

---

*Administracja przeprowadza iluzoryczną ocenę wpływu projektu aktu prawnego UE na gospodarkę, a później, gdy akt ten przestaje już być projektem, okazuje się, że jego skutki stają się problematyczne, co z kolei powoduje opóźnienia w jego implementacji.*

# Odważmy się współtworzyć prawo unijne — bierność drogo kosztuje



**Rozmowa z dr. Tomaszem Zalasinskim,  
konstytucjonalistą z Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.**

■ **Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka Sp.k. przygotowała raport, którego przedmiotem była analiza jakości oceny skutków regulacji sporządzanych przez rząd dla projektów aktów normatywnych. Jak doszło do powstania raportu i jakiego przedziału czasowego dotyczył?**

– Raport został przygotowany w 2009 r. na zamówienie ówczesnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w związku z przygotowaniem „Księgi podsumującej 5 lat członkostwa Polski w UE”. Przedmiotem Raportu była analiza jakości oceny skutków regulacji przygotowywanych dla projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. Raport objął lata 2004–2008, więc dane w nim zawarte siłą rzeczy wymagałyby uaktualnienia, ale konkluzje wynikające z Raportu – w mojej ocenie – nie straciły na aktualności.

■ **Jakie były konkluzje Raportu?**

– Niestety wyniki okazały się gorsze, niż się spodziewaliśmy. Zanim jednak o nich opowiem, chciałbym krótko odnieść się do metodologii naszego badania. Mianowicie poddaliśmy analizie trzy rodzaje dokumentów rządowych. Pierwszym z nich były projekty ustaw przyjęte przez Radę Ministrów w analizowanym okresie. Przeanalizowaliśmy oceny skutków regulacji przygotowane dla 844 rządowych projektów ustaw. Drugim rodzajem dokumentów poddanych analizie były oceny skutków regulacji przygotowane

dla projektów rozporządzeń wykonawczych. Nie podjęliśmy się w tym zakresie badania wszystkich rozporządzeń wydanych w latach 2004–2008 r., gdyż z uwagi na ich liczbę byłoby to trudne do zrealizowania. Dokonaliśmy wyboru rozporządzeń przyjmując, że poddamy analizie po 5 rozporządzeń z każdego resortu za każdy rok kalendarzowy. W sumie przeanalizowaliśmy oceny skutków regulacji 411 rozporządzeń. Ostatnim rodzajem dokumentów, który analizowaliśmy, były oceny przewidywanych skutków aktów prawnych UE dla polskiego systemu prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski, opracowywane przez Radę Ministrów na podstawie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE. W ramach prac nad Raportem przeanalizowaliśmy oceny skutków regulacji opracowanych dla 298 stanowisk rządu.

Materiał, o którym mowa wyżej, podlegał ocenie z punktu widzenia 15 kryteriów prawidłowej oceny skutków regulacji, które wyodrębniliśmy na podstawie standardów obowiązujących w UE. W Raporcie ograniczyliśmy się do oceny formalnej przyjętej przez prawodawcę metodyki OSR. Analizowaliśmy zatem m.in., czy przeprowadzono konsultacje publiczne, czy omówiono ich wyniki, oceniono wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw, zbadano koszty administracyjne, oceniono wpływ na konsumentów, na budżet państwa i administrację publiczną, na

---

rynek pracy, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne. Nie dokonywaliśmy jednak oceny merytorycznej trafności diagnoz dokonanych przez prawodawcę.

### ■ **Jakie są zatem konkluzje Raportu?**

– Niestety w pełni potwierdziły się nasze przypuszczenia, że ustawodawca projektując zmiany w systemie prawnym nie rozpoznaje w sposób wystarczający skutków, do jakich może doprowadzić zmiana regulacji. Nierzadko wpływ nowych przepisów na niektóre sektory gospodarki w ogóle nie jest rozpoznany. Jakość ocen skutków regulacji, widziana z perspektywy standardów UE, jest bardzo niska. Oceny skutków regulacji opracowywane dla projektów ustaw spełniają średnio 4 z 15 kryteriów prawidłowej OSR (ocena całościowa OSR projektów ustaw wynosiła 4,29 pkt na 15 pkt możliwych do uzyskania). W przypadku projektów rozporządzeń jakość OSR jest jeszcze niższa (3,91 pkt na 15 możliwych). Najgorszą jakością cechują się jednak rządowe oceny przewidywanych skutków prawa UE, gdyż w ich przypadku OSR oceniono średnio na 3,2 pkt.

Prawodawca opracowując ocenę skutków regulacji – co jest jedną z najistotniejszych wad systemu OSR w Polsce – korzysta głównie, a czasami wyłącznie, z wewnętrznych źródeł informacji. W ten sposób ocena skutków regulacji dokonywana jest głównie z punktu widzenia administracji rządowej. Relatywnie prawidłowo oceniany jest w związku z tym wpływ nowej regulacji na administrację publiczną i budżet państwa, znacznie gorzej natomiast diagnozuje się wpływ na gospodarkę, konsumentów, konkurencyjność przedsiębiorstw i rynek pracy. Prawodawca zbyt rzadko korzysta z zewnętrznych opinii, konsultacji eksperckich, analiz statystycznych i ekonomicznych. Przedwcześnie stwierdza także znikome skutki regulacji na te sfery aktywności obywateli, które związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej, odstępując od wnikliwszej analizy i poprzestając na krótkim komunikacie o „braku wpływu”.

### ■ **Co jest przyczyną takiego stanu rzeczy?**

– Źródłem problemu zdaje się być przyjęta metodyka przygotowywania OSR, a także – niestety – brak reguł efektywnego prowadzenia konsultacji ze środowiskami gospodarczymi. Skutkiem tego prawodawca nie korzysta się w sposób wystarczający z istotnego źródła informacji o gospodarce, jakim są konsultacje publiczne (prowadzone np. w formie grup eksperckich). Instrument ten

zdaje się być traktowany przez urzędników jako zbędny obowiązek spowalniający proces stanowienia prawa, a nie jako środek racjonalizacji tego procesu. W zakresie regulacji gospodarczych legislacja często prowadzona jest metodą prób i błędów, co z kolei rozpędza lawinę nowelizacji. Nie sposób osiągnąć poprawy jakości OSR, a co za tym idzie także stanowionego prawa, bez otwarcia się administracji publicznej na wiedzę „zewnątrzną”, będącą w dyspozycji organizacji społecznych i gospodarczych.

### ■ **Może zobrazujemy to danymi z Raportu?**

– Oczywiście. Analiza OSR opracowywanych dla rządowych projektów ustaw wskazuje, że w około 18% projektów brak jest w ogóle informacji o przeprowadzonych konsultacjach publicznych. W tych projektach, w których taka informacja się znajduje, najczęściej nie omawia się stanowisk poszczególnych organizacji społecznych, brak także argumentów przemawiających za ich przyjęciem lub odrzuceniem przez prawodawcę. W 93% analizowanych OSR prawodawca nie dokonał w ogóle analizy tzw. kosztów administracyjnych, tj. obciążających przedsiębiorców kosztów dostosowania się do nowego prawa, obowiązków informacyjnych i sprawozdawczości. W 97% analizowanych OSR nie oceniono wpływu nowej regulacji na konsumentów. Natomiast w 84% analizowanych OSR nie przeanalizowano w sposób wystarczający tzw. wpływów nierynkowych (wpływ na środowisko naturalne, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo publiczne). Wyniki są jednak zupełnie inne, gdy idzie o ocenę wpływu regulacji na administrację publiczną. W tym zakresie w zdecydowanej większości przypadków (83%) wpływ taki został poddany wystarczającej analizie. Jakość OSR sporządzanych dla rządowych projektów ustaw, w porównaniu z innymi badanymi rodzajami dokumentów rządowych, jest jednak relatywnie najwyższa.

### ■ **Do jakich wniosków prowadzi zatem analiza rozporządzeń wykonawczych do ustaw?**

– W pierwszej kolejności chciałbym zaznaczyć, że rozporządzenie stanowi akt wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia i w celu wykonania ustawy. Zarówno przedmiotowo, jak i treściowo (wytyczne ustawowe) jest zatem podporządkowane ustawie. Słusznie wymaga się jednak od prawodawcy, aby opracował niezależną ocenę skutków regulacji do każdego projektu rozporządzenia wykonawczego. Analiza OSR rozporządzeń potwierdza ogólne tendencje, widoczne już na

---

przykładzie OSR ustaw, zwłaszcza w zakresie dysproporcji dotyczącej jakości oceny wpływu na administrację oraz gospodarkę, która w OSR rozporządzeń dodatkowo się pogłębia. W 97% OSR rozporządzeń brak analizy kosztów administracyjnych, w 96% brak analizy wpływu na konsumentów, a w 93% brak analizy wpływów nierynkowych. Natomiast ocena wpływu na administrację publiczną została pominięta jedynie w 4% OSR rozporządzeń.

W ramach Raportu przeanalizowaliśmy także, w jaki sposób z opracowywaniem OSR do rozporządzeń radzą sobie poszczególne resorty. Mając świadomość ogólnie niskiej jakości OSR, czołową pozycję zajmują Ministerstwo Zdrowia (4,92 pkt na 15 pkt możliwych do uzyskania), Ministerstwo Środowiska (4,58 pkt) oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej (4,46 pkt). Najniższą średnią ocenę uzyskały OSR rozporządzeń opracowane przez Ministerstwo Finansów (2,94 pkt).

■ **A teraz najlepsze..., czyli wyniki badań OSR stanowisk rządu do projektów aktów prawa UE.**

– Nie wiem, co Pani ma na myśli mówiąc „najlepsze”.

■ **Gorzka ironia.**

– W mojej ocenie badanie wpływu projektów regulacji UE na polski system prawny, ich skutków gospodarczych, finansowych i społecznych, stanowi największy problem, przed jakim staje administracja rządowa. Stanowiska rządu oceniające te skutki okazały się być najniższej jakości. Administracja przeprowadza iluzoryczną ocenę wpływu projektu aktu prawnego UE na gospodarkę, a później, gdy akt ten przestaje już projektem, okazuje się, że jego skutki stają się problematyczne, co z kolei powoduje opóźnienia w jego implementacji.

Analiza 298 stanowisk polskich władz do aktów prawnych UE wskazuje na to, że w 10% z nich w ogóle nie było OSR. W 86% stanowisk brak informacji o przeprowadzeniu ich konsultacji publicznych. W pewnym stopniu wynika to z dynamiki procesu legislacyjnego i ograniczonego czasu na przygotowanie stanowiska, ale przeprowadzenie konsultacji, w formie np. panelu eksperckiego, wydaje się jednak zasadne. W przypadku stanowisk polskich władz do aktów prawa UE szczególnie widoczny jest deficyt konsultacji z przedsiębiorcami.

■ **Czyli konkluzje raportu nie napawają optymizmem?**

– Nie chciałbym w ten sposób kończyć naszej rozmowy, tym bardziej że w ostatnim okresie widoczne są intensywne wysiłki administracji publicznej, mające na celu poprawę jakości ocen skutków regulacji, o których warto także w tym miejscu powiedzieć.

■ **Jakie są to zatem działania?**

– Administracja publiczna wreszcie dostrzegła, że niska jakość OSR ma negatywny wpływ nie tylko na jakość prawa, ale także na dynamikę rozwoju gospodarczego. Sądzę, że największą zasługę w tym zakresie ma Ministerstwo Gospodarki, które od wielu lat prowadziło program reformy regulacji, ale dopiero w tym roku udało się opracować dokument „Lepsze Regulacje 2012–2015”, który niebawem ma szansę zostać przyjęty przez Radę Ministrów i podniesiony do rangi programu rządowego. Dokument ten, wypracowany po gruntowych konsultacjach międzyresortowych i społecznych, wskazuje określone działania, jakie należy podjąć w celu poprawy jakości regulacji, nie tylko w zakresie dotyczącym OSR, ale także konsultacji publicznych, badań postlegislacyjnych, transparentności procesu stanowienia prawa oraz dostępu do informacji prawnej. W tym ostatnim zakresie warto zwrócić szczególną uwagę na działania Rządowego Centrum Legislacji, które wdrożyło system elektronicznego dostępu do tekstów prawnych i ich publikacji, przygotowuje także system publicznej informacji prawnej, zawierającej ujednolicone teksty aktów normatywnych, co ma niebagatelne znaczenie dla poziomu pewności prawa.

Do prac nad reformą procesu stanowienia prawa włączyła także Kancelaria Prezydenta RP, gdzie w ramach Forum Debaty Publicznej od roku trwają spotkania i dyskusje ekspertów dotyczące poprawy jakości regulacji, w tym także w kontekście OSR. Efektem tych spotkań ma stać się Zielona księga w sprawie procesu stanowienia prawa.

■ **Czyli wydzwięk naszej rozmowy jest jednak pozytywny?**

– Chciałbym, aby tak było. Oczywiście wszystko zależy od tego, czy działania, o których mowa, zostaną wdrożone.

■ **Dziękuję za rozmowę.**

Katarzyna Zamorowska