

Załącznik do uchwały nr ... Rady
Ministrów z dnia ... (M.P. poz. ...)

Program regulacyjny na lata 2026-2028

[Projekt z dnia 14.01.2026 r.]

Styczeń 2026

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
1. Podstawowe informacje o Programie	4
2. Znaczenie Programu w kontekście polskiej gospodarki	4
3. Geneza Programu	5
4. Program i inne dokumenty strategiczne	6
5. Cel i zakres Programu	7
6. Adresaci i beneficjenci Programu	7
II. Obszar 1. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych	9
Priorytet 1 – Dalsze działania deregulacyjne	10
Działanie 1.1. Deregulacja jako stały mechanizm rządowy	11
Działanie 1.2. Systemowe zmiany deregulacyjne	11
Działanie 1.3. Kontynuacja działań deregulacyjnych o charakterze punktowym przez ministerstwa	11
Priorytet 2 – Upowszechnianie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych ...	16
Działanie 2.1. Rozwój metodyki szacowania kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych i budowa wspólnoty praktyków	16
Działanie 2.2. Monitoring stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych	17
Priorytet 3 – Ograniczenie obciążeń poprzez stosowanie zasady „domyślnie cyfrowo” ...	17
Działanie 3.1. Nowe narzędzia cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli	18
Priorytet 4 – Przeciwdziałanie implementacji zwiększającej obciążenia regulacyjne	20
Działanie 4.1. Przygotowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE	21
III. Obszar 2. System ewaluacji prawa	23
Priorytet 1 – Podnoszenie jakości oceny wpływu	25
Działanie 1.1. Przygotowanie nowych formularzy oceny wpływu regulacji	26
Działanie 1.2. Aktualizacja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego	26
Działanie 1.3. Efektywne zaangażowanie interesariuszy w proces legislacyjny, w tym w ocenę funkcjonowania aktów normatywnych	28
Działanie 1.4. Obowiązkowe konsultacje projektów ocen funkcjonowania aktów normatywnych	29
Działanie 1.5. Ewaluacja wieloletnich przepisów dotyczących działalności gospodarczej	29
Działanie 1.6. Przegląd w sektorach i testy prawa w rzeczywistości z inicjatywy własnej resortów	30
Działanie 1.7. Rozwój narzędzi do monitorowania ewaluacji	31
Priorytet 2 – Usprawnienie przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych wynikającego z ustawy Prawo przedsiębiorców	32

Działanie 2.1. Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego”	33
Działanie 2.2. Opracowanie metodyki i narzędzi oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu regulacji na gospodarkę	33
Działanie 2.3. Opracowanie założeń i planu wdrożenia/pilotażu systemu monitorowania obciążeń administracyjnych	34
Działanie 2.4. Wykorzystanie metainformacji do monitorowania systemu prawa gospodarczego	35
Priorytet 3 – Ocena wpływu do projektów europejskich	36
Działanie 3.1. Przygotowanie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE	37
Priorytet 4 – Tworzenie piaskownic regulacyjnych.....	38
Działanie 4.1. Rozwój systemu piaskownic regulacyjnych dla innowacji technologicznych	38
Działanie 4.2. Przygotowanie systemu piaskownic regulacyjnych dla sztucznej inteligencji ...	39
IV. Monitorowanie realizacji programu	40
Wykaz skrótów	41

I. Wprowadzenie

1. Podstawowe informacje o Programie

„Program regulacyjny na lata 2026-2028” (dalej „Program”) realizuje obowiązek wynikający z art. 71a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dalej „Prawo przedsiębiorców”) i stanowi narzędzie polityki regulacyjnej rządu. Jest to pierwszy tego typu dokument, który **określa priorytetowe działania Rady Ministrów w zakresie kształtowania otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej w trzyletniej perspektywie.**

2. Znaczenie Programu w kontekście polskiej gospodarki

Kwestie związane ze zbędnymi obowiązkami regulacyjnymi czy niestabilnością prawa wciąż wskazywane są przez przedsiębiorców jako jedno z istotniejszych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przykładowo, z badania „Bariery w biznesie. Edycja 2025¹” (w ramach International Business Report prowadzonego przez Grant Thornton) wynika, że biurokracja to silna bądź bardzo silna bariera w rozwoju dla ponad połowy ankietowanych firm. Z kolei na podstawie cyklicznego badania Głównego Urzędu Statystycznego „Koniunktura gospodarcza” niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne są wskazywane jako jedna z głównych barier w działalności gospodarczej². Według badania GEM³ (w ramach raportu z badania przedsiębiorczości Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z 2024 r.) zmienność prawa bardzo utrudnia rozwój prowadzonej działalności w opinii 30% przedsiębiorców.

Według Polskiego Instytutu Ekonomicznego⁴, 52% przedsiębiorstw uważa, że mniejsze obciążenia biurokratyczne obniżą koszty prowadzenia działalności, ponieważ obecne wymogi zmuszają firmy, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, do ponoszenia wydatków na księgowość i specjalistyczne oprogramowanie. 48% firm liczy na skrócenie czasu oczekiwania na decyzje administracyjne, co w dynamicznym otoczeniu biznesowym jest kluczowe dla zachowania przewagi konkurencyjnej. Około 40% przedsiębiorstw wskazuje, że deregulacja może zwiększyć konkurencyjność i poprawić warunki inwestowania, co potwierdzają analizy Banku Światowego. 39% firm spodziewa się łatwiejszego dostępu do kredytów, zwłaszcza w branży budowlanej i usługowej, zgodnie z oceną Europejskiego Banku Inwestycyjnego podkreślającego, że złożone procedury utrudniają pozyskiwanie finansowania. Około 40% przedsiębiorców oczekuje,

¹ <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2025/04/Bariery-w-biznesie-2025-BADANIE-Grant-Thornton-17-04-2025.pdf>

² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/koniunktura-gospodarcza-20002025-grudzien-2025,4,104.html>

³ https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/RAPORT-z-badania-GEM---Polski_WCAG-11_10_2024.pdf

⁴ https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/04/Tygodnik-PIE_15-2025.pdf

że mniejsze obciążenia administracyjne zwiększą ich zdolność do szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze. Oczekiwane efekty reform deregulacyjnych potwierdzają analizy OECD wskazujące, że **poprawa jakości regulacji może podnieść tempo wzrostu gospodarczego o 0,5–1 pkt proc. rocznie**.

Mając na uwadze powyższe, należy dążyć do wszelkich starań aby ograniczyć niepotrzebną presję na polskie firmy, która wynika z nieefektywnych przepisów. Poprawa jakości procesu stanowienia prawa i jego monitorowanie, a także ewaluacja obowiązujących aktów normatywnych mogą w znacznym stopniu przyczynić się do eliminacji zbędnych obowiązków i ograniczania wynikających z nich obciążeń.

3. Geneza Programu

Program **jest formą wdrażania rekomendacji OECD w zakresie polityki regulacyjnej i zarządzania**⁵, w których zaleca się m.in. systematyczne prowadzenie przeglądów obowiązujących przepisów oraz przygotowywanie planów ich upraszczania⁶. W ostatnim czasie uproszczenia stały się, obok zasad lepszego stanowienia prawa, które pomagają tworzyć przepisy oparte na dowodach, skuteczne w osiąganiu celów i dostosowane do potrzeb obywateli i przedsiębiorstw, tematem przewodnim w Unii Europejskiej, krajach członkowskich i na forum OECD w kontekście polityki regulacyjnej⁷.

Program **wpisuje się w wyraźny, obserwowany również na arenie międzynarodowej trend upraszczania otoczenia regulacyjnego**. W Unii Europejskiej impuls do intensyfikacji prac deregulacyjnych został nadany wraz z rozpoczęciem polskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r., kiedy to Polska podkreśliła konieczność szybkiego i ambitnego podejścia do uproszczeń prawa. Kierunek ten jest kontynuowany przez kolejne prezydencje. Ważnym przykładem są działania Komisji Europejskiej, która w celu wzmocnienia konkurencyjności unijnej gospodarki prowadzi redukcję obciążeń administracyjnych, przygotowanie nowych pakietów uproszczeń typu Omnibus, testowanie prawodawstwa UE w warunkach skrajnych, weryfikację praktycznego stosowania przepisów, wzmocnienie oceny wpływu regulacji na MŚP i konkurencyjność, inwestycje w dane i narzędzia cyfrowe oraz skuteczniejsze angażowanie interesariuszy.

Polskie **inicjatywy deregulacyjne, które nabrały szczególnego znaczenia i intensyfikacji w 2025 r. dzięki współpracy ze stroną społeczną**⁸, spotkały się z dużym zainteresowaniem Komisji Europejskiej, OECD oraz wielu państw członkowskich

⁵ [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance OECD](#).

⁶ Dokumenty będące odpowiednikami niniejszego Programu funkcjonują w wielu innych krajach. W Holandii występuje: „[Less Pressure With Rules Action Programme](#)”, w Niemczech: „[Fourth Bureaucracy Reduction Act](#)”, w Kanadzie: „[Forward regulatory plan](#)” i „[Red Tape Reduction Action Plan](#)”.

⁷ Co znajduje odzwierciedlenie w postaci nowej inicjatywy pn. „OECD Simplifying for Success”.

⁸ Inicjatywa #SprawdzaMY (<https://sprawdzamy.com/>).

UE i OECD. Z polskiej inicjatywy rozpoczęła się w UE szersza dyskusja nie tylko o uproszczeniach, lecz także o deregulacji rozumianej jako przegląd i (w razie potrzeby) uchylanie lub wycofywanie regulacji, które nie odpowiadają współczesnym potrzebom gospodarczym czy strategicznym.

Polskie działania zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, wyznaczyły kierunek, który zyskuje coraz szersze uznanie i jest naśladowany przez inne państwa. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że podejście oparte na systematycznej redukcji barier przynosi wymierne efekty, a skala zainteresowania potwierdza jego wartość. Dlatego kluczowe jest utrzymanie tempa i kontynuacja tych działań, aby dalej podnosić jakość stanowionego prawa i dzięki temu wzmacniać konkurencyjność gospodarki.

Program **nawiązuje również do zaleceń Rady UE** w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski z 2025⁹, wśród których znalazły się:

- uproszczenie regulacji, usprawnienie narzędzi regulacyjnych i zapewnienie, aby ramy prawne były stabilne i jasne dla sektora biznesu,
- wprowadzenie środków mających ograniczyć obciążenie administracyjne spoczywające na przedsiębiorstwach.

Program **zakłada poprawę w obszarze objętym kontrolą Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą funkcjonowania systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym** w latach 2019-2024¹⁰. Według NIK ocena skutków regulacji *ex ante* i *ex post* nie wspomagała decydentów w podejmowaniu decyzji w wystarczający sposób, a więc nie pełniła funkcji i roli określonej w Regulaminie pracy Rady Ministrów i „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹¹.

4. Program i inne dokumenty strategiczne

Program jest zgodny z innymi krajowymi dokumentami o charakterze strategicznym, w tym ze „Strategią Rozwoju Polski do 2035”, „Strategią Cyfryzacji Państwa do 2035” oraz „Strategią produktywności 2030”. Priorytety określone w Programie są też spójne z „Polityką rozwoju sztucznej inteligencji do 2030 r.”, „Programem otwierania danych na lata 2021-2027” czy „Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”.

⁹ „Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503995.

¹⁰ „Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym. Informacja o wynikach kontroli”, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/24/087/LWA/>.

¹¹ <https://rci.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>.

5. Cel i zakres Programu

Program wpisuje się w realizację celu poprawy otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej. Dokument prezentuje planowane działania rządu dotyczące warunków podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1 Prawa przedsiębiorców, w podziale na określone priorytety w dwóch kluczowych obszarach.

Obszar pierwszy dotyczy zmniejszania obciążeń administracyjnych, które wynikają z nakładanych na przedsiębiorców na mocy przepisów obowiązków informacyjnych, czyli wymogów gromadzenia i dostarczania informacji dla sektora publicznego lub stron trzecich, np. konsumentom¹².

Obszar drugi poświęcono systemowi ewaluacji prawa. Program przewiduje działania na rzecz zwiększenia liczby dokonywanych ocen funkcjonowania aktów normatywnych, poprawy ich jakości i usprawnienia dla całego systemu monitoringu i ewaluacji.

Dokument uwzględnia także wyniki przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych, o którym mowa w art. 70 Prawa przedsiębiorców. Ocena procesu przygotowywania i przekazywania informacji doprowadziła do zidentyfikowania szeregu wyzwań, związanych z oceną funkcjonowania aktów normatywnych, analizą obciążeń administracyjnych i wpływu na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców czy brakiem systemu umożliwiającego stały monitoring i ewaluację prawa. Niniejszy Program jest próbą podjęcia tych kwestii.

6. Adresaci i beneficjenci Programu

Adresatami Programu są organy centralnej administracji publicznej i inne instytucje publiczne biorące udział w procesie legislacyjnym. Szczególną rolę dla Programu pełni minister właściwy do spraw gospodarki, który opracowuje dokument i koordynuje jego realizację¹³.

Beneficjentami programu będą:

- **przedsiębiorcy**, którzy poprzez zmniejszenie wynikających z krajowych regulacji obciążeń administracyjnych, w szczególności związanych z gromadzeniem i dostarczaniem informacji, będą mogli skupić się na rozwoju swojej działalności gospodarczej. Zmniejszenie tych obciążeń pozwoli im również na oszczędność czasu i zasobów, co może przyczynić się do zwiększenia ich konkurencyjności na rynku europejskim i światowym;

¹² Więcej o typologii kosztów regulacyjnych można znaleźć w „Zasadach pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów projektów ustaw”. W ich rozumieniu obciążenia wynikające z przepisów mogą oznaczać koszt finansowy (np. daniny publiczne czy koszty płacowe), koszt administracyjny (np. koszty sporządzania i wysyłania sprawozdań finansowych) i koszt dostosowawczy.

¹³ Art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców.

- **konsumenci oraz ogół społeczeństwa** – również skorzystają na poprawie jakości i efektywności systemu ewaluacji prawa. Dzięki zwiększonej liczbie ocen funkcjonowania aktów normatywnych oraz usprawnieniu monitoringu i ewaluacji, możliwe będzie wprowadzanie bardziej skutecznych regulacji, które będą odpowiadać potrzebom społeczeństwa i gospodarki;
- **instytucje administracji publicznej, w tym administracja rządowa** – dzięki programowi administracja zyska narzędzia do skutecznego prowadzenia polityki gospodarczej oraz monitorowania stopnia jej realizacji. Poprawa systemu oceny wpływu regulacji pozwoli na lepsze rozpoznanie potrzeb i wyzwań stojących przed gospodarką, co umożliwi wdrożenie bardziej skutecznych rozwiązań. Ponadto, redukcja obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców może przyczynić się do zwiększenia ich zaufania do instytucji publicznych i poprawy relacji między biznesem a administracją;
- **parlamentarzyści** – Program zostanie przedstawiony Sejmowi i Senatowi przez Radę Ministrów¹⁴, a w wyniku działań zaplanowanych w Programie, do Parlamentu powinny trafiać projekty ustaw z propozycjami znaczących ułatwień dla adresatów regulacji, wypracowane na podstawie szczegółowych analiz i we współpracy ze stroną społeczną. Parlamentarzystom łatwiej będzie rozpatrywać projekty przygotowane w oparciu o pogłębione analizy i ograniczające nadmierne obciążenia regulacyjne. Dodatkowo, program odpowiada na postulaty sformułowane w Dezyderacie nr 1 Komisji Gospodarki i Rozwoju do Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zmian w systemie stanowienia prawa dotyczącego przedsiębiorców i pracodawców¹⁵;
- **organizacje trzeciego sektora**, zainteresowane polskim systemem prawnym, w tym te, które reprezentują interes przedsiębiorców i biorą udział w konsultacjach publicznych projektów legislacyjnych.

¹⁴ Art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców.

¹⁵ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/gor_d1/\\$file/gor_d1.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/gor_d1/$file/gor_d1.pdf).

II. Obszar 1. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych

Niedostateczna polityka regulacyjna (w obszarze oceny skutków regulacji, ewaluacji, a także w kontekście konsultacji publicznych) powoduje niskie zaufanie do władz publicznych. Zdaniem OECD¹⁶ ten brak zaufania objawia się:

- wyższymi kosztami transakcyjnymi (koszty gromadzenia informacji o rynku, koszty zarządzania i zawierania kontraktów, koszty monitorowania i realizacji kontraktów, a także straty wynikające z nieudanych transakcji i zmarnowanych szans),
- ostrożnością inwestorów krajowych i zagranicznych,
- nieprzestrzeganiem prawa i trudnością w jego egzekwowaniu.

Przedsiębiorcy chcący inwestować w Polsce przyglądają się różnego rodzaju analizom porównawczym. World Competitiveness Ranking ocenia m.in. efektywność działania rządu, w tym otoczenie instytucjonalne (np. przejrzystość polityki rządu, poziom biurokracji) i otoczenie prawne wykonywania działalności gospodarczej (liczbę procedur i dni potrzebnych do założenia działalności gospodarczej, wsparcie dla rozpoczynających działalność gospodarczą)¹⁷. Podobne czynniki brane są pod uwagę przez Global Innovation Index¹⁸. W przypadku pierwszego badania w ostatniej jego edycji Polska plasuje się na 52. miejscu (spadek z 41. w porównaniu z 2024 r.). W drugiej klasyfikacji przyznano Polsce dopiero 39. miejsce (36 wśród 54 gospodarek o wysokim dochodzie).

Zidentyfikowane przez Radę Unii Europejskiej¹⁹ wyzwania dla polskiej gospodarki dotyczą m.in. zmienności i złożoności prawa. Polscy przedsiębiorcy za największe problemy, z którymi borykają się prowadząc swoją działalność gospodarczą uznają: szybkie tempo zmian przepisów (76%), wysokość stawek podatkowych (70%) i złożoność procedur administracyjnych (66%)²⁰. Zgodnie z analizą Europejskiego Banku Centralnego zdecydowana większość polskich przedsiębiorców zatrudnia pracowników

¹⁶ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

¹⁷ IMD World Competitiveness Booklet 2025, <https://issuu.com/docs/bf956b453aef304a97a1639733862172>

¹⁸ Są nimi: stabilność operacyjna dla przedsiębiorstw, skuteczność rządu, jakość regulacji, rządu prawa, stabilność polityki gospodarczej, polityki i kultura przedsiębiorczości, <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/poland/section/economy-profile>

¹⁹ „Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski”, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503995

²⁰ „Businesses' attitudes towards corruption in the EU”, Ipsos European Public Affairs, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3180>.

zajmujących się przestrzeganiem przepisów. Wśród 38% MŚP specjaliści do spraw zgodności stanowią ponad 10% wszystkich zatrudnionych²¹.

Dane te potwierdzają opracowania Głównego Urzędu Statystycznego, według których przedsiębiorcy jako najpoważniejsze podażowe bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej traktują pozapłatowe koszty pracy (71%), obciążenia na rzecz budżetu (70%), a także niejasne, niespójne, niestabilne przepisy prawne (66%)²². Z ostatniego raportu „Barometr prawa” wynika, że w 2024 r. uchwalono 14 tys. stron nowego prawa i jest to najniższy wynik od 2008 r. Zdaniem ekspertów spadek ten nie przekłada się jednak na wyższą ocenę rzetelności procesu legislacyjnego ani jakości przepisów²³.

Powyższe dane wskazują na konieczność dalszego podejmowania działań zmierzających do ograniczania obciążeń regulacyjnych nakładanych na przedsiębiorców, tak aby zmniejszać koszty związane z przestrzeganiem przepisów. Inicjatywy tego typu są zazwyczaj bezkosztowe, a jednocześnie znacząco poprawiają konkurencyjność i płynność finansową firm oraz ułatwiają im prowadzenie działalności gospodarczej.

Priorytet 1 – Dalsze działania deregulacyjne

Prostsze regulacje i zmniejszanie obciążeń administracyjnych są kluczowe dla podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki oraz poprawy sytuacji polskich przedsiębiorców. Rada Ministrów powołała specjalny zespół²⁴ odpowiedzialny za identyfikację i eliminację zbędnych regulacji, aby ułatwić życie Polaków i obrót gospodarczy. Powodzenie tej inicjatywy zależało od znaczącego zaangażowania strony społecznej²⁵.

Zgodnie z postanowieniem ministra do spraw nadzoru nad wdrażaniem polityki rządu, do końca II kwartału 2026 r. zaplanowano przyjęcie przez Radę Ministrów co najmniej 200 zmian deregulacyjnych, ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej i uproszczenie formalności dla obywateli, poprzez ograniczenie zbędnych obciążeń, przyspieszenie procedur i tworzenie przejrzystego, efektywnego prawa.

²¹ „EIB Investment Survey 2024 Country Overview: Poland”, Europejski Bank Inwestycyjny, https://www.eib.org/files/documents/lucalli/20240238_econ_eibis_2024_poland_en.pdf.

²² „Przedsiębiorstwa niefinansowe powstałe w latach 2019-2023”, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-powstałe-w-latach-2019-2023,24,10.html>.

²³ https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2025/03/Barometr-Prawa-2025_RAPORT-Grant-Thornton-20-03.pdf.

²⁴ Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację (M.P. poz. 223).

²⁵ Postęp w tym zakresie jest publikowany na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/deregulacja>.

Działanie 1.1. Deregulacja jako stały mechanizm rządowy

Bazując na wcześniejszych doświadczeniach i dążąc do realizacji wyznaczonego celu redukcyjnego, rząd będzie kontynuował proces deregulacji jako stały mechanizm punktowego upraszczania przepisów, usuwania barier i budowy przyjaznego dla przedsiębiorców i obywateli prawa. Propozycje konkretnych zmian deregulacyjnych zgłaszanych przez stronę społeczną będą poddawane szczegółowej analizie przez właściwe organy, a prace w tym zakresie będzie koordynował minister właściwy do spraw gospodarki. W celu ułatwienia zgłaszania postulatów deregulacyjnych zostanie udostępniony dedykowany formularz. Ocena dotychczasowego stanu prawnego i identyfikacja barier rozwoju przedsiębiorczości będzie następowała w ścisłej współpracy z organizacjami biznesowymi i przedsiębiorcami. Wyniki analiz propozycji deregulacyjnych będą przedkładane zespołowi do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację.

Wskaźnik: Przygotowanie co najmniej 30 propozycji deregulacyjnych rocznie w formie projektu lub projektów ustaw

Realizacja: minister właściwy do spraw gospodarki, Zespół do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego

Termin: działanie ciągłe

Działanie 1.2. Systemowe zmiany deregulacyjne

W ramach rządowego Zespołu do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację zaplanowano prace nad systemowymi, pogłębionymi zmianami deregulacyjnymi, z udziałem szerszej grupy partnerów publicznych. Prace będą dotyczyły trzech obszarów, zidentyfikowanych jako kluczowe, tj. uproszczenia systemu podatkowego, wsparcia komponentu krajowego w kluczowych procesach inwestycyjnych spółek z udziałem Skarbu Państwa, a także przyspieszenia spraw sądowych.

Wskaźnik: Przygotowanie projektów zmian legislacyjnych we wskazanych obszarach

Realizacja: Zespół do spraw koordynacji procesu legislacyjnego wdrażającego deregulację, minister właściwy do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, minister właściwy do spraw aktywów państwowych Minister Sprawiedliwości

Termin: 2027

Działanie 1.3. Kontynuacja działań deregulacyjnych o charakterze punktowym przez ministerstwa

Działania deregulacyjne będą kontynuowane przez poszczególnych ministrów.

Minister właściwy do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych planuje:

- realizację postulatów deregulacyjnych w zakresie cen transferowych (w związku z postulatami zgłoszonymi przez inicjatywę SprawdzaMY). Zmiany legislacyjne w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych będą miały na celu zmniejszenie obciążeń w stosunku do podatników, a w rezultacie ułatwienie dla prowadzących działalność gospodarczą, uproszczenie formalności dla obywateli, a także podniesienie sprawności działania organów podatkowych;
- liberalizację zasad nakładania dodatkowej opłaty (sankcyjnej) za niewypełnienie obowiązku złożenia informacji i zapłaty w terminie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi oraz za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, dotyczącej dokonanego zaopatrzenia w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml²⁶.

Minister właściwy do spraw klimatu i środowiska:

- wdroży przepisy upraszczające procedury związane z zielonymi inwestycjami, które wprowadzają surowsze kryteria zrównoważonego rozwoju dla biomasy i mają na celu przyspieszenie dekarbonizacji²⁷. Kluczowym celem regulacji będzie znaczący wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto do co najmniej 42,5% do 2030 r. – w transporcie (do 29%), budownictwie (do 49%), a także w ciepłownictwie i chłodnictwie;
- uzupełni ramy regulacyjne dotyczące wychwyty, transportu i składowania dwutlenku węgla, które ułatwią realizację projektów inwestycyjnych w tym obszarze w celu wsparcia dekarbonizacji przemysłów trudnych do zdekarbonizowania (ang. „hard-to-abate”)²⁸. Przedsięwzięcie zakłada stworzenie jednolitego systemu transportu CO₂ i efektywnego wdrożenia technologii wychwytywania, transportu i składowania dwutlenku węgla. Pozwoli to efektywnie zaplanować sieć rurociągów, zoptymalizować koszty i zapewnić równy dostęp wielu emitentom do usług przesyłu CO₂. Projekt zakłada kompleksowe uregulowanie zasad rynku wychwytywania i składowania

²⁶ Art. 9² ust. 21 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającej dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE L 2023/2413 z 31.10.2023).

²⁸ Projekt ustawy o zasadach zarządzania transportem i składowaniem dwutlenku węgla oraz realizacji projektów inwestycyjnych w zakresie wychwytywania, transportu, składowania i wykorzystania dwutlenku węgla (nazwa robocza).

dwutlenku węgla, w tym zapewnienie równego, niedyskryminacyjnego dostępu stron trzecich do sieci transportowych CO₂, wzorowanych na rozwiązaniach stosowanych w sektorze gazu ziemnego. W odpowiedzi na postulaty interesariuszy, wspomniany projekt będzie przewidywał umożliwienie transportu CO₂ do składowiska w inny sposób niż tylko rurociągami, przy wykorzystaniu różnego rodzaju transportu: drogowego, kolejowego, morskiego i wodnego śródlądowego. W projekcie przewiduje się również m.in. skrócenie czasu przewidzianego prawem na wydawanie niektórych decyzji oraz pozwoleń administracyjnych dotyczących realizacji projektów wychwytywania i magazynowania oraz wykorzystania CO₂, jak również wprowadzenie odpowiednich procedur weryfikacji i nadzoru nad projektami strategicznymi dla tej technologii²⁹.

Minister właściwy do spraw gospodarki oraz budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa planuje:

- likwidację obowiązku dołączania wydruków komputerowych z Krajowego Rejestru Sądowego oraz zaświadczeń o wpisie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej do pism i wniosków kierowanych do organów administracji publicznej oraz innych podmiotów³⁰;
- uregulowanie stosunków własnościowych gruntów pod budynkami należącymi do spółdzielni, co umożliwi racjonalną politykę remontową i inwestycyjną w tych nieruchomościach³¹;
- przeprowadzenie punktowych zmian przepisów dotyczących działalności wykonywanej przez osoby działające na rynku nieruchomości, w tym dedykowanych rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami oraz zarządcom nieruchomości, które powinny przyczynić

²⁹ Zmiany wdrożą Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1735 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu produkcji technologii neutralnych emisyjnie i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (Dz. Urz. UE L 2024/1735 z 28.6.2024).

³⁰ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu likwidacji obowiązku dołączania dokumentów dostępnych w prowadzonych elektronicznie rejestrach publicznych, UDER96, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-likwidacji-obowiazku-dolaczania-dokumentow-dostepnych-w-prowadzonych-elektronicznie-rejestrach-publicznych>.

³¹ Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, UD335, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-uregulowaniu-praw-do-gruntow-zabudowanych-przez-spoldzielnie-mieszkaniowe-o-zmianie-ustawy-o-gospodarce-nieruchomosciami-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

się do usprawnienia działalności wykonywanej przez przedstawicieli tych profesji³²;

- wprowadzenie do systemu prawa gospodarczego „prawa do aklimatyzacji”, polegającego na ustanowieniu dodatkowego czasu dla MŚP na oswojenie się z nową regulacją i na wytworzenie się praktyki stosowania przepisu;
- rozszerzenie dopuszczalności postaci elektronicznej oraz formy dokumentowej dla zawierania umów i prowadzenia dokumentacji w obrocie gospodarczym, w celu uproszczenia wymogów prawnych, zwiększenia efektywności procedur i dostosowania regulacji do realiów cyfrowych;
- uelastycznienie wybranych sankcji administracyjnych poprzez wprowadzenie rozwiązań ograniczających ich sztywność i automatyzm, tak aby stosowane środki były bardziej adekwatne do charakteru naruszenia i zapewniały proporcjonalność ich stosowania;
- zapewnienie publikowania przystępnych informacji o nowych obowiązkach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przed rozpoczęciem obowiązywania przepisów w tym zakresie, w celu zapewnienia bardziej przewidywalnego i przyjaznego otoczenia prawnego dla przedsiębiorców.

Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa

- zamieni obowiązujące przepisy karne o charakterze kryminalnym na administracyjne kary pieniężne w obszarze art. 27 i wybranych przepisów art. 27a ustawy o rybactwie śródlądowym³³.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, rodziny i pracy:

- przygotuje nowelizację ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³⁴, prowadzącą do elektroniczacji i uproszczenia zasad w zakresie składania wniosków o zasiłki z ubezpieczenia chorobowego, a także doprecyzowującą formę składania załączników do wniosków o zasiłki;
- ograniczy obowiązki płatników składek, w tym przedsiębiorców, w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także uprości procedury związane ze sporządzaniem i przekazywaniem do ZUS dokumentów ubezpieczeniowych

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, 1222, 1717 i 1881 oraz z 2025 r. poz. 1077 i 1080).

³³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883).

³⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, UDER74, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniach-pienieznych-z-ubezpieczenia-spoecznego-w-razie-choroby-i-macierzynstwa>.

oraz eliminację powielania danych, które są już dostępne w systemie informatycznym ZUS³⁵.

Minister Sprawiedliwości przygotowuje:

- nowelizację ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym³⁶, która wprowadzi unijny certyfikat spółki oraz unijne cyfrowe pełnomocnictwo w celu tworzenia spółek, rejestracji lub zamykania oddziałów w innych państwach członkowskich UE oraz przeprowadzania transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek, a także uproszczenia działań spółek w wymiarze transgranicznym poprzez eliminację konieczności przedstawiania dodatkowych dokumentów przy zakładaniu oddziałów czy przenoszeniu siedziby do innego państwa członkowskiego UE;
- opracuje zmiany do Kodeksu spółek handlowych³⁷, które zwiększą maksymalną liczbę głosów przypadających na akcję uprzywilejowaną z dotychczasowych 2 do 5 głosów, a także umożliwią uprzywilejowanie głosu w zakresie akcjonariuszy spółek publicznych. Zmiany te mają na celu zapewnienie większej przejrzystości (dla inwestorów i kontrahentów) w zakresie prospektów emisyjnych, jak i stosownych informacji zawieranych w sprawozdaniach finansowych spółki.

Minister właściwy do spraw zdrowia

- zaproponuje katalog zwolnień w zakresie obowiązku uzyskania zezwolenia Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych³⁸ dla poszczególnych rodzajów produktów w zakresie nowych substancji psychoaktywnych.

Wskaźnik: Przygotowanie projektów aktów prawnych we wskazanych obszarach

Realizacja: właściwi ministrowie

Termin: do końca 2028

³⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, UDER90, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-ubezpieczen-spoecznych-oraz-niektorych-innych-ustaw13>.

³⁶ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869, 1556 i 1792). Zmiany wdrożą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/25 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2009/102/WE i (UE) 2017/1132 (Dz. Urz. UE L 2025/25 z 10.1.2025) w zakresie szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w ramach prawa spółek.

³⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 i 96).

Zmiany wdrożą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2810 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie struktur akcji obejmujących akcje uprzywilejowane co do głosu w spółkach ubiegających się o dopuszczenie ich akcji do obrotu na wielostronnej platformie obrotu.

³⁸ art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomani (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939).

Priorytet 2 – Upowszechnianie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych

Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych (zwana zasadą „jeden za jeden”) została wprowadzona nowelizacją Prawa przedsiębiorców³⁹. Oznacza, że przy tworzeniu nowych przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej należy dążyć do tego, by nie nakładać dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców. Jeśli jednak takie obowiązki są niezbędne, powinny być one ograniczone do minimum koniecznego do osiągnięcia celu danego aktu.

Równocześnie należy szukać możliwości równoważnego zmniejszenia lub usunięcia innych, już istniejących obciążeń administracyjnych w tej samej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego⁴⁰.

Zasada „jeden za jeden” jako stosunkowo nowy instrument w rządowym procesie legislacyjnym wymaga dodatkowych działań, aby przedsiębiorcy odczuli poprawę w związku z jej stosowaniem. Podobne instrumenty (ang. „one in, one out”) funkcjonują w różnych państwach UE, takich jak np. Finlandia, Francja, Niemcy, Litwa, Rumunia, Słowacja i Włochy. Zasada jest też z powodzeniem realizowana przez Komisję Europejską od 2021 r.

Działanie 2.1. Rozwój metodyki szacowania kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych i budowa wspólnoty praktyków

Planowany jest rozwój metodyki kwantyfikacji kosztów wynikających z obowiązków administracyjnych, w tym upowszechnienie kalkulatora opartego na Modelu Kosztu Standardowego wraz z instrukcją jego stosowania, co pozwoli na ujednolicenie sposobu analizowania kosztów administracyjnych. Planowane jest też wprowadzenie do nowych formularzy do oceny wpływu pola dotyczącego zastosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych.

Zostanie również zorganizowana konferencja poświęcona wyzwaniom i dobrym praktykom w stosowaniu zasady z udziałem zagranicznych panelistów oraz warsztaty ze stosowania modelu.

Ponadto powstanie wspólnota praktyków skupiająca pracowników administracji rządowej w poszczególnych resortach, której celem będzie promowanie dobrych praktyk oraz identyfikowanie problemów związanych ze stosowaniem zasady równoważenia obowiązków administracyjnych w praktyce. Na podstawie analizy praktycznych przypadków, wspólnota ta wypracuje rekomendacje na rzecz aktualizacji materiału

³⁹ Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz. U. poz. 769).

⁴⁰ Materiał informacyjny dla administracji – Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, lipiec 2025), <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/zasada-rownowazenia-obowiazkow-administracyjnych>.

informacyjnego dla administracji na temat stosowania tej zasady, listę kontrolną oraz przykłady klauzul do wykorzystania w uzasadnieniu i OSR do projektu aktu prawnego, które wpłyną na zapewnienie efektywnego stosowania zasady w praktyce.

Podjęte działania pozwolą na podnoszenie świadomości w zakresie identyfikacji nadmiernych obciążeń regulacyjnych i zapobiegania ich nakładania.

Wskaźnik: Publikacja instrukcji stosowania kalkulatora, zorganizowanie warsztatów dla resortów

Realizacja: minister właściwy do spraw gospodarki

Termin: do końca 2026

Działanie 2.2. Monitoring stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych

Planuje się przeprowadzenie monitoringu stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych, na podstawie którego opracowane zostaną praktyczne wskazówki dla jej stosowania. W zależności od wyników monitoringu, analizie zostanie poddana możliwość rozszerzenia zakresu stosowania zasady na obywateli lub zaproponowany będzie mechanizm podwójnego zmniejszania obciążeń przy nakładaniu nowych obowiązków. Monitoring zasady będzie dokonany jako element przeglądu prawa gospodarczego, prowadzonego zgodnie z Prawem przedsiębiorców.

Wskaźnik: Wyniki monitoringu stosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych

Realizacja: minister właściwy do spraw gospodarki, pozostali ministrowie

Termin: do końca 2028

Priorytet 3 – Ograniczenie obciążeń poprzez stosowanie zasady „domyślnie cyfrowo”

Tworzenie polityki gotowej do cyfryzacji (ang. „digital ready policymaking”) to podejście, które zapewnia, że nowe przepisy są łatwe do wdrożenia za pomocą narzędzi cyfrowych i nowoczesnych technologii. Przepisy powinny być jasne i spójne, co umożliwia automatyzację i redukcję złożoności administracyjnej. Polityka gotowa na cyfryzację kładzie także nacisk na to, aby wymogi regulacyjne mogły być wdrażane w formie operacyjnych rozwiązań cyfrowych, bez nadmiernych kosztów. Celem jest stworzenie ustawodawstwa, które sprzyja innowacjom i wspiera efektywną administrację publiczną.

Z tego podejścia wynika zasada domyślnie cyfrowo (ang. „digital by default”), zgodnie z którą rozwiązania cyfrowe są standardem w administracji publicznej, a tradycyjne metody papierowe są ograniczane. Dzięki temu procedury stają się prostsze, bardziej efektywne i mniej obciążające. Usługi publiczne, takie jak składanie wniosków

czy deklaracji, powinny być dostępne głównie w formie elektronicznej. Zasada ta wspiera również innowacje oraz wzrost konkurencyjności gospodarki, promując cyfryzację.

Działanie 3.1. Nowe narzędzia cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli

Właściwi ministrowie planują wdrożenie wachlarza nowych narzędzi cyfrowych z myślą zarówno o przedsiębiorcach, jak i obywatelach:

Minister właściwy do spraw informatyzacji:

- wdroży wirtualnego asystenta AI w aplikacji mObywatel, opartego na polskim modelu językowym PLLuM⁴¹. Rozwiązanie to umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom szybkie uzyskanie spójnych informacji o procedurach administracyjnych, wymaganych dokumentach i terminach realizacji spraw.
- planuje rozwój modułów dedykowanych obsłudze procesów związanych z działalnością gospodarczą (np. rejestracja firmy, uzyskiwanie zezwoleń, obowiązki podatkowe). Nadrzędną zasadą w tym zakresie, pozostaje „AI jako wsparcie, nie decyzja” – wszystkie wdrożenia są zgodne z AI Act⁴² i krajowymi regulacjami, zapewniając wyjaśnialność, transparentność i kontrolę ludzką nad procesem decyzyjnym.

Minister właściwy do spraw transportu:

- wdroży Elektroniczny Rejestr Zgłoszeń Transportu Nienormatywnego – cyfrowe narzędzie, które uprości postępowania administracyjne, jak również usprawni i zmniejszy koszty administracyjne w procedurze uzyskiwania zgody na przejazd pojazdu nienormatywnego⁴³;
- zapewni możliwość wymiany informacji za pośrednictwem platform opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (zamiast dokumentów w formie papierowej) między przedsiębiorcami a właściwymi organami w przewozie towarów w sektorach transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz w żegludze śródlądowej⁴⁴;

⁴¹ Projekt PLLuM (Polish Large Language Model) to inicjatywa mająca na celu stworzenie otwartego polskiego modelu językowego.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.7.2024).

⁴³ W tym zakresie planuje się zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 oraz z 2025 r. poz. 820, 1006, 1676 i 1734).

⁴⁴ W ramach stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego (eFTI) (Dz. Urz. UE L 249 z 31.7.2020, str. 33).

- uporządkuje i zdigitalizuje istniejące procesy sprawozdawcze związane z tzw. „Programem azotanowym”⁴⁵. Jego celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych poprzez wykorzystanie już funkcjonujących narzędzi informatycznych i ich integrację w jednolitym systemie.

Minister właściwy do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych:

- włączy do jednej ogólnodostępnej bazy (tj. Systemu Informacji Celno-Skarbowej EUREKA⁴⁶), zawierającej kompleksowy zbiór informacji na temat prawa podatkowego i celnego, interpretacje indywidualne wydawane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w zakresie podatków i opłat lokalnych, które obecnie publikowane są na stronach tych organów;
- przeprowadzi synergię danych Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych⁴⁷ i Krajowego Rejestru Sądowego⁴⁸ celem zapewnienia możliwości użycia danych w KRS przez CRBR, aby przedsiębiorcy zobowiązani do zgłaszania informacji do CRBR mogli korzystać z formularza wypełnionego częściowo danymi uzyskanymi z KRS.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

- wdroży pełną cyfryzację przeprowadzania narad koordynacyjnych. Wniosek o skoordynowanie usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu składany będzie obligatoryjnie w formie dokumentu elektronicznego a narada koordynacyjna przeprowadzana zawsze za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁴⁹.

Minister właściwy do spraw klimatu i środowiska

- utworzy Platformę Efektywności Energetycznej, w ramach której nastąpi kompleksowa cyfryzacja procesu uzyskiwania świadectw efektywności

⁴⁵ „Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, opracowany na podstawie art. 104 i nast. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960).

⁴⁶ System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA to narzędzie zawierające kompleksowy zbiór informacji na temat prawa podatkowego i celnego, wypracowanych przez jednostki resortu finansów, zapewniający dostęp do aktualnej informacji, pracownikom resortu oraz interesariuszom zewnętrznym (podatnikom).

⁴⁷ Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych działa na podstawie art. 55 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644 i 1669).

⁴⁸ Krajowy Rejestr Sądowy działa na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

⁴⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, UD60, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12398653>.

energetycznej⁵⁰. System świadectw efektywności energetycznej, zwany potocznie systemem białych certyfikatów, stanowi jeden z kluczowych mechanizmów wsparcia efektywności energetycznej w Polsce. Nowa platforma obejmie w sposób wyczerpujący całość procesu – począwszy od zbierania wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej, przez proces weryfikacji i uzupełniania wniosków, po ich wydawanie i informowanie o tym fakcie audytorów, wnioskodawców i podmiotów, dla których wydano świadectwa. Projekt przewiduje także usprawnienia procesu weryfikacji audytów efektywności energetycznej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Minister właściwy do spraw zdrowia

- opracuje cyfrowe wzory dokumentów medycyny pracy w ramach „Przyspieszenia procesów transformacji cyfrowej ochrony zdrowia poprzez dalszy rozwój usług cyfrowych w ochronie zdrowia” Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵¹. Jednocześnie procedura elektronizacji w odniesieniu do medycyny pracy będzie prowadzona w ramach kilku etapów.

Wskaźnik: Przygotowanie projektów zmian legislacyjnych we wskazanych obszarach

Realizacja: właściwi ministrowie

Termin: do końca 2028

Priorytet 4 – Przeciwdziałanie implementacji zwiększającej obciążenia regulacyjne

Implementując prawo europejskie, projektodawcy co do zasady transponują przepisy UE w sposób efektywny, możliwie wierny i bezpośredni, tzn. „jeden do jednego”, ograniczając się do minimum koniecznego dla zapewnienia zgodności z wymogami Unii Europejskiej. W przypadkach, w których przepisy krajowe są przyjmowane w szerszym zakresie niż wymagany przez prawo UE, wynika to najczęściej z potrzeby dostosowania regulacji do istniejącego w Polsce porządku prawnego lub z wymogów merytorycznych. Taka nadregulacja nie nakłada dodatkowych obciążeń, a zmiany odpowiadają rzeczywistym potrzebom społecznym, gospodarczym lub finansowym.

Nieuzasadniona nadmierna implementacja – określana jako „gold-plating” – polega na wprowadzaniu przy okazji wdrażania prawa unijnego dodatkowych przepisów, obowiązków lub ograniczeń, które nie są wymagane przez prawo UE. Tego rodzaju

⁵⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw, UC77, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-efektywnosci-energetycznej-oraz-niektorych-innych-ustaw4>.

⁵¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) jest dokumentem programowym określającym cele związane z odbudową i zwiększeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19, jak również definiującym reformy strukturalne i inwestycje, służące realizacji ww. celów. Zob.: <https://www.kpo.gov.pl/>.

działania mogą pozostawać w sprzeczności z prawem Unii, jeżeli prowadzą do nadmiarowego ograniczenia swobody działalności gospodarczej lub innych wolności traktatowych.

W debacie publicznej często takie pojęcia jak: nadmierna implementacja, zbyt wczesne wdrażanie, zaostżanie przepisów czy nawet nieproporcjonalne egzekwowanie prawa bywają traktowane jako synonimy, choć odnoszą się do różnych zjawisk. Nie istnieje wspólna metodologia pozwalająca jednoznacznie zidentyfikować, kiedy implementacja przekracza uzasadniony zakres, a kiedy mieści się w ramach uzasadnionej adaptacji do prawa krajowego.

Mając na uwadze ryzyka i szkodliwy wpływ nieuzasadnionej nadmiernej implementacji (gold-platingu) na przedsiębiorstwa, przepisy Prawa przedsiębiorców⁵² wskazują, że implementując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, należy dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów.

Dodatkowo, zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów⁵³, w przypadku projektów aktów prawnych implementujących prawo UE, które wprowadzają dodatkowe obowiązki lub regulacje nieprzewidziane bezpośrednio przez ten akt prawny, należy w OSR wyraźnie wskazać przepisy, które wykraczają poza wymagany zakres i uzasadnić je w kategoriach skutków gospodarczych, społecznych i finansowych.

Działanie 4.1. Przygotowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE

Planowane jest przygotowanie wskazówek, jak właściwie implementować przepisy UE bez zwiększania obciążeń regulacyjnych nakładanych na przedsiębiorców. Celem jest poprawa przejrzystości procesu transpozycji oraz eliminowanie przypadków, w których przepisy unijne stają się powodem do wprowadzania nadmiarowych krajowych regulacji bez należytej oceny ich wpływu⁵⁴. Opracowanie wskazówek wiąże

⁵² Art. 67 pkt 4 Prawa przedsiębiorców.

⁵³ § 28 ust. 3a uchwały nr 190 Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408).

⁵⁴ W kontekście European Structural and Investment Funds (ESIF) zaproponowano podział gold-platingu na aktywny i pasywny. **Aktywny gold-plating** zachodzi wówczas, gdy państwo członkowskie wprowadza do swojego porządku prawnego dodatkowe procedury i regulacje, które nie zostały przewidziane we wdrażanych przepisach UE. **Pasywny gold-plating** zachodzi wówczas, gdy krajowi, regionalni lub lokalni regulatorzy nie wprowadzili uproszczeń proponowanych przez unijne regulacje. Niemiecka Niezależna Rada Regulacyjna (Normenkontrollrat, NKR), która bierze udział w ocenie, czy przepisy krajowe nie wykraczają poza wymagania unijne, proponuje systematykę obejmującą: Fałszywe pozłacanie (Unechtes Gold-Plating), Prawdziwe pozłoczone wdrażanie (Echtes Gold-Plating), Pasywne złoczenie (Passives Gold-Plating). Por.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU\(2017\)585906_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf) oraz https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05_artikel_goldplating.html.

się również z przeprowadzeniem działań informacyjnych dla administracji na temat ograniczania obciążeń regulacyjnych przy implementowaniu prawa UE.

Wskaźnik: Opracowanie wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększaniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE

Realizacja: Koordynator Oceny Skutków Regulacji we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i ministrem właściwym do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Termin: do końca 2027

III. Obszar 2. System ewaluacji prawa

Potrzeba poprawy jakości stanowionych w Polsce przepisów wynika z różnych badań i opracowań. W raporcie Sustainable Governance Indicators 2024⁵⁵ Polska zajęła ostatnie miejsce wśród wszystkich 30 badanych państw. Wzięto pod uwagę jakość OSR i OSR *ex post*, a także planowanie strategiczne czy ocenę skutków regulacji w horyzontalnym ujęciu.

Dodatkowo, cykliczne badania GUS „Koniunktura gospodarcza” wskazuje na niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne jako jedną z głównych barier w działalności gospodarczej⁵⁶.

Dlatego też ewaluacja prawa zasługuje na szczególną uwagę. Ewaluacja funkcjonowania aktu prawnego to proces oceny, czy regulacja osiągnęła swoje cele rozwiązując problemy zdefiniowane przed przyjęciem regulacji, jakie wywołała skutki, także niepożądane, oraz czy cele te można było zrealizować mniejszym kosztem. Ewaluacja pozwala stwierdzić, czy dany akt funkcjonuje prawidłowo czy też wymaga nowelizacji. Jej wyniki stanowią wartość dodaną zarówno dla legislatorów, jak i adresatów regulacji, a także punkt wyjścia do dalszych prac o charakterze legislacyjnym czy poza legislacyjnym. OECD uznaje ją za obszar wymagający znaczącej poprawy, w tym także w Polsce w ramach systemu lepszego stanowienia prawa⁵⁷.

System ewaluacji prawa funkcjonujący w Komisji Europejskiej jest wysoko oceniany przez OECD. Komisja w procesie stanowienia unijnego prawa stosuje zasadę „najpierw oceniaj”⁵⁸, umożliwiającą zrozumienie skutków istniejących regulacji, jeszcze zanim podejmie się decyzję o ich nowelizacji. Taka analiza pozwala uniknąć wprowadzania zbędnych lub nieefektywnych zmian, co oszczędza czas i zasoby publiczne. Zasada ta pomaga także w lepszym dostosowaniu nowych regulacji do rzeczywistych potrzeb interesariuszy. Ponadto, stosowanie tej zasady wspiera transparentność procesu legislacyjnego, budując zaufanie obywateli i przedsiębiorców do instytucji prawodawczych.

W kontekście procesu stanowienia prawa na uwagę zasługuje coraz bardziej powszechne wykorzystywanie narzędzi cyfrowych przez państwa europejskie. W zależności od kraju stosuje się różne rozwiązania, które kontrolują poprawność struktury aktów prawnych, umożliwiają pracę na pełnych tekstach i automatyczne tworzenie poprawek. Ważnym elementem jest także wymiana ustrukturyzowanych

⁵⁵ <https://www.sgi-network.org/2024/Poland>.

⁵⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/>.

⁵⁷ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

⁵⁸ https://commission.europa.eu/document/download/88ebf8bb-79c1-4cf2-975b-c643dcc766f8_en?filename=BRT-2023-Chapter%206-How%20to%20carry%20out%20an%20evaluation%20and%20a%20fitness%20check_0.pdf.

danych między instytucjami. Czeski system eLegislative⁵⁹ należy obecnie do najbardziej zaawansowanych systemów tego typu, ponieważ obejmuje cały cykl tworzenia prawa, od pomysłu, poprzez przygotowanie dokumentów, w tym ocenę skutków regulacji i zestawienie obowiązków, aż po publikację w zbiorze ustaw wraz z centralnym zarządzaniem szablonami. W Niemczech Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uruchomiło projekt „Elektronische Gesetzgebung”⁶⁰ (Elektroniczne Ustawodawstwo), mający na celu digitalizację całego procesu prawodawczego i zarządzania dokumentami legislacyjnymi.

Również w UE pracuje się nad narzędziami cyfrowymi wspierającymi proces legislacyjny. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił konkretne rekomendacje⁶¹, dotyczące wykorzystania narzędzi cyfrowych, w tym AI, w procesie stanowienia prawa. EKES podkreślił, że przy rocznym przyroście ok. 18 tys. stron nowych regulacji i kosztach administracyjnych sięgających 150 mld euro rocznie, technologie cyfrowe mogą znacząco poprawić dostępność i jakość prawa w UE. Komitet zaproponował m.in.: obowiązkowe, zwięzłe streszczenia do wszystkich aktów prawnych (ułatwiające analizę także narzędziom AI), przegląd istniejących regulacji w celu poprawy ich dostępności, stworzenie jednolitej unijnej platformy cyfrowej do stanowienia prawa oraz stosowanie interoperacyjnych formatów danych pozwalających na automatyczne sprawdzanie spójności przepisów.

Mając na uwadze powyższe warto w tym miejscu przytoczyć „Strategię Cyfryzacji Państwa do 2035”⁶² w kontekście wykorzystania nowoczesnych technologii, które będą wspierać tworzenie prawa oraz powszechny dostęp do informacji o prawie poprzez:

- budowę systemu zapewniającego powszechny dostęp do skonsolidowanych tekstów obowiązujących aktów prawnych, który umożliwi zamieszczanie dodatkowych informacji dotyczących przepisów prawnych,
- opracowanie standardów do przygotowania oraz publikacji aktów prawnych w strukturze gotowej do odczytu maszynowego i wykonywania maszynowego (ang. „law as code”), np. w zakresie ustrukturyzowanych danych przestrzennych,
- wprowadzenie jednolitego sposobu identyfikacji prac legislacyjnych,

⁵⁹ <https://www.e-legislative.cz/portal/domu>.

⁶⁰ <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/>.

⁶¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Uproszczenie przepisów – wykorzystanie narzędzi cyfrowych na rzecz lepszego stanowienia prawa (C/2025/5146). Opinia została przyjęta na posiedzeniu plenarnym w dniu 16 lipca 2025 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202505146.

⁶² Strategia przyjmowana jest przez Radę Ministrów na podstawie art. 12aa ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1557, 1717, z 2025 r. poz. 1006, 1019, 1158, 1301), <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/strategia-cyfryzacji-polski-do-2035-roku>.

- wdrożenie systemu zapewniającego powszechny, przejrzysty dostęp do informacji na temat prac legislacyjnych i do dokumentów związanych z procesem legislacyjnym oraz narzędzia upraszczające, w tym zwiększające automatyzację czynności wykonywanych podczas prac nad projektami aktów normatywnych,
- opracowanie narzędzi AI wspierających tworzenie jasnych i zrozumiałych przepisów prawa, monitoring zmian w przepisach prawa i obsługę procesu legislacyjnego oraz powszechny dostęp do informacji o prawie.

Założenia „Strategii Cyfryzacji Państwa do 2035” i niniejszego Programu powinny być impulsem do zmiany w polskim systemie prawa, w celu utworzenia cyfrowej bazy aktów prawnych i elektronicznego systemu obejmującego cały rządowy proces legislacyjny.

Priorytet 1 – Podnoszenie jakości oceny wpływu

Ocena funkcjonowania aktów normatywnych (OSR *ex post*) domyka rządowy proces legislacyjny. Ewaluacja obowiązujących przepisów prawa pozwala ustalić, czy udało się rozwiązać zaobserwowany problem i osiągnąć zakładane cele. OSR *ex post* daje odpowiedź na pytanie, czy od wejścia w życie danego aktu wystąpiły jakieś nieprzewidziane i niepożądane skutki. Wartością ewaluacji jest to, że umożliwia identyfikację kolejnych problemów, które należy podjąć. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki włączaniu interesariuszy w ten proces, podobnie jak w przypadku oceny wpływu *ex ante*.

Potrzeba poprawy w tym obszarze wynika m.in. z wniosków kontroli NIK, która podkreśliła sporadyczne dokonywanie oceny efektów wprowadzonych ustaw⁶³. W kontrolowanych ministerstwach jedynie w ograniczonym stopniu korzystano z możliwości przeprowadzenia oceny funkcjonowania aktu prawnego w formule OSR *ex post*. Odnotowano przypadki, w których nie dokonano zaplanowanej ewaluacji aktu prawnego, mimo upływu wyznaczonego terminu. Dodatkowo w pięciu przypadkach (33,3% badanych) ustalono, że przeprowadzona ewaluacja nie spełniała wymogów określonych w „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” lub została wykonana w sposób nierzetelny.

W związku z cyklicznością procesu stanowienia prawa, priorytet ten dotyczy również oceny skutków regulacji *ex ante* (OSR).

⁶³ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/24/087/LWA/>

Działanie 1.1. Przygotowanie nowych formularzy oceny wpływu regulacji

Wnioski płynące z wieloletniej obserwacji procesu stanowienia prawa i sporządzania oceny wpływu znajdą swoje odzwierciedlenie w nowej metodyce i sposobie prezentowania opisu wpływu projektowanych regulacji.

Planuje się przygotowanie nowych formularzy OSR i OSR *ex post*, bardziej przyjaznych dla wypełniających i odbiorców, które zapewnią jak najwyższą jakość prezentacji wyników prac analitycznych. Istotną proponowaną zmianą będzie zróżnicowanie wymaganych informacji w OSR w odniesieniu do projektów ustaw oraz pozostałych projektów dokumentów rządowych (uproszczone formularze OSR). W nowych wzorach wprowadzony zostanie przejrzysty podział na trzy segmenty: społeczeństwo, gospodarkę i sektor finansów publicznych. Uwypuklone zostaną pola dla oceny wpływu na MŚP oraz analizy alternatywnych rozwiązań. W nowych formularzach znajdą się też elementy wspierające stosowanie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych.

Przygotowanie nowych formularzy przyczyni się do poprawy oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym, jednocześnie ułatwiając partnerom publicznym identyfikację skutków, jakie planowana regulacja będzie miała w stosunku do nich samych.

Opracowanie formularzy będzie wymagać działań wspierających resorty w dokonywaniu oceny wpływu w zmienionym układzie treści.

Wskaźnik: Przygotowanie nowych formularzy OSR i OSR *ex post* oraz uproszczonego formularza OSR do projektów dokumentów rządowych niebędących ustawami

Realizacja: Koordynator OSR we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i ministrem właściwym do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych

Termin: 2026/2027

Działanie 1.2. Aktualizacja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego

W związku z przygotowaniem nowych formularzy OSR aktualizacją zostaną objęte również wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego⁶⁴. Dzięki temu, wskazówki dla

⁶⁴ Obowiązujące „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” można znaleźć na stronie: <https://rci.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>. Zgodnie z uchwałą nr 90 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającą uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 757), Koordynator OSR

użytkowników uwzględnią obecne wyzwania związane z kształtowaniem polityk publicznych. Wytyczne w nowym kształcie staną się bardziej przystępne zarówno dla przygotowujących OSR, jak również dla strony społecznej, która zapoznaje się z OSR w procesie konsultacji publicznych. Wytyczne obejmą zidentyfikowane obszary problemowe i wskazówki odnoszące się do konkretnych wyzwań i trudności związane z dokonywaniem oceny wpływu. Aktualizacja będzie wymagać działań wspierających resorty w stosowaniu wytycznych.

Ponadto planowane jest przygotowanie materiału informacyjnego dotyczącego planowania oceny funkcjonowania aktów normatywnych. W innych państwach OECD istnieje szereg rozwiązań na rzecz strategicznego podejścia do ewaluacji prawa *ex post*, np. obowiązek dokonania oceny wpływu *ex post*, jeśli nie przeprowadzono oceny wpływu *ex ante* (Australia); test wielkości wpływu, którego wynik decyduje, czy ocena wpływu *ex post* jest obligatoryjna (Austria); obowiązek oceny wpływu *ex post* dla aktów po 5 latach od daty ich wejścia w życie (Czechy)⁶⁵.

W Polsce przesłanki przygotowania OSR *ex post*, jak i jej elementy zostały określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Jedną z nich jest zaplanowanie ewaluacji w OSR *ex ante* (pkt 12). Brak jest jednak wskazówek, które pomogłyby określić, w jakich sytuacjach (oraz po jakim okresie) ewaluacja *ex post* byłaby wskazana, zachowując przy tym zasadę proporcjonalności. Jedynym wyznacznikiem w tym zakresie jest obecnie art. 68a ust. 2 pkt 2 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym ocena funkcjonowania jest obowiązkowa w terminie nie dłuższym niż dwa lata od wejścia w życie aktu normatywnego, w przypadku którego odstąpiono od konsultacji publicznych. Zasada ta dotyczy jednak wyłącznie aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej i obowiązuje od 13 lipca 2025 r.

Materiał informacyjny dotyczący planowania oceny funkcjonowania aktów normatywnych, nie tylko tych, które nie podlegały konsultacjom publicznym, byłby komplementarny w stosunku do wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

W tym zakresie zostanie przeanalizowana również możliwość opracowania tzw. klauzul przeglądowych. Klauzula przeglądowa nakłada obowiązek formalnej oceny skuteczności regulacji po jej wdrożeniu w terminie określonym w treści danego aktu prawnego. Pozwala to na efektywne kształtowanie otoczenia prawnego przedsiębiorców i programowe ograniczanie nadmiernych obciążeń, ale przede wszystkim na ocenę czy zrealizowano cele zaprojektowane w regulacji.

opracuje wytyczne, w terminie 6 miesięcy od dnia zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowego wzoru formularza OSR.

⁶⁵ https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html.

Zalecenia ujednolicią praktykę i przyczynią się do poprawy systemu oceny rzeczywistych skutków obowiązujących aktów, w szczególności regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. W tym zakresie wskazane jest również przeprowadzenie szkoleń, warsztatów lub innych form podniesienia świadomości administracji na temat zaktualizowanych zaleceń.

Wskaźnik: Aktualizacja wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Realizacja: Koordynator OSR, Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Wskaźnik: Wypracowanie materiału informacyjnego dotyczącego planowania OSR ex post

Realizacja: Minister właściwy do spraw gospodarki

Termin: 2026/2027

Działanie 1.3. Efektywne zaangażowanie interesariuszy w proces legislacyjny, w tym w ocenę funkcjonowania aktów normatywnych

Planowane są dalsze prace nad rozbudową funkcjonalności w elektronicznym Rządowym Procesie Legislacyjnym⁶⁶. W tym zakresie planuje się umożliwienie udziału interesariuszy w prekonsultacjach, jak również w konsultacjach do OSR ex post.

Ponadto powstanie portal poświęcony konsultacjom publicznym, obejmujący na bieżąco aktualizowaną bazę projektów podlegających konsultacjom publicznym. W portalu znajdą się również materiały informacyjne w celu upowszechniania wiedzy o procesach konsultacyjnych i sposobach partycypacji społecznej. Dodatkowo planuje się publikację baz podmiotów do opiniowania oraz konsultacji publicznych.

W ramach powyższych działań, w szczególności związanych z e-legislacją, przewidywane jest również wypracowanie rozwiązań pozwalających na efektywne wykorzystanie sztucznej inteligencji.

Wskaźnik: Narzędzie do konsultacji online w ramach eRPL, umożliwiające zaangażowanie interesariuszy w ocenę funkcjonowania aktów normatywnych

Realizacja: Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki

Wskaźnik: Przygotowanie portalu poświęconego konsultacjom

Realizacja: Koordynator OSR we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki

Termin: 2027

⁶⁶ eRPL to system do obsługi dokumentów rządowych Rządowego Procesu Legislacyjnego w podmiotach publicznych uczestniczących w procesie legislacyjnym.

Działanie 1.4. Obowiązkowe konsultacje projektów ocen funkcjonowania aktów normatywnych

W celu zwiększenia zaangażowania strony społecznej w proces oceny funkcjonowania aktów normatywnych zaplanowano zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów tak, aby konsultacje projektów OSR *ex post* aktów normatywnych były obowiązkowe, na zasadach takich, jakie dotyczą konsultacji projektów aktów normatywnych. Obecnie, zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, członek Rady Ministrów może przedstawić projekt OSR *ex post* do konsultacji. Dotyczy to w szczególności podmiotów reprezentujących adresatów aktu normatywnego.

Wskaźnik: *Zmiana § 153 Regulaminu pracy Rady Ministrów*

Realizacja: *Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki*

Termin: 2026

Działanie 1.5. Ewaluacja wieloletnich przepisów dotyczących działalności gospodarczej

Ocena skutków regulacji obowiązuje w Polsce od 2001 r., kiedy wprowadzono ją do Regulaminu pracy Rady Ministrów. Z tego powodu części obowiązujących przepisów nie poprzedziła ocena skutków regulacji. Należy sprawdzić, czy nie wymagają dostosowania do aktualnej sytuacji gospodarczej i rozwoju technologicznego. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu odpowiedzialny będzie za wytypowanie co najmniej jednego takiego aktu rocznie. Niezależnie od tego, ministrowie mogą przygotować OSR *ex post* z własnej inicjatywy.

Z pierwszą propozycją wystąpił minister właściwy do spraw budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, zgłaszając plany oceny funkcjonowania obowiązujących przepisów dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, zawartych w Dziale IIIA ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.). Zaplanował on dokonanie podsumowania dotychczasowych rozwiązań i ich efektywności oraz stopnia realizacji celu. Założono też opracowanie OSR *ex post* lub rozpoczęcie procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji przepisów dotyczących przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

Wskaźnik: *Wytypowanie rocznie co najmniej jednego obowiązującego aktu normatywnego lub jego części, dotyczącego podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, który wszedł w życie przed 2001 r. do oceny funkcjonowania*

Realizacja: *Przewodniczący Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i właściwi ministrowie*

Termin: 2026-2028

Działanie 1.6. Przegląd w sektorach i testy prawa w rzeczywistości z inicjatywy własnej resortów

Doświadczenia międzynarodowe⁶⁷ pokazują, że przeglądy w danych sektorach gospodarki pozwalają na szerszą i przekrojową ocenę całego zestawu przepisów. Jej celem jest sprawdzenie, czy cały system regulacyjny jest aktualny, spójny, działa efektywnie jako całość i nie generuje niepotrzebnych obciążeń. Taka forma ewaluacji powinna w szczególny sposób zaangażować podmioty danego sektora. Wspólny test prawa w rzeczywistości przedsiębiorców pozwala wykryć realne problemy wynikające z treści przepisów (np. zwłaszcza w ocenie MŚP)⁶⁸.

Przeglądy w danych obszarach i obowiązujących przepisach można przeprowadzić ze względu na pojawiającą się potrzebę ad hoc. Najczęściej jednak ewaluacja jest zaplanowana w OSR lub wynika z zawartych w przepisach aktu prawnego klauzulach przeglądowych.

Wśród zgłoszonych kompleksowych przeglądów przepisów znalazł się przegląd regulacji dotyczący udziału polskich przedsiębiorców w programach unijnych w sektorze obronnym. Jego celem jest identyfikacja i eliminacja obowiązków wykraczających poza prawo UE, uproszczenie wymogów sprawozdawczych oraz ujednolicenie definicji i procedur, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji MŚP. Jednocześnie planuje się rozpoczęcie dialogu z przedsiębiorcami sektora obronnego (w tym MŚP) w formie spotkań lub warsztatów w formule stacjonarnej lub online, a także ankiety przeprowadzane w celu identyfikacji zbędnych obciążeń administracyjnych związanych z udziałem w programach UE oraz wypracowywania propozycji zmian prawa krajowego i unijnego (np. w zakresie sprawozdawczości, certyfikacji, dokumentacji technicznej).

Zaplanowano również przegląd koordynowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Rozwoju Przemysłu Obronnego⁶⁹. Ewaluacja będzie dotyczyła obecnie funkcjonujących uwarunkowań prawnych i faktycznych w obszarze przemysłu

⁶⁷ Ewaluacja sektorowa może występować systematycznie w Kanadzie (<https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/modernizing-regulations/targeted-regulatory-reviews/round-1.html>) czy też z inicjatywy strony społecznej (Danish Business Regulation Forum), jak w Danii (<https://regelforum.dk/english>). Komisja Europejska prowadzi tzw. „fitness checks” w ramach przeglądów w obszarach konkretnych polityk (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en).

⁶⁸ Holandia wykorzystuje tzw. „lifelike approach” do identyfikacji problemów, z którymi borykają się przedsiębiorcy, stawiając się na miejscu przedsiębiorcy w rzeczywistych sytuacjach (<https://www.regeldrukmonitor.nl/life-eventsaanpak>). Komisja Europejska wykorzystuje dialogi wdrożeniowe i weryfikację rzeczywistości w bezpośrednim kontakcie z przedsiębiorcami i ekspertami (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en).

⁶⁹ Zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2025 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Obronnego (M.P. poz. 550).

obronnego. Wyniki analizy posłużą do podjęcia działań legislacyjnych lub pozalegisacyjnych.

Przewidziano też kompleksową ewaluację rynku lotniczego cargo w celu identyfikacji oraz stopniowej eliminacji barier ograniczających rozwój tego rynku, w tym barier celno-podatkowych. Punktem wyjścia są prace nad aktualizacją dokumentu „Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”⁷⁰. Celem jest przygotowanie oraz uzgodnienie zmian w prawie prowadzących do deregulacji rynku lotniczego cargo. Wypracowanie rozwiązania powinny doprowadzić do usprawnienia i ułatwienia procesów rynkowych oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej Polski.

Minister właściwy do spraw gospodarki planuje w 2026 r., zgodnie z zawartą w ustawie klauzulą przeglądową⁷¹, opracowanie przeglądu funkcjonowania przepisów ustawy o fundacji rodzinnej. Rada Ministrów przedłoży Sejmowi i Senatowi raport o skutkach obowiązywania ustawy i propozycjach jej zmian.

Wskaźnik: *Przeprowadzenie co najmniej 2 przeglądów obszarów prawa gospodarczego*

Realizacja: *właściwi ministrowie*

Termin: *do końca 2028*

Działanie 1.7. Rozwój narzędzi do monitorowania ewaluacji

Transformacja cyfrowa dotyczy również procesu stanowienia prawa w Polsce. Unifikacja wykazów prac Rady Ministrów i poszczególnych ministrów pozwoli na uzupełnienie go o listę aktów normatywnych, co do których zaplanowano ocenę funkcjonowania (w treści samego aktu, w OSR lub ad hoc, ich całości lub części). Ponadto zarówno w systemie eRPL, jak i skorowidzu obowiązujących aktów prawnych⁷² widoczna będzie informacja o zaplanowanej lub przeprowadzonej ocenie.

Wskaźnik: *Wdrożenie jednego cyfrowego narzędzia do monitorowania planowanych lub dokonanych OSR ex post*

Realizacja: *Prezes RCL we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów*

Termin: *2027*

⁷⁰ Uchwała nr 228/2023 Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia „Polityki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”.

⁷¹ Art. 143 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326 i 825).

⁷² Skorowidz, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Priorytet 2 – Usprawnienie przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych wynikającego z ustawy Prawo przedsiębiorców

Wraz z wejściem w życie w lipcu 2025 r. nowelizacji ustawy Prawo przedsiębiorców⁷³ zmianie uległy zasady przeprowadzania przeglądu prawa gospodarczego na podstawie art. 70 ustawy. Doprecyzowano zasady postępowania związanego z gromadzeniem i analizą informacji na temat przeglądu przepisów prawa gospodarczego. Nowe zasady dotyczące obowiązku przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki informacji związanej z bieżącym przeglądem skonkretyzują się po raz pierwszy do 30 czerwca 2026 r. Jednocześnie minister właściwy do spraw gospodarki opracuje i zamieści w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu go obsługującego, wzór formularza służącego do przedstawienia informacji o wynikach przeglądu, co będzie obejmowało:

- wskazanie aktów normatywnych, które wpływają na MŚP,
- wskazanie aktów normatywnych, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki administracyjne, w tym obowiązki informacyjne,
- wskazanie aktów normatywnych, w stosunku do których zaplanowano przeprowadzenie oceny ich funkcjonowania lub oceny funkcjonowania ich części.

Jednocześnie, w ramach prac Zespołu e-Legislacja⁷⁴, w RCL prowadzone są działania, których celem jest opracowanie systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie. Zakłada się, że opracowane narzędzia powinny zapewniać efektywne monitorowanie procesu legislacyjnego na wszystkich jego etapach oraz być dostosowane zarówno do potrzeb profesjonalistów, jak również obywateli korzystających z nich okazjonalnie. Ponadto, na bazie skorowidza zbiorów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego prowadzonego dzisiaj na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, powstanie repozytorium obowiązujących aktów prawnych.

Efektem działań przewidzianych w tym priorytecie będzie usprawnienie oraz – tam, gdzie to możliwe – automatyzacja procesu przeglądu prawa gospodarczego, co pozwoli na bardziej efektywną identyfikację i usuwanie zbędnych lub nieefektywnych regulacji, tym samym wspierając rozwój przedsiębiorczości w Polsce⁷⁵.

⁷³ Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz. U. poz. 769).

⁷⁴ Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie Zespołu „e-Legislacja” (M.P. poz. 319).

⁷⁵ W przywołanej opinii EKES uznał, że usprawnienie procesu legislacyjnego za pomocą narzędzi cyfrowych można osiągnąć poprzez automatyzację szablonów regulacyjnych, promowanie elektronicznych platform administracji, wykorzystywanie sztucznej inteligencji oraz narzędzi służących

Działanie 2.1. Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego”

W ramach działań zmierzających do usprawnienia przeglądu – na podstawie doświadczeń stosowania nowych zasad jego dokonywania – zaplanowano opracowanie Wytycznych dotyczących przeglądu, o których mowa w § 155b Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy może ustalić wytyczne w zakresie przygotowania OSR *ex post* oraz przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych. Działania te mogą stanowić element rekomendacji przedstawionych Radzie Ministrów w ramach corocznej informacji przekazywanej Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw gospodarki⁷⁶.

Wytyczne będą zawierać m. in. systematykę obowiązków administracyjnych, w tym nakładanych na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych, metodykę planowania ocen funkcjonowania aktów normatywnych lub ich części, wskazanie informacji dodatkowych, które mają znaczenie dla przedstawienia wyników przeglądu. Planuje się przeprowadzenie szkoleń, warsztatów oraz innych form wsparcia, które pozwolą ekspertom biorącym udział w przeglądzie lepiej zrozumieć, jak podnieść jego jakość i efektywność.

Wskaźnik: *Opracowanie „Wytycznych do przeglądu prawa gospodarczego”*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki*

Termin: *2026/2027*

Działanie 2.2. Opracowanie metodyki i narzędzi oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu regulacji na gospodarkę

Zaplanowano rozwój metodyki oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z analizą wpływu obowiązujących i projektowanych aktów prawnych: na przedsiębiorców i gospodarkę, w tym na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Opracowana metodyka będzie podlegała ewaluacji i aktualizacji.

Zakłada się, że nastąpi modyfikacja procedur oraz formularzy gromadzenia danych na potrzeby przeglądu prawa gospodarczego, w ramach przygotowywania projektów aktów normatywnych oraz opiniowania projektów aktów normatywnych (uzgodnienia międzyresortowe), w wyniku której możliwe będzie stworzenie bazy danych gromadzącej

analizie danych w ramach oceny skutków polityki. Jednocześnie EKES uznał, że analityka predykcyjna może służyć do oceny potencjalnego wpływu nowych przepisów na przedsiębiorstwa i wzrost gospodarczy.

⁷⁶ Na podstawie art. 70 ust. 6 pkt 3 Prawa przedsiębiorców.

informacje z obszaru oceny wpływu regulacji na gospodarkę w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki. Zakłada się stworzenie prototypu takich narzędzi, które będą służyły do agregowania (w jednolitej strukturze informacyjnej) danych z systemów wspierających rządowy proces legislacyjny. W trakcie prac zostanie uwzględniona ontologia Europejskiego identyfikatora prawodawstwa (ELI⁷⁷), w tym ontologia tego identyfikatora dla projektów legislacyjnych (ELI-DL)⁷⁸. Działania te będą komplementarne w stosunku do zadań Zespołu „e-Legislacja”.

Wskaźniki: Opracowanie wstępnej metodyki oznaczania norm prawnych metadanymi związanymi z oceną wpływu na gospodarkę. Opracowanie prototypu narzędzi agregujących dane wspierające identyfikację obciążeń administracyjnych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki

Realizacja: minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Prezesem RCL

Termin: 2026/2027

Działanie 2.3. Opracowanie założeń i planu wdrożenia/pilotażu systemu monitorowania obciążeń administracyjnych

W wyniku opracowania metodyki związanej z opatrywaniem aktów normatywnych metainformacjami związanymi z wpływem przepisów na gospodarkę możliwe będzie opracowanie założeń oraz planu wdrożenia systemu monitorowania identyfikowanych obciążeń administracyjnych. System taki będzie funkcjonował w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki, ale doświadczenia związane z rozwojem takiego systemu będą wykorzystywane w pracach nad rozwojem systemów IT rządowego procesu legislacyjnego.

Zakłada się, że rozwój systemu monitorowania obciążeń administracyjnych realizowanego w ramach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki wspierał będzie realizację zadań Prezesa RCL, które zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej, a także zapewniać ma dostęp do informacji o prawie oraz o przebiegu rządowego procesu legislacyjnego. Z tego względu zakłada się współpracę z Prezesem RCL, w wyniku której prowadzony przez niego skorowidz zbiorów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz inne systemy e-legislacji rozwijane w RCL, będą mogły być wzbogacane o metainformacje potrzebne do ewaluacji prawa gospodarczego, w tym do wsparcia realizacji bieżącego przeglądu tego prawa w poszczególnych ministerstwach. Celem jest rozwój i dostarczenie narzędzi, które pozwolą na jednolite

⁷⁷ Por. Konkluzje Rady zalecające wprowadzenie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (European Legislation Identifier – ELI) (2012/C 325/02) oraz Konkluzje Rady w sprawie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (2017/C 441/05). Więcej na temat ELI: <https://eli.gov.pl>.

⁷⁸ ELI ontology for draft legislation (ELI-DL): <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/eli-european-legislation-identifier/solution/eli-ontology-draft-legislation-eli-dl/distribution/eli-dl-v3-complete-package>.

identyfikowanie, analizę i monitorowanie informacji na temat konkretnych obowiązków administracyjnych, w tym obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców i wspierających projektodawców w procesie tworzenia i ewaluacji prawa gospodarczego w całej administracji rządowej.

Wskaźnik: Stworzenie założeń i planu wdrożenia pilotażu

Realizacja: minister właściwy do spraw gospodarki

Termin: 2027/2028

Działanie 2.4. Wykorzystanie metainformacji do monitorowania systemu prawa gospodarczego

Założony rozwój skorowidza oraz stworzenie prototypu narzędzi w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki pozwoli na aplikację wypracowanych rozwiązań do danych historycznych. W efekcie będzie możliwe włączenie zasad oznaczania aktów normatywnych oraz metainformacji rządowego procesu legislacyjnego – w stosunku do wszystkich rządowych projektów aktów normatywnych. Ministerstwo obsługujące ministra właściwego do spraw gospodarki przeprowadzi testy w zakresie możliwości wykorzystania zebranych informacji dla potrzeb analitycznych. Jednym z celów działania jest zidentyfikowanie ograniczeń i możliwości wykorzystania metainformacji gromadzonych w ramach rządowego procesu legislacyjnego do badania trendów i wskaźników potrzebnych nie tylko do identyfikowania obciążeń administracyjnych wynikających z przyjmowanych projektów aktów normatywnych, ale również m.in. do pomiaru sposobu działania zasad określonych w rozdziale 6 ustawy Prawo przedsiębiorców. Efekt działania zostanie ujęty w ramach corocznej informacji przedkładanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki Radzie Ministrów⁷⁹.

Zakłada się opracowanie prototypu narzędzi, które – na podstawie pozyskiwanych danych dotyczących przeglądu prawa gospodarczego, metadanych skorowidza aktów prawnych oraz metadanych pozyskiwanych w toku poszczególnych etapów rządowego procesu legislacyjnego – stanowić będą moduł analityczny w kontekście analizy i monitorowania informacji na temat obciążeń administracyjnych oraz innych informacji wspierających analizę wpływu regulacji na gospodarkę (*ex ante* oraz *ex post*, identyfikacja obciążeń, identyfikacja wymogów wymagających notyfikacji, identyfikacja gold-platingu, itp.) dla całej administracji rządowej.

W ramach działań Zespołu e-Legislacja ukierunkowanych na wzrost transparentności procesu legislacyjnego i efektywne angażowanie partnerów społecznych w proces tworzenia prawa przewidywane jest wypracowanie rozwiązań pozwalających na efektywne wykorzystanie sztucznej inteligencji, służących zarówno automatyzacji procesów, jak i inteligentnej analizie dostępnych informacji. W kontekście realizacji programu: celem jest przygotowanie założeń automatycznego lub półautomatycznego

⁷⁹ Na podstawie art. 70 ust. 6 Prawa przedsiębiorców.

identyfikowania obciążeń administracyjnych (obowiązków administracyjnych w tym obowiązków informacyjnych) w aktach prawnych oraz w projektach aktów prawnych – realizując jednocześnie cele Polityki rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku⁸⁰. Planuje się opracowanie założeń modelu i systemu precyzyjnego wychwytywania informacji o wszystkich zobowiązaniach podmiotów prawnych z dokumentów związanych z projektowaniem i ogłaszaniem aktów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego.

Wskaźnik: *Określenie ograniczeń i możliwości wykorzystania metainformacji procesu legislacyjnego dla potrzeb analitycznych ministra właściwego do spraw gospodarki. Opracowanie założeń automatycznego lub półautomatycznego identyfikowania obciążeń administracyjnych z wykorzystaniem AI*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Prezesem RCL*

Termin: 2027/2028

Priorytet 3 – Ocena wpływu do projektów europejskich

Komisja Europejska deklaruje silny nacisk na uproszczenia i ograniczanie obciążeń regulacyjnych i inicjuje w tym celu działania deregulujące w pakietach zwanych Omnibusami.

Polski system oceny wpływu dla projektów unijnych, w postaci tzw. fiszek informacyjnych, obowiązuje w obecnej formie od 2016 r. Celem wprowadzenia tego systemu było zwiększenie skuteczności oddziaływania Polski na kształt propozycji KE, przede wszystkim legislacyjnych, mogących nieść ze sobą istotne dla Polski skutki gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. Dzięki zwiększeniu obecności przedstawicieli polskiej administracji publicznej w nieformalnych, a następnie formalnych, pracach prowadzonych w ramach procesu decyzyjnego UE, możliwe jest wypracowanie takich regulacji, które będą zgodne z interesem Polski i które nie przyczynią się do powstania nadmiernych obciążeń dla naszego kraju, w tym dla polskich przedsiębiorców. Stanowi to także duże ułatwienie dla późniejszego procesu implementacyjnego przyjętego prawa UE.

Dodatkowo, aby wspomóc ekspertów zajmujących się nowymi inicjatywami Komisji Europejskiej w 2021 r., Komitet do Spraw Europejskich przyjął „Zalecenia w zakresie przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej”⁸¹.

⁸⁰ Ministerstwo Cyfryzacji, „Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku” – bezpieczne i odpowiedzialne wykorzystanie sztucznej inteligencji, listopad 2025 r., <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polityka-rozwoju-sztucznej-inteligencji-w-polsce-do-2030-roku--bezpieczne-i-odpowiedzialne-wykorzystanie-sztucznej-inteligencji>.

⁸¹ Komunikat nr 1/2021 nt. prac Komitetu do spraw Europejskich w okresie 4-29.01.2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/0a768b7c-07ca-4be6-a269-2820a975b936>.

Od 2016 r. przygotowano 20 fiszek, 7 z nich było aktualizowanych, co motywuje do ewaluacji i aktualizacji tego elementu systemu oceny wpływu, aby w sposób bardziej kompleksowy realizował założone cele.

Działanie 3.1. Przygotowanie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE

Planowane są zmiany w systemie fiszek informacyjnych, tak aby z jednej strony wyposażać polskich ekspertów w dane pozwalające od wczesnego etapu prac legislacyjnych w Komisji Europejskiej wpływać na decyzje w zakresie rozwiązań zawartych w inicjatywach prawa europejskiego, a jednocześnie zapewnić aktualność fiszek poprzez nadzór ministra właściwego do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nad systemem. Co najmniej raz na kwartał lub w zależności od potrzeb fiszki byłyby przedstawiane Komitetowi do Spraw Europejskich w celu oceny stanu realizacji fiszki informacyjnej. Na tej podstawie KSE podejmowałby decyzję w sprawie konieczności aktualizacji fiszki.

Jednym z nowych elementów fiszki byłaby ocena czy planowana inicjatywa wpływa na polskich przedsiębiorców (zwłaszcza MŚP) i czy zawiera obciążenia administracyjne. Oprócz nowego mechanizmu zostaną zaktualizowane wytyczne dla urzędników, tj. „Zalecenia w zakresie przeprowadzenia oceny wpływu w ramach procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej”. Planowane jest również przeprowadzenie szkoleń, warsztatów lub innych form podnoszenia świadomości administracji na temat oceny wpływu w UE.

OSR przygotowywany przez KE (ang. „impact assessment”) nie pokazuje zazwyczaj wpływu na poszczególne państwa członkowskie, a jedynie szacowany wpływ na całą UE. Jest możliwe jednak zidentyfikowanie obciążeń administracyjnych, ponieważ są one wyszczególnione w Aneksie 3 OSR Komisji, jak również w teście konkurencyjności i MŚP (ang. „competitiveness check” i „SME check”). Przygotowywanie krajowej OSR w oparciu o fiszkę informacyjną, rozwijaną i uzupełnianą przy udziale partnerów publicznych, może mieć istotne znaczenie dla oszacowania wpływu inicjatywy na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce, możliwości reagowania i zmieniania projektowanych przepisów oraz powinna ułatwić transpozycję przepisów UE do krajowego porządku prawnego.

Wskaźnik: Przyjęcie mechanizmu zwiększania wpływu na kształt inicjatyw UE przez KSE i aktualizacja zaleceń

Realizacja: minister właściwy do spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Termin: do końca 2026

Priorytet 4 – Tworzenie piaskownic regulacyjnych

W dzisiejszym świecie szybkiego rozwoju technologicznego twórcy polityk publicznych stają przed wyzwaniem znalezienia właściwej równowagi między ochroną konsumentów i integralnością rynku, a wspieraniem innowacji. Nowe technologie często nie są w pełni zgodne z istniejącymi ramami regulacyjnymi. Może to prowadzić do niepewności, która hamuje innowacje, ponieważ przedsiębiorstwa mogą wahać się przed inwestowaniem w nowe technologie bez jasnej przewidywalności regulacyjnej. Dodatkowo, projektodawcy stają przed wyzwaniem dostosowania swoich ram regulacyjnych do tempa postępu technologicznego. Jednym ze sposobów rozwiązania i złagodzenia tych dynamik są tzw. piaskownice regulacyjne.

Piaskownice to narzędzia, które umożliwiają testowanie nowych technologii lub produktów w kontrolowanym, ale bardziej elastycznym środowisku, z minimalnym nadzorem regulacyjnym. Celem tych inicjatyw jest wspieranie innowacji przy jednoczesnym zachowaniu zasad ochrony konsumentów i rynku. Piaskownice umożliwiają rozwój technologii w kontrolowanych warunkach, gdzie organy nadzoru mogą monitorować i oceniać potencjalne ryzyka związane z nowymi rozwiązaniami.

Przeprowadzona przez Komisję Europejską w 2025 r. analiza na podstawie ankiet rozestanych do państw członkowskich UE, wskazuje na znaczący rozwój piaskownic regulacyjnych, które pozwalają przedsiębiorstwom na eksperymentowanie z nowymi rozwiązaniami w różnych dziedzinach, takich jak fintech, sztuczna inteligencja czy transport/mobilność. Czas trwania piaskownic regulacyjnych w UE zazwyczaj wynosi od sześciu miesięcy do roku, z możliwością przedłużenia. W analizie w 2025 r. odnotowano łącznie 93 piaskownice regulacyjne, z czego 70 w Niemczech. Piaskownice regulacyjne funkcjonują również w Irlandii, Szwecji, Austrii, na Litwie, Hiszpanii, Portugalii Danii i we Włoszech. Dla porównania w 2021 r. odnotowano 40 piaskownic regulacyjnych w 16 krajach.

Działanie 4.1. Rozwój systemu piaskownic regulacyjnych dla innowacji technologicznych

Celem działania jest opracowanie i wdrożenie pilotażowego modelu piaskownic regulacyjnych w Polsce, jako narzędzia wspierającego rozwój innowacyjnych technologii w warunkach kontrolowanego eksperymentu regulacyjnego. Działanie ma charakter systemowy i przygotowawczy – jego efektem ma być wypracowanie ram operacyjnych, legislacyjnych i instytucjonalnych dla funkcjonowania piaskownic w wybranych obszarach technologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem AI, danych, zaawansowanych materiałów oraz technologii cyfrowych. W działaniu na każdym etapie będą angażowani różni interesariusze, w tym przedstawiciele sektora innowacji, środowisk akademickich i think-tanków oraz organizacji konsumenckich i społecznych.

Opracowanie modelu operacyjnego piaskownic regulacyjnych będzie obejmowało procedury naboru uczestników, zasady testowania rozwiązań w warunkach regulacyjnych, mechanizmy nadzoru i oceny ryzyka, zasady odpowiedzialności podmiotów testujących, zasady implementacji wyników testów do ram operacyjnych i legislacyjnych.

W celu przygotowania założeń legislacyjnych planuje się identyfikację niezbędnych zmian w ustawach sektorowych, opracowanie propozycji nowelizacji ustaw horyzontalnych (np. o innowacyjności, Prawo przedsiębiorców, o ochronie danych) i przeprowadzenie analizy zgodności z prawem UE (w tym AI Act, Data Act, Digital Services Act).

Zaplanowano również uruchomienie pilotażowego projektu piaskownic regulacyjnych, w ramach którego przeprowadzony zostanie nabór projektów w wybranym obszarze (np. medtech, dual use) oraz przetestowane zostaną mechanizmy współpracy między innowatorami a regulatorami.

Na koniec przewidziano opracowanie rekomendacji dla wdrożenia ogólnokrajowego modelu piaskownic regulacyjnych, obejmujących propozycje finansowania, model instytucjonalny i mechanizmy monitorowania i ewaluacji.

Wskaźnik: *Opracowanie i publikacja założeń operacyjnych oraz przygotowanie projektu legislacyjnego (2027), uruchomienie pilotażu (2026)*

Realizacja: *minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw informatyzacji (GovTech Polska), Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*

Termin: *do końca 2028*

Działanie 4.2. Przygotowanie systemu piaskownic regulacyjnych dla sztucznej inteligencji

Dodatkowo, zgodnie z wymogami AI Act, Polska uruchomi system piaskownic regulacyjnych dla sztucznej inteligencji. Piaskownice będą stanowiły bezpieczne środowisko testowe dla innowacyjnych rozwiązań AI, w tym dla MŚP oraz startupów, z bezpłatnym dostępem dla MŚP. Harmonogram wdrożenia piaskownic jest powiązany z pracami KE nad standardami i wytycznymi. W świetle dostępnych informacji przewiduje się, że pełna implementacja europejskich standardów nastąpi najwcześniej w sierpniu 2026 r. Piaskownice będą zintegrowane z krajową infrastrukturą obliczeniową (Fabryki AI, Rządowa Chmura Obliczeniowa) oraz platformą AI HUB Poland, co zapewni dostęp do mocy obliczeniowych i danych w sposób zgodny z regulacjami.

Wskaźnik: *Uruchomienie systemu piaskownic*

Realizacja: *minister właściwy do spraw informatyzacji*

Termin: *do końca 2028*

IV. Monitorowanie realizacji programu

Na podstawie art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców minister właściwy do spraw gospodarki koordynuje realizację Programu. Koordynacja programu oznacza m.in. konieczność upowszechniania standardów i rekomendacji w zakresie objętym Programem, gromadzenia i analizowania informacji związanych z inicjatywami legislacyjnymi, przygotowywanie i przedstawianie informacji w ramach zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających m.in. z członkostwa Polski w OECD, w szczególności w ramach okresowego przedstawiania przez państwa członkowskie informacji w badaniu iREG, na podstawie którego opracowywane i publikowane są raporty Regulatory Policy Outlook.

Minister właściwy do spraw gospodarki będzie realizował obowiązek sprawozdawczy związany z monitorowaniem realizacji Programu w zakresie terminowej i zgodnej z przyjętymi założeniami realizacji dokumentu przez poszczególne podmioty pod kątem osiągnięcia przyjętych celów Programu.

W oparciu o wskaźniki zawarte w Programie pod każdym zaproponowanym działaniem, powstanie kompleksowy raport, podsumowujący całokształt realizacji Programu oraz wpływu na realizację wyznaczonego celu.

Wykaz skrótów

AI – sztuczna inteligencja (ang. „artificial intelligence”)

CRBR – Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych

eRPL – elektroniczny Rządowy Proces Legislacyjny

EKES – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

GUS – Główny Urząd Statystyczny

KE – Komisja Europejska

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

KSE – Komitet do Spraw Europejskich

MKS – Model Kosztu Standardowego

MŚP – mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)

RCL – Rządowe Centrum Legislacji

UE – Unia Europejska

ZPPR – Zespół do spraw Programowania Prac Rządu

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych