1 września 2022 r. W OSR choć określono, że projekt może zostać poddany ewaluacji, to nie wskazano okresu, po upływie którego mogłaby być dokonana ewaluacja.

wpływ 1195 wniosków sądów rodzinnych w sprawie umieszczenia nieletniego w OOW. W 2024 roku (do 9 września) w OOW przebywało średnio 455 nieletnich, w zakładach poprawczych – 203 nieletnich, a w schroniskach dla nieletnich – 101 nieletnich.

Natomiast w przypadku projektu UD286¹⁸⁹ Dyrektor Generalny MS oświadczył, że na podstawie dostępnej dokumentacji udzielenie odpowiedzi nie jest możliwe. (akta kontroli tom 1 str. 493-494, 498)

W okresie od wejścia w życie przepisów dwóch ww. ustaw do 19 sierpnia 2024 r. nie dokonano ich nowelizacji. W ustawach tych zmieniono pojedyncze przepisy na podstawie zmian wprowadzonych w innych ustawach¹⁹⁰. Analiza tych zmian wykazała, że zmiany te nie miały charakteru następczej ingerencji prawodawcy.

(akta kontroli tom 1 str. 478-479)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo rozpoczęło prace legislacyjne nad projektem UD286 w terminie, który nie pozwolił na wprowadzenie w życie regulacji przeciwdziałających udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim, z dniem wygaśnięcia¹⁹¹ przepisu z ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy COVID-19, zmniejszającego maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego obowiązującego w czasie pandemii COVID-19, co nastąpiło w dniu 30 czerwca 2021 r. Takie działanie Ministerstwa należy uznać za nierzetelne. Pomimo, że termin wygaśnięcia powyższego przepisu był powszechnie znany od 8 marca 2020 r.¹⁹², Ministerstwo rozpoczęło prace nad projektem UD286 dopiero w lipcu 2021 r., choć posiadało opracowany i procedowany w poprzedniej kadencji Sejmu RP¹⁹³ projekt ustawy dotyczący przeciwdziałaniu lichwie (UD145 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP). W grudniu 2021 r. zakończono prace nad projektem UD286 i przekazano go do Sejmu RP (IX kadencji). Ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 6 października 2022 r. i z wyjątkiem kilku przepisów¹⁹⁴ weszła w życie z dniem 18 maja 2023 r.

(akta kontroli tom 3 str. 15-46, 97-98, 363-389, 391)

2. Nieprzestrzeganie regulaminu pracy RM polegające na:

- dokonaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych i sporządzeniu dokumentu OSR do trzech projektów (UD293, UC108 i UD435) na podstawie opracowanych projektów ustaw i uzasadnień, tj. niezgodnie z wymogiem § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM stanowi, że organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu

¹⁸⁹Z wyjątkiem pojedynczych przepisów, ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 2339), weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia tj. z dniem 18 maja 2023 r. W OSR zaproponowano dokonanie ewaluacji efektów projektu w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

¹⁹⁰Tj. a) Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. poz. 1700) została zmieniona trzykrotnie: a) ustawą o zmianie ustawy - kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 stycznia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 289); b) ustawą o zmianie ustawy - kodeks postępowania cywilnego, ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1860); c) ustawą o zmianie ustawy - kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 czerwca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1228); b) Ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz.U. poz. 2339) została zmieniona raz, ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku z dnia 16 sierpnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1723).

¹⁹¹Na podstawie art. 36 ust. 3a ustawy COVID-19.

¹⁹²Tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

¹⁹³Projekt ten został skierowany do Sejmu RP (VIII kadencji) nie został uchwalony

¹⁹⁴Tj. art. 1, art. 2, art. 4, art. 6 oraz art. 7 pkt 1, 3-7, 10 i 11, które weszły w życie z dniem 18 grudnia 2022 r. oraz art. 7 pkt 13, który weszły w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

- aktu normatywnego. Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego;
- wyznaczeniu krótszych niż 21-dniowych terminów na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych i opiniowania dwóch projektów (UD293¹⁹⁵ i UD435¹⁹⁶) bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów (§ 129 Regulaminu pracy RM¹⁹⁷). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. i 2.1.7. wystąpienia pokontrolnego;
 - niezawarciu w raporcie z konsultacji do projektu UD293 opisu zgłoszonych uwag oraz stanowiska Ministerstwa do nich (§ 51 ust. 2 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego;
 - niepodaniu w OSR do projektu UD286 przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych (§ 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego;
 - nieskierowaniu przez Ministerstwo projektów (UD248 i UC108) do opiniowania Prokuratury Generalnej oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (§ 38 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.7. wystąpienia pokontrolnego;
 - nieprzeprowadzeniu ewaluacji ustawy (UD111) w terminie określonym w OSR (§ 152 ust.1 pkt 2 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.
3. Nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji Ministerstwa, polegające na:
- wyznaczeniu krótszych niż 7-dniowych terminów na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych projektu UD293 (druga tura¹⁹⁸ i trzecia tura¹⁹⁹), bez zgody członka kierownictwa Ministerstwa lub nieokreślenia go wcale (UD248) (§ 11 ust. 2 zarządzenia z 2015 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego;
 - nieopublikowaniu w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL stanowisk podmiotów wyrażonych w konsultacjach publicznych i uzgodnieniach międzyresortowych oraz stanowiska Ministra Sprawiedliwości do powyższych uwag (UD293) (§ 15 zarządzenia z 2021 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. i 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego;
 - opublikowaniu nieterminowo (tj. nie na bieżąco) stanowisk podmiotów wyrażonych w wyniku opiniowania (UD293 i UD435) oraz w konsultacjach publicznych i w uzgodnieniach międzyresortowych (UD435) (§ 15 zarządzenia z 2021 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. i 2.1.8. wystąpienia pokontrolnego.
4. Niezgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami formularza OSR sporządzanie Ocen Skutków Regulacji polegające na:
- nieprecyzyjnym opisie istoty problemu, polegającym na niewskazaniu istoty i praktycznego wymiaru problemu (UD293 i UD435) lub wskazaniu celu zamiast problemu (UC108) (pkt 3.1. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. a) wystąpienia pokontrolnego;
 - określeniu przyjęcia regulacji jako celu (UD248, UD286, UD293, UC1087 i UD435) oraz nieokreśleniu innych rozwiązań problemu (UD248, UD293,

¹⁹⁵Wyznaczając 7-dniowy termin w drugiej turze uzgodnień.

¹⁹⁶Wyznaczając 10-dniowy termin w pierwszej turze.

¹⁹⁷Powyższy 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.

¹⁹⁸Pismem znak DPA-I.418.1.2020 z 18 stycznia 2021 r. wyznaczono 2-dniowy termin tj. do 20 stycznia 2021 r. do godziny 9.00.

¹⁹⁹Pismem znak DPA-I.418.1.2020 z 1 lutego 2021 r. wyznaczono 4-dniowy termin tj. do 5 lutego 2021 r.

- UC1087 i UD435) (pkt 3.2. i 3.3. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. b) wystąpienia pokontrolnego;
- niewskazaniu przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji z trzech krajów (UC108) (pkt 3.4. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. c) wystąpienia pokontrolnego;
 - nieokreśleniu wszystkich podmiotów, na które oddziałują projekty (UD248, UD286) (pkt 3.6 Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. d) wystąpienia pokontrolnego;
 - niepodaniu informacji o planowanym zakresie konsultacji publicznych obejmującym termin ich przeprowadzenia oraz wybrane podmioty (UD248, UD293, UC1087 i UD435), a po zakończeniu konsultacji, opisu ich wyników oraz podmiotów w nim uczestniczących (UD293, UC1087 i UD435) (pkt 3.7. i 5.2. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. e) wystąpienia pokontrolnego;
 - niestosowaniu zasady „*responsywności*”, „*jawności*” oraz zasady „*poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego*”, poprzez nieudzielenie odpowiedzi podmiotom, które w ramach konsultacji publicznych zgłosiły uwagi do projektu UD293 oraz nieopisania ich w raporcie z konsultacji (pkt 3.7 i 5.1. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. e) wystąpienia pokontrolnego;
 - nieprzedstawieniu w części poświęconej analizie kosztów i korzyści oraz wpływu regulacji: kalkulacji kosztów poniesionych z budżetu państwa (UD435) lub wszystkich elementów generujących takie koszty (UD248, UD286, UD293 i UC108), a także kalkulacji kosztów przedsiębiorstw (UD435), nieprecyzyjnym przedstawieniu sposobu oddziaływania projektów na przedsiębiorstwa (UD286 i UD435) oraz nieuwzględnieniu wpływu projektu na rynek pracy (UD248, UD286, UD293 i UC108) (pkt 3.9 Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. f) wystąpienia pokontrolnego;
 - nieokreśleniu mierników realizacji celów regulacji lub podania przyczyn braku możliwości ich określenia (UC108) (pkt 3.11. i 4.5. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. g) wystąpienia pokontrolnego.
5. Nierzetelne opracowanie OSR w zakresie pkt 5, polegające na umieszczeniu w dokumencie błędnych zapisów, niezgodnych ze stanem faktycznym tj.:
- wskazanie projektu „rozporządzenia” jako procedowany akt normatywny, a nie faktycznie procedowany projekt ustawy (UD293). Do końca prac legislacyjnych nad projektem, błąd nie został usunięty. Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. e) wystąpienia pokontrolnego;
 - zamieszczenie, na etapie wpisu projektu do WPL RM, informacji o opublikowaniu w BIP na stronie podmiotowej RCL w serwisie RPL projektu w celu przeprowadzenia konsultacji publicznych (UD286), przy czym projekt ustawy UD286 faktycznie został zamieszczony na ww. stronach ok. 4 miesiące później. Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przeprowadzana w Ministerstwie Sprawiedliwości OW dotycząca 5 badanych projektów ustaw nie spełniała roli określonej w Regulaminie RM oraz Wytycznych OW i KP i nie stanowiła narzędzia pomocniczego przy podejmowaniu decyzji o zasadności podjęcia prac legislacyjnych i ich kierunku. Dokonywana w MS ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element OW, miała charakter wtórny i polegała na poszukiwaniu i zaprezentowaniu uzasadnień dla uprzednio opracowanych konkretnych rozwiązań normatywnych, o czym świadczą jej wyniki zaprezentowane w OSR.

Sporządzanie OSR, w praktyce ograniczało się do formalnego wypełnienia obowiązku wynikającego z Regulaminu pracy RM i polegało głównie na przedstawieniu danych mających na celu uzasadnienie rozwiązań ujętych w uprzednio opracowanych (tj. przed zgłoszeniem wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM) projektach ustawy.

O niewłaściwym podejściu Ministerstwa i wadze przykładanej do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych pięciu badanych projektów świadczą m.in. błędy w jej przeprowadzeniu obejmujące jej zakres, kompletność i sposób dokonywania, braki proceduralno-organizacyjne opisane w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia 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 niewłaściwym sformułowaniu problemu i celów, niewskazaniu różnych wariantów rozwiązania ww. problemu i wszystkich podmiotów, na które oddziałuje projekt, niepoprawnym zaplanowaniu, a następnie przedstawieniu wyników konsultacji publicznych oraz nieobjęciu analizą kosztów i korzyści wszystkich elementów wynikających z proponowanych rozwiązań.

W OSR do trzech projektów ustaw zamieszczono błędne zapisy dotyczące konsultacji publicznych, świadczące o niedbałości w pracach nad sporządzeniem tego dokumentu. Błędne zapisy dotyczyły wskazania procedowania projektu „rozporządzenia” zamiast projekt ustawy, wskazania prowadzenia na etapie wpisu projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM konsultacji publicznych oraz wskazanie zaplanowanych konsultacji publicznych, zamiast podania przyczyn rezygnacji z ich prowadzenia (projekt objęty był trybem odrębnym).

Również procesy legislacyjne dla badanych projektów ustaw prowadzono nie w pełni zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz regulacjami wewnętrznymi. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in. wyznaczenia krótszych terminów na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych (bez zgody członka kierownictwa MS), międzyresortowych oraz opiniowania dwóch projektów (bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów); nieskierowania wszystkich projektów do opiniowania Prokuratury Generalnej oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; nieopublikowaniu w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL lub publikowaniu dokumentów dotyczących prac nad projektami nie na bieżąco.

Z jednym wyjątkiem, Ministerstwo nie udzielało indywidualnych odpowiedzi podmiotom zgłaszającym uwagi w konsultacjach publicznych. MS tylko raz udzieliło indywidualnej odpowiedzi na zgłoszone uwagi²⁰⁰, do czego Ministerstwo zostało zobowiązane przez KPRM. W przypadku czterech projektów MS przedstawiło stanowisko do zgłoszonych uwag w formie zbiorczej. W przypadku piątego projektu, raport z konsultacji (opublikowanym przez Stały Komitet RM na stronie internetowej RCL) zawierał niewystarczające dane, co nie pozwalało na zapoznanie się z zgłoszonymi uwagami, w tym powodami ich nie uwzględnienia oraz na identyfikację podmiotów je zgłaszających. Raport zawierał za to m.in. opis zmian w projekcie dokonanych w wyniku konsultacji i opiniowania.

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo sporadycznie dokonywało ewaluacji efektów wprowadzonych ustaw. Z zaplanowanych do czasu zakończenia kontroli ewaluacji 5 ustaw, MS dokonało ewaluację jednej, a proces ewaluacji trwał blisko

²⁰⁰Tj. na apel 12 organizacji praw człowieka i organizacji branżowych o zaniechanie prac nad projektem ustawy

3 lata. W OSR ex-post prezentującym wyniki ewaluacji wykazano, że osiągnięto nie w pełni zadowalające wskaźniki obrazujące przyjęte cele. W przypadku drugiej ustawy, MS w trakcie kontroli NIK podjęło prace analityczne, po terminie przewidzianym w OSR. Prace tych nie zakończono do końca kontroli w MS. Dla pozostałych trzech ustaw nie przeprowadzono ewaluacji ich efektów, pomimo osiągnięcia terminów, po upływie których zaplanowano jej dokonanie. W wyniku niepodjęcia przez Ministerstwo w odpowiednim czasie prac nad jednym projektem, przez okres prawie dwóch lat konsumenci nie byli objęci ochroną wynikającą z przepisów przeciwdziałających udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim, choć posiadało wcześniej przygotowane w tym zakresie regulacje. Przekazany do Sejmu RP projekt ustawy obejmujący ww. zakres z uwagi na zakończenie VIII kadencji Parlamentu RP, nie został przyjęty.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie w latach 2019-2024 (I kwartał) 22,5% (tj. 18 z 80) projektów było procedowanych w trybie odrębnym z pominięciem różnych etapów procesu legislacyjnego, w tym uzgodnień międzyresortowych, opiniowania lub konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez właściwe komitety, i komisję prawniczą bądź potwierdzenia przez SKRM.

Powyższe oznacza, że Ministerstwo w ograniczonym stopniu korzysta z przytoczonych powyżej narzędzi, które stanowią wsparcie w procesie OW i które wspierają funkcjonujący 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. Dostosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących prowadzenia prac legislacyjnych (zarządzenie z 2024 r.) do przepisów Regulaminu pracy RM, w szczególności w zakresie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz przedstawiania jej wyników w OSR,
 2. Dokonywanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz przedstawianie jej wyników w OSR zgodnie z postanowieniami Regulaminem pracy RM, w szczególności przed sporządzeniem projektu ustawy, w oparciu o Wytyczne OW i KP,
 3. Wyznaczenie terminów na przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM,
 4. Przekazywanie do opiniowania projektów ustaw wszystkim podmiotom określonym w Regulaminie pracy RM,
 5. Sporządzanie raportów z konsultacji zgodnie z Regulaminem pracy RM,
 6. Terminowe dokonywanie ewaluacji efektów ustawy,
 7. 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 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

/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 2 grudnia 2024 r., LWA. 410.9.5.2024, P/24/087 Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym, kierowanego do Ministra Sprawiedliwości dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- dodanie na str. 4 (pierwszy akapit od dołu) po zapisie „Z pięciu zaplanowanych do ewaluacji ustaw” przypisu o treści „Procedowanych pod nr D309 i UD111 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP oraz UD22, UD12 i UD346 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP”;
- zastąpienie użytego w przypisie 113 na str. 23 zapisu „UD286” zapisem „UD293”;
- zastąpienie użytego w na str. 26 (czwarty akapit od dołu) zapisu „UD239” zapisem „UD293”;
- zastąpienie użytego w na str. 27 (trzeci akapit od góry) zapisu „UD239” zapisem „UD293”;
- zastąpienie użytego w na str. 28 (drugi akapit od dołu) zapisu „UD239” zapisem „UD293”;
- zastąpienie użytego w na str. 30 (czwarty akapit od góry) zapisu „UD239” zapisem „UD293”;
- zastąpienie użytego w na str. 54 (pierwszy akapit od dołu) zapisu „5 ustaw” zapisem „pięciu ustaw” oraz dodatnie po nim przypisu o treści „Procedowanych pod nr D309 i UD111 według WPL RM obowiązującego podczas VIII kadencji Sejmu RP oraz UD22, UD12 i UD346 według WPL RM obowiązującego podczas IX kadencji Sejmu RP”;
- zastąpienie użytego na str. 56 (pierwszy akapit od dołu) wyrazu „grudzień” wyrazami „2 grudnia”.

p.o. Dyrektora Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

24 stycznia 2025 r.

Paweł Tołwiński
/-/