

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.05>

dr Katarzyna GRZELAK-BACH

<https://www.orcid.org/0000-0002-8598-0591>

adiunkt w Katedrze Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
e-mail: k.grzelak-bach@uksw.edu.pl

Ocena wpływu projektu regulacji a proces konsultacji

Streszczenie

Partycypacja społeczeństwa jest w demokracji kluczowa i może objawiać się poprzez różne formy, jedną z nich jest udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa. Projekty podlegające konsultacjom powinny precyzyjnie określać wpływ proponowanych regulacji na obywateli i otoczenie prawne oraz przewidywane koszty i korzyści. Kluczowym komponentem procesu konsultacji jest precyzyjne przedstawienie analiz i danych potwierdzających uzasadnienie regulacji, dlatego niezbędnym elementem uzasadnienia projektu jest formularz OSR. Taka transparentność pozwala na kształtowanie polityk publicznych w sposób minimalizujący potencjalne kontrowersje i niezadowolone społeczne. Rolą Rządowego Centrum Analiz, działającego jako jeden z organów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów, jest również zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów w zakresie przygotowywanych ocen skutków regulacji. Wiąże się z tym również weryfikacja czy obowiązek poddania projektu konsultacjom publicznym został spełniony i czy dochowano procedur oraz terminów.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, ocena skutków regulacji, rządowy proces legislacyjny, Rządowe Centrum Analiz.

Wstęp

Ocena Skutków Regulacji (dalej OSR) to jedno z podstawowych narzędzi polityki opartej na danych i dowodach. OSR służy projektowaniu i wdrażaniu prawa na podstawie merytorycznych przesłanek, aby przygotowane przepisy były bardziej adekwatne oraz skuteczne do zastanej sytuacji prawnej. Ponadto planowanie pozwala również przygotować normy prawa wykonalne i stabilne, wzmac-

niające konstytucyjną zasadę zaufania do państwa, a także założyć, że prawodawca działa w sposób racjonalny¹.

Tworzenie autentycznie potrzebnych i korzystnych regulacji prawnych, dostosowanych do wyzwań i oczekiwań społeczno-gospodarczych, to spełnianie misji, którą władza publiczna powinna realizować względem obywateli oraz osób podlegających jej jurysdykcji². Planowanie procesu legislacyjnego jest kluczowe dla efektywnego działania państwa demokratycznego, ponieważ umożliwia uporządkowanie systemu tworzenia prawa poprzez określenie i realizację spodziewanych zmian, w określonym horyzoncie czasowym³.

Dokonana prawidłowo ocena skutków planowanych regulacji stanowi narzędzie szczególnie przydatne dla decydentów oraz interesariuszy zewnętrznych, którym szczególnie zależy na efektywności prawa⁴. Ocena Skutków Regulacji stanowi bowiem jedno z podstawowych narzędzi realizacji polityk publicznych⁵. OSR, jako odrębna część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, powinna zawierać w szczególności:

— opisanie problemu wymagającego interwencji publicznej;

¹ Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 278; na temat podstaw działania ustawodawcy na zasadach suwerenności narodu oraz zasady przedstawicielstwa zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 171–179.

² E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016, s. 249–271.

³ A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, publikacja dostępna: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Artur-Pietryka-Kondycja-procesu-legislacyjnego-a-gwarancje-ochrony-praw-czlowieka-perspektywa-pozarządowa-RAPORT1.pdf [dostęp: 4.09.2023].

⁴ Regulamin Pracy Rady Ministrów określa w § 28, że odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. OSR zawiera w szczególności: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych; informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków; przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, b) rynek pracy, c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, d) sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych; wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń – vide: <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> [dostęp: 12.08.2023].

⁵ J. Górniak, S. Mazur, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa 2012, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1210/zarządzanie_strategiczne_rozwojem.pdf [dostęp: 23.09.2023].

- przedstawienie celu projektu, proponowanych rozwiązań oraz zakładanych efektów;
- informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków, w tym opcje alternatywne;
- wskazanie podmiotów, na które oddziałuje regulacja i zakresu wpływu;
- informacje o konsultacjach publicznych oraz podmiotach, do których zostanie skierowany projekt w ramach opiniowania⁶.

Uznanie roli organizacji pozarządowych, grup eksperckich oraz podmiotów indywidualnych, które pozostają głównym beneficjentem konsultacji społecznych, jest kluczowe w dialogu państwa z adresatami projektowanych norm prawnych. Rządowe Centrum Analiz⁷ powstało między innymi w celu weryfikacji realizacji polityk publicznych. Szczególną rolą Rządowego Centrum Analiz jest sygnalizacja zagadnień związanych z jakością przeprowadzanych konsultacji i tworzonych na ich podstawie dokumentów, z terminami do zajęcia stanowiska oraz zasad co do tego, jaki rodzaj projektu dokumentu należy skonsultować z jakim podmiotem. Realizacja tego zadania ma miejsce na kilku etapach rządowego procesu legislacyjnego – przed wpisem do wykazu prac legislacyjnych, na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz przed skierowaniem projektu na posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów.

1. Rola konsultacji publicznych w rządowym procesie stanowienia prawa

Kluczowa w demokracji jest partycypacja społeczna realizowana poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą⁸, udział w wyborach bezpośrednich⁹, ale również poprzez uczestnictwo w procesie legislacyjnym realizowane w formie konsultacji publicznych na etapie rządowym¹⁰ lub poprzez wysłuchanie publiczne czy petycję na etapie parlamentarnym¹¹.

⁶ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348, z późn. zm.).

⁷ K. Mrocza, *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady ministrów procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4(118), s. 29–59.

⁸ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 645–665.

⁹ Demokracja bezpośrednia, prawa wyborcze zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 227–298.

¹⁰ A. Markowska, *Obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych jako niezbędny element procedury legislacyjnej*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 262–269.

¹¹ M. Chranowski, *Wysłuchanie publiczne jako element procedury ustawodawczej w Senacie*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. 30, nr 5, s. 146; M. Lorencka, I. Bokszczanin, *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2(72), s. 141–153.

Konsultowane projekty, ale również komunikaty poprzedzające proces konsultacji, powinny jasno określać ich przebieg, zakres wpływu regulacji na obywateli i otoczenie prawne oraz oczekiwane koszty oraz korzyści propozycji. Ponadto warto przedstawić, poprzez umieszczenie takiej informacji w formularzu oceny skutków regulacji, co zdecydowało o podjęciu decyzji o wprowadzeniu nowych rozwiązań, czy prowadzone były pre-konsultacje, jeśli tak, istotne jest wskazanie rozwiązań, które stanowią realizację postulatów partnerów społecznych¹². Zwykle oszacowanie kosztów i korzyści rozważanych wariantów strategicznych stanowi integralną część działań konsultacyjnych, wyznaczających bieżącą działalność rządu, zatem tak istotne jest precyzyjne umieszczenie analiz i danych potwierdzających celowość regulacji. Taka transparentność pozwala kształtować polityki publiczne w taki sposób, aby uniknąć w przyszłości kontrowersji czy niezadowolona społeczność¹³. Tylko solidne dowody potwierdzają celowość podjętych decyzji, wskazując na takie rozwiązania, które drogą eliminacji zostały uznane za niezbędne. Realizując obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych, należy rozważyć przygotowanie konkretnych pytań tak, aby grupy interesu mogły wypowiedzieć się w zakresie obszaru, na który dana polityka będzie miała wpływ¹⁴.

Po przedłożeniu projektu do procedury uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, Wnioskodawca (minister odpowiedzialny za przygotowanie i prowadzenie projektu) jest zobowiązany opublikować projekt na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji¹⁵, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). W trakcie tego etapu podmiot wnioskujący ma rolę gospodarza i jest odpowiedzialny za nadzorowanie prawidłowego przebiegu procesu¹⁶. To on kieruje

¹² S.M. Grochalski, *Wpływ grup interesu na proces legislacyjny*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działania*, Toruń 2003, s. 78–89.

¹³ Warto przytoczyć raporty organizacji pozarządowych odnoszące się do kondycji legislacji krajowej: M. Berek (red.), *Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej – 7 zasad stanowienia prawa w Polsce*, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedynczne.pdf>; *Raport system stanowienia prawa*, https://calpe.pl/wp-content/uploads/2019/05/2019-01_Raport-System_stanowienia_prawa.pdf, *Obserwatorium demokracji*, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/temat/proces-stanowienia-prawa/>; *Fundacja Court Watch Polska*, <https://courtwatch.pl/projekty/projekty-biezace/obrona-jawnosci-postepowan-sadowych-w-dobie-pandemii-i-po-niej/> [dostęp: 12.09.2023].

¹⁴ J. Hutton, *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Londyn 2008, s. 9, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf [dostęp: 22.08.2023].

¹⁵ Por. M. Szydło, *Wpływ współpracy międzyinstytucjonalnej przy tworzeniu prawa na jego jakość*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3(113), s. 9–22.

¹⁶ Podstawy prawne konsultacji to: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, głównie na podstawie art. 4 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio, art. 54, art. 61 i art. 74, wyznaczające standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej; ponadto art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.),

projekt do uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji, ustalając jednocześnie termin do wyrażenia stanowiska. Termin ten jest dostosowywany do specyfiki projektu, obejmując jego treść, zakres oddziaływania na różne podmioty oraz stopień pilności sprawy. Głównym celem tego etapu jest osiągnięcie porozumienia w sprawie treści projektu lub identyfikacja obszarów, w których istnieją różnice zdań między uczestnikami procesu¹⁷.

Kluczowym jest jednak fakt, że wynik oraz tezy wywiedzione w wyniku konsultacji publicznych nie są wiążące dla Wnioskodawcy, ponosi on jedynie odpowiedzialność polityczną w przypadku powzięcia decyzji o kontynuacji prac nad rozwiązaniami, które stanowiły tło do niezadowolenia partnerów społecznych¹⁸.

Pojęcie konsultacji publicznych odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw). W przypadku poselskich projektów ustaw możliwe jest przeprowadzenie wysłuchania publicznego, którego tryb przeprowadzenia określa Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadząc konsultacje, Wnioskodawca (organ administracji lub podmiot upoważniony do przygotowania i procedowania projektu aktu normatywnego) zobowiązany jest przestrzegać zarówno zasad określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów (m.in. w zakresie terminów, wymogów dotyczących raportu z konsultacji), jak i *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*¹⁹. Standardy prowadzenia konsultacji publicznych wyznaczają wypracowane wspólnie przez administrację i organizacje pozarządowe zasady prowadzenia konsultacji. Mają one na celu wskazanie: czym jest ocena wpływu, w jakich przypadkach jej przeprowadzenie jest obligatoryjne, a kiedy rekomendowane, oraz jak przeprowadzić ocenę wpływu i towarzyszące jej konsultacje publiczne.

Kluczowym jednak jest fakt, że prawidłowe przeprowadzenie konsultacji publicznych stanowi źródło obustronnych korzyści. Administracja rządowa poprzez

a także ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571). Techniczny aspekt prowadzenia konsultacji w ramach OSR jest uregulowany w Rozdziale 3 (od § 31 do 52) Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁷ M. Berek, *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 233–243.

¹⁸ D. Sobczyński, *Organizacje pozarządowe i obywatele w rządowym procesie tworzenia prawa w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 12; K. Grzelak-Bach, *Wpływ zobowiązań prawnomiędzynarodowych w dziedzinie praw człowieka na rządowy proces tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1(119), s. 61.

¹⁹ Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów; Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> [dostęp: 23.09.2023].

prawidłową identyfikację grup interesu oraz wszystkich skutków regulacji obniża potencjalne napięcia społeczne, bowiem pokazuje otwartość, poprzez zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego²⁰. Dodatkowo jest to okazja do pozyskania wartościowych danych oraz analiz, do znalezienia nowatorskich rozwiązań, przy jednoczesnym, bieżącym eliminowaniu luk i błędów w projekcie. Z kolei partnerzy społeczni mają okazję do wypowiedzenia się i współuczestniczenia w planowaniu prawa dostosowanego do ich potrzeb i realiów, jednocześnie mają możliwość zaangażować się bezpośrednio w proces, którego są adresatami.

2. Rządowe Centrum Analiz (dawniej Centrum Analiz Strategicznych)²¹ i jego rola w rządowym procesie stanowienia prawa²²

Rządowe Centrum Analiz – funkcjonuje jako jeden z organów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów, który zapewnia wsparcie w działalności Rady Ministrów²³, Prezesa Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej

²⁰ Zob. L. Dubel, *Wykonywanie władzy*, [w:] L. Dubel i in. (red.), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2022, s. 29–35.

²¹ Centrum Analiz Strategicznych funkcjonowało na mocy zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu KPRM (M.P. poz. 1148, ze zm.), w którym, na mocy § 8 ust. 2, zdefiniowano komórki organizacyjne KPRM tworzące Centrum Analiz Strategicznych. Centrum Analiz Strategicznych (CAS) było strukturą wewnętrzną funkcjonującą w ramach KPRM, którą koordynował organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.) Prezes Rady Ministrów ustanowił w drodze zarządzenia organ pomocniczy, tj. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów – Szefa Centrum Analiz Strategicznych. Zadania i działalność Pełnomocnika były określone w zarządzeniu nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów – Szefa Centrum Analiz Strategicznych (zmienionym zarządzeniem nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. i zarządzeniem nr 252 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2018 r.). Zarządzenie określało zadania Pełnomocnika, z których najważniejszym było kierowanie Centrum Analiz Strategicznych. Ponadto Zarządzenie nr 16 Szefa KPRM z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zakresu zadań członków Kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazywało dotychczas podstawę wykonywania zadań przez Pełnomocnika (tj. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów ws. jego ustanowienia). Określało się w nim również komórki organizacyjne KPRM podległe Pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów – Szefowi CAS. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535) wprowadziła zmiany do ustawy o Radzie Ministrów, zgodnie z którymi Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów – Szef Centrum Analiz Strategicznych, stał się Szefem Rządowego Centrum Analiz, a jego zadania zostały określone w ustawie o Radzie Ministrów.

²² Por. R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2007, s. 31–44.

²³ Wprowadzenie z dniem 21 sierpnia 2021 r. do ustawy o Radzie Ministrów art. 15a (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535), określiło ramy organizacyjne tworzonego Rządowego Centrum Analiz. Przy Prezesie

w zakresie opracowywania analiz dotyczących kluczowych polityk publicznych. Ponadto gwarantuje stałe wsparcie analityczne Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów w procesie projektowania interwencji publicznych. Jednym z zadań Rządowego Centrum Analiz jest opiniowanie projektów aktów rządowych, komórka merytoryczną funkcjonującą w ramach jego struktury jest Departament Oceny Skutków Regulacji (dalej DSR)²⁴. Ekspertsi zatrudnieni w tej jednostce merytorycznej są odpowiedzialni za przygotowanie projektów opinii, zaś Szef Rządowego Centrum Analiz oraz Koordynator OSR wnoszą je, odpowiednio na poziomie Zespołu Programowania Prac Rządu, na etapie uzgodnień, jak również przed posiedzeniem Komitetu Stałego Rady Ministrów (dalej SKRM). Weryfikacja projektu następuje poprzez analizę przedłożonych przez Wnioskodawcę dokumentów (na etapie wpisu – wniosek oraz OSR; na etapie uzgodnień oraz przed SKRM – projekt przepisów uzasadnienie do projektu wraz z OSR).

Analiza projektu dokonywana jest na kilku płaszczyznach, czy OSR zawiera m.in. dokładny opis planowanych konsultacji wraz ze wskazaniem interesariuszy projektu (etap przed wpisem do wykazu). Na dalszych etapach prac DSR weryfikuje czy planowane konsultacje się odbyły, jak długo trwały i czy rzeczywiście skierowano projekt do podmiotów wcześniej wskazanych. Monitorowanie działań Wnioskodawców w zakresie realizacji procesu konsultacji publicznych (terminów, czasu trwania i zakresu podmiotowego konsultacji) przebiega w zasadzie podczas całego procesu rządowego. Na bieżąco, w stałej korespondencji, wskazywane są dostrzeżone nieprawidłowości, m.in. poprzez wskazywanie grup interesariuszy, którzy zostali pominięci, czy też poprzez wskazanie podmiotów, których opinia, w przypadku danego projektu będzie niezbędna²⁵.

Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Analiz, zwane dalej „Centrum Analiz”, które tworzą komórki organizacyjne wyodrębnione w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁴ Liczba prowadzonych spraw przez departament na przestrzeni lat jest względnie zmienna, a zmiany w poszczególnych latach są związane z czasem kadencji parlamentarnych. Zgodnie ze składanymi co roku sprawozdaniami: w 2020 roku opiniowaniu podlegało ok. 1700 projektów dokumentów rządowych (na różnych etapach prac legislacyjnych – Zespół ds. Programowania Prac Rządu, uzgodnienia międzyresortowe, Stały Komitet Rady Ministrów); w 2021 roku opiniowaniu podlegało ok. 3070 projektów dokumentów rządowych (na różnych etapach prac legislacyjnych – Zespół ds. Programowania Prac Rządu, uzgodnienia międzyresortowe, Stały Komitet Rady Ministrów); w 2022 opiniowaniu podlegało ok. 2700 projektów dokumentów rządowych (na różnych etapach prac legislacyjnych – Zespół ds. Programowania Prac Rządu, uzgodnienia międzyresortowe, Stały Komitet Rady Ministrów). Biorąc pod uwagę statystyki prowadzone od początku 2023 r. (od 1 stycznia do 31 lipca) – DSR przygotowało na etapie ZPPR 177 opinii bazowych RCA-1 – czyli pierwszych opinii do złożonych wniosków o wpis i 113 aktualizacji do tych opinii. W relatywnym okresie DSR przygotowało 221 opinii bazowych RCA-2 czyli na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów i 85 aktualizacji do tych opinii. Dla prac Koordynatora Oceny Skutków Regulacji te statystyki prezentują się następująco: 982 analizy i 125 pism z uwagami; średnie miesięczne obciążenie pracą na 1 pracownika departamentu to 29 projektów aktów prawnych – źródło: dane własne.

²⁵ Obowiązki Wnioskodawcy, jakie są weryfikowane na różnych etapach prac, to m.in. przeprowadzenie konsultacji; udostępnienie projektu w RPL RCL; przedstawienie w OSR informacji

3. Formularz Oceny Skutków Regulacji

Ocena Skutków Regulacji to dokument, który jest nieodzowny w procesie legislacyjnym²⁶. OSR, w swojej istocie, opisuje spodziewane konsekwencje wprowadzenia nowych przepisów prawnych, które stanowią treść planowanej ustawy lub rozporządzenia. Głównym celem przygotowania OSR²⁷ jest dostarczenie informacji na temat potencjalnych skutków, jakie nowa ustawa lub rozporządzenie mogą wywołać w obszarze finansów publicznych, działalności gospodarczej oraz życiu społecznym. Ponadto, OSR pozwala na przedstawienie konkretnej merytorycznej argumentacji uzasadniającej konieczność wprowadzenia danej regulacji²⁸. OSR, z zasady, powinna być przygotowywana przed rozpoczęciem prac nad projektem aktu, aby umożliwić ocenę jego skutków w przypadku przyjęcia. W ramach dokumentu należy przedstawić kilka różnych możliwych opcji rozwiązania danego problemu, w tym również uwzględnić opcję „0”, czyli brak działań i jego potencjalne konsekwencje. Niestety, często zdarza się, że OSR jest tworzona dopiero po przygotowaniu projektu aktu, co prowadzi do tego, że nie spełnia ona swojej kluczowej roli²⁹. Brak dokładnej oceny skutków regulacji powoduje, że w kolejnych etapach prac nad projektem pojawia się wiele uwag i zmian, co wydłuża proces legislacyjny³⁰. Dlatego ważne jest, aby rozpocząć prace nad OSR oraz dokładnie przeanalizować i wypełnić formularz krok po kroku dużo wcześniej niż przygotowanie samego aktu prawa³¹.

Głównym zagadnieniem omawianym w OSR jest analiza problemu i koncentracja na kwestii, która została zidentyfikowana jako kluczowa do rozwiązania³².

o konsultacjach umotywowanie odstąpienia od konsultacji lub skrócenia terminu; przygotowanie raportu z konsultacji. Wykaz podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego> [dostęp: 23.09.2023].

²⁶ Zob. J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2(116), s. 11–33.

²⁷ Szczegółowa instrukcja dotycząca elementów oraz formuły wypełnienia formularza OSR zawarta jest na końcu dokumentu, który można pobrać bezpośrednio ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, bowiem podmiotem odpowiedzialnym za obecną formułę dokumentu jest Szef KPRM, <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym> [dostęp: 27.09.2023].

²⁸ Por. S. Bienias, K. Herman-Pawłowska, *Ocena Wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 13–23.

²⁹ J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>, [dostęp: 29.09.2023].

³⁰ A. Kopijowski-Gożuch, *Reforma regulacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmiany*, [w:] M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010, s. 9–14.

³¹ J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 216.

³² Por. R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007.

Dokument powinien zawierać „esencję” problemu, jego istotę, a dopiero w dalszej kolejności skutki. Warto jest każdorazowo popierać stanowisko danymi liczbowymi, wynikami analiz (w tym zewnętrznych, wraz z podaniem źródła)³³.

Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy przepisy Unii Europejskiej (dyrektywy) są transponowane do prawa krajowego. Wówczas, np. w punkcie 1 OSR, można zaznaczyć, że wprowadzenie nowego aktu jest wynikiem obowiązku implementacyjnego. Niemniej jednak należy pamiętać, że projektowanie nowych rozwiązań prawnych zwykle jest motywowane istnieniem konkretnego problemu. Prawo nie jest tworzone „dla samego faktu istnienia aktu normatywnego” i obowiązku jego transpozycji, dlatego samo odwoływanie się do tego jest niewystarczające. Opierając się na dokumencie unijnym, można również uwzględnić uzasadnienie, czyli istotę i zakres problemu, który skłonił do powstania konkretnej regulacji prawnej UE, w kontekście istniejących rozwiązań prawnych. Dodatkowo można zauważyć, że w przypadku wdrażania dyrektyw, niejednokrotnie odpowiednie akty krajowe regulują szerszy zakres zagadnień, aniżeli wynikałoby to bezpośrednio z przepisów dyrektywy. W takim przypadku należy położyć nacisk na uzasadnienie potrzeby tych dodatkowych, względem wymagań europejskich, rozwiązań³⁴.

W dalszej kolejności przede wszystkim należy określić cel, jaki proponowana regulacja ma osiągnąć, a także wskazać efekt, jakiego Wnioskodawca oczekuje po wprowadzeniu przepisów w życie³⁵. Warto również wskazywać na ewentualne wzorce tego rodzaju rozwiązań stosowane w krajach UE lub OECD³⁶, poprzez wskazanie, które państwa i w jaki sposób uregulowały przedmiotowe zagadnienie.

Z przygotowaniem formularza OSR wiąże się oczywiście zaplanowanie i prawidłowe przeprowadzenie konsultacji publicznych oraz wskazanie konkretnie podmiotów, na które oddziaływać będzie planowana regulacja. Wskazane jest również określenie wielkości poszczególnych grup odbiorców regulacji, wraz z podaniem źródła, a także syntetyczne omówienie sposobu oddziaływania regulacji na poszczególnych adresatów norm, czyli analiza kosztów i korzyści w odniesieniu do poszczególnych grup podmiotów.

Należy również w szczegółowy sposób pokazać kalkulację wydatków, które ujęte są w tabeli. Jeżeli skutki finansowe są związane np. ze zwiększeniem eta-

³³ Por. J. Górniak, K. Keler, *Rola systemu wskaźników w ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lendzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Warszawa 2008.

³⁴ Zob. K. Grzelak-Bach, *Legislacyjny aspekt implementacji prawa Unii Europejskiej – wybrane problemy*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 290–306.

³⁵ J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008, Nr 2(26), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/758423231C633D80C12573DF0045CB76/\\$file/infos_026.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/758423231C633D80C12573DF0045CB76/$file/infos_026.pdf) [dostęp: 27.09.2023].

³⁶ Por. R. Deighton-Smith, *Ocena Skutków Regulacji (OSR): najskuteczniejsze metody stosowane w krajach OECD*, Warszawa 2000, s. 213–243.

tów, warto wskazać wszystkie elementy, zarówno stronę wydatkową, jak też dochodową. Warto oprócz wpływu na rynek pracy czy inne obszary wskazać w OSR również informacje odnoszące się do planów przedstawienia wyników ewaluacji, poprzez sporządzenie oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex post), która polega na gromadzeniu wszystkich istotnych informacji dotyczących oddziaływania danego przepisu prawnego, co umożliwi ocenę jego dotychczasowego działania³⁷. Efektem takiej analizy może być wypracowanie wniosków i rekomendacji dotyczących potrzeby wprowadzenia dalszych zmian w przepisach w przyszłości.

Zakończenie

Dokonując krótkiego przeglądu zagadnienia, warto wskazać kilka rekomendacji mogących pozytywnie wpłynąć na dialog ustawodawcy z partnerami społecznymi. Przygotowując pismo przewodnie lub informację o skierowaniu projektu do konsultacji publicznych, warto określić zagadnienia, na temat których Wnioskodawca szczególnie chciałby poznać opinię obywateli. Może to mieć formę pytań do interesariuszy, co umożliwi uzyskanie bardzo konkretnej wiedzy lub pomysłów na rozwiązanie szczegółowych problemów. Zamieszczając w piśmie przewodnim lub w informacji o skierowaniu projektu do konsultacji kilkudziesięciu opis istoty projektu, ułatwiamy interesariuszom zorientowanie się, czy dany akt prawny ich dotyczy, bowiem tytuły projektów aktów prawnych rzadko mówią o zakresie wprowadzanych zmian. Prawidłowo przeprowadzony cykl konsultacyjny może doprowadzić również do ograniczenia liczby postulatów niemożliwych do wprowadzenia, np. ze względu na rozstrzygnięcia zawarte w prawie UE.

W kontekście wyzwań, z jakimi borykają się osoby odpowiadające za przygotowanie oceny skutków regulacji, często, mimo chęci rzetelnego działania, napotykają na szereg barier, takich jak presja czasu (skracanie terminów na zaopiniowanie projektów) czy niewystarczające zasoby kadrowe (do sporządzania i opiniowania oceny wpływu). Dodatkowo należy również wskazać, że aktualnie obserwujemy szereg zmian technologicznych, globalizacyjnych czy nawet społecznych, które często poprzez swoją zmienność, negatywnie wpływają na adekwatność przygotowanych analiz skutków, nie wszystko bowiem da się przewidzieć. Nadzwyczajne okoliczności wymagające szybkiej interwencji regulacyjnej (np. epidemie, konflikty zbrojne, migracje), nie dają szans analitykom, aby dokonali gruntownych obliczeń czy przewidzieli nieprzewidywalne.

W procesie doskonalenia systemu analizy opcji oraz prezentacji wpływu istnieją pewne kluczowe obszary wymagające wzmocnienia. Konsultacje pu-

³⁷ Por. K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Warszawa 2007.

bliczne, jako cenne źródło wiedzy, poprzez wykorzystywanie opinii i informacji od społeczeństwa oraz ekspertów, powinny być starannie analizowane i uwzględniane w dalszym procesie analizy opcji. Spójna komunikacja to również uporządkowanie danych w formularzu OSR, tak aby treści i dane były starannie przemyślane i zoptymalizowane, co pozwoli uniknąć powtarzania się informacji.

Wzmocnienie wymagań dotyczących prezentacji wpływu na różne grupy adresatów norm to kluczowy krok w doskonaleniu procesów decyzyjnych. Poprzez uwzględnienie opinii społeczeństwa, opracowanie jasnych instrukcji, optymalizację formularzy oraz rozszerzenie działań szkoleniowych, można osiągnąć wyższą jakość analiz i lepiej przygotować się do podejmowania ważnych decyzji. Warto zatem kontynuować pracę nad tymi inicjatywami, zapewniając ciągłe doskonalenie i reagowanie na zmieniające się potrzeby i wymagania. Działając w sposób spójny i efektywny, można skuteczniej wspierać procesy decyzyjne i przyczynić się do lepszej jakości stanowionego prawa.

Bibliografia

Literatura

- Berek M., *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Bienias S., Herman-Pawłowska K., *Ocena Wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Chrzanowski M., *Wysłuchanie publiczne jako element procedury ustawodawczej w Senacie*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2021, vol. 30, nr 5.
- Deighton-Smith R., *Ocena Skutków Regulacji (OSR): najskuteczniejsze metody stosowane w krajach OECD*, Warszawa 2000.
- Dubel L., *Wykonywanie władzy*, [w:] L. Dubel i in. (red.), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2022.
- Górniak J., Keler K., *Rola systemu wskaźników w ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lendzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Warszawa 2008.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022.
- Grochalski S.M., *Wpływ grup interesu na proces legislacyjny*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.
- Grzelak-Bach K., *Legislacyjny aspekt implementacji prawa Unii Europejskiej – wybrane problemy*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.

- Grzelak-Bach K., *Wpływ zobowiązań prawnomiędzynarodowych w dziedzinie praw człowieka na rządowy proces tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1(119).
- Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, „Ius et Lex” 2005, nr 1.
- Kopijowski-Gożuch A., *Reforma regulacji w Polsce – stan obecny i perspektywy zmiany*, [w:] M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010.
- Lorencka M., Bokszczanin I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce – legitymizujący wymiar partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2(72).
- Markowska A., *Obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych jako niezbędny element procedury legislacyjnej*, [w:] W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Morawska E.H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.
- Mrocza K., *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4(118).
- Olejniczak K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Warszawa 2007.
- Sobczyński D., *Organizacje pozarządowe i obywatele w rządowym procesie tworzenia prawa w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2015.
- Szydło M., *Wpływ współpracy międzyinstytucjonalnej przy tworzeniu prawa na jego jakość*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3(113).
- Szymanek J., *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2(116).
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Zubek R., *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2007.
- Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007.

Źródła internetowe

- Berek M. (red.), Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej – 7 zasad stanowienia prawa w Polsce - <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedynczne.pdf>.
- Fundacja Court Watch Polska, <https://courtwatch.pl/projekty/projekty-biezace/obrona-jawnosci-postepowan-sadowych-w-dobie-pandemii-i-po-niej/>.
- Górniak J., Mazur S., *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa 2012, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/1210/zarządzanie_strategiczne_rozwojem.pdf.
- <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>.
- <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym>.
- Hutton J., *Code of Practice on Consultation, Better Regulation Executive Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Londyn 2008, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.
- Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>.
- Obserwatorium demokracji, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/temat/proces-stanowienia-prawa/>.
- Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008, nr 2(26), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/758423231C633D80C12573DF0045CB76/\\$file/infos_026.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/758423231C633D80C12573DF0045CB76/$file/infos_026.pdf).
- Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa, publikacja dostępna*, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Artur-Pietryka-Kondycja-procesu-legislacyjnego-a-gwarancje-ochrony-praw-czlowieka-perspektywa-pozarządowa-RAPORT1.pdf.
- Raport system stanowienia prawa, https://calpe.pl/wp-content/uploads/2019/05/2019-01_Raport-System_stanowienia_prawa.pdf.
- Wykaz podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>.

Źródła prawa

- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348, z późn. zm.).
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zm.).

Ustawy o Radzie Ministrów art. 15a (Dz.U. z 2021 r. poz. 1535).

Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu KPRM (M.P. poz. 1148, ze zm.).

Impact assessment of draft regulation and consultation process

Abstract

In a democracy, societal participation is crucial and can take various forms, one of which is the involvement of stakeholders in the legislative process. Projects subject to consultations should precisely define the impact of proposed regulations on citizens and the legal environment, as well as the anticipated costs and benefits. A key component of the consultation process is the precise presentation of analyses and data confirming the justification of the regulations, making the Regulatory Impact Assessment (RIA) form an essential element of the project justification. Such transparency allows for the shaping of public policies in a way that minimizes potential controversies and social discontent. The role of the Government Analysis Center, operating as one of the auxiliary bodies of the Prime Minister, is also to ensure coordination of the legislative activities of the Council of Ministers regarding prepared regulatory impact assessments. This entails verifying whether the obligation to subject the project to public consultations has been fulfilled and whether procedures and deadlines have been adhered to.

Keywords: public consultations, regulatory impact assessment, government legislative process, Government Analysis Center.