

Materiał informacyjny dla administracji

Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych

Spis treści

1. Podstawa prawna	1
2. Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych w pytaniach i odpowiedziach ...	1
2.1. Jakich dokumentów dotyczy zasada?	1
2.2. Jak wykazać zastosowanie zasady w procesie legislacyjnym?	2
2.3. Które obowiązki i obciążenia uznajemy za administracyjne?	2
2.4. Jak porównywać obowiązki i wynikające z nich obciążenia?	3
2.5. W jaki sposób zmniejszać obciążenia administracyjne?	4
3. Monitorowanie stosowania zasady	4

1. Podstawa prawna

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Pp) reguluje m.in. zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania¹. 13 lipca 2025 roku do tego katalogu, obok zasady proporcjonalności, adekwatności oraz proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, dołącza **zasada równoważenia obowiązków administracyjnych**².

Zgodnie z tą zasadą, podczas projektowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, należy:

- dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych,
- a jeżeli nie jest to możliwe:
 - dążyć do nakładania obowiązków administracyjnych jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia celów danego aktu oraz
 - równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych wynikających z przepisów już obowiązujących w danej dziedzinie.

2. Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych w pytaniach i odpowiedziach

2.1. Jakich dokumentów dotyczy zasada?

Zasadę stosuje się przy opracowywaniu projektów aktów normatywnych, co oznacza, że zastosowanie znajdzie zarówno podczas opracowywania **projektów ustaw, jak i projektów aktów wykonawczych** (rozporządzeń).

¹ Rozdział 6 Pp.

² Art. 67 Pp.

Zasada odnosi się **do projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.**

To, czy i jak dany projekt dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej opisujemy w szczególności w punktach 4 (podmioty, na które oddziałuje projekt) i 7 (wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość) formularza OSR, jak również w punkcie 2 (rekomendowane rozwiązanie).

Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych dotyczy też projektów, które powstają w innej niż rządowa procedurze prawodawczej (gdy z daną inicjatywą legislacyjną występuje podmiot inny niż rząd). Obywatelskie projekty ustaw są z jej stosowania wyłączone, tak jak z innych wymogów rozdziału 6 Pp.

2.2. Jak wykazać zastosowanie zasady w procesie legislacyjnym?

Zastosowanie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych powinno znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanej dla danego projektu **ocenie skutków regulacji (OSR).**

Opisowi zastosowania zasady służy **punkt 8 formularza OSR dot. zmiany obciążeń.** W tym punkcie, oprócz zaznaczenia odpowiednich pól, należy opisać (w komentarzu) jakie dokładnie obowiązki administracyjne są zmieniane, wraz z informacjami, które umożliwią ocenę spełnienia warunku równowagi (zmiana wysokości obciążeń, zmiana liczby podmiotów, zmiana częstotliwości).

W rządowym procesie legislacyjnym OSR jest elementem wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów³ i już na tym etapie należy wykazać zastosowanie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych. Zgodnie z zasadami przygotowywania OSR, dokument musi być aktualizowany na kolejnych etapach procesu legislacyjnego.

2.3. Które obowiązki i obciążenia uznajemy za administracyjne?

Co do zasady każdy obowiązek administracyjny rozumiemy jako wynikający z przepisów prawnych wymóg gromadzenia i przekazywania informacji dla sektora publicznego i stron trzecich (np. konsumentów). **Nałożenie na przedsiębiorców obowiązku administracyjnego wiąże się z obciążeniem administracyjnym, czyli koniecznością ponoszenia przez nich kosztów administracyjnych⁴.**

³ § 25a ust. 4 pkt 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

⁴ Koszty administracyjne są jednym z rodzajów kosztów regulacyjnych, ponoszonych przez adresatów regulacji. Wszelkie koszty regulacyjne możemy podzielić

- a) ze względu na adresata regulacji na: koszty przedsiębiorstwa, koszty obywateli, koszty administracji publicznej;
- b) ze względu na częstotliwość występowania: powtarzające się (cykliczne), jednorazowe;
- c) ze względu na sposób oddziaływania: bezpośrednie (ponoszone bezpośrednio przez adresatów regulacji, np. przedsiębiorców), pośrednie (ponoszone nie przez adresatów regulacji, ale np. konsumentów), wdrożenia i egzekwowania (ponoszone przez administrację);
- d) ze względu na rodzaj: administracyjne (np. koszty gromadzenia i dostarczania informacji dla administracji publicznej lub stron trzecich), finansowe (np. płatności takie jak opłata skarbową), dostosowawcze (wynikające z konieczności dostosowania się do nowych wymogów, np. koszt uzyskania kwalifikacji lub modernizacji sprzętu), pozostałe (np. utrata innowacyjności).

W zasadzie równoważenia obowiązków administracyjnych uregulowanej w Prawie przedsiębiorców, z uwagi na uciążliwość, skupiamy się przede wszystkim na tych obowiązkach administracyjnych, które **są cyklicznie wykonywane i w sposób bezpośredni oddziałują na przedsiębiorców.**

Wśród przepisów nakładających obowiązki administracyjne (wymogi określonego działania przedsiębiorcy) można wyróżnić takie, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki informacyjne wobec administracji publicznej, tj. zobowiązują adresatów prawa do przekazywania administracji publicznej określonych kategorii informacji (np. w zakresie sprawozdawczości, deklaracji, dostarczania określonych dokumentów, np. wniosków, deklaracji czy sprawozdań oraz załączników dokumentów itp.).

2.4. Jak porównywać obowiązki i wynikające z nich obciążenia?

Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych nie oznacza zamiany jednego istniejącego obowiązku na jeden nowy obowiązek. To wynikające z obowiązku obciążenia, czyli koszty, powinny być porównywane. Może być też tak, że nowy obowiązek będzie równoważony przez zmniejszenie obciążeń wynikających z wielu obowiązków, a nie tylko z jednego. Należy dążyć do tego, aby więcej kosztów zmniejszać.

Pomiar kosztów pozwala też na porównanie różnych sposobów rozwiązania danego problemu (wymagającego interwencji legislacyjnej), wybór tych najbardziej efektywnych, a także uniknięcie nadmiernych obciążeń, nieadekwatnych do założonych celów regulacji.

Metody pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców, zwłaszcza MŚP, ale również innych adresatów regulacji (obywateli, administrację) zostały szczegółowo opisane w dokumencie pt. „Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych”⁵. Zgodnie z nim do kosztów nie jest zaliczany obowiązek informacyjny, za którego dopełnienie adresat otrzymuje od państwa efektywny kosztowo zwrot wydatków. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku fakultatywnych obowiązków dotyczących konkretnych świadczeń (np. wniosek o jednokrotne świadczenie powodziowe).

W przypadku kosztów administracyjnych rekomendowane jest korzystanie z Modelu Kosztu Standardowego (MKS). Wymaga on określenia takich parametrów jak:

- średni koszt jednostkowy czynności (czas pracy × stawka robocza),
- częstotliwość roczna,
- liczba podmiotów (populacja).

Pomnożenie ww. wartości pozwoli otrzymać roczny koszt obciążenia w skali całej gospodarki.

Przy szacowaniu wielkości obciążeń administracyjnych skorzystaj z narzędzi i opracowań udostępnionych na rządowej stronie pt. „Lepsze prawo”⁶, takich jak:

- „Zasada pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych”,

⁵ Dokument został opracowany w 2019 roku jako wsparcie procesu przeprowadzania oceny wpływu projektowanych regulacji i jest dostępny na rządowej stronie „Lepsze prawo”, pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo>.

⁶ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo>.

– Model kosztu standardowego wraz z szacowanymi kosztami typowych czynności administracyjnych (arkusz kalkulacyjny) i „Wytyczne do modelu kosztu standardowego”.

2.5. W jaki sposób zmniejszać obciążenia administracyjne?

Zmniejszanie innych obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązujących przepisów dotyczących danej dziedziny jest konieczne do realizacji zasady równoważenia obowiązków administracyjnych. Nie wystarczy stwierdzić, że nakładany ustawą (nowy) obowiązek jest niezbędny do osiągnięcia celów danej regulacji. Co istotne, bez określenia celów danej regulacji nie będzie możliwe uzasadnienie wprowadzania obciążeń administracyjnych koniecznością realizacji danego celu.

W ujęciu praktycznym należy pamiętać, że zmniejszamy obciążenia administracyjne w stosunku do grupy adresatów, których dotyczy nowy obowiązek administracyjny.

Zmniejszenia obciążeń należy dokonać tym samym aktem, którym wprowadzamy nowy obowiązek administracyjny. W uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest równoważne zmniejszenie obciążeń w innym projekcie aktu równolegle procedowanym (w takim przypadku należy podać numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów lub numer druku w Sejmie).

Równoważne obciążenia do zmniejszenia należy poszukiwać w innych aktach regulujących daną dziedzinę życia społeczno-gospodarczego. W analizie obowiązujących aktów normatywnych należy brać pod uwagę m.in. następujące sytuacje:

- możliwość uchylecia przestarzałych, zbędnych i dublujących się obowiązków informacyjnych,
- wprowadzenie usprawnień i ujednolicenia procedur administracyjnych, w tym wprowadzenie ich elektronizacji,
- ograniczenie nadmiernej sprawozdawczości, w tym zmniejszenie częstotliwości sprawozdania,
- wprowadzenie możliwości powtórnego użycia danych znajdujących się już w dyspozycji administracji publicznej,
- dostosowanie przepisów do rozwoju technologicznego,
- likwidacja zbędnych obciążeń wykraczających poza wymagania stawiane przez prawo Unii Europejskiej, szczególnie w przypadku projektów implementujących lub wykonujących przepisy prawa Unii Europejskiej (ograniczenie tzw. *gold-platingu*).

Warto podkreślić, że Komisja Europejska realizuje zasadę „one in, one out” przy opracowywaniu projektów prawa Unii Europejskiej, wobec czego na gruncie polskim można wykorzystać rezultaty jej prac w tym zakresie.

Zmniejszenie obciążeń może wynikać nie tylko z usunięcia obowiązku, ale i jego ograniczenia. W punkcie 8 formularza OSR umieszczamy wówczas informację, w jakim stopniu (np. zmniejszenie częstotliwości wykonywania obowiązku z miesięcznego na kwartalny, zmniejszenie wymaganego zakresu informacji, uproszczenie formularza) lub w jaki sposób (np. poprzez elektronizację obowiązku) ograniczamy dany obowiązek.

3. Monitorowanie stosowania zasady

Informacje dotyczące zastosowania zasady równoważenia obowiązków administracyjnych powinny znaleźć się w OSR projektowanego aktu normatywnego i zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów będą przedmiotem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

Za prawidłowe stosowanie zasady odpowiadają poszczególni projektodawcy, którzy dbają o utrzymanie niezmiennego poziomu obciążeń administracyjnych w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego (w praktyce może to oznaczać dział administracji rządowej).

Dane dotyczące obowiązków administracyjnych powinny być gromadzone w administracji rządowej również ze względu na konieczność prowadzenia bieżącego przeglądu prawa gospodarczego⁷. Wśród informacji, których dotyczy coroczny obowiązek sprawozdawczy ministrów kierujących działami administracji rządowej, znajduje się lista aktów normatywnych, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki administracyjne, w tym obowiązki informacyjne. Informacje gromadzone w ramach bieżącego przeglądu mogą posłużyć legislatorom do identyfikowania istniejących obowiązków.

Cykliczne podsumowania efektów stosowania zasady, na podstawie informacji od projektodawców, będą służyć do opracowywania programu regulacyjnego Rady Ministrów, w ramach którego zostaną określone priorytetowe działania rządu w zakresie kształtowania otoczenia prawnego prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

Materiał zaakceptowany przez Pana Krzysztofa Paszyka Ministra Rozwoju i Technologii 11 lipca 2025 r.

⁷ Art. 70 Pp.

ZASADA RÓWNOWAŻENIA OBOWIĄZKÓW ADMINISTRACYJNYCH: INSTRUKCJA UŻYTKOWNIKA

1. Czy projekt określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej?

[w skrócie: wpływa na przedsiębiorców]

punkty 4 i 7 formularza OSR

Nie

Rozdział 6 Prawa przedsiębiorców nie ma zastosowania

Tak

Nie nakładaj nowych obowiązków administracyjnych na przedsiębiorców

2. Co, jeśli musisz nałożyć nowe obowiązki administracyjne?

[czyli: cykliczne koszty administracyjne ponoszone w sposób bezpośredni przez przedsiębiorców]

punkt 8 formularza OSR

Zgodnie z zasadą:

a) ogranicz nakładane obowiązki do minimum

nałóż obowiązki jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia założonych celów

b) jednocześnie znajdź w tej samej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego inne obowiązki administracyjne i zmniejsz wynikające z nich obciążenia poprzez na przykład:

- uchylenie niepotrzebnych obowiązków informacyjnych
- wprowadzenie usprawnień i ujednolicenie procedur administracyjnych, w tym ich elektronizację
- ograniczenie nadmiernej sprawozdawczości, w tym zmniejszenie częstotliwości sprawozdania
- powtórne użycie danych znajdujących się w dyspozycji administracji publicznej
- dostosowanie przepisów do rozwoju technologicznego
- likwidację zbędnych obciążeń wykraczających poza wymagania stawiane przez prawo UE (ograniczenie tzw. gold-platingu)

Pamiętaj

- równoważąc obowiązki administracyjne co do zasady porównuj koszty, które z nich wynikają, a nie liczbę tych obowiązków
- zmniejszaj obciążenia administracyjne w stosunku do grupy adresatów, których dotyczy nowy obowiązek administracyjny
- zmniejszaj obciążenia tym samym aktem, którym wprowadzasz nowy obowiązek — w uzasadnionych przypadkach możesz wskazać projekt aktu procedowany równolegle, w którym proponujesz zmniejszenie obciążeń (podaj numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów lub numer druku w Sejmie)

Więcej
o lepszym prawie

