

DR MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: ORCID: 0000-0002-0362-4586

DR MATEUSZ CHRZANOWSKI
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-4099-0980

SKUTKI FINANSOWE WYKONANIA USTAWY – WYBRANE ZAGADNIENIA

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby przedstawienia oraz oceny regulacji prawnych w polskim porządku prawnym z perspektywy praktyki realizowania konstytucyjnego wymogu formalnego dotyczącego przedstawiania do projektów ustaw skutków finansowych wykonania tych ustaw. Obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy określa art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (zwanej dalej Konstytucją RP), która weszła w życie 17 października 1997 r. Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Konstytucyjny wymóg formalny dotyczący przedkładania Sejmowi projektu ustawy przedstawiającej skutki finansowe jej wykonania jest jedynym wymogiem formalnym dla projektów ustaw, jaki określa Konstytucja RP. Wymóg ten Konstytucja RP wskazuje w sposób ogólny, natomiast szczegółowo określają go Regulamin Sejmu², Regulamin Senatu³ oraz Regulamin Pracy Rady Ministrów (zwany dalej RpRM)⁴.

Słowa kluczowe: skutki finansowe, projekt ustawy, uzasadnienie, ocena skutków regulacji.

¹ Dz.U. poz. 483, z późn. zm.

² M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.

³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r., poz. 10, z późn. zm.).

⁴ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).

1. UWAGI TEORETYCZNOPRAWNE

Obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy został wprowadzony do polskiego porządku prawnego po raz pierwszy Małą Konstytucją z 1992 r.⁵ i dotyczył jedynie projektów ustaw zgłaszanych przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., Rada Ministrów, zgłaszając projekt ustawy, przedstawiała jej skutki finansowe oraz załączała projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Porównując Małą Konstytucję z 1992 r. z wprowadzonymi zmianami w Konstytucji RP, zauważa się, po pierwsze, że wymóg formalny dotyczący przedstawiania do projektów ustaw skutków finansowych ich wykonania rozszerzono na wszystkie podmioty mające inicjatywę ustawodawczą (wnioskodawców). Po drugie, Konstytucja RP nie powtarza z Małą Konstytucją z 1992 r. wymogu dotyczącego tego, aby Rada Ministrów bądź inne podmioty mające inicjatywę ustawodawczą załączały do projektów ustaw projekty podstawowych aktów wykonawczych. Ten wymóg formalny przeniesiono na poziom regulaminowy⁶. Po trzecie, Konstytucja RP, wskazując wymóg formalny dla projektu ustawy, określiła, że kieruje się go do Sejmu.

Odnosząc się do owego konstytucyjnego wymogu formalnego, należy wskazać, że pojęcie „skutki finansowe” wykonania ustawy nie zostało ustawowo zdefiniowane, co przyczyniło się do powstania licznych opracowań⁷ w przedmiocie omawianego pojęcia. Konstytucja RP nie formułuje ogólnego pojęcia „skutki finansowe”. Stąd też przedstawiciele doktryny, definiując ów termin, poddali go analizie na dwóch płaszczyznach. Analizując to pojęcie, można zauważyć, że doktryna dokonuje podziału terminu „skutki finansowe” na wąsko i szeroko rozumiany. Przykładowo w rozumieniu wąskim pojęcie to przedstawia P. Winczorek. Uważa on, że skutki finansowe to „przede

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).

⁶ Dla rządowych projektów ustaw wymóg określa zarówno uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806), jak i uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.), natomiast dla pozostałych projektów ten wymóg określa uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷ Zob. P. Radziejewicz, *Uwagi do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 351; M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6; L. Garlicki, *Artykuł 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 22; M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022, s. 122; Wyrok TK z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

wszystkim zakres wydatków ponoszonych z budżetu państwa, budżetów samorządów terytorialnych lub z innych funduszy publicznych niezbędnych dla wykonania ustawy”⁸. Podobnie, przedstawiając skutki finansowe, uważa P. Radzewicz⁹.

Natomiast L. Garlicki, odnosząc się do skutków finansowych wykonania ustawy, przedstawił je szerzej, wskazując, że nie ma przeszkód dla przedkładania projektów ustaw, które powodują istotne zmiany w kształcie dochodów i wydatków publicznych. Uzasadnił to niejako powtarzając zdanie M. Zubika¹⁰, że pewne ograniczenia mogą wynikać z art. 220 ust. 1 i art. 221 Konstytucji RP, ponieważ uchwalone ustawy nie mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, a także do innych zmian w ustawie budżetowej¹¹. Z kolei P. Chybalski oraz M. Chmaj opowiadają się za możliwie szerokim rozumieniem pojęcia „skutków finansowych” wykonania ustawy, definiując je rozszerzająco. P. Chybalski uważa, że chodzi tu o określenie przez wnioskodawców projektu wszelkich potencjalnych konsekwencji finansowych, jakie spowoduje wykonanie ustawy. Natomiast M. Chmaj dowodzi, że w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP nie ma żadnego dookreślenia, co przemawia za szerszą, nie zaś za zawężającą wykładnią. Tym samym skutki finansowe będą dotyczyć wydatków, przychodów oraz spodziewanych dochodów¹².

Przyjmując pojęcie „skutki finansowe” wykonania ustawy w rozumieniu szerokim, należy uznać, że są to wydatki, dochody, w tym dochody spodziewane zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej.

Odnosząc się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wprowadził nie dokonał takiej analizy terminu, jaka miała miejsce w doktrynie, ale stwierdził, że *ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji RP jest przede wszystkim dążeniem do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Poza tym organ ten wskazał, że niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wylczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, to należy stwierdzić, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu¹³.

⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa, 2000, s. 255.

⁹ P. Radzewicz, *Uwagi do art.*, s. 351.

¹⁰ M. Zubik, *Problem deficytu budżetowego...*

¹¹ L. Garlicki, *Artykuł 118*, s. 22.

¹² M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 122.

¹³ Wyrok TK z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

Konstytucyjny wymóg formalny dotyczący przedkładania Sejmowi projektu ustawy przedstawiającej skutki finansowe jej wykonania, jak już wskazano, jest jedynym wymogiem formalnym dla projektów ustaw, jaki określa Konstytucja RP. Wymóg ten Konstytucja RP wskazuje w sposób ogólny.

Natomiast szczegółowy sposób realizacji konstytucyjnego wymogu formalnego, jakim jest przedstawienie skutków finansowych dla projektów ustaw przedkładanych do Sejmu przez podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza¹⁴, określa Regulamin Sejmu¹⁵ oraz Regulamin Senatu, a w przypadku projektów ustaw przedkładanych przez Radę Ministrów dodatkowo RpRM¹⁶.

Konstytucyjny obowiązek przedstawienia skutków finansowych do wykonania ustawy ciąży na każdym podmiocie mającym inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Obowiązek dotyczący wskazania skutków finansowych projektu ustawy, jak zauważa L. Garlicki¹⁷, nie powoduje żadnych ograniczeń prawa inicjatywy ustawodawczej, bowiem obowiązek przedstawienia informacji o skutkach finansowych wykonania ustawy nie jest tożsamy z obowiązkiem przedstawienia źródeł pokrycia wydatków spowodowanych wykonaniem ustawy. Jedynie gdy proponowane przepisy w projekcie ustawy rodziłyby skutki finansowe i prowadziłyby do wzrostu deficytu budżetowego, to możliwe jest nieuchwalenie takiej ustawy. Jak

¹⁴ Zob. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 117; A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2, s. 99; J. Repel, *Uwagi do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 198; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9–3; J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2015; S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014; P. Chybalski, *Uwagi do art. 118*, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; P. Chybalski, *Uwagi do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1–7*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017; S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 11.

¹⁵ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.).

¹⁶ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).

¹⁷ L. Garlicki, *Uwagi do Rozdziału IV „Sejm i Senat” i artykułu 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 22.

określa art. 220 Konstytucji RP, zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

Ustawodawca konstytucyjny nie określił wprost, w jaki sposób należy przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy przy przedkładaniu jej projektu Sejmowi. Jak określa doktryna¹⁸, „chodzi o to, by Sejm i Senat znały nie tylko powody wniesienia projektu (o czym musi informować załączone uzasadnienie projektu), ale także skutki finansowe, jakie wykonywanie tej ustawy pociągnie za sobą”. Przyjmuje się, że skutki finansowe wykonywania ustawy przedstawia dokument dołączony do projektu ustawy, którym jest jego uzasadnienie. Jest to istotny element projektu ustawy. Przedstawiciele doktryny¹⁹ zauważają, że wprawdzie obowiązek przedstawienia skutków finansowych w uzasadnieniu projektu ustawy nie wynika z Konstytucji RP, to jednak przyjmuje się, że pośrednio taki obowiązek można odczytać z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast ów wymóg wprost wynika z Regulaminu Sejmu, a w przypadku rządowych projektów ustaw dodatkowo z RpRM. Jak zauważa L. Garlicki²⁰, wymóg uzupełnienia projektu ustawy o uzasadnienie wynika z praktyki. Projekt ustawy zawiera dodatkowy element, jakim jest uzasadnienie. Brak wskazania w Konstytucji RP wymogu dotyczącego uzupełnienia uzasadnienia projektu ustawy o uzasadnienie powoduje, że brak jest pełnej harmonizacji z przepisami konstytucyjnymi. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Dlatego też nadal są aktualne uwagi A. Patrzałka i A. Szmyta²¹.

Wymóg określony w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP dotyczy zarówno projektów ustaw procedowanych przez Sejm w zwykłej procedurze ustawodawczej, jak i w szczególnej procedurze ustawodawczej²². Oznacza to, że wymóg przedstawienia skutków finansowych dla projektów ustaw będzie stosowany do wszystkich projektów ustaw.

Odnosząc się do określonego w Konstytucji RP pojęcia „projekt ustawy”, należy zauważyć, że Konstytucja RP nie definiuje go ani w żaden sposób bliżej nie

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 120.

¹⁹ Zob. A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*; M. Mistygacz, *Rzqd...*; E. Tkaczyk, *Realizacja...*; P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*; P. Chybalski, *Uwagi do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1–7*; M. Berek, *Rada Ministrów...*; M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024.

¹⁹ L. Garlicki, *Rozdział IV „Sejm i Senat”, artykuł 118*, s. 21.

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Patrzałek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 152 i 153.

²² M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, s. 9.

precyzuje. Natomiast Zasady techniki prawodawczej²³ precyzują go, wskazując, że projekt ustawy powinien mieć formę tekstu prawnego, opracowanego zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej²⁴.

Potwierdził to również TK²⁵, wskazując, że „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian”.

Z kolei Regulamin Sejmu określa, że projekt ustawy składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Ponadto do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno spełniać określone wymagania formalne.

Powyższe oznacza, że uzasadnienie do projektu ustawy jest nieodłącznym dokumentem, który powinien spełniać przede wszystkim konstytucyjny wymóg formalny dotyczący przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy. Regulamin Sejmu, określając, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe, powtarza ten wymóg (art. 34 ust. 2 pkt 4). W kontekście powyższego, należy uznać, że jeżeli przyjęto za obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy skutków finansowych jej wykonania, to brak w uzasadnieniu tego elementu może skutkować wadliwością²⁶ konstytucyjną projektu w związku z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Trzeba zaznaczyć, że jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2–3a, to Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy (art. 34 ust. 7). Przepis ten niewątpliwie ma charakter fakultatywny, jednak – zdaniem P. Chybalskiego – w przypadku, gdy brak jest w uzasadnieniu informacji o skutkach finansowych wykonania ustawy, należy przyjąć, że zwrot projektu wnioskodawcy jest obowiązkowy²⁷.

Natomiast TK stwierdził²⁸, że przedłożenie, które nie odpowiada konstytucyjnym wymogom formalnym, określonym w art. 118 Konstytucji RP, nie jest projektem ustawy.

W orzecnictwie TK pojawił się również pogląd, że gdy wykonanie ustawy nie będzie obciążeniem dla sfery publicznej bądź wręcz wykonanie

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., poz. 908 z późn. zm.).

²⁴ Zob. M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, par. 4 rozdz. 1; *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2000; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

²⁵ Wyrok TK z 23 lutego 1999 r. K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

²⁶ P. Chybalski, *Postępowanie w Sejmie, Uwagi do art. 34 ust. 1–7 Regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 188.

²⁷ P. Chybalski, *Uwagi do art. 118*, s. 479.

²⁸ Wyrok TK z 11.3.2015 r., P 4/14 (OTK-A 2015, nr 3, poz. 31).

ustawy przyniesie dochody tej sferze, analizowany wymóg stanie się tak nieistotny, że w zasadzie jego spełnienie przez wnioskodawców projektu nie będzie wymagane²⁹.

Nie negując tego stanowiska, mając na uwadze, że wadliwością konstytucyjną projektu jest brak przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy skutków finansowych jej wykonania, wydaje się, że niezależnie, czy projekt ustawy będzie ponosił skutki finansowe czy nie, w uzasadnieniu projektu ustawy jest zawsze konieczna informacja o skutkach finansowych projektu ustawy. Brak skutków finansowych dla wykonania ustawy jest również informacją o skutkach finansowych.

Należy jednak zastrzec, że brak w uzasadnieniu pozostałych elementów dotyczących wymogów formalnych nieposiadających podstawy w przepisach konstytucyjnych nie może być uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Zdaniem L. Garlickiego, „Konstytucja nie wymaga, by uzasadnienie projektu ustawy zawierało jeszcze inne elementy niż określone w art. 118 ust. 3”³⁰. Jednak nie ma przeszkód prawnych, aby Regulamin Sejmu zawierał dodatkowe elementy, które będą obowiązywać podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Wprawdzie Konstytucja RP nie mówi o innych wymogach formalnych, jakie powinien spełnić projekt ustawy, to jednak doktryna³¹ odnosi się do tych wymogów. W przypadku uzasadnienia nie kwestionuje ona dołączania uzasadnienia do projektu ustawy ani nie ma zastrzeżeń do wymagań, jakie mają zostać zamieszczone w uzasadnieniu.

Zdaniem L. Garlickiego³², dopuszczalne jest formułowanie pozakonstytucyjnych wymogów uzasadnienia w Regulaminie Sejmu, co wiąże z brzmieniem art. 112 Konstytucji. Skoro art. 112 Konstytucji RP uprawnia do określenia w Regulaminie Sejmu „sposobów wykonywania” obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, to można też odnieść to do sposobu określania „uprawnień” tych organów, do których zalicza się inicjatywa ustawodawcza. W doktrynie wymogi formalne określające elementy uzasadnienia projektu ustawy wiążą wszystkie podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.

Dlatego też przedstawiciel doktryny³³ postuluje o szczególnie analizowanie projektów ustaw w tym zakresie, a w przypadku braku uzasadnienia albo należytej oceny skutków regulacji, aby Marszałek Sejmu obligatoryjnie odsyłał projekty ustaw, w celu uzupełnienia w określonym terminie braków formalnych. Zgodnie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu

²⁹ Wyrok z 19.4.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

³⁰ L. Garlicki, *Uwagi do art. 118*, s. 22.

³¹ S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 76. i 173.

³² L. Garlicki, *Uwagi do art. 118*.

³³ M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, s. 288.

może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2–3a. Postulat ten dotyczy zarówno wszystkich rządowych projektów ustaw, jak i ustaw kierowanych do Sejmu przez pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.

2. REGULACJE DOTYCZĄCE SKUTKÓW FINANSOWYCH DLA WYKONANIA USTAWY W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Problematyka rozwiązań w zakresie określania skutków finansowych dla wykonania ustaw jest mało dostrzegalna w konstytucjach państw Unii Europejskiej.

Wykorzystując analizę³⁴ porównawczą art. 118 Konstytucji RP z uregulowaniami w innych państwach Unii Europejskiej, należy zauważyć, po pierwsze, że konstytucje państw Unii Europejskiej w zasadzie nie określają wymogów formalnych dla projektów ustaw. Po drugie, nie określają wymogu formalnego dotyczącego skutków finansowych wykonania ustaw. Jedynie dwie Konstytucje, tj. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r.³⁵ oraz Konstytucja Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r.³⁶, odnoszą się do wymogów formalnych uzasadnienia. Konstytucja Grecji określa w art. 74 ust. 1, że każdy projekt ustawy powinien obowiązkowo zawierać uzasadnienie; przed jego wniesieniem do Izby Deputowanych, obradującej na posiedzeniu plenarnym lub w Sekcji, może on zostać przekazany, w celu opracowania pod względem legislacyjnym, obsłudze naukowej, o której mowa w art. 65 ust. 5, po jej utworzeniu, zgodnie z postanowieniami Regulaminu Izby Deputowanych. Z kolei w art. 73 ust. 3 określa, że żaden projekt ustawy, żadna poprawka ani dodatkowe postanowienie wniesione do Izby Deputowanych³⁷ nie może zostać poddane pod dyskusję, jeżeli pociągałoby za sobą nakłady pieniężne ze strony państwa, samorządów terytorialnych lub innych publicznych osób prawnych, wydatki lub zmniejszenie ich dochodów lub majątku, związane z koniecznością wypłaty uposażeń lub świadczeń, lub zapewnieniem komukolwiek korzyści materialnych.

Natomiast Konstytucja Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r.³⁸ wskazuje inne wymogi formalne dla projektu ustawy³⁹, polegające na przedstawi-

³⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 53.

³⁵ Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. (tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/> [dostęp: 1.02.2025].

³⁶ Konstytucja Królestwa Szwecji (tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/> [dostęp: 1.02.2025].

³⁷ Zgodnie z art. 73 ust. 1 Konstytucji Greckiej z dnia 9 czerwca 1975 r. prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Izbie Deputowanych i rządowi.

³⁸ Konstytucja Królestwa Szwecji (tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski).

³⁹ Opinię Rady ds. Prawa należy uzyskać przed podjęciem przez Riksdag decyzji w sprawie Aktu o Wolności Druku, ustawy dotyczącej ograniczenia wolności druku lub odpowiednich

niu opinii Rady ds. Prawa (art. 18). Opinia Rady określa: 1) czy projekt jest zgodny z prawami fundamentalnymi i zasadami porządku prawnego; 2) czy przepisy projektu są wewnętrznie spójne; 3) czy projekt pozostaje w zgodzie z wymogami pewności prawa; 4) czy konstrukcja projektu pozwoli na osiągnięcie celów zakładanych przez ustawę; 5) jakie problemy mogą się pojawić przy stosowaniu ustawy.

Z kolei Konstytucja Cypru⁴⁰ z 1960 r. określa, że inicjatywa ustawodawcza w tym państwie przysługuje deputowanym i ministrom. Oznacza to, że deputowani nie mogą zgłaszać projektów ustaw przewidujących zwiększenie wydatków budżetowych (art. 80). Podobne regulacje, dotyczące braku możliwości zgłaszania projektów ustaw przewidujących zwiększenie wydatków budżetowych, określa również Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.⁴¹ Zgodnie z art. 167 ust. 2, deputowani, kluby parlamentarne, Zgromadzenia Ustawodawcze regionów autonomicznych oraz grupy obywateli posiadających prawo wybierania nie mogą przedstawiać projektów ustaw, propozycji ustaw lub propozycji poprawek, które pociągnęłyby za sobą w danym roku budżetowym wzrost wydatków lub zmniejszenie dochodów państwa przewidzianych w budżecie. Należy zauważyć, że wskazane powyżej regulacje w konstytucjach Cypru i Portugalii wprowadzają nie określają wymogów formalnych, ale określają kryterium finansowania projektów ustaw, które, wydaje się, wymusza na podmiotach mających inicjatywę ustawodawczą dokonanie analizy wpływu wykonywania projektów ustaw na stan finansów publicznych. Podmioty mające inicjatywę ustawodawczą nie mogą przedstawiać projektów ustaw, które pociągnęłyby za sobą w danym roku budżetowym wzrost wydatków lub zmniejszenie dochodów państwa przewidzianych w budżecie.

wolności odnoszących się do działalności radia, telewizji i podobnych środków przekazu, jak również innych technicznych nośników przekazu, a także ustawy ograniczającej dostęp do dokumentów publicznych, ustawy przewidzianej w § 3 ust. 2, § 12 ust. 1, § 17–19 i § 22 ust. 2 rozdz. 2 lub ustawy zmieniającej bądź uchylającej powyższe ustawy, ustaw o podatku gminnym, ustaw określonych w § 2 lub § 3 lub ustawy przewidzianej w rozdz. 11, jeżeli ustawa taka pozostaje istotna z punktu widzenia jednostki bądź społeczeństwa. Przepisów powyższych nie stosuje się, jeżeli zasięgnięcie opinii Rady ds. Prawa nie jest niezbędne ze względu na naturę sprawy lub gdy w znacznym stopniu opóźniłoby postępowanie ustawodawcze. Proponując uchwalenie ustawy przewidzianej w zd. 1 niniejszego ustępu bez zasięgnięcia opinii Rady ds. Prawa, Rząd powinien jednocześnie podać Riksdagowi powody takiego postępowania.

⁴⁰ Konstytucja Republiki Cypru z dnia 16 sierpnia 1960 r. (tłum. L. Akritidis i P. Akritidis), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf> [dostęp: 1.02.2025].

⁴¹ Konstytucja Republiki Portugalskiej (tłum. A. Wojtyczek-Bennand), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf [dostęp: 1.02.2025].

3. REGULACJE REGULAMINOWE DOTYCZĄCE PRZEDSTAWIANIA SKUTKÓW FINANSOWYCH WYKONYWANIA USTAWY

Poza określeniem w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP wymogu formalnego dla projektu ustawy dotyczącego skutków finansowania ustawy, to wymóg ten można odnaleźć wraz z pewnymi elementami w Regulaminie Sejmu, Regulaminie Senatu, RpRM (w przypadku rządowych projektów ustaw), które odnoszą się do wskazanych wyżej regulacji regulaminowych.

Ze względu na to, że przedmiotem tego artykułu jest przedstawienie regulacji regulaminowych oraz ich oceny z perspektywy praktyki realizowania konstytucyjnego wymogu formalnego określonego w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP dotyczącego przedstawiania do projektów ustaw skutków finansowych ich wykonania, to analizując regulacje regulaminowe, należy się odnieść przede wszystkim do regulacji dotyczących tych skutków.

Odwołując się do przedstawienia skutków regulacji wykonania ustawy, niezależnie od tego, jakiego projektu ustawy one dotyczą, to skutki regulacji – zarówno te, o których mowa w Regulaminie Sejmu, Regulaminie Senatu, jak i te, o których mowa w RpRM – powinny być narzędziami pozwalającymi na zidentyfikowanie konsekwencji regulacji prawnych zgodnie z najlepszą wiedzą fachową.

Należy przypomnieć, co wielokrotnie przedstawiciele doktryny⁴² czynili, że ocena skutków regulacji (zwana dalej OSR) została zaklasyfikowana do dziedziny nauki określonej pojęciem „prawo i ekonomia”. Dlatego też w tej metodzie badań wykorzystuje się narzędzia stosowane w ekonomii. Narzędzia ekonomiczne wzbogacają naukę prawa o zastosowanie metod ekonomii do analizy efektów norm prawnych, przede wszystkim zasady efektywności. Opisuując główne problemy metodologiczne, wskazuje się, że w ekonomicznej analizie prawa potrzebne jest pełniejsze uwzględnianie społecznego kontekstu działalności gospodarczej. W. Szpringer i W. Rogowski⁴³ uzasadniają to tym, że ekonomiczna analiza prawa przyczynia się do poznania złożonych zagadnień regulacyjnych oraz szerokiego zastosowania narzędzi mikroekonomii, które są punktem wyjścia do badania prawa. Ekonomiczną analizę prawa nazywają oni „mikroekonomią stosowaną”. I tak dorobek ekonomicznej analizy prawa jest wykorzystywany do badania, z zastosowaniem metody ekonomicznej, skutków rozwiązań prawnych przed wprowadzeniem regulacji (*ex ante*) oraz po wprowadzeniu tych regulacji (*ex post*).

⁴² Zob. W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków regulacji*, [w:] *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007, s. 31; M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, s. 63–71.

⁴³ Zob. W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków regulacji*, [w:] *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007, s. 13.

W świetle powyższego można zauważyć, że OSR jest ważnym narzędziem przy ustaleniu przewidywanych konsekwencji przyjętych rozwiązań w zakresie społecznym, gospodarczym, prawnym i finansowym. Przy czym główną cechą OSR jest koncentracja na ocenie kosztów i korzyści wynikających z regulacji⁴⁴.

Analizując w pierwszej kolejności przepisy Regulaminu Sejmu w zakresie przedstawiania w uzasadnieniu projektów skutków finansowych, można dostrzec, że art. 34 ust. 2 pkt 4 w zasadzie powtarza konstytucyjny wymóg formalny dotyczący wskazania skutków finansowych wykonania ustawy. Podobnie uważa P. Chybalski, twierdząc, iż „wydaje się, że pojęcie to w pełni odpowiada omawianemu pojęciu konstytucyjnemu”⁴⁵.

Trzeba również wskazać, że oprócz tego, iż Regulamin Sejmu powtarza konstytucyjny wymóg formalny dotyczący wskazania skutków finansowych wykonania ustawy, to uzupełnia go jeszcze o dodatkowe elementy. Tymi dodatkowymi elementami uzasadnienia projektu ustawy, będącymi deklaracją skutków regulacji, które wnioskodawca powinien przedstawić są: skutki prawne, w tym różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, skutki społeczne, gospodarcze, źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁴⁶. Z kolei uzasadnienie projektu ustawy zawierającej przepisy regulacyjne lub przepisy określające wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴⁷ powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 50f ust. 1 tej ustawy.

Odnosząc się do wymogu formalnego dla projektu ustawy dotyczącego skutków jej finansowania, winno się wskazać, że jeden z elementów skutków regulacji określony w Regulaminie Sejmu doprecyzowuje ten wymóg konstytucyjny. Określając, że wymagane jest przedstawienie źródeł finansowania, jeżeli ocena skutków regulacji dokonana w zakresie skutków finansowania wskaże, że regulacje pociągną za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu). Oznacza to, że jeżeli skutki finansowe nie obciążają budżetu

⁴⁴ M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, s. 63–71.

⁴⁵ P. Chybalski, *Uwagi do art. 118*, s. 479.

⁴⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 236, 1222 i 1871.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 334.

państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego, to wnioskodawca, wskazując skutki finansowe wykonania ustawy, nie określa źródeł finansowania. Wydaje się, że element ten potwierdza szeroko rozumiane pojęcie skutków finansowych, co oznacza „nieograniczenie ich wyłącznie do przewidywanych kosztów wykonania ustawy”⁴⁸.

Wskazane powyżej skutki regulacji w przypadku poselskiego projektu ustawy, określane jako deklarowane skutki regulacji (zwane dalej DSR), przedstawia się w uzasadnieniu tego projektu na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu. Wzór formularza jest udostępniany w Systemie Informacyjnym Sejmu pt. „Deklarowane Skutki Regulacji” (art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu). Należy wskazać, że tytuł formularza „Deklarowane Skutki Regulacji” różni się od określonego w RpRM tytułu części uzasadnienia dotyczącego oceny skutków regulacji OSR, która również jest opracowana na formularzu.

Przedstawienie uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy na formularzu DSR jest *novum* regulacyjnym⁴⁹, które powinno doprowadzić do ujednolicenia zakresu i sposobu przedstawiania przez posłów (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa) skutków proponowanych przez nich regulacji ustawowych. Wydaje się także, że sporządzanie na formularzu uzasadnienia przedstawiającego skutki regulacji z jednej strony powinno ułatwić posłom analizę proponowanych regulacji, zaś z drugiej strony powinno również zdyscyplinować posłów do jego prawidłowego wypełnienia. Należy wskazać, że opracowanie na formularzu uzasadnienia przedstawiającego skutki regulacji podlega opinii, którą sporządza Kancelaria Sejmu. Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo projektu wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP zarządza sporządzenie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy (art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu). W tym celu w Kancelarii Sejmu utworzono Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które sporządza opinie w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego poselskiego projektu ustawy, jak i obywatelskiego projektu ustawy.

Mimo że wymóg wskazania skutków regulacji w uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawia się na formularzu DSR i dotyczy tylko posłów, to wzór formularza, który jest udostępniany w Systemie Informacyjnym Sejmu, może być wsparciem dla prezydenckich, senackich i obywatelskich projektów ustaw.

⁴⁸ P. Chybalski, *Uwagi do art. 118*, s. 479.

⁴⁹ Przepis art. 34 ust. 3a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 751).

Należy zauważyć, że w art. 77 Regulaminu Senatu⁵⁰ pomimo określenia wymogów formalnych dla senackich projektów ustaw, w zasadzie tożsamy z wymogami formalnymi określonymi w Regulaminie Sejmu, brak jest regulacji odpowiadających wzorom formularzy DSR czy OSR.

Odnosząc się z kolei do rządowych projektów ustaw, trzeba wskazać, że wymóg wskazania skutków regulacji w uzasadnieniu do projektu ustawy, sporządzanych na formularzu, określa RpRM (§ 28 ust. 4 RpRM).

Wymogi formalne dotyczące skutków regulacji rządowych projektów ustaw określone w RpRM mają znacznie szerszy katalog niż katalog wymogów formalnych dla projektów ustaw przekazanych do Sejmu przez pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Dodatkowo wymogom tym towarzyszy mocne sformalizowanie⁵¹.

Zgodnie z RpRM, wymogi te umieszcza się w odrębnej części uzasadnienia projektu ustawy, którą stanowi OSR⁵², a która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Należy zaznaczyć, że oceny skutków społeczno-gospodarczych dokonuje się w ramach oceny wpływu⁵³, zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Ocena wpływu jest procesem analitycznym wspomagającym podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych przez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. Organem dokonującym oceny skutków społeczno-gospodarczych jest koordynator OSR, chyba że nie zostanie wyznaczony, wtedy jego zadania wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 29 ust. 1 RpRM).

W praktyce⁵⁴ oceny wpływu dokonuje się w oparciu o wytyczne, które nie są wykorzystywane jako narzędzie do przeprowadzenia Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Pracownicy ministerstw nie stosują wytycznych albo stosują je w ograniczonym

⁵⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r., poz. 10, z późn. zm.).

⁵¹ M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, s. 56.

⁵² § 28 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).

⁵³ *Wytyczne do przeprowadzenia Oceny wpływu oraz Konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* – dokument został opracowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w 2015 r. i został przyjęty przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r. w celu wsparcia osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa w ramach jednego z elementów realizujących Program „Lepsze Regulacje 2015” oraz § 24 ust. 3 i § 36 ust. 1 RpRM.

⁵⁴ NIK. *Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny wpływu w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego*, 2018, s. 15.

zakresie. Zdarza się również, że część pracowników ministerstw nie wie o ich istnieniu.

Zgodnie z § 28 ust. 2 RpRM, OSR zawiera w szczególności: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych; informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków; przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, b) rynek pracy, c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, d) sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych; wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Poza tym OSR projektu aktu normatywnego, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zawiera wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a także zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Jak już wskazano, z uwagi na to, że przedmiotem tego artykułu jest przedstawienie regulacji oraz jej ocena z perspektywy praktyki realizowania konstytucyjnego wymogu formalnego określonego w art. 118 ust. 3 Konstytucji RP dotyczącego przedstawiania do projektów ustaw skutków finansowych ich wykonania, należałoby odnieść się do elementów wymogów formalnych dla rządowego projektu ustawy umieszczonych w OSR odnoszących się do jej skutków finansowych.

Pomimo że § 28 RpRM nie posługuje się pojęciem konstytucyjnym „skutki finansowe” wykonania ustawy, to wydaje się, że określenie w OSR wpływu projektu na sektor finansów publicznych wraz z elementami do realizacji tego wymogu jest spójne z wymogiem formalnym określonym w Konstytucji RP.

Jak można zauważyć, szczegółowy katalog wymogów formalnych dla uzasadnienia projektu ustawy określony w RpRM zawiera elementy, które powinny być pomocne w przedstawieniu skutków finansowych jej wykonania.

Elementami składającymi się na wymóg określenia wpływu na sektor finansów publicznych są: budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych; wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Analizując określony w RpRM wymóg dotyczący wpływu projektu na sektor finansów publicznych wraz z przedstawionymi elementami do realizacji tego wymogu, należałoby kolejny raz potwierdzać szeroko rozumiane pojęcia skutków finansowych, bowiem odniesienie się do elementów składających się na ten wymóg oznacza nie tylko nieograniczenie ich do przewidywanych kosztów wykonania ustawy, ale także dotyczy wydatków, przychodów oraz spodziewanych przychodów zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej.

Odnosząc się do przedstawiania skutków finansowych wykonania ustawy, trzeba zauważyć, że oprócz oceny skutków finansowych wykonania ustawy, na etapie przekazania do Sejmu projektu ustawy, również w przypadku, gdy zgłoszono poprawki do projektów ustaw, to Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian (art. 42 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Przepis ten ma charakter fakultatywny, co nie oznacza, że w przypadku zgłoszonych poprawek Marszałek Sejmu zwróci się o uzupełnienie między innymi skutków finansowych proponowanych regulacji. Z przeprowadzonych badań⁵⁵ rządowych projektów ustaw wynika, że Marszałek Sejmu nie zwracał projektu ustawy w związku z wniesionymi poprawkami, w celu uzupełnienia między innymi skutków finansowych proponowanych regulacji. Dlatego też postuluje⁵⁶ się, aby w razie zgłoszenia poprawek do projektu ustawy powinno być obligatoryjnym przedstawienie nowej OSR, w tym skutków finansowych. Postulat ten dotyczy również wszystkich projektów ustaw.

⁵⁵ M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, cz. 2.

⁵⁶ M. Wróblewska, op. cit., s. 289.

4. PRAKTYKA W ZAKRESIE PRZEDSTAWIANIA SKUTKÓW FINANSOWYCH WYKONYWANIA USTAWY NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH

W tej części artykułu został uwzględniony aspekt praktyczny stosowania regulacji w zakresie wykonania wymogu formalnego dotyczącego określenia skutków finansowych wykonania ustawy przez posłów i Radę Ministrów. W szczególności określania w formularzach DSR oraz OSR skutków finansowych wykonania ustawy.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do formularza DSR określonego w Regulaminie Sejmu, przy dokonywaniu analizy⁵⁷ umieszczonych na stronie Sejmu poselskich projektów ustaw wraz z uzasadnieniami, którym nadano numer druku sejmowego, można zauważyć, że od wejścia w życie, tj. od dnia 31 sierpnia 2024 r., uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (kiedy to dodano przepisy dotyczące przedstawiania na formularzu DSR) na podstawie pierwszych 37 poselskich projektów ustaw posłowie dołączyli formularze DSR. Również we wszystkich formularzach zawarto informację o skutkach finansowych wykonania ustawy. Informacje te były przedstawione przez posłów na różnym poziomie szczegółowości. Przeważnie cechowały się dużą ogólnością. Niekiedy DSR wskazywał, że wpływ regulacji na budżety jest trudny do oszacowania (3). W innym przypadku w DSR znajdowała się jedynie informacja o braku wpływu na te budżety (11). Tym samym nie przedstawiano źródeł finansowania. Przyjmując do wiadomości, że niektóre analizowane projekty ustaw nie mają wpływu na budżet państwa (informacje w DSR wnioskodawcy projektu), trzeba również przyjąć, że nie ma podstaw do określania źródeł finansowania, a tym samym wymóg formalny w tym zakresie należy uznać za spełniony. Poza tym dostrzeżono brak spójności między określeniem przewidywanych skutków finansowych proponowanych regulacji a źródłami finansowania, jeżeli projekt ustawy pociągał za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (1).

Tak przedstawione informacje o przewidywalnych skutkach finansowych projektowanych rozwiązań wydają się trudne do oceny, tym bardziej że Prezydium Sejmu, określając wzór formularza⁵⁸, wskazało wymagane elementy⁵⁹, które należy uwzględnić, przedstawiając przewidywane skutki fi-

⁵⁷ Dokonując badania materiałów źródłowych, korzystano ze stron sejmowych, <https://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 10.02.2025].

⁵⁸ Uchwała nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wzoru formularza, na którym przedstawia się deklarowane skutki regulacji poselskiego projektu ustawy.

⁵⁹ Określając przewidywane skutki finansowe wykonania ustaw, należy wskazać: a) podmioty (w tym grupy lub zbiorowości), na które wpływa projekt, w tym w szczególności podmioty

nansowe projektowanych rozwiązań (pkt 6 DRS). Jak pokazały dotychczasowe doświadczenia, w większości formularzy DSR nie zostały całościowo przedstawione wymagane elementy. Żaden formularz poselskiego projektu, informując o braku wpływu na budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego, nie wskazał źródeł danych, metodyk i założeń przyjętych do obliczeń. Należy również wspomnieć, że w sytuacji, gdy wnioskodawca przedstawiał skutki finansowe proponowanych rozwiązań, to przeważnie nie wskazywał źródeł danych, metodyki założeń przyjętych do obliczeń, także elementy określone przez Prezydium Sejmu postowie przedstawiali na dużym poziomie ogólności. W zasadzie jedynie w trzech przypadkach określono źródła danych, metodykę i założenia przyjęte do obliczeń.

Z kolei odnosząc się do OSR rządowych projektów ustaw, wykorzystując badania OSR przeprowadzone przez M. Wróblewską⁶⁰ dotyczące 18 rządowych projektów ustaw, którym rząd nadał klauzulę pilności, należy wskazać, że do projektów ustaw dołączano formularze OSR, jeżeli wymóg taki wynikał z RpRM. Podobnie jak w przypadku DSR również OSR do rządowych projektów ustaw cechowały się często dużą ogólnością⁶¹.

Podobnie jak w przypadku formularzy DSR do poselskich projektów ustaw, również OSR do rządowych projektów ustaw, wskazując informacje o braku wpływu na budżety państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego, nie zamieszczały żadnych wyjaśnień w tym zakresie.

Poza tym, przeprowadzając badania, dostrzeżono brak spójności⁶² między analizowanymi elementami OSR. Przykładem takim jest OSR wskazana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 101). Podczas analizy tego projektu zauważono brak spójności między pkt 1 OSR (dotyczącym podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustaw) a pkt 6 OSR (dotyczącym wskaźników źródeł finansowania). Z pkt 1 wynika, że regulacje będą oddziaływać na budżet państwa, z kolei pkt 6 określa, że projekt nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń budżetu państwa.

sektora finansów publicznych, b) liczebność grupy wskazanych podmiotów (w tym grup lub zbiorowości), c) wpływ projektów na wskazane podmioty (w tym grupy lub zbiorowości), uwzględniając ujęcie niepieniężne/niemierzalne, d) kwotowo (w mln zł) wpływ na dochody i wydatki podmiotów, których dotyczy projekt, w tym, w przypadku wpływ na podmioty sektora finansów publicznych, wpływ na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast gdy projekt wpływa na inne niż budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego jednostki sektora finansów publicznych utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, należy wskazać te jednostki lub ich grupy oraz określić kwotowo wpływ na ich dochody/przychody oraz wydatki/koszty (w mln zł).

⁶⁰ M. Wróblewska, *Pilny projekt...*, cz. 2.

⁶¹ Ibidem, s. 266.

⁶² Ibidem.

Wskazano ponadto, że w jednym formularzu OSR dołączonym do rządowego projektu ustawy, tj. w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, w żaden sposób nie odniesiono się do wymogu dotyczącego przedstawienia skutków finansowych (w OSR sporządzonej na formularzu w opisie tego wymogu brak jest informacji).

Przedstawiona powyżej praktyka realizowania wymogu formalnego dotyczącego skutków finansowych wykonania ustaw nie pozwala ocenić, jakie narzędzia analityczne wykorzystano w celu zidentyfikowania konsekwencji regulacji prawnych, gdy nie wskazano – informując o skutkach finansowych wykonania ustawy źródeł danych – metodyk i założeń przyjętych do obliczeń.

5. WNIOSKI

Przeprowadzona analiza wymogu dotyczącego określenia skutków finansowych pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, w świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest jedynym wymogiem konstytucyjnym, którego niewykonanie wiąże się z zarzutem niekonstytucyjności.

Po drugie, dopiero Konstytucja RP wymóg ten określiła po raz pierwszy dla wszystkich podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą.

Po trzecie, analizując konstytucje Unii Europejskiej w zakresie określania wymogu formalnego dotyczącego skutków finansowych wykonania ustaw, zauważono, że obok Konstytucji RP tylko dwie Konstytucje, tj. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r.⁶³ oraz Konstytucja Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r.⁶⁴, odnoszą się jedynie do wymogów formalnych uzasadnienia, bez wskazania skutków finansowych. Natomiast zarówno Konstytucja Cypru⁶⁵ z 1960 r., jak i Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.⁶⁶ nie określają skutków finansowych wykonania ustawy, ale ograniczają możliwość zgłaszania projektów ustaw, jeżeli przewidują zwiększenie wydatków budżetowych.

⁶³ Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. (tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/> [dostęp: 1.02.2025].

⁶⁴ Konstytucja Królestwa Szwecji (tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/> [dostęp: 1.02.2025].

⁶⁵ Konstytucja Republiki Cypru z dnia 16 sierpnia 1960 r.

⁶⁶ Konstytucja Republiki Portugalskiej (tłum. A. Wojtyczek-Bennand), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf [dostęp: 1.02.2025].

Po czwarte, tak jak już wskazywano, skutki finansowe wykonania ustawy uszczegóławiają regulaminy (Regulamin Sejmu, Regulamin Senatu oraz RpRM), które w przypadku Regulaminu Sejmu i RpRM określają dodatkowe elementy do przedstawienia skutków finansowych wykonywania ustaw, co należy uznać za dopuszczalne.

Po piąte, na szczególną uwagę zasługuje *novum* regulacyjne określone w Regulaminie Sejmu dotyczące przedstawienia uzasadnienia jedynie do poselskiego projektu ustawy na formularzu DSR. Wydaje się, że przedstawienie DSR na formularzu opracowanym przez Prezydium Sejmu, które zawiera wskazówki do jego opracowania, powinno doprowadzić do ujednolicenia zakresu i sposobu przedstawiania przez posłów (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa) skutków finansowych proponowanych przez nich regulacji ustawowych.

Mimo że wymóg wskazania skutków regulacji w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy trzeba przedstawić na formularzu DSR i dotyczy tylko posłów, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby był on wsparciem dla prezydenckich, senackich i obywatelskich projektów ustaw, dla których nie określono formularza DSR czy OSR.

Ważnym jest również to, że przedstawiona przez posłów na formularzu DSR, jak i załączona ocena skutków regulacji do obywatelskiego projektu ustawy jest przedmiotem opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy (art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu). W tym celu, jak już wskazano, w Kancelarii Sejmu utworzono Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które sporządza taką opinię do DSR, jak i do oceny skutków regulacji obywatelskiego projektu ustawy.

Na podstawie przeprowadzonych badań⁶⁷ własnych w zakresie przedstawiania na formularzu DSR skutków finansowych wykonania ustawy (poselski projekt ustaw) wskazano, że do wszystkich poselskich projektów dołączono opracowane na formularzu DSR, natomiast przedstawione skutki finansowe wykonywania ustawy są na różnym poziomie szczegółowości.

Niejasne jest, jakie narzędzia analityczne wykorzystano w przedstawieniu tych skutków finansowych, w sytuacji, gdy – informując o skutkach finansowych wykonania ustawy – nie wskazano źródeł danych, metodyk i założeń przyjętych do obliczeń. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy wskazano w DSR jedynie informację o braku wpływu regulacji na budżety.

Podobne wnioski należy sformułować w zakresie przedstawiania skutków finansowych dla rządowych projektów ustaw, które również, co do zasady, opracowywano na formularzu OSR w czasie, od kiedy wymóg ten określił RpRM. Podobnie jak w przypadku przedstawianych przez posłów skutków

⁶⁷ Badanie przeprowadzone przez M. Wróblewską.

finansowych wykonania ustawy, dostrzec można, że Rada Ministrów przedstawiała skutki finansowe wykonania ustawy na różnym poziomie szczegółowości, przeważnie cechowały się one dużą ogólnością oraz były wewnętrznie sprzeczne, mimo że władza wykonawcza posiada odpowiednią wiedzę i narzędzia pozwalające na dokonanie analizy, których nie mają postowie.

Takim narzędziem do przedstawienia OSR do rządowych projektów ustaw jest ocena wpływu dokonana zgodnie z wytycznymi, o których mowa w § 24 ust. 3 RpRM. Jednak, jak już wskazano, w zasadzie nie jest w praktyce wykorzystywana jako narzędzie pomocnicze do przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu tworzenia prawa.

Dlatego też, o ile wydaje się, że można usprawiedliwić w pewnym zakresie taki sposób przedstawienia przez postów skutków finansowych wykonywania ustawy (badania na podstawie 37 formularzy DSR), gdzie postowie mogą mieć przede wszystkim utrudniony dostęp do źródeł danych oraz brak dostatecznej wiedzy, to trudno usprawiedliwić niekiedy podobnie przedstawiane skutki finansowe wykonywania ustawy przez Radę Ministrów.

Przyczyną takiego stanu, gdzie skutki finansowe wykonywania ustaw cechują się dużą ogólnością oraz wewnętrzną sprzecznością, wydaje się przede wszystkim – w przypadku rządowych projektów ustaw – niedostateczne korzystanie z wytycznych służących ocenie wpływu, natomiast w przypadku poselskich projektów ustaw utrudniony dostęp do źródeł danych, a także brak dostatecznej wiedzy postów.

Tym samym trzeba w pierwszej kolejności rozważyć wypracowanie takiej praktyki, dzięki której stosować się będzie wytyczne, jako narzędzie pomocnicze zarówno do DSR, jak i OSR, co niewątpliwie ułatwiłyby realizację tego konstytucyjnego wymogu. Natomiast w dalszej kolejności rozszerzenie tej praktyki na pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą, przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie.

Dodatkowo należałoby rozważyć możliwość stworzenia z pomocą sztucznej inteligencji (AI) takich narzędzi, które ułatwiłyby dostęp, w szczególności do źródeł danych i metodyk przyjętych do obliczeń przy tworzeniu DRS czy OSR.

Wydaje się, że obecnie realizacja tego konstytucyjnego wymogu – będąca ważnym elementem w procesie tworzenia prawa – jest w istocie problematycznym obowiązkiem dla podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą. Wypracowanie praktyki dokonywania oceny wpływu oraz wprowadzenie narzędzi z wykorzystaniem sztucznej inteligencji (AI) powinno przyczynić się do rzetelnego przedstawienia skutków finansowych, a tym samym do prawidłowego tworzenia prawa.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Chmaj A., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 115, 118, 119*, Warszawa 2022.
- Chybalski P., *Uwagi do art. 118, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, t. 2: Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Chybalski P., *Uwagi z do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1–7, [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Uwagi do art. 32 oraz do art. 34 ust. 1–7, [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Uwagi do Rozdziału IV „Sejm i Senat” i artykułu 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2001.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Mistyga M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Radziejewicz P., *Uwagi do art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Repel J., *Uwagi do art. 118, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2.
- Szmyt A., *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej, [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Szpringer W., Rogowski W., *Ocena skutków, [w:] Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007.
- Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 255.
- Wronkowska S., *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.
- Wróblewska M., *Pilny projekt ustaw w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024.
- Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2000.
- Zubik M., *Problem deficytu budżetowego w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 334).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r., poz. 236, 1222 i 1871).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r., poz. 10, z późn. zm.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 751).
- Uchwała nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wzoru formularza, na którym przedstawia się deklarowane skutki regulacji poselskiego projektu ustawy.
- Uchwała nr 190 Rad Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., poz. 908 z późn. zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z 11.3.2015 r., P 4/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 31.
Wyrok TK z 23 lutego 1999 r. K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.
Wyrok TK z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.
Wyrok TK z 24.3.2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

STRONY INTERNETOWE

Konstytucja Królestwa Szwecji (tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/> [dostęp: 1.02.2025].
Konstytucja Królestwa Szwecji (tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/> [dostęp: 1.02.2025].
Konstytucja Republiki Cypru (tłum. L. Akritidis i P. Akritidis) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf> [dostęp: 1.02.2025].
Konstytucja Republiki Portugalskiej (tłum. A. Wojtyczek-Bennand), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia-pol010811.pdf> [dostęp: 1.02.2025].
Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. (tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk), <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/> [dostęp: 1.02.2025].
<https://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 10.02.2025].

**FINANCIAL CONSEQUENCES OF THE IMPLEMENTATION OF THE ACT –
SELECTED ISSUES****ABSTRACT**

The aim of this article is to attempt to present and evaluate legal regulations in the Polish legal system from the perspective of the practice of implementing the constitutional formal requirement regarding the presentation of financial consequences of their implementation in bills. The obligation to present the financial consequences of the implementation of the Act is specified in Article 118(3) of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (hereinafter referred to as the Constitution of the Republic of Poland), which entered into force on 17 October 1997. Pursuant to Article 118(3) of the Constitution of the Republic of Poland, when submitting a bill to the Sejm, applicants present the financial consequences of its implementation. The constitutional formal requirement to submit to the Sejm a bill presenting the financial consequences of its implementation is the only formal requirement for bills set out in the Constitution of the Republic of Poland. This requirement is defined in the Constitution of the Republic of Poland in a general way. However, they are specifically defined by the Rules of Procedure of the Sejm, the Rules of Procedure of the Senate and the Rules of Procedure of the Council of Ministers (referred to as: RpRM).

Keywords: Financial consequences, draft law, justification, regulatory impact assessment.