

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

LWA.410.9.3.2024

Pan
Krzysztof Paszyk
Minister Rozwoju i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-570 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Paszyk, Minister Rozwoju i Technologii od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki uprzednio pełnili: a) na stanowisku Ministra Rozwoju i Technologii: – Krzysztof Hetman od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r., – Marlena Małąg od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., – Waldemar Buda od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopad 2023 r., – Piotr Nowak od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r. b) na stanowisku Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii: – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r., – Jarosław Adam Gowin od 6 październik 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. c) na stanowisku Ministra Rozwoju: – Jadwiga Emilewicz od 15 listopad 2019 r. do 6 października 2020 r. d) na stanowisku Ministra Przedsiębiorczości i Technologii: – Jadwiga Emilewicz od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopad 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące realizacji zadań z zakresu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. 2. Realizacja zadań związanych z dokonywaniem oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do czasu zakończenia kontroli ²)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	– Monika Mazurek-Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/65/2024 z 24 kwietnia 2024 r., – Mirosław Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/64/2024 z 24 kwietnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-10)

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MRiT.

² Czynności kontrolne zakończono w dniu 5 września 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019 – 2024⁵ system oceny wpływu⁶ w rządowym procesie legislacyjnym nie zawsze funkcjonował prawidłowo.

Wprowadzone w Ministerstwie rozwiązania organizacyjno-prawne stwarzały warunki do prawidłowego dokonywania oceny wpływu. Jednak przeprowadzana OW nie w każdym przypadku dokonywana była w sposób zgodny z Regulaminem pracy Rady Ministrów⁷ oraz „Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”⁸. Wyniki badania pięciu projektów ustaw wskazują, że przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem czterech z nich dokonano ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (stanowiącą element OW), a jej wyniki przedstawiono w dokumencie pn. Ocena Skutków Regulacji⁹. OW do projektu ustawy o Funduszu Transformacji Śląska (UD418) miała charakter wtórny i polegała na zaprezentowaniu w OSR uzasadnienia dla uprzednio przyjętej w umowie społecznej¹⁰ koncepcji. W pracach nad opracowaniem warunków umowy społecznej nie uczestniczyli przedstawiciele MRiT. OSR opracowane do każdego badanego projektu zawierały niepełne informacje wymagane przez Wytyczne OW i KP, w szczególności nie wskazano w nich istoty i praktycznego wymiaru problemu, określenia celu przyjęcia regulacji w sposób nieprecyzyjny lub niejednoznaczny, nieokreślenia innych rozwiązań problemu, niewskazaniu przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji z trzech krajów, nieprzedstawieniu analizy kosztów i korzyści wprowadzanej regulacji lub nieokreślenia wszystkich kosztów wpływających na sektor finansów publicznych oraz nieokreślenia wartości docelowych mierników do dokonania ewaluacji efektów projektu lub podania przyczyn braku możliwości ich określenia.

Procesy legislacyjne dla badanych projektów ustaw prowadzono nie w pełni zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz regulacjami wewnętrznymi. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzeprowadzenia uzgodnień wewnątrzresortowych jednego projektu, wyznaczenia krótszych terminów (bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów) na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych trzech projektów.

W okresie objętym kontrolą przegląd funkcjonowania ustawy odbywał się w Ministerstwie nie w pełni rzetelnie. W latach 2019 – 2023 nie dokonano oceny funkcjonowania w formie OSR ex-post 40% zaplanowanych do dokonania oceny ustaw. W jednym przypadku sporządzana OSR ex-post zawierała nierzetelną informację, że cele ustawy zostały w pełni osiągnięte, a samą ocenę dokonano dwa lata po terminie określonym w OSR do projektu (UD33).

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

⁵ Do dnia zakończenia kontroli tj. 5 września 2024 r.

⁶ Ocena wpływu, dalej także: OW – 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 do momentu przyjęcia aktu prawnego.

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

⁸ Opracowane na podstawie § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 Regulaminu pracy RM przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z KPRM w 2015 r., dalej: Wytyczne OW i KP.

⁹ Dalej: OSR

¹⁰ Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego została zawarta 28 maja 2021 pomiędzy stroną rządową a stroną społeczną zwana dalej: umową społeczną.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

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

1.1. Organizacja dokonywania OW

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie regulaminami organizacyjnymi¹² do obowiązków komórek organizacyjnych, w zakresie swojej właściwości, należała m.in. realizacja zadań związanych z tworzeniem i opiniowaniem projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych, w tym w szczególności: przekazanie propozycji do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz wykazu prac legislacyjnych Ministra, opracowanie projektów dokumentów rządowych, w tym projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych wraz z OSR, prowadzenie uzgodnień wewnętrznych, uzgodnień międzyresortowych, opiniowanie oraz konsultacje publiczne. Koordynacja procesu legislacyjnego lub wspomaganie jego prowadzenia, w tym opracowywanie, pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz współudział w przygotowaniu i redagowaniu projektów aktów normatywnych inicjowanych przez właściwe komórki organizacyjne, należała do obowiązków Departamentu Prawnego (DP). Natomiast opiniowanie OSR lub wspomaganie procesu przygotowania OSR – w ramach procesu przeprowadzania oceny skutków społeczno-gospodarczych (oceny wpływu) na potrzeby działań legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie należało do zadań Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (DDRG).

W Ministerstwie nie powołano Zespołu ds. Oceny Skutków Regulacji, o którym mowa w Wytocznych OW i KP, jednak jego zadania wykonywał wyodrębniony w DDRG - Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa (WEAP). Wydział ten opiniował sporządzane w Ministerstwie OSR lub OSR ex post (pod kątem ich prawidłowości i kompletności na etapie uzgodnień wewnętrznych) lub wspomagał proces przygotowania OSR lub OSR ex post poprzez wsparcie analityczne komórek organizacyjnych w zakresie przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych. (akta kontroli tom I str.14; tom III str. 314-407)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały trzy zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych, w tym

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 63 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 19 grudnia 2018 r., zarządzeniem nr 17 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 11 czerwca 2019 r., zarządzeniem nr 3 Ministra Rozwoju z dnia 21 lutego 2020 r.; zarządzeniem nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r.; zarządzeniem nr 4 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 stycznia 2021 r.; zarządzeniem nr 25 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 31 marca 2021 r.; zarządzeniem nr 31 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 kwietnia 2021 r.; zarządzeniem nr 51 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 9 sierpnia 2021 r.; zarządzeniem nr 1 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 stycznia 2022 r.; zarządzeniem nr 43 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 listopada 2022 r.; zarządzeniem nr 50 Ministerstwa Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r.; zarządzeniem nr 13 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 28 marca 2023 r.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w MRiT prowadzonych do 5 września 2024 r., Minister Rozwoju i Technologii zarządzeniem nr 30 z dnia 14 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. Urz. Min. Roz. i Tech. poz. 34) dokonał zmiany w strukturze organizacyjnej Ministerstwa w zakresie opisanym w wystąpieniu pokontrolnym.

zarządzenie z 2019 r.¹³, zarządzenie z 2020 r.¹⁴ oraz zarządzenie z 2023 r.¹⁵ Zarządzenia określały m.in. zasady opracowania, uzgadniania i ogłaszania dokumentów rządowych, w tym założeń projektu ustawy określały zarządzenia w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych. Zgodnie z ww. zarządzeniami za opracowanie projektu dokumentu rządowego na każdym etapie prac, a w szczególności za jego treść merytoryczną odpowiadała komórka wiodąca¹⁶.

Opracowując projekt dokumentu rządowego komórka wiodąca zobowiązana była m.in. do:

- przeprowadzenia prekonsultacji z zainteresowanymi podmiotami, jeżeli było to uzasadnione ze względu na zakres lub zasięg oddziaływania dokumentu,
- dokonania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych, zgodnie z Wytycznymi OW i KP,
- dokonania analizy możliwości osiągnięcia celu za pomocą innych środków wypełnienie formularza zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów,
- skierowania projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania.

W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych komórka wiodąca powinna uzgodnić opracowany projekt dokumentu z: właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, organami lub jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi o ile projekt dotyczy ich zakresu działania. W przypadku gdy do projektu sporządzono OSR, komórka wiodąca powinna przekazać taki dokument wraz z projektem do DDRG .

W przypadku gdy treść dokumentu dotyczyła spraw wymagających opinii prawnej projekt powinien zostać uzgodniony i zaakceptowany przez DP. Ponadto departament ten odpowiadał również m.in. za koordynację procesu legislacyjnego lub wspomaganie jego prowadzenia, w tym opracowywanie, pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, projektów ustaw oraz współdziałanie w przygotowaniu projektów aktów normatywnych inicjowanych przez właściwe komórki organizacyjne. Po podpisaniu projektu aktu normatywnego przez Dyrektora DP za zgodność pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym komórka wiodąca kieruje projekt do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. Uwagi nadesłane w wyniku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania komórka wiodąca analizuje w porozumieniu z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa właściwymi w sprawach, których dotyczą zgłoszone uwagi oraz informuje podmiot zgłaszający uwagi o przyczynach ich nieuwzględnienia lub udostępnia na stronie Rządowego Centrum Legislacji¹⁷ zestawienie uwag w formie tabelarycznej wraz ze stanowiskiem Ministra. Zobowiązana jest również do sporządzenia raportu z konsultacji. Zgodnie z zarządzeniami w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych, projekty dokumentów rządowych przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów¹⁸, podlegają rozpatrzeniu przez komitet właściwy do rozpatrzenia określonych kategorii spraw i przez Stały Komitet Rady

¹³ Tj. zarządzenie nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych. Dalej: zarządzenie z 2019 r.

¹⁴ Tj. zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych. Dalej: zarządzenie z 2020 r.

¹⁵ Tj. zarządzenie nr 34 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych. Dalej: zarządzenie z 2023 r.

¹⁶ Komórka organizacyjna Ministerstwa, która zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa oraz wewnętrznym regulaminem komórki organizacyjnej jest właściwa merytorycznie w danej sprawie, właściwość merytoryczna jest ustalana z uwzględnieniem zakresu przedmiotowego przeważającej części projektu podlegającego opracowaniu lub uzgodnieniu.

¹⁷ Dalej: RCL.

¹⁸ Dalej: RM.

Ministrów¹⁹. Projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez RM po jego rozpatrzeniu lub potwierdzeniu przez SKRM albo po jego rozpatrzeniu przez komisję prawniczą, jeżeli nie wymaga potwierdzenia przez ten Komitet.

(akta kontroli tom I str.4-80)

Prace nad projektem dokumentu rządowego mogą być prowadzone w trybie odrębnym, o którym mowa w § 98 - §100 Regulaminu pracy RM. W celu zastosowania trybu odrębnego komórka wiodąca sporządza wniosek do Prezesa Rady Ministrów²⁰ i przekazuje go do akceptacji nadzorującego ją członka kierownictwa Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str.4-80)

W latach 2019-2024 w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie planowano i nie przeprowadzano kontroli i audytów dotyczących procesu legislacyjnego.

Podsekretarz stanu Pan Ignacy Niemczycki oświadczył²¹, że prawidłowość procesu legislacyjnego jest na bieżąco weryfikowana w tym również przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów²².

(akta kontroli tom I str. 142-142; tom III str. 113-114, 284)

1.2. Zasoby kadrowe Ministerstwa

W poszczególnych latach okresu 2019-2023 w procesie dokonywania oceny wpływu łącznie 517 projektów aktów normatywnych²³ uczestniczyło od 74 do 121 pracowników z 13 departamentów MRiT. Według stanu na 31 maja 2024 r. w dokonywaniu oceny wpływu uczestniczyło 81 osób.

Zatrudnienie w WEAP na koniec 2019 roku wynosiło: czterech pracowników (zatrudnionych na 3,75 etatu), sześciu pracowników (5,75 etatu) w 2020 r., pięciu pracowników (4,75 etatu) 2021 r., sześciu pracowników (5,75 etatu) w 2022 r. i 2023 r. Na koniec I półrocza 2024 r. w WEAP zatrudnionych było pięciu pracowników na 4,75 etatu oraz jedna osoba odbywająca staż z Urzędu Pracy. Na koniec 2021 r. oraz na koniec I półrocza w 2024 r. w wydziale wolny był jeden wakat.

W latach 2022 – 2024 (do 2 sierpnia)²⁴ WEAP udzielił wsparcia w 296 przypadkach, w tym 106 w 2022 r., 83 w 2023 r. oraz 107 w 2024 r. w formie opiniowania OSR lub OSR ex-post przygotowywanych przez komórki merytoryczne w ramach uzgodnień wewnętrznych, konsultacji e-mailowych i telefonicznych oraz przedstawiania przykładów z praktyki ministerstwa lub administracji rządowej.

Ponadto w latach 2019 - 2024 (do 2 sierpnia) WEAP opracował 24 OSR i OSR ex-post²⁵ oraz uczestniczył w przygotowaniu 52 OSR²⁶ do projektów aktów prawnych przygotowywanych w DDRG.

(akta kontroli tom 1 str. 7-9, 14; tom III str. 196-203, 225, 235-237)

Zastępca Dyrektora DDRG wyjaśniła m.in., że wydział wspomaga proces przygotowania OSR każdorazowo, gdy tylko o takie wsparcie zostanie poproszony. Liczba pracowników po zwiększeniu zatrudnienia na przestrzeni lat, pozwalała na terminową i prawidłową realizację zadań.

¹⁹ Dalej: SKRM.

²⁰ Dalej: PRM.

²¹ Na skierowane do Ministra pytania, odpowiedzi udzielił Podsekretarz Stanu w MRiT, działający z upoważnienia. Dotyczy wszystkich odpowiedzi przytoczonych w wystąpieniu pokontrolnym.

²² Dalej: KPRM.

²³ W tym projektów: ustaw, rozporządzeń i innych dokumentów wewnętrznych. Z tego w 2019 r. – 68 projektów, w 2020 r. – 97 projektów, w 2021 r. – 106 projektów, 2022 r. – 89 projektów, w 2023 r. – 96 projektów oraz w 2024 r. (do 31 maja) – 61 projektów.

²⁴ Od 2022 r. Wydział zbiera dane dotyczące opiniowania OSR i OSR ex post do projektów ustaw, rozporządzeń oraz innych dokumentów rządowych, jeżeli OSR był przygotowany.

²⁵ W tym: po trzy w 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2023 r. i 2024 r. oraz dziewięć w 2022 r.

²⁶ W tym: 11 w 2019 r., 16 w 2020 r., 13 w 2021 r., 4 w 2022 r., 5 w 2023 r. oraz 3 w 2024 r. (do 2 sierpnia).

(akta kontroli tom III str. 199-200)

W latach 2019-2024 (do 31 maja) w szkoleniach z zakresu OW uczestniczyło ogółem 333 osoby, w tym poszczególnych latach od 17 do 112 osób, z przerwą w 2022 r., w którym nie przeprowadzono takich szkoleń. Pracownicy Ministerstwa uczestniczyli m.in. w szkoleniach z zakresu OSR i procesu legislacyjnego adresowanego do urzędów obsługujących ministrów – wnioskodawców projektów dokumentów rządowych, prowadzonych przez Departament Oceny Skutków Regulacji w KPRM (100 osób), w ramach „Akademii oceny wpływu regulacji” z zakresu konsultacji publicznych i oceny skutków regulacji (osiem osób), szkoleniach dla pracowników administracji publicznej z zakresu konsultacji publicznych (sześć osób), szkoleniach dla pracowników administracji publicznej z zakresu analizy danych w ramach oceny skutków regulacji (11 osób), „Rozwój systemu- oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” (pięć osób).

W latach 2019 – 2024 (do 31 maja) spośród 48 pracowników uczestniczących w procesie OW zatrudnionych w trzech komórkach wiodących²⁷ prowadzących prace legislacyjne pięciu wybranych do badania projektów ustaw (co opisano w obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego), w szkoleniach z dokonywania OW uczestniczyło 28 (58,3%). Analiza kwalifikacji 19 pracowników, którzy uczestniczyli w dokonywaniu OW pięciu wybranych do badania projektów ustaw wykazała, że ośmiu (42,1%) uczestniczyło w powyższych szkoleniach.

(akta kontroli tom I str. 81-138; tom III str. 279-281)

Pracownicy MRiT uczestniczący w procesie dokonywania OW zostali wyposażeni w różnego rodzaju narzędzia, w tym m.in. bazy danych²⁸, programy informatyczne²⁹, ogólnodostępne opracowania³⁰, model kosztu standardowego wraz z szacowanymi kosztami typowych czynności administracyjnych³¹, wykaz podmiotów do wykorzystania w konsultacjach publicznych³², Wytyczne OW i KP, Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych³³.

(akta kontroli tom I str. 139-140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przyjęte w Ministerstwie rozwiązania organizacyjno-proceduralne stwarzały możliwość prawidłowego dokonywania oceny wpływu. Jednak stosowana praktyka, jak wskazują ustalenia z obszaru drugiego, nie zawsze dokonywana była w sposób prawidłowy. W latach 2019–2024³⁴ w szkoleniach z OW udział wzięło niewiele ponad połowa (58,3%) pracowników z trzech komórek wiodących badanych projektów uczestniczących w procesie dokonywania OW, w tym ośmiu sporządzających OSR do badanych projektów spośród 19 takich osób (42,1%).

OBSZAR

²⁷ Tj. Departamentu Prawnego, Departamentu Mieszkalnictwa, Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

²⁸ Tj. np.: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka), Urzędu Zamówień Publicznych (www.gov.pl/web/uzp/sprawozdania), Prokuratury Generalnej (www.gov.pl/web/prokuratura/sprawozdania-z-dzialalnosci), Banku Gospodarstwa Krajowego, Ministerstwa Finansów, Urzędu Dozoru Technicznego, Głównego Urzędu Miar, Polskiej Agencji Kosmicznej, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

²⁹ Tj. np. MS Office w tym MS Excel,

³⁰ Tj. stat.gov.pl/banki-i-bazy-danych/ i ec.europa.eu/eurostat (według stanu na 20 maja 2024 r.).

³¹ Tj. www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepszeprawo.

³² Tj. www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-wramach-rzadowego-rocesu-legislacyjne (według stanu na 20 maja 2024 r.).

³³ Tj. www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna (według stanu na 20 maja 2024 r.).

³⁴ Do 31 maja.

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

2.1. Opracowywanie rządowego projektu ustawy

Opis stanu faktycznego

W latach 2019 – 2024 (do 3 lipca) w MRiT prowadzono prace nad 74 projektami ustaw (w tym: nad 11 w 2019 r., nad 15 w 2020 r., nad 11 w 2021 r., nad 13 w 2022 r., nad 6 w 2023 r. oraz nad 11 w 2024 r. (do 3 lipca). Spośród procedowanych przez MRiT projektów, do Sejmu RP przekazano 41, z których jeden następnie wycofano. Z 11 projektów wpisanych w 2024 r. (do 3 lipca) do WPL RM, jeden został przekazany do Sejmu RP.

W 24 przypadkach projekty nie zostały wniesione do Sejmu RP, bądź zostały wycofane z WPL RM³⁵ w związku z m.in. upływem kadencji Sejmu RP, zmianą kierunku planowanej nowelizacji, identyfikacją nowych obszarów wymagających zmiany, koniecznością przeprowadzenia nowych analiz, podjęciem prac nad alternatywnym rozwiązaniem, koniecznością podjęcia innych priorytetowych zadań.

Projekty aktów normatywnych były wnoszone do Sejmu RP w terminie od jednego do 996 dni, licząc od daty wpisu projektu do WPL RM, w tym siedem projektów (9,45%) przekazano do Sejmu RP w okresie do pięciu dni. Średni czas przygotowywania ustaw wniesionych do Sejmu RP wynosił odpowiednio w 2019 r. - 213,9 dni, w 2020 r. - 131,3 dni, w 2021 r. - 338,9 dni, w 2022 r. - 151,8 dnia, w 2023 r. - 63,2 dnia oraz w 2024 r. (do 3 lipca) - 78 dni.

(akta kontroli tom I str. 165-171)

W latach 2019 – 2024 (3 lipca) tryb odrębny przyjęto dla 22 procedowanych projektów ustaw (29,7%), w tym w 2019 r. dla dwóch projektów, w 2020 r. dla ośmiu projektów, w 2021 r. i 2022 r. po trzy projekty, w 2023 r. dla pięciu projektów oraz w 2024 r. (do 3 lipca) dla jednego projektu.

(akta kontroli tom I str.165-179)

Analiza czterech procedowanych w trybie odrębnym projektów ustaw³⁶ wykazała, że w dwóch z nich (UD507 i UD2) zgodnie z procedurami wewnętrznymi komórka wiodąca sporządziła formularz „Tabela informacyjna do wniosku o zastosowanie trybu odrębnego postępowania z projektem dokumentu rządowego” i uzyskała akceptację Ministra. Jako uzasadnienie zastosowania trybu odrębnego wskazano pilność sprawy. Odstępstwo od zwykłego trybu postępowania polegało m.in. na pominięciu etapów uzgodnień i konsultacji publicznych (UD2 i UD507), opiniowania, rozpatrzenia bądź potwierdzenia przez SKRM (UD2, UD507 i UD418) lub rozpatrzenia przez komisję prawniczą (UD2, UD418 i UD507). W dwóch projektach (UD418 i UD253) nie sporządzono ww. formularza.

(akta kontroli tom I str. 461-463, 521; tom II str. 4-10; tom V str. 11, 26-30)

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył m.in., że z uwagi na pilność spraw tabele informacyjne nie zostały sporządzone.

(akta kontroli tom III str. 228-229)

W latach 2019-2024 (do 27 czerwca) Ministerstwo nie przekazywało projektów ustaw do Sejmu RP za pośrednictwem posłów lub senatorów, z pominięciem Rady Ministrów i tzw. „ścieżki rządowej”. (akta kontroli tom III str.10)

³⁵ Dalej: WPL RM.

³⁶ Tj. projektów ustaw: o zmianie ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (UD507), o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UD253), o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (UD2) oraz o Funduszu Transformacji Śląska (UD418).

Szczegółowej analizie poddano pięć projektów ustaw wpisanych w latach 2019-2024 do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM obowiązującego podczas IX³⁷ i X³⁸ kadencji Sejmu RP:

- projekt ustawy o Funduszu Transformacji Śląska (UD418),
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (UD351),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (UD306),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (UD13), który w poprzedniej kadencji Sejmu RP był procedowany pod nr UD522³⁹,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (UD2). (akta kontroli tom I str.172-177)

Spośród pięciu badanych projektów, trzy procedowano w trybie zwykłym (UD351, UD306 i UD13), natomiast dwa (UD418 i UD2) procedowano w trybie odrębnym. W przypadku projektu UD418, na podstawie § 99 pkt 3 lit. e, f⁴⁰ Regulaminu pracy RM projekt przekazano do rozpatrzenia przez RM z pominięciem etapów komisji prawniczej oraz potwierdzenia przez SKRM. Natomiast odnośnie projektu UD2, na podstawie § 99 pkt 3 lit. a - f⁴¹ Regulaminu pracy RM, pominięto etap uzgodnień, opiniowania, konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez SKRM, komisję prawniczą. Uzasadnieniem dla zastosowania trybu odrębnego był pilny charakter wprowadzenia rozwiązań prawnych związanych z trwającym procesem wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego oraz koniecznością wykorzystania istniejącego potencjału zasobów dla zrównoważenia rozwoju województwa śląskiego⁴² (UD418) oraz pilność sprawy wynikająca z potrzeby podniesienia limitów wydatków budżetu państwa w związku z bardzo dużym zainteresowaniem bezpiecznym kredytem i utrzymaniem programu w 2024 r. (UD2)⁴³.

NIK pragnie podkreślić, że projekt UD2 prócz pominięcia etapów uzgodnień, opiniowania, konsultacji publicznych, rozpatrzenia i potwierdzenia przez SKRM oraz rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą nie został objęty uzgodnieniami wewnętrznymi (co opisano w pkt 2.1.2 wystąpienia pokontrolnego). Tym samym proces legislacyjny tego projektu ograniczył się do dokonania wpisu do WPL RM (co zostało dokonane w dniu 30 listopada 2023 r.) przekazania projektu do RM (30 listopada 2023 r.), akceptacji przez RM (1 grudnia 2023 r.) oraz przekazania do Sejmu RP (5 grudnia 2023 r.). W dniu 12 stycznia 2024 r. projekt decyzją RM został wycofany z Sejmu RP. W uzasadnieniu podano, że analiza funkcjonowania bezpiecznego kredytu 2% wskazuje, że część jego zasad prowadziła do nie w pełni właściwego sposobu adresowania pomocy państwa, jak również do zbyt dużego negatywnego wpływu tego produktu na pozostałe aspekty działania rynku mieszkaniowego. Resort prowadzi prace nad nowym instrumentem pn. kredyt mieszkaniowy #naStart, obejmując możliwość kontynuowania wsparcia kredytobiorców tak, aby była ona przeprowadzona w sposób kompleksowy.

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

³⁸ Tj. w okresie od 13 listopada 2023 r.

³⁹ Projekt UD522 zgodnie z zasadą dyskontynuacji, nie był procedowany przez nowo wybrany Sejm RP.

⁴⁰ Na podstawie uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów z dniem 20 sierpnia 2024 r. w § 99 w pkt 3 uchyla się lit. f.

⁴¹ Na podstawie uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów z dniem 20 sierpnia 2024 r. w § 99 w pkt 3 uchyla się lit. f.

⁴² Pismo DP-II.0210.4.2022 z 7 listopada 2022 r.

⁴³ Pismo DM-VIII.0210.2.2023 z 30 listopada 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 165-171; tom III str. 216; tom V str. 26-27)

Wszystkie badane projekty przekazano do Sejmu RP, z których jeden (UD2) został wycofany z prac parlamentarnych. (akta kontroli tom V str. 44-45)

2.1.1. Oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych

Inicjatywa przygotowania badanych projektów ustaw wynikała z Narodowego Programu Mieszkaniowego (UD13), z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁴⁴ (UD351) oraz z analiz własnych MRIT (UD306 i UD2)⁴⁵.

(akta kontroli tom I str.165-170)

Prace nad projektem UD418 rozpoczęto na podstawie pisma Wiceprezesa RM Ministra Aktywów Państwowych⁴⁶ Jacka Sasina zlecającego⁴⁷ Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii dokonanie analiz ekonomicznych i prawnych, przygotowanie ostatecznego projektu ustawy w sprawie Funduszu Transformacji Śląska oraz koordynacji prac legislacyjnych, w celu realizacji postanowień umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego⁴⁸. W umowie społecznej, w podpisaniu której nie uczestniczył Minister Rozwoju i Technologii, ustalono m.in. powołanie specjalnego Funduszu Transformacji Śląska⁴⁹, którego celem będzie skoordynowanie transformacji terenów pogórnicznych, przemysłowych i poprzemysłowych z transformacją województwa Śląskiego. Strona społeczna zaproponowała aby kapitał początkowy Funduszu został ustalony na minimum 500 mln zł oraz otrzymał mechanizmy gwarancyjne w wysokości minimum 1 mld zł. Strona rządowa zobowiązała się do dokonania analiz ekonomicznych i prawnych projektu ustawy w terminie do 15 sierpnia 2021 r. oraz do przygotowania ostatecznego projektu ustawy w sprawie Funduszu Transformacji Śląska do 30 września 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 165-171,188-200)

Była Sekretarz Stanu, Olga Semeniuk-Patkowska, wyjaśniła, że polecenie koordynacji prac legislacyjnych nad projektem otrzymała od ówczesnego Ministra Rozwoju i Technologii Piotra Nowaka w marcu 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 248)

W czterech przypadkach (UD351, UD306, UD13 i UD2). opracowaniem aktu normatywnego zajmowała się komórka merytoryczna. W jednym przypadku (UD418) w Ministerstwie powołano zespół do spraw przygotowania regulacji w związku z realizacją postanowień ww. umowy społecznej. W skład zespołu weszli: ówczesna Sekretarz Stanu Olga Semeniuk-Patkowska (sprawująca funkcję przewodniczącej zespołu) oraz przedstawiciele sześciu departamentów Ministerstwa.

Podsekretarz stanu Ignacy Niemczycki oświadczył m.in., że powołanie zespołu wynikało m.in. z trudności wskazania, konkretnej komórki do realizacji zadania.

⁴⁴ Dalej także: KPO.

⁴⁵ Ustalono na podstawie danych zawartych w tabeli nr 1 Liczba projektów ustaw nad którymi prowadzono prace w latach 2019-2024 dla których Minister był wnioskodawcą z uwzględnieniem etapu zakończenia prac nad poszczególnymi projektami.

⁴⁶ Dalej: Minister AP.

⁴⁷ Pismem DGA.I.4000.2.2001 z 23 lipca 2021 r.

⁴⁸ Umowa społeczna została zawarta w dniu 28 maja 2021 pomiędzy stroną rządową a stroną społeczną. Stronę rządową reprezentowali: Wiceprezes RM Minister Aktywów Państwowych, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych, Pełnomocnik Rządu ds. transformacji spółek energetycznych o górnictwa węglowego, Szef Gabinetu Politycznego PRM, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Główny Geolog Kraju, Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej. Stronę społeczną reprezentowali przedstawiciele związków zawodowych, gmin górniczych oraz zarządów spółek górniczych.

⁴⁹ Dalej także: FTŚ.

(akta kontroli tom I str. 305-307, 503; tom III str. 258)

Do zadań zespołu należało m.in. opracowanie koncepcji i podstawowych rozwiązań służących realizacji zadania, podpisywanie pism związanych z rządowym procesem legislacyjnym. Przygotowanie projektu ustawy pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym oraz koordynację procesu legislacyjnego powierzono Zastępcy Dyrektora DP, a obsługę Zespołu powierzono Departamentowi Rozwoju Inwestycji (DRI). W praktyce projekt UD418 przygotowywał DP, pomimo iż zakres opracowywanej materii pozostawał poza jego właściwością. (akta kontroli tom I str. 305-307)

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 OSR. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁰, podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.

Analiza dokumentacji pięciu badanych projektów wykazała, że ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiąca element OW, była prowadzona w Ministerstwie przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem tych projektów. Jednak, jak przedstawiono w dalszej części wystąpienia nie w każdym przypadku została przeprowadzona w pełnym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 180-372; tom IV str. 17-49, 104-163;
tom V str. 1-6, 74-93, 307-309)

2.1.2. Wewnętrzny proces legislacyjny w Ministerstwie

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych uzgodnieniami wewnątrzresortowymi objęto cztery projekty (UD418, UD351, UD306 i UD13). Projekty były uzgadniane i opiniowane przez poszczególne departamenty, w tym przez Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych i Departament Prawny.

Projekt UD2 nie został poddany uzgodnieniom wewnątrzresortowym.

(akta kontroli tom I str. 503-521; tom II str. 11-13;
tom V str. 15-32, 53-70, 216-238)

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że projekt UD2 koncentrował się na problemie wyczerpania się środków na dopłaty do rat preferencyjnych kredytów mieszkaniowych wprowadzonych już w 2023 r. W związku z tym, że zakładał jedynie zwiększenie limitów w istniejącej już ustawie, przeprowadzenie konsultacji wewnątrzresortowych było bezprzedmiotowe. Materia nie mieściła się we właściwości żadnej z komórek organizacyjnych MRiT.

(akta kontroli tom III str.231, 238)

Odnosząc się do powyższego oświadczenia, należy podkreślić, że obowiązujące w MRiT regulacje wewnętrzne w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych nie przewidywały trybu odrębnego od ustalonego w zarządzeniach na etapie wewnątrzresortowych prac nad projektem.

⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

2.1.3. Wniosek o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac

We wszystkich badanych przypadkach Ministerstwo zgodnie z § 25 pkt 1 Regulaminu pracy RM wystąpiło do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu⁵¹ z wnioskiem o wpisanie projektów do WPL RM, załączając dokument OSR.

Wniosek o wprowadzenie projektu do WPL RM przedstawiano na formularzu, którego wzór był zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej⁵². Zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dotyczące pięciu projektów ustaw nie zawierały informacji dotyczących: oddziaływania na życie społeczne nowych regulacji, spodziewanych skutków i następstwa nowych regulacji oraz sposobów mierzenia efektów nowych regulacji stosownie do wymogów określonych w § 25a ust. 3 pkt 3, 4 i 5 Regulaminu pracy RM.

(akta kontroli tom II str. 506-520; tom V str. 53-70, 223-238, 245-263, 270-287, 292-306)

Podsekretarz stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, m.in., że zgłoszenia zostały przygotowane na obowiązującym wzorze wniosku, zamieszczonym w BIP na stronie podmiotowej KPRM. Do wniosku dołączono Ocenę Skutków Regulacji, w której zawarto informacje dot. spodziewanych skutków i sposobów ewaluacji efektów. Pola dotyczące oddziaływania na życie społeczne nowych regulacji, spodziewanych skutków społecznych i następstw nowych regulacji oraz sposobów mierzenia efektów nowych regulacji zostały włączone do wzoru wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac Rady Ministrów w listopadzie 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 111)

2.1.4. Opracowanie dokumentu pn. Ocena Skutków Regulacji

Do każdego z pięciu badanych projektów ustaw opracowano dokument Ocena Skutków Regulacji, o którym mowa w § 28 Regulaminu pracy RM i który następnie wraz z projektem ustawy i uzasadnieniem procedowany był na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Stosownie do ww. przepisów OSR przedstawiono na formularzu określonym przez Szefa KPRM. W wyniku zgłaszanych uwag w procesie legislacyjnym OSR był aktualizowany. Opracowane OSR na podstawie przeprowadzonej oceny wpływu nie zawierały wszystkich wymaganych informacji lub przedstawiały je w sposób niepełny.

(akta kontroli tom II str.311, 473; tom IV str. 563-576; tom V str.15-17, 32, 100-110, 310-329)

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 ZdPPR. W każdym z badanych przypadków OSR został sporządzony lub zaktualizowany nie w pełni rzetelnie i zgodnie z wymogami Wytocznych OW i KP.

a) Identyfikacja problemu

Zgodnie z Wytocznymi OW i KP (pkt 3.1.) prawidłowa identyfikacja problemu jest najważniejszym elementem OW, warunkującym pomyślne podjęcie i zakończenie prac legislacyjnych, dlatego też na etapie formułowania problemu istotne jest zweryfikowanie źródeł wiedzy o nim, wskazanie kogo on dotyczy oraz oszacowanie, jak liczna jest grupa nim dotknięta. Najczęściej popełnianym błędem jest m.in.: umieszczanie celu (co się chce osiągnąć) zamiast problemu

⁵¹ Dalej: Przewodniczący ZdPPR.

⁵² Dalej: BIP.

(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 (UD306 i UD13) w pkt 1 OSR, prawidłowo wskazano problem wymagający regulacji, w tym m.in. ustalono istotę problemu, wykorzystano informacje pochodzące od podmiotów, których problem dotyczy, wyjaśniono przyczyny występowania problemu, ustalono specyfikę i konsekwencje, posłużono się wynikami badań i publikacji oraz wykorzystano dane statystyczne. Wyniki prac w tym zakresie zostały odzwierciedlone w OSR.

(akta kontroli tom V str. 53-70, 223-238, 245-263, 270-287, 292-306)

W pozostałych trzech projektach (UD418, UD2 i UD351) problem został nieprecyzyjnie określony (tj. nie przedstawiono w pełni jego istoty). W pkt 1 OSR w przypadku projektu:

- UD418⁵³ wykazano, że „*trwający proces wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego oraz konieczności wykorzystania istniejącego potencjału i zasobów dla zrównoważenia rozwoju województwa śląskiego czynią zasadnym podjęcie rozwiązań prawnych, które pozwolą na sprawną realizację tych celów. Postanowieniami umowy społecznej⁵⁴ ustalono powołanie specjalnego Funduszu Transformacji Śląska, którego celem będzie skoordynowanie transformacji terenów pogórnich i poprzemysłowych z transformacją województwa śląskiego*”. W OSR nie wskazano istoty problemu, jego skali i przyczyn występowania, zasadności i konieczności powołania FTŚ.

(akta kontroli tom I str. 318,333)

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że wprawdzie OSR nie zawiera szczegółowych informacji odnoszących się do wskazania co i dlaczego nie działa, to projekt ustawy powstał wskutek zawarcia umowy społecznej. To właśnie umowa społeczna wskazuje skąd wynika potrzeba przeprowadzenia procesu transformacji energetycznej, stąd w OSR powołano się na nią. Przygotowanie projektu ustawy było konsekwencją jej zawarcia. Podsekretarz Stanu dodał, że MRiT nie dysponuje oficjalnymi analizami prawnymi, niemniej jednak analizy takie były dokonywane na bieżąco w ramach prac w trybie roboczym nad projektem.

(akta kontroli tom III str. 109)

- UD2⁵⁵ nie opisano problemu wprost. W OSR podano, że do końca 2023 r. istnieje możliwość podpisania nawet 50 tys. umów kredytowych (przy utrzymaniu średnia liczba zawieranych tygodniowo umów w okresie ostatnich dwóch miesięcy) oraz podano średnią kwotę kredytów (za okres od III kwartału 2021 r. do III kwartału 2022 r.) wynoszącą 318,6 tys. zł. Zapewnienie utrzymania w 2024 r. porównywalnej liczby udzielanych kredytów oraz udzielanych w latach 2025-2027 kredytów na poziomie 30-40 tys., wymaga zwiększenia maksymalnych limitów wydatków budżetu państwa przekazywanych do Rządowego Funduszu Mieszkaniowego z przeznaczeniem na dopłaty do rat bezpiecznych kredytów 2%. Pomimo dysponowania danymi pochodzącymi z tygodniowych sprawozdań⁵⁶ dotyczących „Pierwszego Mieszkania”, miesięcznych i kwartalnych

⁵³ W wersji z 12 lipca 2022 r.

⁵⁴ Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego z 28 maja 2021 r.

⁵⁵ W wersji z 25 października 2023 r.

⁵⁶ Zestawienie DM MRiT na dzień 12 października 2023 r.

informacji⁵⁷ z Banku Gospodarstwa Krajowego⁵⁸ oraz dokonania własnych opracowań dotyczących zmiany założeń z wyliczeniami zwiększenia limitów w 2023 r., to w OSR nie wskazano źródeł danych uzasadniających podjęcie działań zwiększających wielkość limitów. W OSR nie przedstawiono danych o liczbie złożonych wniosków oraz informacji o możliwych czynnikach mogących mieć wpływ na ich ilość i na liczbę zawartych umów kredytowych w poszczególnych miesiącach. Przedłożone w toku kontroli dokumenty nie potwierdzały w pełni zasadności zwiększenia limitów z budżetu państwa. Nie wskazano przyrostów udzielanych kredytów w poszczególnych miesiącach 2023 r. oraz czynników mających na nie wpływ, a także nie uzasadniono skąd pochodzi teza o wzroście zdolności kredytowej oraz wyższej skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się na wyższe kwoty. Nie zaprezentowano jakie kwoty zaplanowano w budżecie w stosunku do już wykorzystanych środków finansowych oraz czy zachodziła faktyczna potrzeba oraz możliwość dokonywania zmian z uwagi na możliwości budżetowe państwa. (akta kontroli tom V str. 1-10)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk oświadczył, że w ocenie projektodawcy źródła danych oraz przyjęte do obliczeń założenia nie zostały pominięte w OSR projektu UD2. Rozwiązywany problem bazował na danych o realizacji programu preferencyjnych kredytów z dopłatą do rat, wskazanych jako źródło informacji. Chociaż w pkt 1 OSR nie wskazano wprost, że źródłem tych danych jest Bank Gospodarstwa Krajowego, wynikało to z podstawowych zasad programu i pozostałej treści OSR. Inne źródła danych wykorzystane przy identyfikacji i analizie problemu zostały natomiast wskazane pośrednio. Założenia te zostały przedstawione. OSR projektu UD2 odwoływał się w tym przypadku do obszernej analizy OSR projektu ustawy o pomocy w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe UD479. Źródłem danych były w tym przypadku m.in. informacje sektora bankowego oraz raporty kwartalne AMRON-SARFIN. Projekt UD2 dotyczył zwiększenia limitu wydatków i nie powielał treści obszernej OSR projektu ustawy, na podstawie której realizowany jest program. (akta kontroli tom III str. 288)

Odnosząc się do oświadczenia Sekretarz Stanu należy wskazać, że zgodnie z wyjaśnieniami do formularza OSR, w przypadku wprowadzenia zmian do obowiązującej już ustawy, nie przewiduje się możliwości odwoływania się do danych wykorzystywanych przy jej opracowywaniu. Wyjaśnienia do formularza OSR wskazują na konieczność dokonania analiz, kalkulacji stanowiących podstawę i uzasadnienie dla proponowanych zmian obowiązującej ustawy. Ponadto w OSR do projektu UD2 nie odwołano się do danych wykorzystywanych przy identyfikacji problemu przy opracowywaniu projektu ustawy UD479. W okresie obowiązywania ustawy sytuacja społeczno-gospodarcza mogła ulec zmianie, a wraz z nią dane stanowiące podstawę opracowania ustawy mogły się zdezaktualizować. Dodatkowo należy zauważyć, osoby i podmioty biorące udział w uzgodnieniach, opiniowaniu i konsultacjach publicznych w zakresie proponowanych zmian w ustawie i OSR powinny mieć dostęp do aktualnych danych uzasadniających potrzebę wprowadzenia zmian i nie zaś odnosić się do danych archiwalnych. Zasada ta wpływa na przejrzystość procesu legislacyjnego zarówno na etapie prac wewnętrznych jak i międzyresortowych, a także na etapie parlamentarnym stanowienia prawa.

- UD351 wskazano, m.in., że projektowana zmiana stanowi realizację działań

⁵⁷ Informacja BGK za IV kw. 2023 z dnia 02.02.2024 r.

⁵⁸ Dalej: BGK.

związanych z wdrażaniem Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵⁹. Zmiany ustaw regulujących zasady udzielania wsparcia z Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów posłużą realizacji celów z zakresu „zielonej transformacji”. Ponadto w OSR określono cele i korzyści z wdrożenia zmian ustawowych, w tym: np. umożliwienie najemcom lokali w zasobach Towarzystwo Budownictwa Społecznego⁶⁰ partycypujących w budowie tych lokali zmianę umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą rozliczenie partycypacji w kosztach budowy lokalu⁶¹, czy też zwiększenie wsparcia kierowanego ze środków budżetu państwa do inwestorów społecznego budownictwa czynszowego (do 35% kosztów przedsięwzięcia, w przypadku lokali, w których najemców wskazuje gmina i 80% kosztów w przypadku lokali, których najemcą jest gmina)⁶².

W OSR nie wskazano istoty problemu, źródeł informacji o nich, skali, przyczyn oraz skutków ich występowania, a także informacji o wdrożonych dotychczas rozwiązaniach. (akta kontroli tom IV str. 693-697)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk oświadczył, że zakres reform, w tym zastosowanych rozwiązań, został określony w KPO. Analiza innych możliwości osiągnięcia celu miałyby więc charakter czysto teoretyczny, ponieważ zastosowanie innego rozwiązania nie realizowałoby postanowień KPO, a więc nie spełniałoby podstawowego celu projektu ustawy. W oparciu o wskazane w KPO rozwiązania ustalona została alokacja dla inwestycji oraz oczekiwane efekty, co także uniemożliwiało zastosowanie alternatywnych rozwiązań.

Natomiast Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, że projekt ustawy realizował reformy opisane w KPO oraz w decyzji Unii Europejskiej. Procesy analityczno-konsultacyjne odbywały się przy przygotowaniu polskiego KPO. (akta kontroli tom III str. 133; tom V str.245-246)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień i oświadczenia należy podkreślić, że Wytyczne OW i KP oraz wyjaśnienia do formularza OSR nie wskazują na możliwość odstąpienia od prezentacji w OSR określonych informacji, nawet jeśli projekt ustawy służy realizacji celów programu reform i inwestycji będącego częścią unijnego wsparcia. Analiza problemu jest fundamentalna dla prawidłowego zidentyfikowania oddziaływania proponowanych zmian.

b) Określenie celu regulacji i określenie możliwych sposobów jego realizacji

Stosownie do Wytycznych OW i KP (pkt 3.2. i 3.3.) celem regulacji powinno być rozwiązanie opisanego w pkt 1 OSR problemu, rozpatrując różne warianty interwencji. Określając możliwe sposoby (opcje) realizacji celu należy rozważyć działania na różnych poziomach (niepodejmowanie żadnych działań, podjęcie działań pozalegislacyjnych, różne rodzaje działań legislacyjnych), które mogą prowadzić do osiągnięcia postawionych celów. W procesie tym należy uwzględnić działania pozalegislacyjne, 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

⁵⁹ W ramach działania B.1.1.2-2 pn. Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych oraz B.3.5.1 Inwestycje w energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Dalej: KPO.

⁶⁰ Dalej: TBS.

⁶¹ W ramach zmian do ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych forach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11, 1177, 1243, i 1535)

⁶² W ramach zmian do ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508 oraz z 2021 r. poz. 11 i 223).

błędem jest m.in.: mylenie celu z rozwiązaniami i działaniami prowadzącymi do jego osiągnięcia oraz określenie zmiany prawa (tj. narzędzia) jako celu.

We wszystkich badanych projektach w pkt 2 OSR⁶³ zdefiniowano cele regulacji, jednak w trzech z nich (UD418, UD306 i UD13) cele zostały określone w sposób nieprecyzyjny lub niejednoznaczny oraz nie określono mierników w ogóle lub dla wszystkich celów oraz nie wyznaczono dla nich planowanego terminu ich osiągnięcia. W czterech przypadkach (UD418, UD351, UD306 i UD2) w OSR nie wskazano innych rozwiązań (w tym pozalegisłacyjnych). Wyniki analizy w OSR do ww. projektów dotyczyły wyłącznie jednego rozwiązania legislacyjnego. Jedynie w OSR do projektu UD13 przeanalizowano różne propozycje rozwiązań, z których wybrano podjęcie działań legislacyjnych. W dwóch projektach (UD351 i UD13) określone cele wynikały z KPO oraz Narodowego Programu Mieszkaniowego.

(akta kontroli tom I str. 366-372, 465-472; tom II str. 506-520; tom IV str. 64-83, 563-576; tom V str. 15-17, 53-70, 100-110; 223-238, 245-263, 270-287, 292-306, 310-329)

W OSR do projektu UD13 do dwóch⁶⁴ z pięciu wyznaczonych celów określono mierniki. Dla pozostałych trzech celów⁶⁵ dla których nie określono mierników, nie podano informacji, że nie ma możliwości ich określenia.

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że rozwiązania ujęte w projekcie UD13 stanowią jedynie składową Narodowego Programu Mieszkaniowego, do realizacji którego przyczynia się cały pakiet rozwiązań. Problemy, na które odpowiadały rozwiązania zaproponowane w projekcie UD13 (UD522) dotyczyły zróżnicowanych obszarów i zakresu czasowego, dlatego ich rozwiązanie również nie mogło być jednolite. Przewidziano ewaluację dla wspólnego punktu w czasie, określonego przez ramy czasowe Narodowego Programu Mieszkaniowego, tj. podstawowego dokumentu określającego politykę mieszkaniową w Polsce w czasie prac nad projektem.

(akta kontroli tom II str.508-510; tom III str.239; tom IV str.64-83; tom V str. 310-329)

W OSR⁶⁶ do projektu UD418 wskazano, że celem projektu jest m.in. określenie organizacji Funduszu, jego zadań oraz zasad realizacji tych zadań. Podstawowym dokumentem określającym cele Funduszu i instrumenty ich realizacji będzie Strategia Funduszu, która będzie zawierać m.in. wnioski analizy i diagnozy sytuacji rynkowej, szczegółowy zakres i sposób realizacji zadań w perspektywie co najmniej pięć lat oraz źródła finansowania. Projekt Strategii będzie wymagał uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Coroczna ewaluacja pozwoli na lepsze ukierunkowanie zasobów Funduszu i skuteczniejszą realizację jego celów tj. wspieranie procesu transformacji województwa śląskiego oraz wspieranie podmiotów, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom wygaszania działalności gospodarczej, w tym działalności wydobywczej węgla kamiennego, występującym na terytorium województwa śląskiego lub poza jego terytorium. W OSR nie określono konkretnych zadań Funduszu, nie wskazano jak prowadzona działalność Funduszu ma wpłynąć na realizację celu tj. skuteczną i prawidłową transformację. (akta kontroli tom II str. 465-466)

⁶³ Z dnia 12 lipca 2022 r., 27 lipca 2022 r., 7 listopada 2022 r.

⁶⁴ Tj. Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej oraz Wsparcie samorządów gminnych w przedsięwzięciach remontowych

⁶⁵ Tj. Dostosowanie dotychczasowego instrumentu wsparcia do zmieniających się uwarunkowań prawnych, ekonomicznych i środowiskowych; Zwiększenie efektów działań wspierających remonty budynków oraz Poprawa dostępności premii kompensacyjnej.

⁶⁶ Z dnia 27 lipca 2022 r. i 7 listopada 2022 r.

W przypadku projektu UD306 w OSR⁶⁷ wskazano, że projekt ma na celu doprecyzowanie przepisów i uproszczenie obowiązku sprawozdawczego oraz poprawę efektywności postępowania w sprawie nadmiernego opóźnienia ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Ponadto wskazano najważniejsze propozycje zaproponowanych rozwiązań tj. doprecyzowanie i uproszczenie obowiązku sprawozdawczego o praktykach płatniczych, poprawa efektywności postępowania w sprawie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych i uelastycznienie modelu karania, wprowadzenie uprawnienia do niedochodzenia rekompensaty przez agencje wykonawcze, nałożenie wszystkim dużym przedsiębiorcom obowiązku składania oświadczeń o statusie, doprecyzowanie przepisów w zakresie wyłączenia stosowania ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych do długów objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym lub upadłościowym. Dla żadnego z powyższych rekomendowanych rozwiązań nie zaplanowano mierników. (akta kontroli tom V str.202-207)

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że gdy jest to możliwe, cel regulacji powinien być zgodny ze zasadą SMART. Cel do projektów (UD418 i UD306) zostały określony na tyle konkretnie, na ile było to wówczas możliwe. (akta kontroli tom III str. 111-112)

W zakresie opisu w OSR jedyne rozwiązanie, Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że w przypadku projektu UD418 na etapie zawierania umowy społecznej zdecydowano, że nie ma możliwości podjęcia innych alternatywnych w stosunku do drogi legislacyjnej rozwiązania. Natomiast w projekcie UD306, konieczność modyfikacji niektórych rozwiązań ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (UD24) wynikała z rekomendacji członka RM, zawartych w dokumencie OSR ex-post stanowiącym ocenę funkcjonowania ww. ustawy. (akta kontroli tom II str. 110-111, 191)

Odnosząc się do oświadczenia Podsekretarz Stanu należy wskazać, że w OSR do powyższych projektów, nie wskazano informacji o rekomendacji członka Rady Ministrów oraz ustaleniach na które w wyjaśnieniach powołał się Sekretarz Stanu. Brak przedstawienia w pkt 1 OSR projektu rekomendacji oraz analiz z wyników funkcjonowania ustawy wpływa na przejrzystość procesu legislacyjnego zarówno na etapie prac wewnętrznych jak i międzyresortowych, a także na etapie parlamentarnym stanowienia prawa.

c) Rozwiązanie problemu w innych krajach

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

W trzech badanych projektach (UD13, UD351 i UD306) w pkt 3 OSR opisano rozwiązania zastosowane w innych krajach, z tym że dla projektu UD306 opisano problem na przykładzie jednego kraju tj. Wielkiej Brytanii.

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że informacje o rozwiązaniu problemu w innych krajach opisano w OSR do projektu ustawy z dnia 19 lipca

⁶⁷ Z dnia 24 września 2021 r. i 17 sierpnia 2022 r.

2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych wprowadzającej rozwiązania (procedowanej pod nr UD429 WPL RM).

(akta kontroli tom III str. 192)

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

(akta kontroli tom II str. 512; tom V str.60, 228, 252, 277, 292-306)

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył m.in., że w zakresie UD418 postanowieniami umowy społecznej ustalono powołanie specjalnego Funduszu Transformacji Śląska dlatego w OSR wyjaśniono, że rozwiązania przyjęte w innych krajach pozostają bez wpływu na projektowaną regulację.

W przypadku projektu UD2 Sekretarz Stanu Jacek Tomczak wyjaśnił, że opis doświadczeń w innych krajach był w OSR bezprzedmiotowy, ponieważ informacja dotycząca doświadczeń w zakresie rozwiązań wspierających gospodarstwa domowe w uzyskaniu pierwszego mieszkania była opisana w OSR do projektu UD479.

(akta kontroli tom III str. 192, 214, 237)

Odnosząc się do oświadczenia Podsekretarza Stanu należy podkreślić, że ustalenie powołania FTŚ w umowie społecznej nie stanowi uzasadnienia dla braku przeanalizowania rozwiązania w innych krajach. Celem pozyskania danych z innych krajów, jest próba uniknięcia błędów w zakresie wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego oraz konieczności wykorzystania istniejącego potencjału i zasobów dla zrównoważenia rozwoju województwa śląskiego.

Natomiast odnosząc się do wyjaśnień Sekretarza Stanu należy wskazać, że informacja w przedmiotowym zakresie zawarte w OSR do projektu UD479 należało powtórzyć w OSR do projektu UD2. OSR jest dokumentem towarzyszącym projektowi ustawy w całym procesie legislacyjnym, dlatego też w celu spełnienia swojej funkcji, powinien zawierać elementy określone w Wytycznych OW i KP w tym dotyczące doświadczeń z innych krajów.

d) Zakres, czas trwania i podsumowanie wyników konsultacji publicznych

Zgodnie z wymogami Wytycznych OW i KP (pkt 3.7.) w OSR należy podać informacje o planowanych i przeprowadzonych konsultacjach i opiniowaniu, w szczególności uwzględniając m.in. informację o podmiotach, z którymi projekt będzie konsultowany, terminy planowanych konsultacji publicznych, uzasadnienie wyboru zastosowanego mechanizmu (metody⁶⁸) 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.

⁶⁸ Tj. konsultacje pisemne za pomocą platformy on-line, pozostałe formy konsultacji pisemnych, spotkanie konsultacyjne, spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych, wysłuchanie publiczne.

W trzech badanych projektach (UD418, UD351 i UD306) w pkt 5 OSR podano informacje o planowanym zakresie konsultacji publicznych, planowanych terminach, wskazano podmioty wytypowane do uczestnictwa w nich oraz zapowiedziano omówienie wyników w raporcie z konsultacji publicznych. W OSR do projektu UD13 opisano konsultacje społeczne przeprowadzone w ramach projektu UD522, w tym wskazano podmioty do których skierowano projekt i które zgłosiły uwagi oraz podano okres trwania konsultacji.

W odniesieniu do projektu UD2, w którym pominięto proces konsultacji publicznych, w OSR nie wskazano przyczyn rezygnacji z nich, pomimo takiego obowiązku wynikającego § 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM.

(akta kontroli tom III str. 112, 379)

e) 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 (UD351, UD306, UD13 i UD2) w pkt 6 OSR przedstawiono kalkulacje skutków regulacji w okresie 10 lat od ich wejścia w życie i w wpływie na sektor finansów publicznych. W każdym z badanych przypadków Ministerstwo przeprowadziło analizę kosztów i korzyści dla jednego, wybranego rozwiązania związanego z procedowaną regulacją. OSR nie zawierały wszystkich wymaganych informacji w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych lub przedstawiały je w sposób niepełny lub niekompletny. W czterech ww. projektach nie odniesiono się do kosztów dostosowawczych⁶⁹ wynikających z konieczności zmiany dotychczas stosowanych rozwiązań (badane projekty dotyczyły zmiany obowiązujących już ustaw). Brak zamieszczenia w OSR informacji w zakresie kosztów dostosowawczych wynikał m.in. z założenia, że wprowadzone rozwiązania nie wpłyną na konieczność zapewnienia dodatkowych środków lub uznania ich za bezprzedmiotowe.

(akta kontroli tom IV str.64-83, 563-576; tom V str.15-17, 100-110, 310-329)

W OSR⁷⁰ do projektu UD351 nie zawarto informacji o kosztach administracyjnych oraz dostosowawczych. W zaktualizowanej wersji OSR⁷¹ wskazano, że koszty zarządzania Funduszem pokrywane są ze środków uzyskiwanych z lokowania okresowych wolnych środków Funduszu, zgromadzonych w wyniku spadku w ostatnich latach liczby wniosków o premie, przez co BGK dysponuje rezerwą

⁶⁹ Koszty ponoszone w związku z wykonywaniem określonych w regulacjach obowiązków, które nakazują podjęcie określonych działań lub powstrzymanie się od pewnych działań obejmujące m.in. koszty wdrożenia, bezpośrednie koszty pracy, koszty ogólne, koszty wyposażenia

⁷⁰ Z dnia 14 grudnia 2021 r.

⁷¹ Z dnia 6 lipca 2022 r.

organizacyjną. W obliczu rosnących stóp procentowych, w najbliższych latach nie powinno zachodzić ryzyko braku środków na pokrycie działań operacyjnych BGK.

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk wyjaśnił, że zaktualizowany OSR został uzupełniony względem wersji z 09 listopada 2021 r. o informację w tym zakresie (ostatni akapit w pkt 6), przy czym również w tym przypadku założono, że przewidywane rozwiązania (w szczególności dot. Funduszu Termomodernizacji i Remontów) nie wpłyną na konieczność zapewnienia BGK dodatkowych środków na obsługę nowych instrumentów wsparcia.

W związku z tym, że w przypadku obu projektów (UD13 i UD351) nie przewidziano zwiększenia kosztów administracyjnych, nie zostały one ujęte w skutkach finansowych dla sektora finansów publicznych.

(akta kontroli tom III str. 138-139; tom IV str.563-576, 675-688)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zaznaczyć, że pozyskiwanie środków na działalność Funduszu z lokowania okresowych wolnych środków uwzględniając rosnące stopy procentowe, nie zapewnia konieczności wsparcia BGK dodatkowymi środkami. W OSR nie przedstawiono wartości przychodów z tego tytułu oraz nie przedstawiono również kosztów związanych z zarządzaniem Funduszem. Zatem nie wykazano, że przychody pokrywają koszty obsługi Funduszu.

W OSR do projektu UD306 określono, że nie przewiduje się oddziaływania ustawy na sektor finansów publicznych, pomimo, że projekt zawierał rozwiązanie polegające na niedochodzeniu przez agencje wykonawcze rekompensat z tytułu opóźnienia w płatnościach, w sytuacji gdy koszty jej dochodzenia są równe lub większe od świadczenia pieniężnego.

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk wyjaśnił, że niedochodzenie rekompensaty w określonych okolicznościach jest fakultatywnym uprawnieniem agencji wykonawczych. Agencja wykonawcza będzie we własnym zakresie decydować, czy bardziej opłaca się jej dochodzić rekompensaty, czy jednak koszty jej dochodzenia byłyby zbyt wysokie. Projektując zmianę nie zakładano nieracjonalnego podejmowania decyzji przez agencje w tym zakresie. Stąd, biorąc pod uwagę cel zmiany i dobrowolność stosowania rozwiązania, w OSR zapisano, że propozycja nie wpłynie negatywnie na sektor finansów publicznych.

(akta kontroli tom III str. 288; tom V str. 106-107)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami do formularza OSR należy podać wyniki analizy kosztów jak i korzyści, mających skutek dla sektora finansów publicznych. W sytuacjach, gdy agencje odstąpią od dochodzenia rekompensat wpłynie to ujemnie na budżet państwa. Zatem należało wyliczyć i przedstawić szacowaną skalę wartości niższych wpływów do budżetu państwa z tytułu braku wpływów z dochodzonych rekompensat.

W OSR do projektu UD13 w określeniu skutków finansowych nowelizacji uwzględniono najważniejsze zaproponowane zmiany oraz przyznane w 2018 r. premie i szacunkowe docelowe koszty wynikające z wprowadzonych rozwiązań w latach 2020-2022 oraz wydatki budżetowe. W OSR nie odniesiono się jednak do kosztów dostosowawczych.

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk wyjaśnił, że uznano wprowadzenie przepisów znowelizowanej ustawy za niewpływające na zwiększenie kosztów administracyjnych, ponieważ nowe rozwiązania wpisały się w istniejący w BGK system obsługi wniosków o wsparcie.

(akta kontroli tom III str. 138; tom V str. 310-329)

W OSR do projektu UD2 nie wskazano kosztów administracyjnych i dostosowawczych mających wpływ na realizację projektu ustawy. Ponadto w OSR nie wskazano źródeł danych oraz założeń przyjętych do wyliczenia wielkości kwot oraz limitów bezpiecznego kredytu 2%.

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk oświadczył, że projekt koncentrował się na problemie wyczerpania się środków na dopłaty do rat preferencyjnych kredytów mieszkaniowych wprowadzonych w 2023 r. Zakładanym przedmiotem regulacji nie była zmiana stosowanych rozwiązań, tylko podwyższenie limitu finansowania realizowanego już programu. Założono, że liczba preferencyjnych kredytów nie będzie limitowana. W zakresie do jakiego odniósł się projekt regulacji nie występowały koszty administracyjne, w tym koszty dostosowawcze wynikające ze zmiany dotychczas stosowanych rozwiązań.

Ponadto Sekretarz Stanu wyjaśnił, że w ocenie projektodawcy, źródła danych oraz przyjęte do obliczeń założenia nie zostały pominięte w OSR. Rozwiązany problem bazował na danych o realizacji programu preferencyjnych kredytów z dopłatą do rat. Dane te wskazano jako źródło informacji związanych z prognozowaniem wysokości zapotrzebowania na dopłaty rat wynikające z przyjmowanych i rozpatrywanych przez banki wniosków o kredyt. Chociaż w OSR nie wskazano wprost, że źródłem tych danych jest BGK, wynikało to z podstawowych zasad programu i pozostałej treści OSR. BGK przekazywał Ministrowi miesięczne i kwartalne informacje dotyczące realizacji programu. Inne źródła danych wykorzystane przy identyfikacji i analizie problemu zostały natomiast wskazane pośrednio. OSR nie powielał obszernej treści projektu ustawy, na podstawie której realizowany jest program.

(akta kontroli tom III str. 288; tom V str. 15-17)

Odnosząc się do oświadczenia Sekretarza Stanu należy podkreślić, że w OSR nie zawarto informacji o dokonaniu analizy dotychczas ponoszonych w ramach realizacji programu kosztów towarzyszących, z której wynikałoby, że zwiększenie limitu środków na finansowanie programu nie wpłynie na wzrost kosztów administracyjnych i dostosowawczych w związku z nowelizacją.

Natomiast w odniesieniu do wyjaśnień Sekretarza Stanu, należy zaznaczyć, że zaprezentowane w OSR dane odnoszą się do analiz związanych z wydatkowanymi kwotami ramach udzielanych kredytów. Nie przedstawiono jednak analiz związanych ze sposobem wyliczenia wielkości kwot oraz limitów bezpiecznego kredytu 2%.

W przypadku piątego badanego projektu (UD418) w pkt 6 i 7 OSR nie podano żadnej kalkulacji skutków wejścia w życie regulacji dla sektora finansów publicznych i sektora przedsiębiorstw. W pkt 6 OSR zapisano, że regulacja nie generuje wydatków po stronie budżetu państwa, a FTŚ będzie dokapitalizowany ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Natomiast w pkt 7 OSR wskazano, że projekt będzie wpływał bezpośrednio na duże przedsiębiorstwa, sektor małych i średnich przedsiębiorstw, przez zapewnienie im płynności finansowej w celu złagodzenia negatywnych skutków transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego, wiążącej się z potrzebą budowy nowych sektorów gospodarki, tworzeniem miejsc pracy. Przedsiębiorstwa te będą mogły korzystać z utworzonych i realizowanych przez Fundusz instrumentów wsparcia.

Po zakończeniu etapu uzgodnień międzyresortowych, w wyniku częściowego uwzględnienia uwag koordynatora OSR, zaktualizowano OSR i określono wydatki budżetu państwa na poziomie 800 mln zł, w tym środki w wysokości

500 mln zł (przeznaczone na pokrycie kapitału zakładowego⁷²) miały pochodzić z Funduszu Inwestycji Kapitałowych, o którym mowa w art. 33a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷³. W OSR jednak nie wskazano sposobu ustalenia wysokości ww. wydatków oraz źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Do kontroli nie przedstawiono również dokumentacji potwierdzającej zabezpieczenie środków z Funduszu Inwestycji Kapitałowych na nabycie i objęcie akcji w podwyższonych kapitale zakładowym. W OSR nie określono przewidywanych kosztów utworzenia i rocznych kosztów działalności Funduszu, w tym związanych z obsługą organów Funduszu, na co wskazywał koordynator OSR.

(akta kontroli tom I str. 333-349, 366-372, 465-472)

Była Sekretarz Stanu Olga Semeniuk-Patkowska wyjaśniła m.in., że źródłem interwencji było zobowiązanie zawarte w umowie społecznej. Wysokość kapitału początkowego wynikała wprost z umowy społecznej i została ustalona na etapie negocjacji umowy. Wysokość ta została zaakceptowana przez PRM i Ministra Aktywów, który jest dysponentem Funduszu Inwestycji Kapitałowych i który był jednym z sygnatariuszy umowy społecznej. W zakresie braku potwierdzenia zabezpieczenia środków z Funduszu Inwestycji Kapitałowych, była Sekretarz Stanu Olga wyjaśniła, że przepisy nie przewidują formalnych czynności w postaci udzielania gwarancji zabezpieczenia środków. (akta kontroli tom III str. 249)

f) Określenie planu wdrażania i ewaluacji

Zgodnie z Wytocznymi OW i KP (pkt 3.2. i 3.11.) należy opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzony 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 trzech z pięciu badanych projektów (UD13, UD351 i UD2) zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji efektów projektu, określono sposób, czas, a także mierniki ewaluacji ustawy. Jednak w przypadku projektu UD2 do mierników nie określono wartości docelowych pozwalających stwierdzić czy zakładana interwencja poprzez wprowadzenie regulacji, okazała się skuteczna czy nie.

W OSR do projektu UD351 wskazano, że proponowane zmiany regulacji służą realizacji działań w ramach KPO dla monitorowania realizacji którego wprowadzono tzw. kamienie milowe i wskaźniki. Określono jeden miernik tj. *liczbę mieszkań (w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych), które zostaną poddane termomodernizacji i w których zostanie wymienione źródło ciepła na niskoemisyjne* jest jedynym wskaźnikiem pomiaru, z wartością docelową 700 390 mieszkań⁷⁴ poddanych do 2026 r. termomodernizacji.

⁷² Przewidziano jednorazowe poniesienie kosztu inicjacyjnego związanego z utworzeniem spółki, a przed dokapitalizowaniem spółki, przewidziano przeprowadzenie testu prywatnego inwestora oraz sporządzenie Biznesplanu. Przewidziano finansowanie działań podejmowanych przez Fundusz z jego kapitału zakładowego jak również z wykorzystaniem mechanizmów dotacyjnych, gwarancyjnych, przekazywanie skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu. Minister Finansów będzie uzgadniał strategię w zakresie możliwego finansowania ze środków publicznych.

⁷³ Dz. U. z 2024 r. poz.125, ze zm.

⁷⁴ Całościowy cel dla działania pn. Czyste powietrze. Instrumenty wsparcia finansowane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów i Funduszu Dopłat będą stanowiły jedynie część planowanych efektów, odpowiadającą za 1 115 590 lokali mieszkalnych w budynkach poddanych poprawie efektywności energetycznej. Dla działania B.3.5 jak wskaźnik planowane jest zakwalifikowanie do wsparcia do 2026 r.

(akta kontroli tom IV str. 693-697)

W projekcie UD13 opisano, że proponowane rozwiązania realizują Narodowy Program Mieszkaniowy. W ramach celu 3 (Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej) określono dwa mierniki tj. *liczba osób mieszkających w warunkach substardardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie)* z docelową wartością do osiągnięcia tj. obniżeniem do 2030 r. liczby takich osób o 2 mln (z ok. 5,3 mln do 3,3 mln z możliwością weryfikacji przy okazji Narodowego Spisu Powszechnego). Kolejnym miernikiem jest *wzrost liczby budynków objętych termomodernizacją / remontami ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów*, do którego jednak nie określono wartości docelowych planowanych do osiągnięcia. (akta kontroli tom IV str. 64-83)

W OSR do projektu UD2 zaplanowano dokonanie ewaluacji po upływie 3 lat wejścia ustawy w życie (tj. 1 lipca 2023 r.) Jako mierniki oceny programu wskazano *Liczbę udzielonych kredytów z dopłatą do raty oraz Charakterystykę udzielonych rodzinnych kredytów mieszkaniowych z dopłatą do raty (udział bezpiecznych kredytów 2% w liczbie nowo udzielonych kredytów o stałej stopie procentowej)*. Do mierników nie określono planowanych do osiągnięcia wartości docelowych. (akta kontroli tom III str. 15-17)

Dla dwóch projektów (UD418 i UD306) nie zaplanowano przeprowadzenia ewaluacji efektów projektu.

Z zapisów OSR⁷⁵ do projektu UD418 wynika inny instrument pomiaru skuteczności rozwiązań. Projekt przewiduje wprowadzenie obowiązku corocznego sporządzania przez Zarząd Funduszu sprawozdania z realizacji Strategii FTŚ. Coroczna ewaluacja pozwoli na lepsze ukierunkowanie zasobów Funduszu i skuteczniejszą realizację celów Strategii. Sprawozdanie wesprze przejrzystość i rozliczalność działań podejmowanych przez Fundusz. Zarząd Funduszu będzie przekazywał do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, zatwierdzone przez Radę Nadzorczą Funduszu, sprawozdanie z realizacji Strategii. (akta kontroli tom I str. 366-372, 465-472)

Natomiast w OSR⁷⁶ do projektu UD306 podano, że wprowadzane regulacje są wynikiem m.in. ewaluacji prowadzonej na zasadach określonych w OSR towarzyszącej ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych⁷⁷, która weszła w życie 1 stycznia 2020 r. Zmiany wynikają z konkretnych problemów zidentyfikowanych podczas dotychczasowego funkcjonowania niektórych instrumentów wprowadzonych ww. ustawą. Ustawa ta podlegać będzie cyklicznej ewaluacji, w tym również w zakresie rozwiązań wprowadzanych do ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. W związku z powyższym nie przewiduje się oddzielnej ewaluacji dla niniejszego projektu ustawy. (akta kontroli tom II str. 515; tom V str.232)

2.1.5. Opinia koordynatora OSR

Stosownie do § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM Ministerstwo przekazało⁷⁸ cztery projekty (UD418, UD351, UC306 i UD13) do koordynatora OSR przy KPRM w celu ich opiniowania. W przypadku projektu UD2 nie skierowano

12.335 mieszkań w budynkach o wysokiej charakterystyce energetycznej dla osób o niskich i średnich dochodach

⁷⁵ Z dnia 27 lipca 2022 r., 7 listopada 2022 r.

⁷⁶ Z dnia 17 sierpnia 2022 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1649.

⁷⁸ Na etapie uzgodnień międzyresortowych.

go do koordynatora OSR, ponieważ zastosowano tryb odrębny i pominięto etap uzgodnień międzyresortowych⁷⁹. (akta kontroli tom V str. 66)

Koordinator OSR przedstawił swoje stanowisko do OSR do trzech projektów (UD418, UD306 i UD351). W przypadku projektu UD13 koordinator nie przedstawił swojego stanowiska, co zgodnie ze § 32 ust. 3 Regulaminu pracy RM było równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej.

W wyniku opiniowania trzech projektów, koordinator OSR zarekomendował o uwzględnienie w OSR:

- do projektu UD418: szerszego omówienia zadań na które FTŚ może wydatkować środki, uwzględnienia dokapitalizowania FTŚ ze strony Funduszu Inwestycji Kapitałowych, przedstawienia oszacowania przewidywanych kosztów utworzenia i rocznych kosztów działalności Funduszu, w tym kosztów obsługi organów Funduszu wraz ze źródłem finansowania oraz uzupełnienia OSR o przykłady przeprowadzonej transformacji energetycznej w innych państwach, szczególnie Unii Europejskiej, z uwzględnieniem aspektów około społecznych czyli pomocy w przekwalifikowaniu się pracowników sektora energetycznego. MRiT uwzględniło jedną uwagę dotyczącą dokapitalizowania FTŚ;
- do projektu UD306: szerszej analizy wpływu zmian we wzorze wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej na wysokość kar w zależności od długości opóźnień w transakcjach handlowych, wyjaśnienie proponowanego odejścia od wykorzystania we wzorze odsetek ustawowych na rzecz wskaźników procentowych oraz omówienie wpływu modelu karania na przedsiębiorców oraz obciążenia regulacyjne Prezesa UOKiK oraz przedsiębiorców. Powyższe uwagi zostały uwzględnione;
- do projektu UD351: wyjaśnienie istotnego wzrostu podwyższenia premii termoizolacyjnej (z 95,8 tys. zł do 179,7 tys. zł) i remontowej (z 59,7 tys. zł do 119,5 tys. zł), zastosowania do szacunków skutków finansowych wprowadzenia maksymalnego wieku budynku podwyższonej kwoty premii remontowej oraz oszacowania wartości środków zapisanych w KPO o podatek od towarów i usług oraz wykazanie wydatków podmiotów z tego tytułu i dochodów budżetu państwa. Uwagi koordynatora OSR zostały uwzględnione.

(akta kontroli tom II str. 378-421; tom IV str. 99; tom V str.200, 233, 258-259).

2.1.6. Uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie

Uzgodnienia międzyresortowe oraz opiniowanie, o których mowa w § 35 i § 38 Regulaminu pracy RM, przeprowadzono dla czterech badanych projektów (UD418, UD351, UD306 i UD522). Proces uzgodnień międzyresortowych, opiniowania oraz konsultacji publicznych został przeprowadzony równocześnie.

Projekty ustaw, OSR oraz uzasadnienia przekazano do uzgodnień m.in. z członkami RM, Szefem KPRM i RCL (§ 35 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy RM) oraz skierowano do zaopiniowania m.in. przez Prokuraturę Generalną RP oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (§ 38 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM).

W przypadku projektu UD2 zastosowano odrębny tryb postępowania z projektem i pominięto etap uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

(akta kontroli tom I str. 165-170; tom V str. 330-331)

⁷⁹ Konieczność uzyskania opinii koordynatora OSR występuje w sytuacji, gdy projekt aktu normatywnego ma być skierowany do dalszych działań takich jak uzgodnienia, konsultacje czy opiniowanie. Jeśli projekt nie jest kierowany do tych działań, wówczas nie ma obowiązku wystąpienia o opinię koordynatora OSR.

Stosownie do § 129 Regulaminu pracy RM⁸⁰ wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w przypadku projektów ustaw w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień i opiniowania wyznaczono termin 30 dni (UD306), 14 dni (UD522) oraz dziewięć dni (UD351). W przypadku projektu UD418 na jego opiniowanie wyznaczono 21 dni, a na jego uzgodnienie 14 dni. W pismach kierujących projekty do uzgodnień i opiniowania nie podano szczegółowego uzasadnienia krótszego terminu na zgłaszanie uwag. W piśmie przekazującym projekt UD418 do uzgodnień międzyresortowych podano, że skrócenie terminu uzgodnień wynika, ze specyfiki projektu, który służy wykonaniu postanowień umowy społecznej.

(akta kontroli tom V str. 234-235, 259-260, 283, 330-336, 338-341)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczak oświadczył, że uzasadnienie skrócenia terminu ze względu na specyfikę projektu UD418, służącego wykonaniu umowy społecznej na ówczesnym etapie prac uznano za wystarczające.

Natomiast w przypadku projektu UD13, Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki oświadczył, że jako przyczynę skrócenia terminu wskazano wagę problemów poruszanych w projekcie oraz konieczność zakończenia prac nad ustawą w obecnej kadencji Sejmu RP (UD13). Brak szerszego odniesienie w piśmie wynika z faktu, że w przypadku organów administracji rządowej, należy domniemywać podstawową znajomość procesu legislacyjnego, w tym zasady dyskontynuacji. W zakresie UD351 uzasadnienie oddaje istotę konieczności skrócenia terminu uzgodnień i opiniowania.

(akta kontroli tom III str. 174, 238-239)

Odnosząc się do oświadczenia Podsekretarz Stanu należy wskazać, że przepisy Regulaminu pracy RM wprost wskazują na konieczność szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia krótszego terminu na zajęcie stanowiska. Powołanie się na wystąpienie pilności lub specyfikę projektu, nie może być uznane za szczegółowe uzasadnienie, ponieważ nie tłumaczy istoty powodów wystąpienia pilności lub wyjątkowego charakteru projektu.

Zgłoszone w trakcie uzgodnień uwagi były rozpatrywane i uwzględnianie w przypadku braku ich uwzględnienia wskazywano uzasadnienie. Zgłoszone uwagi w niewielkim zakresie dotyczyły OSR a tym samym nie wpływały istotnie na zmianę projektu OSR.

(akta kontroli tom IV str. 429-430)

Po przeprowadzeniu uzgodnień i opiniowania sporządzano raporty dla każdego z procesów, w których m m.in. zawarto opis zgłoszonych uwag oraz stanowisko Ministerstwa i sposób ich wykorzystania.

(akta kontroli tom V str.259-260, 330-331, 336-337, 340-341)

2.1.7. Konsultacje publiczne

Dla czterech projektów (UD418, UD306, UD351 UD13) przeprowadzono konsultacje publiczne, o których mowa w § 36 Regulaminu pracy RM. Na zajęcie stanowiska, w trzech przypadkach wyznaczono termin zgodnie z § 129 Regulaminu pracy RM⁸¹ i wynosił on 30 dni (UD306) 21 dni (UD418 i UD522). W przypadku projektu UD351 na składanie uwag wyznaczono termin dziewięć

⁸⁰ Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

⁸¹ Tj. nie krótszy niż 21 dni. Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

dni, powołując się na konieczność pilnego procedowania przepisów, które umożliwią uruchomienie inwestycji.

Podsekretarz Stanu Ignacy Niemczycki odnosząc się do braku podania szczegółowego uzasadnienia skrócenia czasu konsultacji oświadczył, że przedstawione uzasadnienie oddaje istotę konieczności skrócenia terminu.

(akta kontroli tom I str. 373; tom V str. 332-335; tom III str. 239)

Odnosząc się do oświadczenia Podsekretarz Stanu należy wskazać, że „konieczność pilnego procedowania” nie stanowi szczegółowego uzasadnienia skrócenia terminu na zajęcie stanowiska, do czego zobowiązuje § 129 Regulaminu pracy RM⁸². W pismach przekazujących projekt do konsultacji publicznych nie wyjaśniono dlaczego wystąpiła konieczność oraz w związku z czym związane jest pilne procedowanie.

W każdym przypadku zgłoszone w toku powyższych konsultacji publicznych uwagi zostały opisane w raporcie z konsultacji, sporządzonym zgodnie z § 51 Regulaminu pracy RM i zamieszczonym na stronie RCL.

Projekt UD2 procedowano w trybie odrębnym nie został poddany konsultacjom publicznym.

(akta kontroli tom I str. 373, 503-520; tom V str. 332-335)

Ministerstwo nie przekazywało podmiotom zgłaszającym uwagi indywidualnych odpowiedzi. Odpowiedzi takie były udzielane w formie zbiorczej jako raporty z tabelami uwag zgłoszonych na etapie opiniowania, konsultacji i uzgodnień zawierającymi stanowisko Ministra. Raporty te zostały opublikowane na stronie RCL, po zakończeniu etapu uzgodnień, konsultacji i opiniowania (UD306⁸³), na etapie SKRM (UD351)⁸⁴, na etapie RM (UD13⁸⁵ oraz UD418⁸⁶), UD418 .

(akta kontroli tom. I str. 373-435;

tom IV str. 577-635; tom V str. 175-201, 270-306, 345)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczak oświadczył m.in., że raport z konsultacji publicznych oraz zestawienia uwag zgłoszonych w ramach opiniowania i uzgodnień międzyresortowych mogą zostać sporządzone dopiero po upływie terminu wyznaczonego na zgłaszanie uwag. Uwagi zgłoszone przez różne podmioty mogą dotyczyć tych samych rozwiązań, a także wzajemnie się wykluczać. Decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu danej uwagi może zostać ostatecznie podjęta dopiero po zebraniu wszystkich uwag (tj. powinien być brany najdłuższy wyznaczony termin) oraz opracowaniu na tej podstawie wersji projektu aktu prawnego do przedstawienia podczas kolejnego etapu prac legislacyjnych. Raporty z konsultacji oraz zestawienia uwag były przekazywane i publikowane na etapie SKRM – zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM w tym zakresie. Wyjątek stanowi projekt UD13, którego proces legislacyjny rozpoczął się od etapu RM (ze względu na fakt, że prace nad projektem były

⁸² Powyższy przepis na mocy uchwały Nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. został uchylony. Z dniem 20 sierpnia 2024 r. wymóg szczegółowego uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 21 dni, w przypadku projektu ustawy wynikał z § 40 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy RM.

⁸³ Pismo przekazujące projekt ustawy wraz z OSR do opiniowania, uzgodnień i konsultacji opublikowano w RCL w dniu jego przekazania tj. 10 marca 2022 r., a raport z konsultacji opublikowano w dniu 26 maja 2022 r.

⁸⁴ Pismo z 1 czerwca 2022 r., przekazujące projekt ustawy wraz z OSR do opiniowania, uzgodnień i konsultacji opublikowano w RCL w dniu 2 czerwca 2022 r., a raport z konsultacji opublikowano w dniu 29 września 2023 r.

⁸⁵ Pismo przekazujące projekt ustawy wraz z OSR do opiniowania, uzgodnień i konsultacji opublikowano w dniu jego przekazania tj. w dniu 28 maja 2019 r., a raport z konsultacji opublikowano w dniu 17 września 2019 r. i ponownie 18 grudnia 2019 r. w związku z kontynuacją prac nad projektem w nowej kadencji Sejmu RP.

⁸⁶ Pismo przekazujące projekt ustawy wraz z OSR do opiniowania, uzgodnień i konsultacji opublikowano w dniu jego przekazania tj. 27 lipca 2022 r., a raport z konsultacji opublikowano w dniu 15 listopada 2022 r.

kontynuacją prac nad projektem UD522) i na tym etapie również przekazano i opublikowano na stronie RCL raport z konsultacji publicznych oraz tabele uwag.
(akta kontroli tom III str. 411)

W ramach konsultacji publicznych pięciu badanych projektów nie wykorzystywano systemu konsultacji on-line (zadanie III.F.1 Programu „Lepsze Regulacje 2015”) oraz nie korzystano z listy podmiotów zaangażowanych w proces konsultacji dokumentów rządowych (zadanie III.F.6 Programu „Lepsze Regulacje 2015”). Po zakończeniu pilotażu, system konsultacji on-line funkcjonował do drugiej połowy 2018 r.

(dowód akta kontroli tom II str. 519;
tom III str. 194, 219; tom V str.68, 236, 260, 284)

2.1.8. Komitety, Rada Legislacyjna, Komisja Prawnicza

Z pięciu badanych projektów, stosownie do wymogów Regulaminu pracy RM:

- jeden (UD418) został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM (§ 58);
- trzy projekty (UD306, UD351 i UD13) przekazano do Komisji prawniczej (§ 71);
- cztery projekty (UD418, UD306, UD351 i UD13) przekazano do rozpatrzenia przez SKRM (§ 21 pkt 4);
- wszystkie pięć projektów przekazano do rozpatrzenia przez RM (§ 81), która podjęła decyzję o ich skierowaniu do Sejmu RP⁸⁷.

Zgłoszone w ramach rozpatrywania badanych projektów uwagi nie dotyczyły kwestii zasadniczych i nie zawierały informacji wskazujących na nierzetelne lub nieprawidłowe dokonanie OW.
(akta kontroli tom I str. 165-172, 212-213, 438-462; tom V str. 53-70, 111-173, 223-305)

Badane projekty nie zostały przesłane i nie zostały zaopiniowane przez Radę Legislacyjną przy Prezesie RM.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu Ignacego Niemczyckiego wynika m.in., że przystępując do prac nad projektem UD418 nie zakładano przesłania go do opinii Rady Legislacyjnej, natomiast w przypadku projektów UD351, UD306, UD13 i UD2 nie uznano, by projektowane przepisy wywoływały ponadprzeciętne, czy też szczególnie dotkliwe skutki, by należało kierować je do rozpatrzenia przez Radę Legislacyjną, która jako organ opiniodawczo-doradczy PRM i RM wydaje opinie dotyczące projektów aktów normatywnych o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych. Poddanie zaopiniowaniu projektu przez Radę Legislacyjną poprzez wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji zależy, w przypadku każdego projektu, od charakteru rozwiązywanego problemu. Ponadto zgodnie z § 37 ust. 2 Regulaminu pracy RM, Przewodniczący SKRM, Szef KPRM, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz RM mogą w każdym przypadku skierować projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną z własnej inicjatywy. Żaden z powyższych podmiotów nie wystąpił z inicjatywą skierowania projektu do Rady Legislacyjnej, co można uznać za potwierdzenie braku konieczności przeprowadzenia tego typu działania.

(akta kontroli tom I str. 165-171; tom III str. 234-235)

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

Z 74 projektów ustaw nad, którymi pracowano w latach 2019 – 2024 (do 3 lipca) w 61 (82,4%) przewidziano ewaluację efektów, w tym w 11 zaplanowano dokonanie oceny funkcjonowania ustawy w formie OSR ex-post.

⁸⁷ W przypadku projektu ustawy UD2 RM w dniu 1 lutego 2024 r. zdecydowała o wycofaniu projektu z prac parlamentarnych.

Spośród wszystkich 25 zaplanowanych w latach 2019 – 2023 ewaluacji w formie OSR ex-post, w Ministerstwie przeprowadzono 15 (tj. 40%). OSR ex-post nie sporządzono dla 10 projektów, w tym czterech w 2019 r. (z czterech zaplanowanych) oraz dwóch w 2021 r. (z czterech zaplanowanych) w 2022 r. (z 12 zaplanowanych) oraz w 2023 r. (z trzech zaplanowanych). W 2024 r. zaplanowano sporządzenie OSR ex-post dla pięciu projektów.

(akta kontroli tom I str.165-179; tom II str.15-27)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczak wśród przyczyn nie przeprowadzenia ewaluacji wymienił przede wszystkim niecelowość ewaluacji z uwagi na wejście w życie nowej ustawy lub jej nowelizację.

(akta kontroli tom III str. 149-150)

Spośród pięciu badanych projektów w trzech przypadkach zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji (UD13, UD351 i UD2), jednak do czasu zakończenia kontroli ewaluacji nie przeprowadzono dla żadnego projektu z uwagi na brak upływu zaplanowanego terminu (UD13 i UD351) oraz wycofanie projektu z Sejmu RP (UD2).

Badaniem prawidłowości dokonania oceny i przeglądu funkcjonowania aktów, objęto trzy ustawy badane podczas poprzedniej kontroli P/16/094⁸⁸, dla których zaplanowano przeprowadzenie ewaluacji efektów (UC170⁸⁹ i UD92⁹⁰) lub dokonanie oceny funkcjonowania ustawy (UD33⁹¹). Dla żadnego z trzech projektów w sporządzonych OSR nie określono mierników lub wskaźników oceny osiągnięcia zakładanych celów.

Ocenę funkcjonowania ustawy (UD33) przedstawiono w OSR ex-post, w pozostałych dwóch przypadkach nie zaplanowano i nie dokonano ewaluacji w formie OSR ex post.

(akta kontroli tom II str. 144-215)

Pomimo zaplanowania dokonania oceny funkcjonowania ustawy UD33⁹² po trzech latach jej funkcjonowania, dokonano ją po pięciu latach. W OSR ex-post wskazano, że udało się osiągnąć zakładane cele z tym, że przepisy dotyczące mediacji wykorzystywane są w mniejszym stopniu niż zakładano. Ocenę dokonano m.in. na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej wśród organów administracji publicznej, samorządowych kolegiów odwoławczych, urzędów wojewódzkich, wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, urzędów centralnych i ministerstw oraz rocznych sprawozdań Naczelnego Sądu Administracyjnego za okres od 2016 do 2021 r. i innych materiałów prasowych podejmujących tematykę regulacji (sierpień-wrzesień 2021 r.). Pomimo pozytywnej oceny, przytoczone w OSR ex-post dane nie potwierdzały osiągnięcia planowanych celów tj. m.in.: szybszego i sprawniejszego rozpatrywania spraw administracyjnych; zmniejszenia liczby i skrócenie czasu rozpatrywania spraw związanych z wydawaniem decyzji kasatoryjnych; zapewnienie adekwatności wymierzanych administracyjnych kar pieniężnych, zmniejszenie liczby

⁸⁸ W ramach kontroli P/16/094 *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego* obejmującej lata 2015-2016, badaniem objęto łącznie pięć projektów. Spośród pozostałych dwóch projektów, w jednym przypadku projekt został wycofany z WPL RM (ZD5), a drugi projekt (UD201) został przekazany do kompetencji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁸⁹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1830).

⁹⁰ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. poz. 976).

⁹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁹² W pkt 12 OSR projektu UD33 zaplanowano, że po trzech latach funkcjonowania przepisów zostanie dokonana ocena obejmująca takie zagadnienia: „jak są uwzględniane przez organy dyrektywy w nakładaniu kar administracyjnych”, „czy rozpatrywanie spraw administracyjnych będzie szybsze i sprawniejsze (skrócenie czasu rozpatrywania spraw)”, „czy zmniejszy się liczba przypadków bezczynności ze strony organów”, „stopnia wykorzystania mediacji i umowy administracyjnej przez organy”, „zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych (skrócenie czasu rozpatrywania spraw)”.

przypadków bezczynności ze strony organów oraz stopnia wykorzystania mediacji. W OSR ex-post wskazano na wzrost liczby ponagleń na przewlekłość postępowania i bezczynność organów brak szerszego korzystania z możliwości mediacji w sądownictwie administracyjnym; brak wyraźnego spadku w latach 2017 - 2020 liczby wydawanych decyzji kasatoryjnych.

(akta kontroli tom II str. 144-215)

Sekretarz Stanu Jacek Tomczak oświadczył, że ze względu na zbieg terminu dokonania oceny funkcjonowania ustawy, tj. po 1 czerwca 2020 r., z pandemią COVID-19 i okresem najbardziej intensywnych prac legislacyjnych opracowanie OSR ex-post zostało przesunięte w czasie. Przedstawione w OSR ex-post dane ilościowe prezentują skalę stosowania nowych przepisów i ocenę nowych przepisów przez organy administracji, pozwoliły na dokonanie pozytywnej oceny funkcjonowania ustawy. Dokument OSR ex-post został poddany konsultacjom publicznym, uzgodnieniom i opiniowaniu, a następnie został rozpatrzony przez SKRM i RM. Wszystkie pojawiające się w trakcie tej procedury uwagi były uwzględniane.

(akta kontroli tom III str.124-126)

Odnosząc się do oświadczenia Sekretarza Stanu, należy podkreślić, że dokonując ocenę funkcjonowania ustawy, Ministerstwo nie dysponowało wszystkimi danymi pozwalającymi na jej rzetelne dokonanie. MRiT nie posiadało m.in. danych w zakresie czasu rozpatrywania spraw, co potwierdził w oświadczeniu Sekretarz Stanu, a przytoczone w OSR ex-post dane nie potwierdzały osiągnięcia celów.

W pozostałych dwóch projektach (UD92⁹³ i UC170⁹⁴) nie udokumentowano wyników ewaluacji z wykorzystaniem formularza OSR ex-post lub innego odrębnego dokumentu zawierającego wnioski wynikające z dotychczasowego stosowania ustawy (np. sprawozdania, raportu).

Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk wyjaśnił, że nie zachodzi potrzeba dodatkowego przeprowadzenia ewaluacji i przedstawienia ich efektów w odrębnym dokumencie. Ewaluacja projektu UD92 następuje na bieżąco poprzez ocenę działalności systemu metrologii na podstawie m.in. strategicznych planów działania Głównego Urzędu Miar⁹⁵ oraz w wybranym zakresie działalności Okręgowych Urzędów Miar⁹⁶ i Okręgowych Urzędów Probierczych⁹⁷. Sprawozdania z ich realizacji uwzględniają wszystkie zadania Prezesa GUM określone w przedmiotowej ustawie. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego nad GUM, do MRiT przekazywane są dokumenty następnie analizowane i opiniowane, a przypadku wątpliwości zgłaszane

⁹³ W pkt 12 OSR do projektu UD92 zaplanowano, że ewaluacja efektów projektu, powinna następować na bieżąco na podstawie corocznych sprawozdań z działalności GUM oraz strategicznego planu działania GUM. Określono również, że wskazane wydaje się rozważenie przeprowadzenia w okresie 5-10 lat po wejściu w życie ustawy badań dotyczących roli pomiarów w gospodarce przeprowadzone przez Komisję Europejską, Wielką Brytanie i Stany Zjednoczone np. analizy wpływu wzrostu efektywności pomiarów na trafność diagnoz medycznych, analiz finansowego efektu projektów badawczych. Celem wprowadzonych zmian było m.in.: umożliwienie GUM realizacji zadań polegających na prowadzeniu i koordynowaniu prac naukowych i badawczo – rozwojowych oraz transferze technologii dla przemysłu, koncentrację jego działalność na zadaniach związanych z wzorcowaniem przyrządów pomiarowych, stworzenie mechanizmów perspektywicznego planowania działalności GUM w ścisłym powiązaniu ze strategicznymi celami polskiego państwa i interesami polskich przedsiębiorstw przemysłowych, usprawnienie i uelastycznienie działań terenowej służby miar.

⁹⁴ W pkt 12 OSR projektu UC170 nie określono mierników lub wskaźników, służących ocenie częstotliwości występowania opóźnień w płatności z wyszczególnieniem podmiotów prywatnych i podmiotów publicznych, funkcjonowania instrumentów zawartych w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, w tym stopnia wykorzystania tych instrumentów przez przedsiębiorców, wpływu działań legislacyjnych na dyscyplinę płatniczą w obrocie gospodarczym.

⁹⁵ Dalej: GUM.

⁹⁶ Dalej: OUM.

⁹⁷ Dalej: UOP.

są uwagi wymagające wyjaśnień. Na tej podstawie MRiT posiada kompletną wiedzę w zakresie działań GUM, która pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zamierzony efekt wprowadzonych w przedmiotowej regulacji zmian, tj.: umożliwienie GUM realizacji zadań polegających na prowadzeniu i koordynowaniu prac naukowych i badawczo – rozwojowych oraz transferze technologii dla przemysłu, stworzenie mechanizmów perspektywicznego planowania działalności GUM w ścisłym powiązaniu ze strategicznymi celami polskiego państwa i interesami polskich przedsiębiorstw przemysłowych, usprawnienie i uelastycznienie działań terenowej służby miar został osiągnięty i pozytywnie wpłynęły na funkcjonowanie i pozycję GUM.

Natomiast ewaluacja projektu UC170, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu Jacek Tomczyk, została przeprowadzona w 2018 r. w formie opracowania Zielonej Księgi „Zatory płatnicze w Polsce” obejmującej zagadnienia częstotliwości występowania opóźnień w płatności z wyszczególnieniem podmiotów prywatnych i podmiotów publicznych. Do opracowania Zielonej Księgi wykorzystano Europejski Raport Płatności opracowany za 2017 r. i 2019 r. zawierający m.in. dane dotyczące średnich terminów płatności oraz badanie „Zatory płatnicze – badanie dla Krajowego Rejestru Długów”. Sekretarz Stanu Jacek Tomczak oświadczył również, że należy pamiętać o kolejnych nowelizacjach przedmiotowej ustawy, w związku z czym na dzień dzisiejszy ocena funkcjonowania samej UC170 jest niecelowa.

(akta kontroli tom II str. 28-143, 216-389; tom III str.121-123, 153-154, 156-159)

2.3. Realizacja wniosków pokontrolnych

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

1. Zapewnienia:

- dokonywania oceny wpływu oraz sporządzania dokumentów towarzyszących ocenie wpływu (tj. OSR) w sposób prawidłowy, zgodny z Wytycznymi OW i KP oraz formularzem i Wyjaśnieniami do OSR,
- przestrzegania wewnętrznych procedur regulujących proces legislacyjny oraz proces dokonywania OW,

2. Podjęcia działań w celu wzmocnienia systemu zapewnienia jakości OW w Ministerstwie,

3. Objęcia pracowników Ministerstwa, uczestniczących w procesie OW, szkoleniami w zakresie Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego z 2015 r.

Analiza przedstawionej do kontroli dokumentacji, wykazała, że informacja o sposobie realizacji wniosków⁹⁸ była zgodna ze stanem faktycznym.

W ramach podjętych działań wzmocniono system zapewnienia jakości OW poprzez objęcie pracowników uczestniczących w procesie OW szkoleniami w zakresie Wytycznych OW i KP oraz zwiększono o dwa etaty WEAP odpowiedzialny za opiniowanie OSR. Przeprowadzono osiem szkoleń wewnętrznych, w których uczestniczyło 202 osoby⁹⁹. Do pracowników uczestniczących w szkoleniach zostały przesłane prezentacje zawierające wskazówki dotyczące zasad przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji

⁹⁸ Pismo Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 18 października 2017 r. nr BK-II.0810.7.2016,JP, IK:70162

⁹⁹ Tj. w następujących szkoleniach: „Wytyczne do przeprowadzania OW i KP” (14 i 18 czerwca 2018 r.); „OSR i konsultacje publiczne” (8 październik 2019 r.); „Proces legislacyjny w MRiT (30 stycznia 2020 r.); „Jak efektywnie prowadzić konsultacje publiczne” (szkolenie online, 24 marca 2021 r.); „Ocena Skutków Regulacji – szkolenie podstawowe” (10 czerwca 2021 r.); szkolenie z oceny wpływu w procesie legislacyjnym UE (8 październik 2021 r.) oraz „Ewaluacja praw a ex-post” (16 maja 2024 r.).

publicznych¹⁰⁰. Dodatkowo w ramach działań informacyjno – szkoleniowych w Intranecie umieszczane były komunikaty dotyczące oceny wpływu i konsultacji publicznych¹⁰¹. Ponadto 121 pracowników Ministerstwa uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych organizowanych m.in. przez KPRM, i KSAP¹⁰².

(akta kontroli tom II str. 399-400)

2.4. Dodatkowe materiały do prawidłowego dokonywania OW

W latach 2016-2020 Ministerstwo realizowało dwa projekty istotne dla rozwoju i doskonalenia OW tj. projekt „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa”¹⁰³ oraz projekt „Wytyczne – zasady pomiaru kosztów regulacyjnych”¹⁰⁴.

W wyniku prowadzonych prac m.in. wypracowano następujące dokumenty:

- Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje;
- Identyfikacja i pomiar korzyści regulacyjnych. Praktyczny przewodnik do sporządzenia oceny skutków regulacji;
- Wytyczne do Modelu Kosztu Standardowego wraz z Modelem Kosztu Standardowego oraz szacowanymi kosztami typowych czynności administracyjnych.

Powyższe dokumenty miały charakter wspierający pracowników administracji i stanowiły uzupełnienie Wytycznych OW i KP. Za wyjątkiem Raportu technicznego, część I: Analiza OSR i rekomendacje, dokumenty zostały udostępnione na podstronie Ministerstwa „Lepsze prawo”¹⁰⁵ w październiku 2019 r. Informację o udostępnieniu ww. dokumentów przekazano do ministerstw oraz KPRM¹⁰⁶. (akta kontroli tom II str. 412-562; III str. 88)

Zastępca Dyrektora DDRP wyjaśniła, że Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje nie zostały udostępnione na stronie z uwagi na to, że nie wpisywały się w cel wspomagania przeprowadzenia oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym. (akta kontroli tom II str. 474)

Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje zawierał 20 wytycznych zmian w systemie dokonywania OW, w tym konsultacji publicznych, wzoru OSR oraz wytycznych w zakresie dyrektyw Unii Europejskiej. W projekcie „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” założono wdrożenie rekomendacji dotyczących zmian we wzorze OSR na grudzień 2020 r.

Dokument posłużył do przygotowania „Zaleceń w zakresie przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej”, które zostały przyjęte przez Komitet ds. Europejskich RM w dniu 7 stycznia 2021 r. i przesłane jako materiał fakultatywny do KPRM i Ministerstw¹⁰⁷.

¹⁰⁰Tj. 18 czerwca 2018 r.,

¹⁰¹M.in. 24 lipca 2018 r., 28 listopada 2018 r., 7 września 2019 r., 12 września 2020 r., 25 listopada 2021 r., 1 sierpnia 2022 r., 17 stycznia 2020 r., 18 lipca 2023 r.

¹⁰²W tym m.in. w szkoleniu w ramach projektu „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” uczestniczyło pięć osób, a w szkoleniach organizowanych przez KPRM w ramach Akademii Oceny Skutków Regulacji - 12 osób.

¹⁰³Projekt realizowany był w ramach Programu Wspierania Reform Strukturalnych. Celem jego był rozwój metodologii szacowania kosztów i korzyści regulacyjnych oraz wzmocnienie oceny wpływu regulacji i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.

¹⁰⁴Celem projektu było opracowanie rekomendacji w zakresie typologii, pomiaru i redukcji obciążeń regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, które w prosty sposób tłumaczyłyby rodzaje kosztów regulacyjnych, sposoby ich pomiaru, jak również metody ograniczania kosztów regulacyjnych w procesie legislacyjnym.

¹⁰⁵Tj. www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo (według stanu na 20 maja 2024 r.).

¹⁰⁶Tj. 16 stycznia 2020 r. nr DDR-V.411.1.2020.

¹⁰⁷Tj. w dniu 10 lutego 2021 r.

Raport techniczny, część I: Analiza OSR i rekomendacje nie został w pełni wykorzystany. Do czasu zakończenia kontroli rekomendacje związane ze zmianą wzoru formularza OSR nie zostały wdrożone. Pomimo zainicjowania przez MRiT prac nad modyfikacją formularza OSR oraz przeprowadzenia na przełomie lipca i sierpnia 2023 r. opiniowania, to obecnie zmieniony formularz podlega ponownym uzgodnieniom międzyresortowym prowadzonym przez KPRM¹⁰⁸.

(akta kontroli tom II str. 412-562)

Zastępca Dyrektora DDRG wyjaśniła, że wypracowane w ramach projektu rekomendacje nie zostały przyjęte przez RM i nie są obligatoryjne, a służą jako wsparcie w procesie rozwoju systemu OSR. Zaplanowano zmianę Wytycznych OW i KP, jednak struktura dokumentu wymusza zachowanie odpowiedniej kolejności prac. Przeważająca część dokumentu jest poświęcona poszczególnym elementom formularza OSR, dlatego jego zmiana powinna zostać dokonana po jego przyjęciu. Zmiany we wzorze nie zostały dotychczas wdrożone m.in. z powodu długotrwałych uzgodnień z Koordynatorem, jak również innymi resortami. Należy przy tym zastrzec, że zgodnie z założeniami projektu, prace związane z wdrożeniem wypracowanych rekomendacji zmian w systemie OW w Polsce miały brać pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą oraz specyfikę systemu prawnego. W związku z tym, że trwają prace nad zmianą wzoru, wdrożone rekomendacje nie było dotychczas możliwe. Z uwagi na charakter raportu, który prezentuje rekomendacje w perspektywie krótkoterminowej i długoterminowej, nie jest możliwe określenie terminu, do kiedy informacje w nim zawarte będą wykorzystywane. Ministerstwo korzysta i będzie korzystało z raportu w miarę potrzeb w ramach realizowanych zadań, w zależności od uwarunkowań formalno-prawnych. (akta kontroli tom II str. 409-410,474)

W Raporcie zamknięcia projektu „Rozwój systemu oceny wpływu oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa”, w celu zmniejszenia ryzyka niskiego wykorzystania produktów przez administrację rządową z uwagi na niewystarczającą wiedzę, niski status dokumentów, dużą liczbę przygotowywanych OSR, pilność projektów sugerowano dodatkowe szkolenia, materiały informacyjne¹⁰⁹.

(akta kontroli tom II str.402, 406)

Zastępca Dyrektora DDRG wyjaśniła, że w ramach projektu zorganizowano trzydniowe seminarium poświęcone wypracowanym produktom dla przedstawicieli administracji rządowej, ale także Kancelarii Senatu RP. W projekcie nie przewidziano dalszych szkoleń. Z uwagi na ograniczone zasoby, jak również fakultatywność dokumentów, Ministerstwo nie prowadziło szkoleń poświęconych wyłącznie produktom projektu. (akta kontroli tom III str.88)

Ministerstwo nie prowadziło działań informacyjnych i szkoleniowych dotyczących stosowania „Wytycznych - Zasad pomiaru Kosztów Regulacyjnych, pomimo zidentyfikowania ryzyka niskiego stosowania ww. zasad i zaplanowania prowadzenia działań informacyjnych¹¹⁰ poza udostępnieniem dokumentu.

(akta kontroli tom III str. 87-88)

Zastępca Dyrektora DDRG wyjaśniła, że w związku ze zmianą statusu dokumentu pt. Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych z rozporządzenia na podręcznik, dokument ten nie ma charakteru obligatoryjnego, a wspierający. Niemniej elementy tego podręcznika były uwzględniane w szkoleniach prowadzonych w MRiT w zakresie OW¹¹¹. Oddzielne szkolenia nie były zaplanowane.

(akta kontroli tom III str. 87-89)

¹⁰⁸Pismo z 26 lutego 2024 r., DSR.ZK.0634.1.2024

¹⁰⁹W Raporcie zamknięcia projektu.

¹¹⁰Na podstawie Raportu Statusu Projektu Wytyczne – Zasady Pomiaru Kosztów Regulacyjnych.

¹¹¹Szkolenia przeprowadzono 8 października 2019 r., 30 stycznia 2020 r., 10 czerwca 2021 r.

Projekty zakładały wzrost w 2021 r. odsetka OSR z oszacowanym wpływem na gospodarkę i obywateli. W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. osiągnięto wzrost odpowiednio 10 i 11 punktów procentowych odsetka oceny OSR z oszacowanym wpływem na gospodarkę, obywateli¹¹². Odsetek oceny OSR z oszacowanym wpływem na gospodarkę wynosił w 2021 r. - 43% a w 2020 r. - 33%. Natomiast odsetek oceny OSR z oszacowanym wpływem na obywateli wynosił w 2021 r. - 47% a w 2020 r. - 36%. Za lata 2022 i 2023 nie obliczano wartości miernika z uwagi na brak obowiązku i czasochłonność gromadzenia danych.

(akta kontroli tom II str. 468-471; tom III str. 85,88)

Ministerstwo nie poniosło kosztów finansowych w wyniku realizacji ww. projektów. Projekt „Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa” został sfinansowany ze środków unijnych¹¹³, natomiast „Wytyczne – zasady pomiaru kosztów regulacyjnych” zostały zrealizowane przez pracowników ministerstwa w ramach realizacji bieżących zadań. (akta kontroli tom II str. 409-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzestrzeganie Regulaminu pracy RM polegające na:
 - wyznaczeniu krótszych niż 21-dniowych terminów na zajęcie stanowiska w uzgodnień międzyresortowych (UD418, UD351, UD13), opiniowania (UD351, UD13) oraz konsultacji publicznych (UD351) bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów (§ 129 Regulaminu pracy RM¹¹⁴). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.6. i 2.1.7. wystąpienia pokontrolnego;
 - niepodaniu w OSR (w pkt 5) do projektu UD2 przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych (§ 28 ust. 4 Regulaminu pracy RM). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4 lit. d) wystąpienia pokontrolnego;
2. Sporządzanie Oceny Skutków Regulacji niezgodnie z Wytycznymi OW i KP oraz wyjaśnieniami formularza OSR polegające na:
 - nieprecyzyjnym opisie istoty problemu, polegającym na niewskazaniu istoty i praktycznego wymiaru problemu (UD418, UD351 i UD2) (pkt 3.1. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. a) wystąpienia pokontrolnego;
 - określeniu w trzech projektach celu przyjęcia regulacji w sposób nieprecyzyjny lub niejednoznaczny, nieokreśleniu do celów mierników w ogóle lub dla wszystkich celów, niewyznaczeniu planowanych terminów osiągnięcia celów (UD418, UD306 i UD13) oraz nieokreśleniu innych rozwiązań problemu (UD418, UD,351, UD306 i UD2) (pkt 3.2. i 3.3. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. b) wystąpienia pokontrolnego;
 - niewskazaniu w trzech projektach (UD306, UD418 i UD2) przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji z trzech krajów (pkt 3.4. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. c) wystąpienia pokontrolnego;

¹¹²Wartość miernika obliczano na podstawie analizy udostępnionych OSR do projektów ustaw w systemie Rządowy Proces Legislacyjny.

¹¹³Ok. 250 tys. euro projekt sfinansowany przez KE w ramach Programu Wsparcia Reform Strukturalnych. Ministerstwo nie ma wiedzy na temat dokładnej wartości.

¹¹⁴Powyższy 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.

- nieprzedstawieniu analizy kosztów i korzyści wprowadzanej regulacji (UD418) lub dokonaniu nie pełnej analizy kosztów i korzyści, w tym nieokreślenie wszystkich kosztów wpływających na sektor finansów publicznych. (pkt 3.9 Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. e) wystąpienia pokontrolnego;
 - nieokreśleniu wartości docelowych mierników do dokonania ewaluacji efektów projektu lub podania przyczyn braku możliwości ich określenia (UD2) (pkt 3.11. i 4.5. Wytycznych OW i KP). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.4. lit. f) wystąpienia pokontrolnego.
3. Nieprzestrzeżenie wewnętrznych regulacji Ministerstwa w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych, polegające na:
- nieprzekazaniu do konsultacji wewnątrzresortowych projektu (UD2) (§ 6 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt. 1 Zarządzenia z 2023 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego;
 - niesporządzeniu dla dwóch projektów (UD418, UD253) formularza „Tabela informacyjna do wniosku o zastosowanie trybu odrębnego postępowania z projektem dokumentu rządowego” (§ 46 ust 2 i 3 Zarządzenia z 2020 r.). Powyższe zostało opisane w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.
4. Dokonanie dwa lata po terminie określonym w OSR oceny funkcjonowania ustawy UD33, w której w OSR ex-post zawarto nierzetelną informację, że cele ustawy zostały w pełni osiągnięte. Powyższe zostało opisane w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ministerstwa Rozwoju i Technologii podejmowane w ramach OW podczas rządowego procesu legislacyjnego pięciu badanych ustaw nie zawsze były prowadzone w sposób zgodny z Regulaminem pracy RM oraz Wytycznymi OW i KP. Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem każdego z badanych projektów ustaw dokonano ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (stanowiącą element OW), a jej wyniki przedstawiono w OSR. Dokumenty te zawierały niepełne informacje wymagane przez Wytyczne OW i KP, w szczególności nie wskazano w nich istoty i praktycznego wymiaru problemu, określenia celu przyjęcia regulacji w sposób nieprecyzyjny lub niejednoznaczny, nieokreśleniu innych rozwiązań problemu, niewskazaniu przyjętych rozwiązań w zakresie regulacji z trzech krajów, nieprzedstawieniu analizy kosztów i korzyści wprowadzanej regulacji lub nieokreśleniu wszystkich kosztów wpływających na sektor finansów publicznych oraz nieokreśleniu wartości docelowych mierników do dokonania ewaluacji efektów projektu lub podania przyczyn braku możliwości ich określenia.

Procesy legislacyjne dla badanych projektów ustaw prowadzono nie w pełni zgodnie z Regulaminem pracy RM oraz regulacjami wewnętrznymi. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzeprowadzenia uzgodnień wewnątrzresortowych jednego projektu, wyznaczenia krótszych terminów (bez szczegółowego uzasadnienia potrzeby skrócenia tych terminów) na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych trzech projektów.

W okresie objętym kontrolą przegląd funkcjonowania ustawy odbywał się w Ministerstwie nie w pełni rzetelnie. W latach 2019 – 2023 nie dokonano oceny funkcjonowania w formie OSR ex-post 40% zaplanowanych do dokonania oceny ustaw. W jednym przypadku sporządzana OSR ex-post zawierała nierzetelną informację, że cele ustawy zostały w pełni osiągnięte, a samą ocenę dokonano dwa lata po terminie określonym w OSR do projektu (UD33).

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie w latach 2019-2024 (do 18 czerwca) 29,7% (22 z 74) projektów było procedowanych w trybie odrębnym z pominięciem etapów: uzgodnień, opiniowania lub konsultacji publicznych, komisji prawniczej 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. Dokonywanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych oraz przedstawianie jej wyników w OSR zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM, w oparciu o Wytyczne OW i KP.
 2. Wyznaczenie terminów na przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy RM.
 3. Przekazywanie projektów ustaw do uzgodnień wewnątrzresortowych oraz wnioskowanie o zastosowanie trybu odrębnego w procesie legislacyjnym zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Ministerstwa w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych.
 4. Rzetelne i terminowe dokonywanie oceny funkcjonowania ustawy.
 5. Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie systemu zapewnienia jakości oceny wpływu w Ministerstwie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, grudzień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie