

Co powinniśmy wiedzieć o analizie finansowej i jej związkach z legislacją?

Materiał powstał w ramach projektu nr POWR.02.16.00-00-0052/16 r. pn.
„Wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa” realizowanego przez Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji

Spis treści

Tytułem wstępu	3
Specyfika analizy finansowej aktów normatywnych.....	6
Czym jest analiza finansowa?	6
Prawne wymogi przeprowadzania analiz finansowych w ramach procedur legislacyjnych	11
Na co zwrócić szczególną uwagę?	30
Analiza przykładowego aktu prawnego i zastosowanej w nim metodologii analizy finansowej – ćwiczenie:	41

Tytułem wstępu

Niniejsze opracowanie, poświęcone analizie finansowej, obejmuje wskazanie właściwej metodologii weryfikacji analiz finansowych przeprowadzanych w ramach procesu legislacyjnego. Jego zasadniczym celem jest przybliżenie podstawowych definicji, omówienie najistotniejszych zagadnień oraz przedstawienie, na co zwrócić szczególną uwagę podczas konsultowania i opiniowania regulacji uwzględniających analizy finansowe lub takich, które powinny je zawierać.

Mimo treści o charakterze merytoryczno-prawnym, niniejsze opracowanie starano napisać się możliwie przystępnym językiem, pozbawionym profesjonalizmów (co nie zawsze jednak okazywało się możliwe).

Dla zapobieżenia sytuacji, w której niniejsze opracowanie czytane musiałoby być wraz z licznymi aktami normatywnymi, bądź stałym dostępem do Internetu, a także umożliwienia Państwu skutecznego korzystania jedynie z jego wydrukowanej wersji, przepisy o charakterze najistotniejszym zostały zacytowane w pełnym brzmieniu – co winno ułatwić Państwu zapoznanie się z nimi oraz zapewnić możliwość odniesienia się do nich, tym bardziej, iż cytowane przepisy każdorazowo zostały skomentowane. Co więcej, w przypadku omawiania wzoru Oceny Skutków Regulacji (OSR) – w niniejszym opracowaniu, celem ułatwienia i oszczędności Państwa czasu, znajdą Państwo nie tylko jego analizę, ale również wzór przedmiotowego dokumentu z kolorowym oznaczeniem części o największym znaczeniu, dla omawianego obszaru.

W strukturze opracowania zauważą Państwo oznaczone kolorami ramki z najważniejszymi pojęciami i normami prawnymi, które nie tylko ułatwić mają wyszukiwanie odpowiednich treści, ale również wskazać co powinni Państwo zawsze mieć na uwadze dokonując analizy propozycji legislacyjnych z omawianego zakresu. Trzeba stwierdzić, że analiza wyłącznie treści umieszczonych we wskazanych ramkach, nie przygotuje Państwa do kompleksowej i pełnej weryfikacji analiz finansowych umieszczonych w danym projekcie, ale z pewnością pozwoli na odświeżenie

i uporządkowanie wiedzy już posiadanej, bądź też, w przypadku osób mniej zainteresowanych tematem analiz finansowych, wyrobić sobie pogląd na temat obowiązujących w naszym Państwie zasad prawnych.

Podkreślić wypada, iż w przypadku bardzo wielu przywoływanych aktów normatywnych celowo pominięte zostały ich metryki publikacyjne – wynika to zarówno z charakteru niniejszego opracowania, jak i przede wszystkim ze specyfiki rodzimego procesu legislacyjnego, który z wysokim prawdopodobieństwem sprawiłby, iż przywołane w tekście publikatory straciłyby aktualność.

Jak wygląda struktura niniejszego opracowania?

Pierwszy, podzielony na dwa podrozdziały, rozdział zatytułowany „Specyfika analizy finansowej aktów normatywnych” zawiera ogół zagadnień teoretycznych z zakresu analizy finansowej i jej stosowania w ramach procesu legislacyjnego.

W pierwszym podrozdziale - „Czym jest analiza finansowa?” odnajdą Państwo omówienie samej analizy finansowej (w ujęciu historyczno-teoretycznym oraz ekonomiczno-prawnym) a także zarys metodologii jej przeprowadzania w ujęciu analityczno-praktycznym, czyli w podziale na poszczególne etapy, z jednoczesnym uwzględnieniem sposobu, w jaki przeprowadzana być powinna analiza finansowa aktu normatywnego w oparciu o aparat pojęciowy nauk ekonomicznych.

W podrozdziale zatytułowanym „Prawne wymogi przeprowadzania analiz finansowych w ramach procedur legislacyjnych” zawarte zostało zarówno wskazanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, z których wywodzić należy obowiązek przeprowadzania analiz finansowych w ramach przygotowywania projektów aktów normatywnych, jak również zestawienie najważniejszych wskazań i wytycznych według których przedmiotowe analizy powinny być tworzone. W tej części niniejszego opracowania uwzględnione zostały wiodące akty prawne wprowadzające konieczność przeprowadzania analiz finansowych w ramach procedur legislacyjnych – w tym: Konstytucja, Regulamin Sejmu, Regulamin pracy Rady Ministrów, ustawa o finansach publicznych oraz wytyczne ministerialne służące ujednoczeniu przeprowadzanych wyliczeń.

W rozdziale nazwanym „Na co zwrócić szczególną uwagę?” omówione zostały wszelkie zagadnienia szczegółowe i praktyczne, które oczywiście oprócz zagadnień teoretycznych omówionych w rozdziale pierwszym, zawsze mieć należy na uwadze poddając opiniowaniu / konsultacjom skonkretyzowany już projekt aktu prawnego.

W rozdziale tym miejsce szczególne znajdzie omówienie najważniejszych z punktu widzenia analiz finansowych części Oceny Skutków Regulacji (OSR) zarówno ex ante, jak i ex post.

Ostatni rozdział – „Analiza przykładowego aktu prawnego i zastosowanej w nim metodologii analizy finansowej – ćwiczenie”, to zadanie dla Państwa, które pozwoli na weryfikację wiedzy, a także – mając na uwadze, iż jest to autentyczny projekt aktu normatywnego – na przetrenowanie i zapamiętanie aspektów analiz finansowych przeprowadzanych w ramach procesu legislacyjnego, na które należy zwrócić uwagę największą. Dokonując mniej lub bardziej krytycznej analizy projektu objętego niniejszym ćwiczeniem, zastanówcie się Państwo, ileż to projektów powodujących olbrzymie skutki finansowe, z którymi się Państwo dotychczas zetknęli, w ogóle nie zawierało jakichkolwiek wyliczeń i analiz – oczywiście pozostaje wierzyć, że zostały one przeprowadzone, a jedynie z uzasadnionych względów nie załączono ich do projektu. Niezależnie od powyższego, projektodawcy – autorowi projektu ustawy mającej być przedmiotem Państwa ćwiczenia, należy się uznanie za oparcie się o przeprowadzone analizy i obliczenia, a także za ich załączenie do projektu. Jak sami Państwo, mam nadzieję zobaczą, takie nieczęste postępowanie, jest dowodem odwagi i skrupulatności wnioskodawcy, często jest także źródłem jego problemów – pozostawia Państwu wgląd i możliwość negacji przedstawionych skutków i wyników – w przypadku ich niepodania lub podania lakonicznego, zdecydowanie trudniej je zanegować, bądź też oprócz uwag ogólnych, jakkolwiek konkretnie się do nich odnieść.

Specyfika analizy finansowej aktów normatywnych

Czym jest analiza finansowa?

Pojęcie analizy finansowej często pojawia w przekazie medialnym i społecznym, często również spotykamy się z nim w ramach codziennej pracy czy innych obowiązków. Nie jest zatem zaskakujące, że się pojawi ono również w rozmaitych aktach normatywnych. Uczciwie przyznać trzeba jednak, iż pojęcie to wiąże się bardziej z zakresem nauk ekonomicznych niż nauk stricte prawnych.

Wskazać należy, iż analiza finansowa wchodzi w skład analizy ekonomicznej, stanowiąc zresztą jej najstarszy dział. Polega na rozpatrywaniu zjawisk i procesów finansowych, mających wpływ na efektywność działań. Celem analizy finansowej jest dostarczenie informacji niezbędnych podczas podejmowania decyzji gospodarczych oraz określania sytuacji gospodarczej danego podmiotu. W naukach ekonomicznych wskazuje się również, iż analiza finansowa to jedno z podstawowych narzędzi optymalizowania wyników. Wyprzedzając nieco dalsze rozważania, podkreślić należy, iż na zagadnienie optymalizacji wyników – w przypadku aktów normatywnych właściwie prognozowania wyników i skutków danej regulacji, powinniśmy zwrócić uwagę szczególną.

Wracając do meritum, niniejszego rozdziału – czyli teorii analizy finansowej wskazać trzeba, iż początkowo analizy obejmowały wyłącznie bilans i rachunek zysków i strat, natomiast od drugiej połowy XIX w. zaczęto wykonywać analizę wskaźnikową (o której później).

W wielkim uproszczeniu stwierdzić można, że analiza finansowa odpowiada na pytanie – jak zarządzać finansami? Cele analizy finansowej zależą jednak od określonych potrzeb – analiza może służyć również do przewidywania przyszłych zdarzeń gospodarczych na podstawie historycznych relacji; może także stanowić narzędzie porównawcze, które pozwoli ocenić efekty przyszłej działalności.

Pamiętać należy, iż analiza finansowa obejmuje głównie wielkości ekonomiczne w ujęciu pieniężnym.

Analiza finansowa składa się z dwóch części — analizy wstępnej i wskaźnikowej. Analiza wstępna ma na celu wyznaczyć kierunki dalszych badań

i sformułować pierwsze hipotezy. Składa się ze wstępnej analizy bilansu oraz rachunku zysków i strat.

Dobrze wykonana analiza powinna prezentować wnioski w oparciu o jak najszersze tło uwarunkowań gospodarczych w taki sposób, aby odbiorca tych informacji był w stanie stwierdzić, jak kształtowała się obecna sytuacja w poszczególnych aspektach, z czego to wynikało oraz jakie są przesłanki na przyszłość. Aby osiągnąć pożądane efekty, analityk powinien zdefiniować czynniki mające długookresowy wpływ oraz zdefiniować zjawiska powtarzalne i niepowtarzalne, których wpływ bywa jednorazowy.

Warto mieć na uwadze, iż analiza finansowa w swoim drugim etapie – analizy wskaźnikowej stanowi proces złożony i podzielony na kolejne etapy. Dopiero zyskawszy niezbędne dane finansowe w toku analizy wstępnej, można przystąpić do analizy wskaźnikowej, której jak sama nazwa wskazuje – głównym narzędziem jest wskaźnik finansowy. Jest on relacją co najmniej dwóch wielkości finansowych o ściśle określonej interpretacji, czyli wyjaśnieniu, jaki problem (sytuację finansową) można nim zmierzyć i co to oznacza. Wskaźnik finansowy ma najczęściej postać ilorazu wielkości finansowych A/B , iloczynu $A * B$, ich kombinacji $(A * B)/C$, również z wykorzystaniem dodawania $(A + B)/C$ lub odejmowania $(A - B)/C$.

Jak wskazano powyżej, za podstawowe instrumenty analizy finansowej uznać należy wskaźniki. Przyjmować mogą one formę bezwzględną – wyrażoną w wartościach pieniężnych, lub względną – opartą na ilorazie wskaźników bezwzględnych, ich sum lub różnic. Wskaźniki można również podzielić na statyczne – charakteryzujące stan ekonomiczny (finansowy) na dany moment oraz dynamiczne – opisujące wyniki w pewnym okresie.

Oczywiście wskaźniki różnią się również zakresem zdarzeń, które obejmują. Wykorzystuje się wskaźniki syntetyczne, obejmujące wiele zdarzeń gospodarczych oraz wskaźniki cząstkowe – opisujące pojedyncze lub mało złożone zjawiska.

Do kolejnych, najważniejszych etapów analizy wskaźnikowej zaliczyć należy:

- określenie mierzonego problemu;
- określenie istotności problemu dla wyniku analizy;

- określenie sposobu pomiaru problemu;
- określenie wiarygodności problemu;
- określenie istotności problemu;
- ocenę problemu;
- określenie działań mających problem rozwiązać.

Powyższa procedura opiera się oczywiście o metodologię z zakresu nauk ekonomicznych, ale nie pozostaje bez związku z naukami prawnymi i procedurami stosowanymi przy analizie finansowej propozycji aktów normatywnych.

Zagadnieniem szczególnie istotnym dla właściwego przeprowadzenia każdej analizy finansowej, w tym także analizy finansowej propozycji legislacyjnej, jest właściwy dobór wskaźników. Powinien on podlegać kryteriom:

- celowości (dobór wskaźników służyć ma ocenie realizacji zasadniczego celu analizy);
- odpowiedniości (wskaźniki skupiają się na badaniu problemu istotnego);
- współmierności (przyjęte, jako wskaźniki wielkości finansowe muszą być porównywalne i pozostawać w logicznym związku);
- porównywalności (brak zmian w konstrukcji wskaźnika oraz porównywalność przyjętych danych finansowych).

Co najistotniejsze, kluczowe dla prawdziwości przeprowadzanej analizy jest wskazanie celu badania. Cel badania to określenie, co analityk właściwie chce wiedzieć – determinuje to, jakie wskaźniki należy wybrać do badania, decyduje także o metodzie tworzenia syntetycznej oceny. Prawidłowe określenie celu badania nie jest proste - zależy od wiedzy ekonomicznej, doświadczenia, a nawet wycucia analityka.

Szczegółowe cele określone przez odbiorców informacji mogą być rozmaite. Właściciele, w szczególności akcjonariusze w spółkach akcyjnych, koncentrują się na wskaźnikach rynku i wartości firmy. Banki obserwują wypłacalność, poziom zadłużenia i zdolność do obsługi długu oraz efektywność działania finansowanego podmiotu. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa kluczowe znaczenie ma zdolność do terminowego regulowania zobowiązań. Natomiast, to co najistotniejsze

dla niniejszego opracowania, to wpływ rozwiązań zawartych w akcie normatywnym na finanse państwa i innych podmiotów.

Należy również zapamiętać (co szerzej omówione zostanie w dalszej części opracowania), iż analizy przeprowadzane mogą być przed lub po danej czynności (w naszym przypadku w fazie projektowania aktu normatywnego i już po pewnym okresie jego funkcjonowania – „ex ante” i „ex post”).

Dobrze, ale jak zatem, w oparciu o powyższą metodologię ekonomiczną powinna wyglądać analiza finansowa konkretnego aktu normatywnego?

W uproszczeniu – podczas analizy wstępnej, jak już wskazano, należy wyznaczyć kierunki dalszych badań i sformułować pierwsze hipotezy – czyli choćby rozważyć jak, w jaki sposób i na jakie podmioty oddziaływać będzie dana regulacja, a także jakie przyniesie skutki (w ujęciu teoretycznym – wskazanie obszaru oddziaływania, nie natomiast konkretnych kwot, kosztów i zysków). Koniecznością w ramach analizy wstępnej jest również zebranie szczegółowych danych ilościowych i finansowych.

W drugim etapie, czyli podczas analizy wskaźnikowej, pamiętając o istotności odpowiedniego wskazania celu badania, opracować i przyjąć należy odpowiednie wskaźniki, uwzględniając przy tym wskazane powyżej kryteria ich właściwego doboru, tj.: celowość, odpowiedniość, współmierność i porównywalność. Zastosowanie przywołanych kryteriów zapewnić powinno obiektywny i prawdziwy wynik analizy.

Następnie pozostaje już tylko przeliczyć wszystko, czyli przeprowadzić dalsze etapy analizy i gotowe – wynik mniej lub bardziej satysfakcjonujący otrzymany.

Szanowni Państwo, wyprzedzając nieco następne rozważania – nic nie stoi na przeszkodzie, by we własnym zakresie stosowali Państwo powyższą metodologię przy analizach aktów normatywnych, które będą Państwo konsultować / opiniować. Prawda jest taka, że mogą Państwo uznać inne wskaźniki za istotne, przyjąć zupełnie inne założenia, albo też co wcale nie rzadkie, zwyczajnie nie zgodzić się (choćby w oparciu o własną analizę, popartą wiedzą i doświadczeniem) ze skutkami finansowymi regulacji zakładanymi przez wnioskodawcę. Zawsze warto taką uwagę podnieść i uzasadnić.

Proszę pamiętać również, o pewnej specyfice procesu legislacyjnego – w świecie idealnym (co zresztą wynika przecież z Regulaminu pracy Rady Ministrów, który wprowadza obowiązek przeprowadzenia analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków), wypadałoby poddać analizie różne metody rozwiązania określonego problemu, a następnie wybrać spośród nich najkorzystniejszą, i dopiero dla jej wdrożenia skonstruować odpowiednie normy prawne. W znakomitej większości projektów (a właściwie rozwiązywanych problemów) analizę prowadzi się jednak w sposób odwrotny – wyliczając jedynie skutki z góry wiadomego i przyjętego rozwiązania legislacyjnego. W takim przypadku szczególna rola przypada właśnie Państwu – konsultując czy opiniując konkretny akt prawny, zwrócić uwagę należy na rzetelność przedstawionych wyliczeń, ich rozpiętość i szczegółowość, a także ewentualne wskazanie pośrednich skutków regulacji, których projektodawca mógł nie uwzględnić.

Prawne wymogi przeprowadzania analiz finansowych w ramach procedur legislacyjnych

Podstawowe pytanie, które powinniśmy zadać, to skąd w ogóle wynika obowiązek przeprowadzania analiz finansowych w ramach procesu legislacyjnego, a konkretniej i szczegółowiej mówiąc w ramach prac nad skonkretyzowanym projektem aktu normatywnego?

Zasadniczą odpowiedź znajdziemy w najwyższym hierarchicznie akcie normatywnym naszego państwa. Przeprowadzenie analiz finansowych w ramach procesu legislacyjnego, wynika w głównej mierze z konstytucyjnej konieczności wskazywania skutków finansowych rozwiązań wnoszonych danym projektem aktu normatywnego.

Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Ten konstytucyjny, niepodważalny obowiązek wnioskodawcy uregulowany został w artykule 118 ust. 3 Konstytucji (w brzmieniu: „Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.”). Oczywiście na gruncie konstytucyjnym, wymagane jest wskazanie skutków finansowych, a przeprowadzenie służących ku temu analiz jest wyinterpretowaną koniecznością – nie sposób jednak nie zgodzić się z taką interpretacją – w praworządym państwie, w którym organy państwa działają rzetelnie, z poszanowaniem i troską o jakość stanowionego prawa, za niewyobrażalne uznać należałoby podawanie danych niepopartych wyliczeniami, albo mówiąc kolokwialnie – „wyssanych z palca”.

Poszukując kolejnych norm prawnych nakazujących w ślad za Konstytucją określanie skutków finansowych projektowanej regulacji (ustawy) nie można pominąć Regulaminu Sejmu.

Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,**
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,**
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,**
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,**
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,**
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,**
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.**

W ramach procedury sejmowej szczególną uwagę należy zwrócić na artykuł 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu (w brzmieniu:

„2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.”).

W ramach przywołanego przepisu podkreślić należy wagę punktu 4, obligującego wnioskodawcę do przedstawienia przewidywanych skutków finansowych regulacji. Wskazanie to teoretycznie oparte powinno zostać o wnikliwe analizy, jednakże niestety częstokroć, w przypadku projektów poselskich, sprowadza się ono do lakonicznego stwierdzenia, iż dany projekt pociąga za sobą trudne do oszacowania skutki finansowe, albo też do wstawienia wartości opartych o mało wiarygodne, orientacyjne prognozy.

Jaka jest geneza tego zjawiska?

Doszukiwać należy się jej z jednej strony w znanej specyfice projektów poselskich, z drugiej zaś, co zrozumiałe i uzasadnione z niemożności żądania od posłów posiadania odpowiedniej metodologii, mierników i narzędzi do precyzyjnego podania finansowych skutków regulacji.

Skoro, jak wskazaliśmy, parlamentarzyści nie posiadają odpowiedniej metodologii przeprowadzania wyliczeń i analiz finansowych, ani prawdę mówiąc takiego obowiązku prawnego (bo przecież taki czy inny skutek, nawet trudny do określenia podany został), to kto taką metodologię posiada, albo kto został zobowiązany do jej posiadania?

Oczywiście władza wykonawcza. Konkretniej – Rząd.

W ramach uregulowań Regulaminu pracy Rady Ministrów, nietrudno odnaleźć liczne normy nakazujące dokonanie nie tylko analiz finansowych, ale również analiz o szerszym charakterze.

1. Odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3, zwana dalej "OSR".

2. OSR zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;**
- 2) 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;

2a) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;

3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, 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;

4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Wskazując konieczność przeprowadzania stosownych analiz finansowych w ramach rządowego procesu legislacyjnego szczególną uwagę zwrócić należy na § 28.ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów (w brzmieniu:

„1. Odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3, zwana dalej "OSR".

2. OSR zawiera w szczególności:

1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;

2) 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;

2a) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;

3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, 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;

4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.”).

W przywołanym przepisie, regulującym budowę Oceny Skutków Regulacji (OSR), najważniejszą rolę dla obowiązku przeprowadzania analiz finansowych odgrywają punkty 3 i 5.

W ramach punktu 3 pamiętać należy o konieczności przeprowadzenia przez projektodawcę tzw. analizy wpływu (której metodologię odnaleźć można na stronie:

<https://www.rcl.gov.pl/book/134-analiza-koszt%C3%B3w-i-korzy%C5%9Bci-opcji-dzia%C5%82ania>).

Serdecznie zachęcam do lektury tego opracowania, a następnie do patrzenia na liczne projekty, które przyjdzie Państwu opiniować / konsultować, właśnie przez jego pryzmat. Jak Państwo wiedzą, często rozwiązania naprawdę dobre, choćby z

braku czasu, pozostają w wielu przypadkach rozwiązaniami śladowymi, częściowymi bądź wyłącznie teoretycznymi.

Wracając do omawiania analizy wpływu, warto wskazać, że w przedstawionym na powyższej stronie opracowaniu postawiono chyba najbardziej trafne pytanie oddające charakter analizy finansowej aktów normatywnych, mianowicie:

„Ile to będzie kosztowało i jakie przyniesie korzyści? Kto straci a kto zyska?”

To właśnie zasadniczy cel analizy finansowej projektu aktu normatywnego.

Jeśli znamy zasadniczy cel analizy, a jak już wiemy po lekturze poprzedniego rozdziału – właściwe określenie celu badania jawi się jako jedna z kwestii najważniejszych dla prawidłowości przeprowadzanych obliczeń, warto postawić pytanie – jak zatem wygląda prawidłowa metodologia i procedura analizy finansowej przy przygotowywaniu projektu aktu normatywnego, skoro udało nam się już wskazać i wyodrębnić ogólny wspólny mianownik dla każdej analizy finansowej aktu prawnego?

Odpowiedź jest niestety rozczarowująca – nie ma procedury jednolitej i jednego schematu obliczeń, bo analizowane są przecież akty z najrozmaitszych obszarów i o najróżniejszych przedmiotach, ale z pewną dozą ogólności sama procedura kolejnych etapów przeprowadzania analizy powinna uwzględniać z pewnością:

- 1) dokonanie oceny, zarówno w ujęciu pieniężnym, niepieniężnym i niemierzalnym, jak i na kogo wpłynie proponowane działanie bezpośrednio i pośrednio,
- 2) określenie wartości pieniężnej zidentyfikowanych kosztów i korzyści, przy wykorzystaniu odpowiednich modeli analitycznych, w oparciu o wiarygodne i możliwe do zweryfikowania dane (gdy wyrażenie skutków w wartościach pieniężnych nie jest możliwe, konieczne jest wyjaśnienie, dlaczego nie jest to możliwe i wyrażenie skutków ilościowo w wartościach niepieniężnych lub ich szczegółowe opisanie,
- 3) analizę różnych kategorii kosztów/korzyści (z uwzględnieniem:
 - finansowych, czyli przepływów pieniężnych pomiędzy różnymi podmiotami (np. podatków i opłat lub innych płatności),

- administracyjnych, czyli kosztów wynikających z wypełniania obowiązków informacyjnych,
 - dostosowawczych, czyli wynikających z konieczności zmiany dotychczas stosowanych rozwiązań (np. technologii),
- 4) analizę kształtowania się kosztów i korzyści w czasie, w szczególności z uwzględnieniem zmian wartości pieniądza w czasie,
- 5) przy opracowywaniu oceny skutków dla sektora finansów publicznych:
- aktualne Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, o których mowa w art. 50a ustawy o finansach publicznych, (wspomniane Wytyczne można również wykorzystać przy szacowaniu innych skutków),
 - ocenę wielkości skutków finansowych w wartościach pieniężnych w podziale na poszczególne źródła i lata finansowania,
 - wskazanie źródeł finansowania, źródeł danych oraz przyjętych założeń.

Pamiętać należy jednak, iż w przypadku projektu o charakterze przekrojowym, który dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej), analizy dokonuje się tylko dla najważniejszych zmian. Zatem skutki zmian pośrednich czy pobocznych, mogą nie zostać ujęte w ramach analizy danego aktu, i nie należy tego uznawać za błąd. Przykład – hipotetyczna specustawa o określonej inwestycji wskaże koszty danego zadania, ale nie musi ujmować kosztów dostosowania czy budowy dalszej infrastruktury komunikacyjnej, niepozostającej bez wpływu na funkcjonowanie inwestycji głównej.

Mieć należy również na uwadze, iż uwzględniając zasadę proporcjonalności, należy przeprowadzić pełną analizę do każdej z opcji rozważanych w ramach początkowych prac nad projektem, w oparciu o określone źródła danych oraz skonkretyzować przyjęte założenia (pozostaje to jednak absolutną rzadkością, a raczej nawet postulatem – co omówione zostało już uprzednio), a także wykorzystać

informacje uzyskane w toku szeroko prowadzonych konsultacji, w tym szczególnie przy ocenie skutków dla poszczególnych grup obywateli.

Wracając do przywołanego uprzednio § 28 ust. 2 pkt 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów, podkreślić należy, że projektodawca oprócz przeprowadzenia skrupulatnej oceny (analizy) wpływu, zobowiązany został również do wskazania źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Z omawianego przepisu wynika nie tylko obowiązek przedłożenia źródeł danych – na wprost wynika z niego również przecież konieczność przeprowadzenia stosownych obliczeń.

Minister Finansów publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, w szczególności jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy.

Omawiając pokrótce prawidłowy przebieg analizy wpływu, w tym analizy finansowej skutków aktu normatywnego, jako podstawę obliczeń (na co mam nadzieję, zwrócili Państwo uwagę) wskazano Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Obowiązek opracowania powyższego dokumentu wynika z artykułu 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w brzmieniu: „Minister Finansów publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, w szczególności jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy.”).

Należy pamiętać, iż powyższe wytyczne służą do oszacowania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie oraz do przygotowania wieloletnich prognoz finansowych samorządu terytorialnego, jednakże w przypadku samorządu mają one jedynie charakter zaleceń, wobec czego

istnieje możliwość odstąpienia od ich stosowania, co wymaga jednak szczegółowego uzasadnienia.

Przedmiotowe wytyczne, odnaleźć można na stronie:

<https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>

W chwili obecnej kształtują się one następująco:



MINISTER FINANSÓW

**Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych
wskaźników makroekonomicznych będących podstawą
oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw**

Aktualizacja – październik 2018 r.

ZATWIERDZAM

z upoważnienia Ministra Finansów

Leszek Skiba

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Warszawa, 24 października 2018 r.

1. Wstęp

Na podstawie art. 50 ust. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), Minister Finansów przedstawia wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Wytyczne służą do oszacowania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie. Przyjęte wartości wskaźników powinny być spójne z założeniami przedstawionymi w wytycznych.

Przyjęcie do przygotowania szacunku maksymalnego limitu wydatków innych założeń i wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w niniejszych wytycznych lub niespójnych z tymi założeniami wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania.

Zaleca się prezentację szacunku wydatków jednostek sektora finansów publicznych w układzie zadań w rozumieniu art. 2 pkt. 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Założenia makroekonomiczne na lata 2018-2022

W związku z zatwierdzeniem w dniu 25 września 2018 r. przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2019 zaleca się, aby na lata 2018-2022 przy szacowaniu skutków projektowanych ustaw uwzględniony został scenariusz makroekonomiczny zgodny z przyjętym w ww. projekcie, co przedstawia **tablica 1** w załączniku do niniejszych wytycznych.

3. Rekomendacja w przypadku wpływu poziomu kursu walutowego na wysokość skutków finansowych

W przypadku, gdy wynikiem proponowanych zmian legislacyjnych będzie powstanie skutków finansowych w dużym stopniu uzależnionych od poziomu kursu walutowego, **zaleca się przeprowadzenie dodatkowych symulacji przyjmując scenariusze 15% deprecjacji i aprecjacji kursu walutowego PLN/EUR w okresie 2018-2022 względem scenariusza bazowego**. Kurs walutowy charakteryzuje się znaczącą zmiennością w związku z czym przygotowując projekty ustaw lub symulacje stabilności finansowej jednostek sektora finansów publicznych, ryzyko kursowe powinno zostać uwzględnione. Proponowany 15% margines bezpieczeństwa wydaje się być minimalnym odchyleniem, w ramach którego stabilność finansowa projektu lub danej jednostki nie może być zagrożona.

4. Wytyczne dla lat 2023-2050

W przypadku scenariusza kształtowania się produktu krajowego brutto przygotowanego na potrzeby niniejszych wytycznych zakłada się, że w latach 2023-2050 luka produktowa domknie się i w średnim okresie realne tempo wzrostu PKB będzie równe tempu wzrostu potencjalnego PKB. W przypadku inflacji prezentowany scenariusz zakłada, że wskaźnik CPI będzie znajdował się w środku celu inflacyjnego NBP, tj. 102,5. Przyjęto również, że realne tempo wzrostu wynagrodzeń w horyzoncie będzie zdeterminowane tempem wzrostu wydajności pracy.

W przypadku prognozy kursu walutowego, należy przyjąć scenariusz techniczny, zgodnie z którym po 2022 r. kurs złotego względem euro będzie utrzymywał się na poziomie z końca 2022 r. Podobnie jak w przypadku okresu do 2022 r., również w horyzoncie do 2050 r. zaleca się, aby w przypadku zmian legislacyjnych, których wynikiem będzie powstanie skutków finansowych w dużym stopniu uzależnionych od poziomu kursu

walutowego lub w przypadku jednostek, w których udział zobowiązań walutowych jest większy niż 10% ogółu zobowiązań, **przeprowadzić dodatkowe symulacje przyjmując scenariusze 15% deprecjacji i aprecjacji kursu walutowego PLN/EUR** względem kursu prezentowanego w scenariuszu bazowym.

Załącznik do wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw.

Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2018-2022

Wyszczególnienie	jedn.	2018	2019	2020	2021	2022
Procesy realne						
PKB	%	103.8	103.8	103.7	103.6	103.5
Eksport	%	106.2	106.0	105.0	105.0	104.9
Import	%	107.6	106.9	105.2	105.2	105.1
Popyt krajowy	%	104.5	104.2	103.7	103.6	103.6
Spożycie	%	103.6	103.2	103.2	103.1	103.1
- prywatne	%	103.8	103.5	103.5	103.5	103.5
- publiczne	%	103.0	102.2	101.9	101.8	101.9
Akumulacja	%	107.9	107.7	105.8	105.2	105.0
- nakłady brutto na środki trwałe	%	109.1	108.4	106.4	105.7	105.6
PKB w cenach bieżących	mld zł	2104.6	2233.7	2372.3	2517.7	2670.0
Ceny						
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych						
- średnioroczna	%	102.3	102.3	102.5	102.5	102.5
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu						
- średnioroczna	%	101.3	102.1	102.3	102.3	102.3
Deflator PKB	%	102.3	102.3	102.5	102.5	102.5
Wynagrodzenia						
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	zł	4513	4765	5027	5304	5595
- w sektorze przedsiębiorstw	zł	4811	5105	5411	5736	6080
Dynamika realna wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103.3	103.3	102.9	102.9	102.9
Rynek pracy						
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	tyś. etatów	10498	10551	10572	10572	10572
- w sektorze przedsiębiorstw	tyś. etatów	6110	6133	6144	6146	6146
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (koniec okresu)	tyś. osób	1022	915	810	753	700
Stopy bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	6.2	5.6	5.0	4.7	4.4
Kurs walutowy						
PLN/EUR (średni w roku)	PLN	4.15	4.15	4.15	4.15	4.15
Stopy procentowe						
Stopy procentowe w ujęciu nominalnym						
- operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	1.5	1.5	2.1	2.6	2.9
Bilans płatniczy na bazie transakcji						
Saldo obrotów bieżących do PKB	%	-0.6	-1.0	-1.1	-1.1	-1.2

Tablica 2. Scenariusz podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2023-2050

Wyszczególnienie	Jedn.	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050		
PKB, dynamika realna	%	103,1	103,0	103,0	102,9	102,8	102,8	102,7	102,6	102,5	102,4	102,3	102,2	102,1	102,1	102,0	102,0	102,0	102,0	101,9	101,9	101,8	101,8	101,8	101,7	101,7	101,7	101,7	101,7		
CPI - dynamika średnioroczna	%	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	
Dynamika realna wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej	%	103,1	103,1	103,1	103,1	103,1	103,0	103,0	103,0	103,0	102,9	102,9	102,9	102,9	102,8	102,8	102,8	102,8	102,8	102,7	102,7	102,7	102,7	102,6	102,6	102,6	102,6	102,6	102,6	102,6	
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	
Kurs walutowy PLN/EUR (średni w roku)	PLN	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	
Kurs walutowy PLN/EUR po uwzględnieniu 15% deprecjacji	PLN	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77	4,77
Kurs walutowy PLN/EUR po uwzględnieniu 15% aprecjacji	PLN	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53	3,53

Po zapoznaniu się z powyższym dokumentem, podkreślić należy, iż może on służyć za podstawę do obliczeń i analiz w ramach każdego przygotowywanego projektu aktu normatywnego.

Zaznaczyć jednak należy, iż praktyczne znaczenie omawianych wytycznych w ramach procesu legislacyjnego jest niewielkie. Przyczyn tego zjawiska doszukiwać się należy zarówno w często słabej jakości analizach finansowych towarzyszących kolejnym propozycjom legislacyjnym (nieuwzględniającym wszystkich skutków finansowych oraz mało rzetelnie oszacowującym poszczególne składniki składające się na łączne skutki finansowe regulacji), jak i w samej konstrukcji wytycznych, które często pozostają niewystarczające dla oszacowania skutków finansowych konkretnego projektu i zmuszają jego autorów do przyjęcia znacznej liczby założeń nieobjętych wytycznymi. Do absolutnej rzadkości należą przypadki, w których rzetelną prognozę skutków finansowych projektowanych regulacji będzie można wyprowadzić bezpośrednio z parametrów makroekonomicznych prezentowanych w wytycznych.

1. Przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu:

- 1) określenie wysokości tych skutków;**
- 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania;**
- 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.**

1a. W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

- 1) budżet państwa;**
- 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;**
- 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.**

1b. W przypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres. Przepisu ust. 1c nie stosuje się.

1c. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 1a, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy. Przepisy ust. 1 i 1a stosuje się odpowiednio.

2. Projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

3. Rada Ministrów, przekazując do Sejmu projekt ustawy, o którym mowa w ust. 2, dołącza opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

4. Projekt ustawy, o którym mowa w ust. 1a, zawiera mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, polegające na:

1) limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej lub

2) uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego albo zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych, lub

3) zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

5. W projekcie ustawy, o której mowa w ust. 1a, określa się właściwy organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

6. Przepisów ust. 1a-1c, 4 i 5 nie stosuje się do przyjmowanego przez Radę Ministrów projektu ustawy, której skutkiem może być zwiększenie, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, następujących wydatków budżetu państwa:

1) na obsługę długu publicznego;

2) środków własnych Unii Europejskiej oraz obligatoryjnych składek wpłacanych do organizacji międzynarodowych;

3) na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w tym wydatków budżetu środków europejskich;

4) wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, rodzicielskich świadczeń uzupełniających, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczenia wychowawczego, dodatku wychowawczego, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, oraz finansowania składek na

ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy;

5) składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne;

6) świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku;

7) dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo;

8) wydatków obronnych w części budżetu państwa "obrona narodowa" oraz w dziale "obrona narodowa" w innych częściach budżetu państwa.

7. Wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze.

8. Przepisów ust. 1a-1c, 4, 5 oraz ust. 7 nie stosuje się w przypadku wprowadzenia:

1) stanu wojennego;

2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pozostając na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie sposób nie docenić znaczenia artykułu 50 omawianej regulacji dla konieczności przeprowadzania analiz finansowych w ramach procedury legislacyjnej. Choć zakres stosowania artykułu 50 jest ograniczony (właściwie do skutków wobec jednostek sektora finansów publicznych), to nie można pominąć jego roli dla właściwego rozumienia analiz i obliczeń finansowych, które niezbędne są dla właściwej oceny kosztów funkcjonowania danego projektu aktu normatywnego.

Szczególną uwagę w ramach artykułu 50 należy poświęcić ustępom 1 i 1a (w brzmieniu:

„1. Przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu:

- 1) określenie wysokości tych skutków;
- 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania;
- 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

1a. W przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

- 1) budżet państwa;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.”)

oraz ustępowi 4 (w brzmieniu:

„4. Projekt ustawy, o którym mowa w ust. 1a, zawiera mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, polegające na:

- 1) limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej lub
- 2) uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego albo zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych, lub
- 3) zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.”).

Przytoczone przepisy są podstawą spotykanych często w ustawach zestawień kosztów danej regulacji w perspektywie dziesięcioletniej, wprowadzają również mechanizmy korygujące. Mechanizmy te, to w uproszczeniu procedury stosowane w przypadku zagrożenia przekroczeniem limitów wydatków przyjętych w danej

ustawie. Sprowadzają się one w istocie rzeczy najczęściej albo do obniżenia wysokości lub ograniczenia liczby świadczeń wypłacanych na podstawie projektowanej ustawy.

Wprowadzenie ww. rozwiązań jest zgodne z omówionym już artykułem 118 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Warto wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że określone skutki finansowe stanowią ramy finansowe projektowanej ustawy, a sam artykuł 118 ust 3 Konstytucji zapewnić ma zgodność proponowanej ustawy z ustawą budżetową.

Oczywiście powyższe rozpatrywać należy zarówno pod względem wpływu regulacji na dochody, jak i na wydatki publiczne.

Jak więc zatem poprawnie zdefiniować skutki finansowe wykonania ustawy?

Nie wdając się w doktrynalne spory, na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć należy, iż skutki finansowe aktu normatywnego rozumieć należy szeroko, jako określenie przez wnioskodawcę wszelkich potencjalnych konsekwencji finansowych danego projektu. Są to więc przewidywane wydatki i dochody zarówno sfery publicznej, jak i sfery prywatnej. Warto mieć również na uwadze wskazane już uprzednio skutki poboczne danej regulacji i rozważyć, czy nie przerosną one kosztowo skutków pierwszoplanowych, albo też czy regulacja normująca określoną dziedzinę spraw, nie przysporzy znacznych problemów w innej dziedzinie.

Pamiętać musimy również o szczególnym nacisku, jaki ustawodawca położył na konieczność analiz, w tym również analiz finansowych, skutków regulacji prawnych, dotyczących swym zakresem przedsiębiorców. Szczególne rozwiązania w tym zakresie zawiera tzw. „konstytucja biznesu”, w której skład wchodzi:

- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

Za najważniejszą dla omawianej tematyki uznać należy zdecydowanie pierwszą spośród wymienionych ustaw, tj. ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Odrębną kwestią, którą należy zasygnalizować, w przypadku opiniowania / konsultowania aktu wykonawczego (rozporządzenia) jest konieczność weryfikacji skutków jego wprowadzenia ze skutkami finansowymi zawartymi w ustawie zawierającej przepis upoważniający do wydania danego rozporządzenia. Pamiętać należy, iż wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków określonego w ustawie, na podstawie, której wydawane zostały przepisy wykonawcze.

Na co zwrócić szczególną uwagę?

Mając na uwadze, iż konstytucyjne oraz „regulaminowe” (tj. wynikające z Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów) obowiązki przedstawienia skutków finansowych projektów ustaw zostały omówione w rozdziale poprzednim, w niniejszym wskazać należy pozostałe zagadnienia istotne dla oceny i analizy finansowych skutków danego projektu aktu normatywnego. W tym szczególnie zagadnieniom stricte praktycznym, które pozwolić powinny na możliwie szybką weryfikację przeprowadzonych przez projektodawcę analiz i wyprowadzanych zeń skutków.

Uwagę poświęcić należy, co oczywiste, proponowanym danym projektem przepisom merytorycznym (zmieniającym zdecydowanie też), a także ewentualnym przepisom ustalającym limity wydatków i mechanizmy korygujące. Nie można również pominąć roli, jaką, szczególnie w przypadku projektów poselskich pełni uzasadnienie.

Istotą niniejszego rozdziału, jest wskazanie bezpośredniej roli, jaką dla poznania skutków projektu i przyjętej przez projektodawcę metodologii ich opracowania pełni dokładne zapoznanie się z tzw. „OSR” – tj. Oceną Skutków Regulacji (szczególnie jeśli przygotowana została z należytą starannością).

Jak wiemy, OSR posiada ustandaryzowaną, tabelaryczną formę, przy analizie której, w przypadku konieczności weryfikacji metodyki analiz finansowych przeprowadzanych w ramach konsultowanego / opiniowanego projektu, szczególną uwagę zwrócić należy na wskazane poniżej części:

Nazwa projektu Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu		Data sporządzenia Źródło: Expose Premiera Nr w wykazie prac	
OCENA SKUTKÓW REGULACJI			
1. Jaki problem jest rozwiązywany?			
2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt			
3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?			
4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji			



6. Wpływ na sektor finansów publicznych													
(ceny stałe z r.)		Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń													

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe									
Czas w latach od wejścia w życie zmian		Skutki							
		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe (dodaj/usuń)								
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe (dodaj/usuń)								
Niemierzalne (dodaj/usuń)									
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń									

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz:		
9. Wpływ na rynek pracy		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu		
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		

Wskazane zaznaczenie, tj. części 6, 7 i 13, to podkreślenie części OSR, w których poszukiwać należy informacji dotyczących finansowych skutków badanej regulacji oraz analiz przeprowadzonych celem prognozowania przedmiotowych skutków.

Analizując dane wskazane w części 6 („Wpływ na sektor finansów publicznych”) warto pamiętać, iż w przygotowaniu kalkulacji skutków dla sektora finansów publicznych uwzględnione powinny zostać aktualne wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych, o których mowa w art. 50a ustawy o finansach publicznych, (omówione szczegółowo w rozdziale poprzednim) a także, o ile to możliwe wskazanie skumulowanych kosztów/oszczędności. Omawiana prognoza przedstawiona powinna zostać w perspektywie dziesięcioletniej.

W analizie wpływu na sektor finansów publicznych, co do zasady, należy przyjąć kalkulację w cenach stałych. W przypadku zastosowania cen bieżących, prezentacja skutków finansowych powinna uwzględniać wskaźniki makroekonomiczne podawane w omówionych już Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw.

Należy również mieć na uwadze, że jeżeli nie zastosowano wskaźników makroekonomicznych podanych w wyżej wymienionych Wytycznych konieczne jest załączenie stosownej informacji wyjaśniającej przyczynę odstąpienia (ponadto, jeżeli obliczenia zostały wykonane na podstawie opracowania własnego, powinny zostać one załączone do OSR w formie załącznika oraz wskazane w części 13).

W ramach analizy wpływu finansowego na sektor finansów publicznych, konieczne jest również wskazanie źródła finansowania planowanych wydatków oraz wszelkich przyjętych do obliczeń założeń i źródeł danych.

Pamiętać należy ponadto, iż jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) analizy wpływu dokonuje się dla najważniejszych zmian.

W ramach części 7 OSR („Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”) oszacowuje się wpływ danej regulacji na powyższe zagadnienia, podając przy tym jej finansową wartość z uwzględnieniem m.in. kosztów ponoszonych w związku z wejściem w życie aktu (np. koszt aktualizacji systemów informatycznych, zakupu nowych urządzeń), podatków i opłat lokalnych, itp.

W przypadku, gdy niemożliwe jest podanie żadnych wartości liczbowych (lub wpływ dotyczy także zmian, których nie można skwantyfikować) analizę wpływu opisuje się w pozycji: „niemierzalne”. Oczywiście w ramach konsultacji / opiniowania warto zweryfikować czy podane wartości finansowe wydają się odpowiednio skalkulowane czy wnioskodawca uwzględnił dodatkowe koszty (w tym koszty dostosowawcze), a także czy wnoszona niemierzalność faktycznie jest obiektywnie niemierzalna.

Podobnie jak w przypadku analizy obejmującej sektor finansów publicznych, także i w tym przypadku, jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) analizy wpływu dokonuje się dla najważniejszych zmian.

Co istotne, zarówno w części 6, jak i w części 7, projektodawca winien wskazać dodatkowe informacje, w tym szczególnie źródła danych i przyjętych do obliczeń założeń. Także dobór tych danych i ich aktualność powinny zostać zweryfikowane w ramach przeprowadzanych przez nas konsultacji / opiniowania.

Podobnie ważną rolę pełnią: część 13 OSR oraz załączniki do OSR (o ile zostały do projektu dodane), wskazując często na przykład na metodologię przeprowadzenia analiz służących opracowaniu skutków projektu, z uwzględnieniem wykorzystanych formuł matematycznych. Przykład takiego projektu odnajdą Państwo w następnym rozdziale – jego analiza stanowić będzie zadanie, które wykonać Państwo powinni zarówno celem pogłębienia wiedzy czy weryfikacji możliwości samodzielnego konsultowania / opiniowania aktów prawnych, jak i choćby prezentacji jak wyglądać powinien kompletny, rzetelnie i starannie przygotowany projekt aktu normatywnego (rzetelnie i starannie nie oznacza, że muszą i że powinni się Państwo merytorycznie zgadzać z wnioskodawcą – znaczy to jedynie tyle, że wnioskodawca zawarł w projekcie wszystko co zawrzeć powinien).

Omówiwszy pokrótce wynikające z Oceny Skutków Regulacji wskazania dotyczące konieczności przeprowadzania określonych analiz finansowych, powrócić należy do zasygnalizowanej już uprzednio możliwości przeprowadzenia oceny skutków aktu już obowiązującego – czy analizy „ex post”. Taka właśnie procedura określona została w Dziale V Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Jak najprościej zrozumieć istotę OSR „ex post” – stanowi on sprawdzenie czy prognozowane skutki określonego projektu pokryły się ze skutkami realnymi – faktycznymi. Jest ponadto weryfikacją skuteczność rozwiązania początkowego problemu przez analizowany akt normatywny.

Weryfikując OSR ex post pod kątem przeprowadzonych na jego potrzeby analiz finansowych szczególną uwagę poświęcić należy na części wskazane poniżej:

Tytuł ocenianej ustawy	Data sporządzenia
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące	Data wejścia w życie ocenianej ustawy
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu	Przygotowana z powodu (lista rozwijana do wyboru): Zalecenie RM
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu	

OCENA FUNKCJONOWANIA USTAWY (OSR EX-POST)

1. Zakres przedmiotowy ustawy			
2. Podmioty, na które oddziałuje ustawa			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
3. Celowość wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany			
<i>Ocena ex-ante</i>		<i>Ocena ex-post</i>	
3.1 Zakładane cele (oczekiwany efekt) wprowadzenia ustawy		3.3 Stopień realizacji celów ustawy	
3.2 Planowane środki realizacji celów ustawy (planowane narzędzia interwencji)		3.4 Ocena funkcjonowania środków realizacji celów ustawy	

4. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)		
4.1 Sytuacja przed wejściem w życie ustawy (scenariusz bazowy)	4.2 Korzyści z przyjęcia ustawy zakładane przed jej wejściem w życie:	4.4 Faktyczne korzyści wynikające z funkcjonowania ustawy
<ul style="list-style-type: none"> - Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP - Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców - Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe - Rynek pracy - Pozostałe 	<ul style="list-style-type: none"> - Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP - Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców - Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe - Rynek pracy - Pozostałe 	<ul style="list-style-type: none"> - Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP - Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców - Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe - Rynek pracy - Pozostałe
	4.3 Koszty związane z funkcjonowaniem ustawy zakładane przed jej wejściem w życie	4.5 Faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy
	<ul style="list-style-type: none"> - Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP - Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców - Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe - Rynek pracy - Pozostałe 	<ul style="list-style-type: none"> - Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP - Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców - Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe - Rynek pracy - Pozostałe

5. Ewaluacja efektów według mierników podanych w OSR / teście regulacyjnym							
5.1 Zmiana wartości miernika zakładana				5.2 Zmiana wartości miernika osiągnięta			
6. Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami (koszty, korzyści, wartości mierników)							
7. Ocena obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy							
Lp.	Obowiązek informacyjny (OI) (w tym jednostka redakcyjna, tj. nr artykułu)	Możliwy sposób redukcji wraz z uzasadnieniem					
		uchylenie OI	zmniejszenie częstotliwości wykonywania OI	zastąpienie trybu papierowego elektronicznym	zmniejszenie wymaganego zakresu informacji	uproszczenie formularza lub zamieszczenie formularza na stronie internetowej	skorzystanie z danych znajdujących się w danym organie lub w innych instytucjach
8. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy							
Lp.	Podmiot zgłaszający opinię/problem	Opis			Stanowisko członka Rady Ministrów		
Inne źródła opinii o ustawie (np. badania opinii, materiały konferencyjne)							
9. Pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy							
10. Rekomendacje członka Rady Ministrów dotyczące dalszych działań							
11. Załączniki (dokumenty źródłowe, dokumenty metodologiczne, wyniki pogłębionych studiów, badań)							

O ile zaznaczenie części 7 („Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami”) wydaje się oczywiste formalnie i nie wymaga głębszego komentarza – pamiętać trzeba jednak, iż część ta stanowić będzie nieocenione źródło merytorycznej wiedzy o faktycznym funkcjonowaniu aktu normatywnego i problemach, które towarzyszyły (towarzyszą) jego obowiązywaniu.

W przypadku części 4 („Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy”), zasadniczym błędem, wpływającym na naszą umiejętność weryfikacji analiz finansowych stosowanych na potrzeby aktów normatywnych, byłoby niezapoznanie się z konstrukcją i wymogami OSR ex post.

Jak słusznie zauważono w instrukcji do OSR ex post, z punktu widzenia społeczeństwa korzyści z przyjęcia ustawy powinny przekraczać koszty jej wprowadzenia. Jeżeli natomiast koszty wprowadzenia ustawy są większe niż korzyści z niej wynikające, stanowi to poważną przesłankę do modyfikacji ustawy. Jednak koszty i korzyści mogą wystąpić w różnych dziedzinach, dlatego też ważne jest wyszczególnienie kosztów i korzyści z uwzględnieniem następujących obszarów:

- budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki sektora finansów publicznych,
- konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców,
- rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe,
- rynek pracy,
- pozostałe obszary istotne dla danej ustawy (np. środowisko).

Bardzo istotną podstawę, uwzględniającą konieczność prowadzenia szerokich i skrupulatnych analiz stanowi wskazanie, iż koszty i korzyści dotyczą zazwyczaj szerszego kręgu podmiotów niż zakres podmiotowy ustawy. Na przykład zaostrenie norm emisji pyłów podniesie koszty dla branży transportowej i wydobywczej natomiast przyniesie korzyści dla branży rekreacyjnej.

Ustalając jeszcze inne wskaźniki analizy finansowej aktu normatywnego nie należy również zapominać, że oprócz kosztów bezpośrednich, takich jak koszty dostosowawcze czy koszty świadczeń na rzecz innych podmiotów, mogą wystąpić

jeszcze koszty administracyjne. Są to nakłady ponoszone przez podmioty (przedsiębiorców, obywateli, organy administracji) w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających z regulacji prawnych nałożonych przez państwo. Do szacowania tych kosztów można zastosować Model Kosztu Standardowego.

Oczywiście wszystkie wymienione powyżej wskazania odnoszące się do skrupulatności analizy finansowej ex post (ze szczególnym uwzględnieniem konieczności doboru szerokiego zakresu zmiennych i analizowania całego tła regulacji), wystąpić powinny już na etapie analiz związanych z powstawaniem projektu aktu normatywnego.

Analiza przykładowego aktu prawnego i zastosowanej w nim metodologii analizy finansowej – ćwiczenie:

Proszę zapoznać się z przedstawionym poniżej projektu aktu normatywnego. Następnie, uznając, iż projekt został poddany konsultacjom publicznym, proszę sformułować stanowisko konsultacyjne w zakresie analiz finansowych wykonanych na jego potrzeby. Proszę w stanowisku rozstrzygnąć czy i dlaczego uznają Państwo załączoną metodologię za wiarygodną bądź też nie.

projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 42 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Przepisy ust. 1–6 stosuje się odpowiednio do policjanta zwolnionego ze służby na podstawie:

1) art. 41 ust. 1 pkt 3, jeżeli zapadło prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1, w postępowaniu dyscyplinarnym, które wznowiono ze względu na to, że prowadzone przeciwko niemu, o ten sam czyn, postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia, zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepełnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, wykroczenia albo wykroczenia skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego;

2) art. 41 ust. 2 pkt 8 i 9, jeżeli postępowanie karne lub karne skarbowe zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepełnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego.”;

2) w art. 135r:

a) w ust. 1 w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepełnienia przestępstwa, przestępstwa skarbowego, wykroczenia lub

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego oraz ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

– 2 –

wykroczenia skarbowego albo z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego.”

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Postępowania dyscyplinarne nie wznawia się po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.”

c) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Przepisu ust. 5 nie stosuje się do spraw o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby.”

Art. 2. W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 46a dodaje się art. 46b w brzmieniu:

„Art. 46b. 1. Przywraca się do służby funkcjonariusza zwolnionego na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3, jeżeli zapadło prawomocne orzeczenie dyscyplinarne uchylające dotychczasowe orzeczenie i stwierdzające uniewinnienie ukaranego funkcjonariusza lub umorzenie postępowania dyscyplinarnego, w postępowaniu dyscyplinarnym, które wznowiono ze względu na to, że prowadzone przeciwko niemu, o ten sam czyn, postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 Kodeksu postępowania karnego, na jego pisemny wniosek złożony w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego wznowione postępowanie dyscyplinarne.

2. Jeżeli po przywróceniu do służby okaże się, że mimo złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, funkcjonariusz nie może zostać do niej dopuszczony, gdyż po zwolnieniu zaistniały okoliczności powodujące niemożność jej pełnienia, w szczególności z uwagi na brak nieposzlakowanej opinii, karalność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, niedawanie rękopisami zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, brak zdolności fizycznej i psychicznej do służby, stosunek służbowy ulega rozwiązaniu na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 5, chyba że zaistnieje inna podstawa zwolnienia. Przepisów art. 47 ust. 1 i 2 nie stosuje się.

3. Do funkcjonariusza, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 46 stosuje się odpowiednio.”;

2) po art. 137a dodaje się art. 137b w brzmieniu:

– 3 –

„Art. 137b. 1. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do spraw o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby.

3. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne lub naruszenie dyscypliny służbowej.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1920) w art. 147 dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

„4. Wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść ukaranego funkcjonariusza może nastąpić w każdym czasie.

5. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego funkcjonariusza po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993) w art. 137:

1) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego.”;

2) uchyla się ust. 5.

Art. 5. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1978) w art. 141:

1) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego.”;

2) uchyla się ust. 5.

Art. 6. W ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631 i 1321) w art. 261 uchyla się ust. 5.

Art. 7. 1. Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy policjant zwolniony ze służby, z powodu wymierzenia mu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, orzeczonej za przewinienie dyscyplinarne, które wypełniało jednocześnie znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (wykroczenia lub wykroczenia skarbowego), został w postępowaniu

– 4 –

karnym, karnym skarbowym lub w sprawach o wykroczenia, prawomocnie uniewinniony albo zapadło prawomocne orzeczenie o umorzeniu postępowania z powodu niepopętnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego (wykroczenia lub wykroczenia skarbowego), lub z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego, to w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przysługuje mu prawo wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego.

2. W przypadku śmierci policjanta, o którym mowa w ust. 1, prawo wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, przysługuje członkowi rodziny uprawnionemu do renty rodzinnej.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do zwolnionego ze służby funkcjonariusza Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu ustawy jest realizacja postulatów zawartych w petycji indywidualnej oznaczonej nr. P9-04/17 wniesionej do Senatu w dniu 1 lutego 2017 r.

Autor petycji zwrócił się o wprowadzenie zmian w ustawie o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.) w zakresie umożliwiającym rehabilitację prawną i powrót do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym policjanta, który został zwolniony ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy, czyli z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby – za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego.

Autor petycji postuluje możliwość przywrócenia do służby takiego policjanta poprzez rozszerzenie treści przepisu art. 42 ust. 7 ustawy o Policji, o prawo do powrotu do służby policjanta zwolnionego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3.

Ponadto, zdaniem wnoszącego petycję, z ustawy o Policji należy usunąć przepis art. 135r ust. 5 stanowiący, że postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

W obecnym kształcie przepis art. 135r ust. 5 uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat, co nie uwzględnia realiów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza tego, że postępowania karne nierzadko toczą się dłużej niż 5 lat.

W przypadku wnoszącego petycję proces karny zakończył się prawomocnym orzeczeniem uniewinniającym dopiero po 12 latach. W tej sytuacji, zdaniem wnoszącego petycję, przepis uniemożliwiający wznowienie postępowania dyscyplinarnego ze względu na upływ 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego, niweczy szansę na rehabilitację i narusza prawo do ochrony reputacji i dobrego imienia uniewinnionego policjanta.

Problemy analogiczne do przedstawionych w petycji dostrzec można w przepisach ustaw i rozporządzeń regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy innych służb mundurowych tj. Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu

– 2 –

Wojskowego oraz Służby Więziennej, co w przekonaniu projektodawcy, wymaga odpowiedniego rozszerzenia zakresu proponowanej nowelizacji.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

U podstaw nowelizacji leży stan faktyczny, w którym policjant, w postępowaniu dyscyplinarnym został uznany winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa, wydalony ze służby, a następnie został prawomocnie uniewinniony w postępowaniu karnym, przy czym ta ostatnia okoliczność nastąpiła po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

Istniejący pomiędzy obydwooma postępowaniami związek był tego rodzaju, że wynik postępowania karnego powinien oddziaływać na możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (art. 132 ust. 1 ustawy o Policji).

Stosownie do art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 września 2008 r. (sygn. akt K 35/06) „odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta – niezależnie od jego odpowiedzialności karnej – może być dla niego wysoce dolegliwa z uwagi na możliwość orzeczenia wobec niego sankcji, którym nie podlegają osoby znajdujące się poza służbą w Policji. Niemniej jednak nie dochodzi do naruszenia zasady, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. Ten sam czyn może być bowiem zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym. Odpowiedzialność dyscyplinarna za ten czyn ma inny charakter niż odpowiedzialność karna i jest od niej niezależna. Delikt dyscyplinarny oceniany jest bowiem nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej.

W doktrynie akcentuje się niezależność postępowania dyscyplinarnego i samodzielność jurysdykcyjną organu dyscyplinarnego.

Organ postępowania dyscyplinarnego, stwierdzając, że dane przewinienie dyscyplinarne wypełnia znamiona przestępstwa, nie bada kwestii zawinienia, bezprawności i karygodności

– 3 –

danego zachowania. Odniesienie się do typizacji przewidzianej dla danego czynu w prawie karnym materialnym ma jedynie pomóc w ocenie deliktu dyscyplinarnego.”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2005 r. (sygn. akt OSK 1385/04) stwierdził: że „niezależność postępowania powoduje, że możliwe jest nie tylko wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, ale również jego zakończenie niezależnie od postępowania karnego (...). Natomiast to w postępowaniu karnym dokonuje się ustalenia winy za popełnione przestępstwo, a nie w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeżeli więc postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest jedynie z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przestępstwa, to wynik tego postępowania jest zależny od wyniku prowadzonego postępowania karnego.”.

Uwzględnienie wyniku postępowania karnego, po zakończeniu postępowania dyscyplinarnego możliwe jest wyłącznie w drodze wznowienia postępowania dyscyplinarnego, które następuje w przypadkach określonych w art. 135r ust. 1 ustawy o Policji. Wznowienie postępowania, zgodnie z treścią art. 135r ust. 5, jest jednak możliwe wyłącznie przed upływem 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

Jeśli zatem orzeczone w postępowaniu karnym uniewinnienie lub umorzenie postępowania nastąpiło po upływie tego terminu, wznowienie postępowania nie jest możliwe.

Jeśli podstawą zwolnienia policjanta ze służby było orzeczenie kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby, a wznowienie postępowania nie jest już możliwe, brak jest w obowiązującym stanie prawnym podstawy do przywrócenia policjanta do służby, gdyż przepisy regulujące zasady postępowania dyscyplinarnego nie dają możliwości usunięcia takiego orzeczenia dyscyplinarnego z obrotu prawnego.

Możliwość powrotu do służby przewiduje przepis art. 42 ust. 1 ustawy, który dopuszcza przywrócenie do służby na stanowisko równorzędne, ale wyłącznie w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby z powodu jej wadliwości. Przywrócenie do służby następuje z mocy prawa, z dniem uprawomocnienia się wyroku uchylającego rozkaz personalny, dotyczący zwolnienia ze służby. Policjant ma wówczas obowiązek zgłosić gotowość niezwłocznego jej podjęcia w ciągu 7 dni od dnia przywrócenia do służby.

Z kolei art. 42 ust. 7 ustawy o Policji przewiduje powrót do służby policjanta zwolnionego ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 i 9, jeżeli postępowanie karne zostało zakończone

– 4 –

prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego (art. 41 ust. 2 pkt 8 stanowi, że policjanta można zwolnić ze służby, jeżeli popelnienie przez niego czynu o znamionach przestępstwa jest oczywiste i uniemożliwia to jego pozostanie w służbie, a art. 41 ust. 2 pkt 9, że można go zwolnić z powodu upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, gdy nie ustały przyczyny zawieszenia).

Analogicznie jak w przypadku przewidzianym w art. 42 ust. 1 przywrócenie do służby następuje z mocy prawa, z dniem uprawomocnienia się orzeczenia o uniewinnieniu albo o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego. Policjant ma obowiązek zgłosić gotowość niezwłocznego podjęcia służby w ciągu 7 dni od dnia przywrócenia do służby.

Natomiast jeśli podstawą wydania decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby było orzeczenie kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby, a podstawą wymierzenia tej kary było uzasadnione przypuszczenie popelnienia przez policjanta przestępstwa, brak jest podstawy prawnej do przywrócenia policjanta do służby, gdy postępowanie karne zostanie zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

Przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365) zawierają takie same rozwiązania jak te zawarte w ustawie o Policji w zakresie powrotu do służby uniewinnionego funkcjonariusza, z tym że:

- 1) zwolnienie ze służby funkcjonariusza w związku z wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby zawarte jest w art. 45 ust. 1 pkt 3;
- 2) możliwość zwolnienia ze służby, jeżeli popelnienie przez funkcjonariusza czynu o znamionach przestępstwa jest oczywiste i uniemożliwia to jego pozostanie w służbie, reguluje przepis art. 45 ust. 2 pkt 10;
- 3) możliwość zwolnienia ze służby z powodu upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny zawieszenia, określa art. 45 ust. 2 pkt 11;

– 5 –

- 4) przywrócenie do służby z powodu uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby reguluje art. 46;
- 5) powrót do służby funkcjonariusza zwolnionego ze służby na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 10 i 11, jeżeli postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepełnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego, reguluje art. 46a;
- 6) możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego ogranicza termin 10 lat liczonych od dnia uprawomocnienia się orzeczenia lub postanowienia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym, który określa § 38 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. poz. 1015, z późn. zm.).

Pozostałe ustawy nowelizowane w ustawie regulują możliwość powrotu do służby uniewinnionego funkcjonariusza w odrębny, zróżnicowany sposób, właściwy dla danego rodzaju służby, toteż ustawa nowelizująca nie ingeruje w obowiązujące w tym zakresie rozwiązania.

Odminną decyzję, zmierzającą do możliwie pełnego ujednoczenia proponowanych zmian, prezentuje projektodawca w kwestii uregulowań prawnych określających termin do wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Większość ustaw pragmatycznych, w zakresie normującym postępowanie dyscyplinarne, ogranicza terminowo możliwość wznowiania postępowań, niezależnie od kierunku wznowienia (na korzyść lub na niekorzyść obwinionego).

Przepisy te charakteryzuje brak spójności i daleko idące rozbieżności dotyczące zarówno rodzaju aktu prawnego, w którym się znajdują te regulacje (ustawa lub rozporządzenie) jak i samego meritum zagadnienia czyli terminu.

Termin do wznowienia postępowania w wymiarze 5 lat obowiązuje dla funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

W przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego obowiązujący termin to 3 lata, co wynika z § 49 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie

– 6 –

udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. z 2014 r. poz. 60).

W Straży Granicznej – 10 lat (przytoczone na str. 5 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).

W Biurze Ochrony Rządu ograniczenie terminowe, dotyczy jedynie zakazu wznawiania postępowania na niekorzyść funkcjonariusza i zawarte jest w § 40 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2002 r. poz. 711).

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, Straży Pożarnej oraz żołnierze w określających ich sytuację prawną ustawach mają zakreślony termin limitujący możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego jedynie na niekorzyść ukaranego w postępowaniu dyscyplinarnym.

Warto nadmienić, że wiele ustaw regulujących postępowania dyscyplinarne innych zawodów także nie przewiduje żadnego terminu ograniczającego prawo do złożenia wniosku o wznowienie postępowania na korzyść ukaranego. Wskazać tu można np. komorników, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, sędziów, notariuszy i lekarzy, dla których oczyszczenie dobrego imienia jest niezmiernie istotne, nie tylko z punktu widzenia prawa do wykonywania zawodu i celu jakim miałyby być przywrócenie do pracy.

Osoby te mają interes w oficjalnym potwierdzeniu, że nie tylko nie dopuściły się czynu zabronionego, ale też nie można zarzucić im innego nieetycznego zachowania.

Należy tu zaznaczyć, że w wielu przypadkach odpowiedzialność dyscyplinarna nie musi być powiązana z popełnieniem przestępstwa.

Negatywnych konsekwencji niemożności wznowienia postępowania nie może też sanować instytucja zatarcia skazania. Choć bowiem wymazuje ona skutki skazania, to nie prowadzi do przywrócenia ukaranemu dobrego imienia i nie daje satysfakcji moralnej związanej z urzędowym potwierdzeniem jego niewinności.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 18/14) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przywoływany wyżej art. 135r ustawy o Policji (określający 5-letni termin na wznowienie) nie narusza wprawdzie Konstytucji jednak, co wynika z uzasadnienia tego orzeczenia, rozstrzygnięcie takie było efektem zbyt wąskiego zakresu zaskarżenia. Trybunał

– 7 –

wskazał w uzasadnieniu, że „ustawodawca powinien rozważyć czy jeśli kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego, nie byłoby pożądane wprowadzenie zbliżonej do przyjętej w postępowaniu karnym konstrukcji wznowienia postępowania, ograniczonego terminowo tylko w przypadku wznowienia postępowania na niekorzyść oskarżonego”.

W tym właśnie kierunku zmierza projektowana ustawa, która proponuje całkowite zniesienie terminowego ograniczenia prawa funkcjonariusza do złożenia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na jego korzyść w przypadku postępowań dyscyplinarnych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej – jednocznie dla tych służb.

Jednocześnie, ze względu na znaczną liczbę funkcjonariuszy służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a co za tym idzie odpowiednio wysoką liczbę toczących się postępowań dyscyplinarnych, projekt ustawy ustala dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej 10-letni termin do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, a jednocześnie, w przypadku postępowań zakończonych orzeczeniem o wydaleniu ze służby – zakłada całkowite zniesienie ograniczenia terminem.

3. Rozwiązania szczegółowe

Zmiany wprowadzone do przepisów ustawy o Policji koncentrują się na dwóch zagadnieniach.

W art. 42 ust. 7 w dodanej jednostce redakcyjnej oznaczonej jako pkt 1 ustanawia się prawo powrotu do służby, z mocy prawa, policjanta zwolnionego ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3, jeżeli w postępowaniu dyscyplinarnym, wznowionym ze względu na to, że prowadzone przeciwko niemu o ten sam czyn postępowanie karne (skarbowe) lub wykroczeniowe, zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa (skarbowego) albo wykroczenia (skarbowego) lub braku znamion czynu zabronionego, zapadło prawomocne orzeczenie, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1, tj. orzeczenie uchylające dotychczasowe orzeczenie o wydaleniu ze służby i stwierdzające uniewinnienie ukaranego lub umorzenie postępowania dyscyplinarnego.

– 8 –

W art. 135r w ust. 1 zawarty jest katalog przesłanek wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Projekt ustawy uzupełnia ten katalog o zawartą w dodawanym pkt 5, kolejną podstawę wznowienia, która stanowi, że postępowanie dyscyplinarne można wznowić w przypadku, gdy prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa, przestępstwa skarbowego, wykroczenia lub wykroczenia skarbowego albo z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

W ust. 5, który dotychczas zawiera 5-letni termin ograniczający prawo wyniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść policjanta zmienia się w ten sposób, że postępowanie dyscyplinarne na korzyść policjanta będzie można wznowić w każdej sprawie w okresie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

Jednocześnie w nowym ust. 5a zapisany został wyjątek stanowiący, że sprawę o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby, będzie można wznowić w każdym czasie.

Takie rozwiązanie nie powinno skutkować nadmierną ilością wnoszonych wniosków o wznowienie, natomiast zagwarantuje policjantom możliwość dochodzenia sprawiedliwości i rehabilitacji, nawet po wielu latach, w najpoważniejszych sprawach, rzutujących na życie osobiste i zawodowe funkcjonariusza.

W art. 2 ustawy, zawierającym nowelizację przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, wprowadza się zmiany analogiczne do tych proponowanych w ustawie o Policji. Posłużenie się nieco odmiennym sposobem redakcji wynika z potrzeby dostosowania nowych przepisów do systematyki zmienianej ustawy.

W noweli tej ustawy dodany został nowy przepis art. 46b ust. 2, który określa wymogi, jakie spełniać musi funkcjonariusz przywracany do służby, które w zasadzie pokrywają się z wymogami określonymi w art. 31 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej.

W przypadku ustawy o Policji dodawanie odpowiedniego przepisu wydaje się zbędne, ze względu na obowiązujące rozwiązania zawarte w art. 42 ust. 3 ustawy o Policji.

Należy też zaznaczyć w tym miejscu, że w przypadku Straży Granicznej trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego nie reguluje ustawa, lecz rozporządzenie wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (przytaczane wyżej, na str. 5).

– 9 –

Zapisanie w ustawie o Straży Granicznej (na wzór innych ustaw) jedynie przepisu stanowiącego, że „postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego” i jednocześnie pozostawienie dotychczasowego brzmienia przepisów rozporządzenia (§ 38 ust 2 i 3) nie prowadziłyby do osiągnięcia pożądanego przez projektodawcę skutku.

Stąd, koniecznym stało się wprowadzenie w ustawie o Straży Granicznej przepisu stwierdzającego wprost, kiedy może nastąpić wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść i na niekorzyść funkcjonariusza.

Ten nieszablony zabieg redakcyjny jest powtórzony w kolejnej nowelizowanej ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1920), zawartej w art. 3 projektu ustawy.

Przepis art. 3 podobnie jak kolejne przepisy art. 4–6 ustawy, zmieniające ustawy:

- 1) z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993),
 - 2) z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1978),
 - 3) z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631 i 1321)
- znoszą terminy ograniczające prawo wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść funkcjonariuszy właściwych służb.

W art. 7 projektu ustawy wprowadza się przepis przejściowy, który pozwoli, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na wniesienie wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego tym policjantom (i innym funkcjonariuszom), którzy zostali zwolnieni ze służby z powodu orzeczenia o wydaleniu ze służby za przewinienie dyscyplinarne, które wypełniało jednocześnie znamiona przestępstwa (skarbowego) lub wykroczenia (skarbowego), a którzy w postępowaniu karnym (lub wykroczeniowym) zostali w sprawie toczącej się o ten sam czyn uniewinnieni lub postępowanie zostało umorzone z powodu niepełnienia przestępstwa lub z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

Analogiczne uprawnienie uzyskają członkowie rodziny uprawnieni do renty rodzinnej, w przypadku śmierci funkcjonariusza zwolnionego ze służby, a następnie uniewinnionego w postępowaniu karnym lub wykroczeniowym.

– 10 –

Projekt ustawy zakłada w art. 8 wprowadzenie standardowego 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



<p>Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Łukasz Mikołajczyk</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Beata Mandylis, legislator, tel. 694 9340 Marian Falek, ekspert ds. OSR, tel. 694 9097</p>	<p>Data sporządzenia: 4 grudnia 2017 r.</p> <p>Źródło: petycja</p> <p>Nr druku: 560, 560S</p>
OCENA SKUTKÓW REGULACJI	
<p>1. Jaki problem jest rozwiązywany?</p>	
<p>Celem przedmiotowej regulacji jest rozwiązanie problemu polegającego na tym, że jeśli podstawą wydania decyzji o zwolnieniu policjanta ze służby było orzeczenie kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby, zaś podstawą wymierzenia tej kary było uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przestępstwa, to brak jest podstawy prawnej do przywrócenia policjanta do służby, gdy postępowanie karne zostanie zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego. Analogiczny problem do przedstawionego w ustawie o Policji, dostrzega się także w przepisach regulujących sytuację prawną funkcjonariuszy Straży Granicznej. Problemem pozostawał też termin ograniczający prawo wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, dotyczący również funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej.</p>	
<p>2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt</p>	
<p>Rekomendowane rozwiązanie w postaci projektu <i>ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw</i> zmierza do umożliwienia rehabilitacji prawnej i powrotu do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym funkcjonariusza Policji i Straży Granicznej, który został zwolniony ze służby w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego. Projektowana ustawa znosi też termin ograniczający prawo wniesienia wniosku o wznowienie każdego postępowania dyscyplinarnego na korzyść, w przypadku funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej.</p>	
<p>W Policji i Straży Granicznej termin ten będzie wynosił 10 lat, z wyjątkiem postępowań dyscyplinarnych zakończonych orzeczeniem o wydaleniu ze służby. W tym przypadku całkowicie znosi się ograniczenie terminem prawa wniesienia wniosku o wznowienie postępowania.</p>	
<p>W tym celu proponuje się dokonanie modyfikacji ustaw regulujących status wskazanych powyżej funkcjonariuszy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067), • <i>ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365), • <i>ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1920), • <i>ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993), • <i>ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1978), • <i>ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 631 i 1321). 	
<p>Projekt <i>ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw</i> wprowadza w ww. ustawach następujące zmiany:</p> <ul style="list-style-type: none"> • do ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej wprowadza się przepisy regulujące procedurę przywrócenia do służby wydalonego dyscyplinarnie funkcjonariusza po jego uniewinnieniu w postępowaniu karnym lub umorzeniu takiego postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego, • w ustawie o Straży Granicznej wprowadza się przepis, który reguluje sytuację, gdy po przywróceniu funkcjonariusza do służby zaistnieją okoliczności powodujące, że nie będzie mógł jej pełnić i stosunek służbowy ulegnie rozwiązaniu, • termin do wniesienia wniosku o wznowienie każdego postępowania dyscyplinarnego w Policji i Straży Granicznej ujednotacza się do 10 lat, zaś w przypadku postępowań dyscyplinarnych zakończonych orzeczeniem o wydaleniu ze służby – całkowicie znosi się ograniczenie terminem, • w przypadku postępowań dyscyplinarnych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej następuje całkowite zniesienie terminowego ograniczenia prawa funkcjonariusza do złożenia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na jego korzyść. 	

- wprowadza się przepis przejściowy, który pozwoli, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na wniesienie wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego tym funkcjonariuszom, którzy zostali zwolnieni ze służby z powodu orzeczenia o wydaleniu ze służby za przewinienie dyscyplinarne, które wypełniało jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, a którzy w postępowaniu karnym zostali w sprawie toczącej się o ten sam czyn uniewinnieni lub postępowanie zostało umorzone z powodu niepopelnienia przestępstwa lub z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego. W przypadku śmierci funkcjonariusza prawo do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, przysługiwać będzie członkowi rodziny uprawnionemu do renty rodzinnej.

Efektom przedmiotowej regulacji będzie umożliwienie ochrony reputacji i dobrego imienia niesłusznie ukaranym funkcjonariuszom poprzez wzruszenie wadliwych orzeczeń dyscyplinarnych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak danych

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Instytucje:			
Policja			możliwość powrotu do służby funkcjonariusza zwolnionego za popełnienie czynu wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego, a następnie uniewinnionego w postępowaniu karnym
Straż Graniczna			
Agencja Bezpieczeństwa			
Agencja Wywiadu			
Centralne Biuro Antykorupcyjne			
Służba Kontrwywiadu Wojskowego			
Służba Wywiadu Wojskowego			
Służba Więzienna			
Funkcjonariusze:			
	potencjalna liczba uniewinnionych funkcjonariuszy, łącznie przed wejściem zmienionej ustawy i w okresie 10 lat obowiązywania projektowanej regulacji		umożliwia rehabilitację prawną i powrót do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym funkcjonariusza, który został zwolniony ze służby w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego, wadliwe orzeczenie dyscyplinarne funkcjonariusz może wzruszyć niezależnie od terminu jego wydania
Policji	49	szacunki własne	
Służby Więziennej	2		
Straży Granicznej	7		
Agencji Bezpieczeństwa	1		
Agencji Wywiadu			
Centralnego Biura Antykorupcyjnego			
Służby Kontrwywiadu Wojskowego			
Służby Wywiadu Wojskowego			

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został przesłany do zaopiniowania przez następujące instytucje: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Policji, Ministerstwo Obrony Narodowej, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Więzienną, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajową Radę Sądownictwa, Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Radę Dialogu Społecznego, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Zarząd Główny NSZZ Policjantów.

Sąd Najwyższy w przesłanej opinii stwierdził, że diagnoza aktualnego stanu prawnego jak i proponowany kierunek nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie Policji oraz innych służb specjalnych jest słuszny. Zdaniem Sądu Najwyższego wątpliwość jaka jednak nasuwa się dotyczy zasadności objęcia projektem ustawy sytuacji, w której delikt dyscyplinarny wyczerpuje jedynie znamiona wykroczenia. Ponadto wskazano na konieczność korekty treści części proponowanych w projekcie przepisów nowelizujących ustawę o Policji oraz innych ustaw, regulujące funkcjonowanie służb specjalnych.

Naczelny Sąd Administracyjny poinformował, że do proponowanych zmian uwag merytorycznych nie zgłasza.



Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził opinię, że projekt w razie powrotu do służby uniewinnionego funkcjonariusza nie zapewni mu pełnej rehabilitacji, zwłaszcza w zakresie przyznania mu pełnej rekompensaty finansowej za czas pozostawania poza służbą oraz przyznania policjantom prawa do zwrotu kosztów obrony w wypadku, gdy wszczęte przeciwko niemu postępowanie karne za czyn popełniony w związku z wykonywaniem czynności służbowych zostanie zakończone prawomocnym orzeczeniem uniewinniającym lub o umorzeniu postępowania wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepełnienia przestępstwa.

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nie zgłasza uwag do przedłożonego projektu i stwierdza, że regulacja nie wpływa negatywnie na prawa i obowiązki Skarbu Państwa.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wyraziła pogląd, że zmiany proponowane w przedmiotowym projekcie charakteryzują się wewnętrzną spójnością, a ich wprowadzenie w aktualnym stanie prawnym można by uznać za zasadne. Jednocześnie KPRM poinformowała, że trwają prace koncepcyjne nad przepisami reformującymi funkcjonowanie służb specjalnych, w tym także w zakresie kwestii dotyczących postępowania dyscyplinarnego i mając na uwadze zaawansowany ich stan, jak również zmierzając do zapewnienia analogicznych rozwiązań dla wszystkich służb specjalnych, wnosi o usunięcie z projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, przepisów odnoszących się do służb specjalnych.

Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że nie zgłasza uwag do przedmiotowego projektu, wskazując jednocześnie, że proponowany kierunek zmian zasługuje na aprobatę.

Centralne Biuro Antykorupcyjne poinformowało, że nie zgłasza uwag do projektu ustawy.

Biuro Ochrony Rządu pozytywnie oceniło zaproponowane rozwiązania.

Służba Wywiadu Wojskowego pozytywnie oceniała rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy i nie wnosi do niego uwag.

Agencja Wywiadu stwierdziła, że zaproponowane w przedmiotowej ustawie rozwiązanie polegające na usunięciu terminowego ograniczenia prawa funkcjonariusza do złożenia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na jego korzyść należy uznać za uzasadnione. Ponadto, w ocenie Agencji Wywiadu projektowana ustawa przyczyni się do poprawy spójności przepisów regulujących zagadnienie wznowienia postępowania dyscyplinarnego w poszczególnych ustawach pragmatycznych służb mundurowych.

Służba Więzienna poinformowała, że pozytywnie ocenia kierunek zaproponowanych zmian, który jest korzystny dla funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego poinformowała, iż nie zgłasza uwag do przedłożonego projektu.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka oceniając projekt ustawy stwierdziła, że rozwiązania proponowane w projekcie w pełni popiera, gdyż uwzględniają one postulaty sformułowane przez Fundację i zapewniają funkcjonariuszom służb mundurowych skuteczne środki prawne umożliwiające oczyszczenie dobrego imienia po niesłusznym ukaraniu dyscyplinarnym.

Forum Związków Zawodowych pozytywnie oceniła zmiany zaproponowane w projekcie, stwierdziła, że proponowana zmiana służy ochronie praw funkcjonariuszy.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów pozytywnie zaopiniował zaproponowane zmiany w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Sekretariat Służb Publicznych NSZZ Solidarność pozytywnie ocenił zaproponowane zmiany w projekcie ustawy. W opinii Rady Sekretariatu przedstawione w projekcie ustawy rozwiązania służą ochronie praw funkcjonariuszy oraz służb mundurowych. Ponadto Rada Sekretariatu wnosi o uwzględnienie w dalszych pracach nad zmianami w projekcie *ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, również funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej.

Krajowa Rada Sądownictwa poinformowała, że wyrazi opinię na posiedzeniu plenarnym, które odbędzie się od 12 do 15 września 2017 r.

Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował, że uwagi do przedmiotowego projektu oraz dane statystyczne zostały przekazane za pośrednictwem Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przedłożyło trzy opinie (z dnia 18 maja, 13 września i 31 października 2017 r.) w których sygnalizowało szereg wątpliwości, jednocześnie przedstawiło uwagi, wniosło o ich uwzględnienie i dokonanie stosownych zmian w projekcie ustawy, które pozwoliłyby na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych mogących powstać przy stosowaniu w praktyce regulacji w obecnym brzmieniu. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w nawiązaniu do ustaleń z posiedzenia wspólnego Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z dnia 11 października 2017 r. przedstawiło propozycje nowelizacji ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej, które odzwierciedlają stanowisko prezentowane wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. W szczególności zaproponowało, aby postępowanie dyscyplinarne mogło być wznowione w każdym czasie, wyłącznie w sytuacji, gdy prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo postępowanie w sprawach o wykroczenia, zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa, przestępstwa skarbowego, wykroczenia, wykroczenia skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego. Proponowane ograniczenie wyeliminuje przypadki składania wniosków o wznowienie postępowania dyscyplinarnego w sprawach dotyczących innych przewinień dyscyplinarnych niż wyżej wymienione. Proponowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zmiany proponują odrębny od innych służb, termin na wznowienie postępowania dyscyplinarnego dla Policji i Straży Granicznej. W odniesieniu do generalnie wyrażonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zgody na przywrócenie funkcjonariusza do służby, konieczne będzie, zdaniem resortu wskazanie, że jeżeli po jego przywróceniu do służby zaistnieją pewne okoliczności powodujące niemożność jej pełnienia, możliwe będzie zwolnienie takiego funkcjonariusza ze służby. W przypadku Policji, wystarczające będą aktualnie obowiązujące rozwiązania zawarte w art. 42 ust. 3 ustawy o Policji, natomiast w ustawie o Straży Granicznej zaproponowano nowe brzmienie art. 46a ust. 2.

Większość podnoszonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zagadnień i propozycji poprawek została uwzględniona w treści projektu, z wyjątkiem tych proponowanych do ustawy o Straży Granicznej, które pogarszały (w stosunku do obowiązującego stanu prawnego) sytuację funkcjonariuszy przywracanych do służby, o których mowa w art. 46a oraz art. 128 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, którzy nie byli objęci *petitum* petycji.

Pozostałe podmioty nie przedstawiły opinii. Nadesłane opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2017 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [tys. zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem		1.122	53	53	53	53	53	53	53	53	53	1.603
budżet państwa		1.122	53	53	53	53	53	53	53	53	53	1.603
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem		-1.122	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-1.603
budżet państwa		-1.122	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-53	-1.603
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowa regulacja będzie wiązała się ze wzrostem wydatków budżetu państwa, ponieważ powracającym do służby uniewinnionym w postępowaniu karnym funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więzienniczej, którzy zostali lub będą zwolnieni ze służby w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego będzie przysługiwało świadczenie pieniężne za okres pozostawania poza służbą. Z uwagi, że liczba przypadków do których będą miały zastosowanie projektowane przepisy będzie stosunkowo niska, prawdopodobnie ok. 59 osób w okresie 10 lat obowiązywania regulacji, dlatego wpływ na wydatki budżetu państwa przedmiotowej regulacji będzie marginalny. Szacuje się, że wzrost wydatków budżetu państwa z tego powodu w okresie 10 lat funkcjonowania zmienionej ustawy może wynieść ok. 1.603 tys. zł.
--------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		Uwzględniając przepis, który pozwoli, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na wniesienie wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego tym funkcjonariuszom, którzy zostali zwolnieni ze służby z powodu orzeczenia o wydaleniu ze służby za przewinienie dyscyplinarne, które wypełniało jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, a którzy w postępowaniu karnym zostali w sprawie toczącej się o ten sam czyn uniewinnieni lub postępowanie zostało umorzone z powodu niepopelnienia przestępstwa lub z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego, szacuje się, że ok. 70% świadczeń pieniężnych tj. ok. 1.122 tys. zł zostanie wypłaconych w pierwszym roku obowiązywania zmienionej ustawy.						
		Metodologia i szczegółowy opis obliczeń skutków regulacji została zamieszczona w załączniku.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	<i>Łącznie (0-10)</i>
W ujęciu pieniężnym (w tys. zł, ceny stałe z 2017 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	1.122	53	53	53	53	1.603
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak skutków						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak skutków						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana ustawa umożliwi ochronę reputacji i dobrego imienia niesłusznie ukaranym wydalaniem ze służby funkcjonariuszom.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Przedmiotowa regulacja nie wpływa na konkurencyjność i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Projektowana ustawa umożliwi uzyskanie odszkodowania niesłusznie ukaranym wydalaniem ze służby funkcjonariuszom. Szacuje się, że kwota ta może wynieść ok. 1.603 tys. zł w okresie 10 lat obowiązywania zmienionej ustawy.						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
Brak wpływu.								
9. Wpływ na rynek pracy								
Brak wpływu.								
10. Wpływ na pozostałe obszary								
Omówienie wpływu		Brak wpływu.						
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego								
Przepisy projektu będą miały zastosowanie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.								
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?								
Z uwagi na cel i zakres projektowanych zmian ewaluacja efektów regulacji nie jest konieczna.								
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)								
Metodologia OSR i szczegółowy opis obliczeń.								

Załącznik

Metodologia Oceny Skutków Regulacji i szczegółowy opis obliczeń

Metodologia. W celu oszacowania skutków dla budżetu państwa należało:

1. oszacować liczbę funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego łącznie tj. przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji,
2. skorygować wielkość wyliczoną w punkcie pierwszym przy pomocy odpowiedniego wskaźnika, aby uzyskać potencjalną liczbę funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i uzyskają możliwość powrotu do służby,
3. oszacować wielkość świadczenia pieniężnego, które będzie przysługiwało za okres pozostawania poza służbą funkcjonariuszom, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i będą mieli możliwość powrotu do służby.

Wysokość skutków dla budżetu państwa w postaci wzrostu wydatków z powodu konieczności wypłacenia świadczenia pieniężnego powracającym do służby funkcjonariuszom policzono wg następującej formuły:

$$W_{bp} = \frac{L_z * W_u * \dot{S}}{1000} \quad [\text{tys. zł}]$$

gdzie:

W_{bp} - wysokość skutków dla budżetu państwa [tys. zł]

L_z - liczba zwolnionych funkcjonariuszy [osób]

W_u - wskaźnik uniewinnionych funkcjonariuszy [%]

\dot{S} - wysokość świadczenia (6*przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Policji) [zł/m-c]

Obliczenia:

Ad. 1. Liczbę obejmującą łącznie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego szacuje się na **1318 osób**.

W celu oszacowania potencjalnej liczby zwolnionych funkcjonariuszy dokonano analizy skali zjawiska polegającego na zwalnianiu funkcjonariuszy ze służby z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego. Z analizy danych statystycznych obejmujących lata 2010 – 2016 wynika, że problem ten dotyczy przede wszystkim funkcjonariuszy zatrudnionych w Policji. W przypadku funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego problem ten występuje w niewielkim stopniu lub nie odnotowano ani jednego tego typu przypadku w latach 2010 - 2016.

Z dokonanych analiz wynika, że potencjalna liczba funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni lub prawdopodobnie zostaną zwolnieni ze służby, w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji, w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego może wynieść 1318 osób. Liczbę funkcjonariuszy oszacowano oddzielnie dla następujących grup: Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i funkcjonariuszy zatrudnionych w pozostałych służbach. Z uwagi na pojedyncze przypadki zwolnień odnotowane w latach 2010 - 2016 lub ich brak w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego uznano za zasadne dla celu wyliczenia skutków regulacji potraktować funkcjonariuszy zatrudnionych w tych instytucjach jako jednorodny zbiór.

- **Liczba funkcjonariuszy Policji.** W przypadku funkcjonariuszy Policji Komenda Główna Policji wskazała, że zgodnie z metodą i formą prowadzenia sprawozdawczości w Policji nie są gromadzone informacje na temat liczby wymierzonych kar dyscyplinarnych wydalenia ze służby za czyny wypełniające jednocześnie znamiona przewinienia dyscyplinarnego i przestępstwa. Sprawozdawczość obejmuje wyłącznie zestawienia dotyczące ujawnionych przewinień dyscyplinarnych, sposobu zakończenia postępowań dyscyplinarnych, liczby policjantów objętych postępowaniem dyscyplinarnym oraz ukaranych dyscyplinarnie.

Na podstawie pozyskanych danych statystycznych można stwierdzić, że problem ten w latach 2010 – 2016 dotyczył 206 funkcjonariuszy, przeciętnie 29 osób w roku. Uwzględniając stan zatrudnienia w Policji, 99.924 funkcjonariuszy wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r., wskaźnik wyrażający relację liczby zwalnianych funkcjonariuszy z ww. powodu do stanu zatrudnienia wynosi ok. 0,03%.

Tabela nr 1: Stan dyscypliny w Policji – cały kraj, dane za lata 2010-2016.

	wszystko postępowań dyscyplinarnych	przewinienia dyscyplinarne	naruszenia dyscypliny służbowej, wypełniającej jednocześnie znamiona przestępstwa	wymierzono karę wydalenia ze służby
2010	1 893	6 579	301	24
2011	1 601	6 077	191	26
2012	1 519	5 768	187	18
2013	1 829	6 813	255	39
2014	2 032	7 213	194	35
2015	1 912	7 238	201	45
2016	1 811	7 096	258	19
ogółem w latach 2010-2016	12 597	46 784	1 587	206
przeciętnie w roku	1 800	6 683	227	29

Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obliczenia własne.

W związku z tym, przyjmuje się założenie, że liczba obejmująca łącznie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego nie powinna przekroczyć **1089 osób**.

- **Liczba funkcjonariuszy Straży Granicznej.** Biorąc pod uwagę stan zatrudnienia, 14.800 funkcjonariuszy wg stanu na dzień 15.05.2017 r., oraz przyjmując założenie, że udział liczby funkcjonariuszy zwalnianych w ogólnej liczbie osób zatrudnionych kształtuje się na zbliżonym poziomie jak w Policji, wówczas liczbę obejmującą łącznie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego można szacować na **161 osób**.
- **Liczba funkcjonariuszy Służby Więziennej.** Z danych statystycznych dla lat 2010–2016 i pierwszego półrocza 2017 r. wynika, że łącznie ze Służby Więziennej zostało wydalonych 23 funkcjonariuszy.

Tabela nr 2: Liczba Postępowań w Służbie Więziennej

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	I-VI 2017	przeciętnie w roku
liczba postępowań	3	2	2	3	2	1	4	6	3

Źródło: Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Obliczenia własne.

W związku z tym, przyjmuje się założenie, że liczba obejmująca łącznie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego nie powinna przekroczyć **53 osób**.

- **Liczba funkcjonariuszy pozostałych służb.** Z danych statystycznych prezentujących stan dyscypliny funkcjonariuszy zatrudnionych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wynika, że liczba wydalonych funkcjonariuszy ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarne w latach 2010-2016 wynosiła 4 osoby.

Tabela nr 3: Liczba wydalonych funkcjonariuszy ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego w latach 2010-2016.

	liczba wydalonych funkcjonariuszy ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego w latach 2010-2016
Centralne Biuro Antykorupcyjne	2
Agencja Wywiadu	1
Służba Wywiadu Wojskowego	0
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1

Źródło: Wg danych uzyskanych z poszczególnych Urzędów

W związku z tym, przyjmuje się założenie, że liczba obejmująca łącznie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego nie powinna przekroczyć **15 osób**.

Ad. 2. Liczbę funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i uzyskają możliwość powrotu do służby w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji szacuje się na **59 osób**.

W celu oszacowania liczby funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i uzyskają możliwość powrotu do służby, skorygowano oszacowaną liczbę funkcjonariuszy obejmującą łącznie zwolnionych ze służby przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz tych którzy prawdopodobnie zostaną zwolnieni w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji, w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego (1318 osób), przy pomocy wskaźnika wyrażającego udział procentowy funkcjonariuszy którym niesłusznie wymierzono karę wydalenia ze służby, w ogólnej liczbie osądzonych funkcjonariuszy. Z uwagi na brak danych statystycznych odnośnie do kształtowania się takiego wskaźnika dla funkcjonariuszy przyjęto założenie, że parametr ten dla funkcjonariuszy kształtuje się na poziomie zbliżonym jak udział procentowy orzeczeń sądów powszechnych pierwszej instancji w sprawach karnych dorosłych z oskarżenia publicznego których sąd uniewinnił albo umorzone postępowanie (4,5%). Dla tak przyjętych założeń potencjalna liczba funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i będą mieli możliwość powrotu do służby w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji może wynosić 59 osób.

Ad. 3. Wielkość świadczenia pieniężnego, które będzie przysługiwało za okres pozostawania poza służbą dla wyliczonej (w punkcie drugim) potencjalnej liczby funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w

postępowaniu karnym i będą mieli możliwość powrotu do służby w okresie 10 lat obowiązywania regulacji (59 osób) szacuje się na kwotę **1.603 tys. zł.**

Wielkość świadczenia pieniężnego wyliczono przez pomnożenie liczby wyrażającej potencjalną ilość funkcjonariuszy, którzy zostali lub będą uniewinnieni w postępowaniu karnym i będą mieli możliwość powrotu do służby w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji (59 osób) przez wysokość przeciętnego wynagrodzenia w Policji (4.504 zł w latach 2010-2016) i liczbę 6 (wyrażającą okres 6 miesięcy, za które będzie przysługiwało świadczenie).

Uwagi końcowe. Należy dodać, że rachunek skutków dla budżetu państwa został sporządzony zgodnie z zasadą proporcjonalności. Zasada ta w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania (skali kosztów i korzyści) danego projektowanego aktu normatywnego określa skalę koniecznych analiz tak, aby potencjalne skutki były prawidłowo ukazane. W przypadku tej regulacji z uwagi na nieznaczne skutki dla budżetu państwa niezasadne jest dokonywanie dalszych pogłębionych analiz, aby skorygować oszacowaną kwotę jeszcze o wpływ następujących czynników:

- opodatkowania kwoty świadczeń jakie otrzymają funkcjonariusze w ramach odszkodowań,
- udziału przypadków w których funkcjonariusze byli lub zostaną uniewinnieni w terminie krótszym niż 5 lat,
- rachunek odszkodowań dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, Służby Więziennej i pozostałych służb. Z uwagi na niski udział tych przypadków w całości spraw potraktowano te przypadki analogicznie jak dla funkcjonariuszy Policji.

Odpowiedź:

Przyznać należy, że wyliczenia są na ogół poprawne i przekonujące. Podkreślić należy również, iż wnioskodawca wykonał swój obowiązek z niesłychanie rzadko spotykaną skrupulatnością. Przedmiotowy projekt uznać należy za formalny wzór postępowania w zakresie nie tylko analiz finansowych, ale również w zakresie formalnego przygotowania propozycji legislacyjnej – projektu aktu normatywnego.

Oczywiście gwoździem sędziwości stwierdzić należy, że wnioskodawca, który decyduje się na zupełne pokazanie swoich obliczeń odkrywa się niejako i pozwala na podjęcie dyskusji ze swoimi założeniami i ułatwia znalezienie ewentualnych błędów czy wątpliwości w ramach projektu – co oczywiście służy poprawności systemu prawnego, jednakże nie zawsze służy wnioskodawcy.

W przypadku omawianego projektu, jako istotne wady (wątpliwości) należy wskazać, iż czynnik „uniewinnienia” wypadłoby rozumieć bardziej jako wskaźnik niepowtarzalny i jednostkowy, więc przyjęcie go jako stałej wartości budzić może pewne obawy, tym bardziej przy specyficznej grupie jaką stanowią służby mundurowe. Oczywiście podnieść należy również wątpliwość, iż wskaźnik uniewinnień przyjęty na potrzeby projektu (o czym skrupulatnie i uczciwie poinformował wnioskodawca) jest wskaźnikiem ogólnym, odnoszącym się do ogółu obywateli i może pozostawać nieadekwatny do sytuacji w służbach mundurowych. Pamiętać należy jednakże, iż jakieś skonkretyzowane założenie do wykonania obliczeń należało przyjąć – projektodawca przyjął akurat takie i rzetelnie o tym poinformował.

Kolejną przesłanką, o której zawarcie należałoby wnosić może być na przykład uwzględnienie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń we wskazanych służbach w perspektywie dziesięcioletniej oraz wskaźnik wzrostu / ograniczenia zatrudnienia, tym bardziej że o brakach kadrowych w policji słyszymy nader często.

Za kolejną wątpliwość uznać należy pominięcie w obliczeniach (z uwagi na małe skutki finansowe) innych służb wskazanych w projekcie.

W ramach ćwiczenia, które pozwoli państwu na dostrzeżenie skali analiz finansowych aktów normatywnych i skali skutków finansowych aktów normatywnych oraz częstokroć motywów, które skłaniają projektodawców do postulowania takich a nie innych rozwiązań, proszę wykonać kolejne zadanie – mianowicie:

Proszę przeczytać ponownie przedłożony projekt ustawy, zweryfikować jakie wartości przyjął projektodawca, odnieść je do Państwa własnego poczucia sprawiedliwości, a następnie w przedstawionym wzorze dokonać zmiany proponowanej przez wnioskodawcę liczby sześciu miesięcy, na odpowiadającą realiom liczbę 96 miesięcy (uśrednienie czasu wskazanego w projekcie), a następnie porównać różnicę w skutkach finansowych regulacji.

Pamiętajmy, że jest to akt o naprawdę wąskim zakresie regulacji – proszę zatem, mając na uwadze obliczenia, które z pewnością Państwo przeprowadzili, wyobrazić sobie finansowe skutki zmiany założeń, bądź przyjętych wskaźników (nawet o 0,1 %) dla ustaw o szerokim, albo nawet odrobinę szerszym zakresie oddziaływania.