



# CEL: LEPSZE PRAWO

Reforma  
Regulaminu Sejmu  
z 26 lipca 2024 r.

z perspektywy  
pierwszych miesięcy  
obowiązania



BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ  
WYDAWNICTWO SEJMOWE  
WARSZAWA 2025

- **Część I** publikacji została przygotowana przez pracowników Kancelarii Sejmu reprezentujących:

**Gabinet Marszałka Sejmu** (*Dorota Zielińska-Kozarów, Karol Chrzęstowski, Bartosz Wilk, Stanisław Zakroczyński*) – rozdziały: 1, 2, 3.3, 3.4, 4.5, 4.6.

**Biuro Komunikacji Społecznej** (*Maria Jagaciak, Jan Morwiński, Daria Złoto-Borowska*) – rozdziały: 3.1, 3.2.

**Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji** (*Mirosław Sobolewski*) – rozdziały 4.1, 4.2, 4.3, 4.4.

**Ośrodek Informatyki** (*Zbigniew Jabłoński*) – rozdział 3.5.

Niezbędne do analizy dane zapewnił **Sekretariat Posiedzeń Sejmu**.

- **Część II** publikacji zawiera opracowania przygotowane przez organizacje pozarządowe, w które – poza redakcją i edycją tekstu – Kancelaria Sejmu nie ingerowała.

© Copyright by Kancelaria Sejmu  
Warszawa 2025

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Komunikacji Społecznej  
Wydawnictwo Sejmowe  
Warszawa 2025  
<http://wydawnictwo.sejm.gov.pl>  
e-mail: [wydawnictwo@sejm.gov.pl](mailto:wydawnictwo@sejm.gov.pl)

# Spis treści

<b>Wstęp Marszałka Sejmu Szymona Hołowni</b> . . . . .	5
<b>Wprowadzenie. Struktura publikacji</b> . . . . .	7
<b>Streszczenie: najważniejsze dane</b> . . . . .	8
<b>Część I. Reforma w praktyce</b> . . . . .	11
1. Tło reformy: proces legislacyjny w Sejmie X kadencji . . . . .	12
1.1. Koniec sejmowej „zamrażarki” . . . . .	12
1.2. Zmiana struktury uchwalonych ustaw według wnioskodawców . . . . .	14
1.3. Udział obywateli w stanowieniu prawa i innych procedurach parlamentarnych . . . . .	16
2. Założenia nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. . . . .	17
2.1. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych poselskich i obywatelskich projektów ustaw oraz możliwości skierowania do konsultacji projektów senackich i prezydenckich. . . . .	18
2.2. Deklarowane skutki regulacji (DSR) i oceny skutków regulacji (OSR). . . . .	18
2.3. Ograniczenia w zakresie tzw. przyspieszonych procedur . . . . .	19
2.4. Wprowadzenie obowiązku uzasadnienia poprawek oraz ich udostępniania wraz z uzasadnieniem w Systemie Informacyjnym Sejmu . . . . .	19
2.5. Zmiany w zakresie wysłuchania publicznego . . . . .	20
2.6. Ograniczenie tzw. zamrażarki ustawodawczej w komisjach . . . . .	21
3. Reforma w praktyce – konsultacje społeczne projektów ustaw . . . . .	21
3.1. Liczba złożonych ankiet, liczba uczestników oraz formy uczestnictwa . . . . .	21
3.2. Charakterystyka uczestników konsultacji: płeć i wiek . . . . .	24
3.3. Projekty ustaw najchętniej konsultowane przez obywateli . . . . .	27
3.4. Wpływ konsultacji na przebieg procesu legislacyjnego . . . . .	29
3.5. Funkcjonowanie aplikacji wspierającej proces konsultacji społecznych projektów ustaw . . . . .	32
4. Reforma w praktyce – deklarowane skutki regulacji (DSR) i ocena skutków regulacji (OSR) . . . . .	34
4.1. OSR jako element uspołecznienia procesu stanowienia prawa . . . . .	34
4.2. Deklarowane skutki regulacji (DSR) . . . . .	35
4.3. Opinie BEOS o ocenie skutków regulacji . . . . .	38
4.4. Doświadczenia z pierwszej fazy wdrażania oceny skutków regulacji w BEOS . . . . .	39
4.5. Uwzględnianie przebiegu konsultacji w ocenach skutków regulacji . . . . .	40
4.6. Liczba projektów zwracanych do uzupełnienia . . . . .	41
5. Podsumowanie i plany na przyszłość . . . . .	42
<b>Aneks tabelaryczny</b> . . . . .	45

<b>Część II. Opinie organizacji pozarządowych o reformie</b> . . . . .	55
<i>Katarzyna Sadło (Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego)</i> Ocena funkcjonowania rozwiązań przyjętych na mocy nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. . . . .	56
<i>Marek Niedużak (Fundacja Instytut Sobieskiego)</i> Analiza zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzonych uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	70
<i>Ewa Stokłuska (Fundacja Stocznia)</i> Mały wielki krok. O mechanizmie konsultacji poselskich projektów ustaw . . . . .	79
<i>Piotr Trudnowski (Stowarzyszenie Klub Jagielloński)</i> Pożegnanie z systemem zamkniętym? 7 potencjałów i 5 rekomendacji w związku z sejmowym systemem konsultacji społecznych . . . . .	90
<i>Marzena Błaszczyk (Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska)</i> Ocena systemu konsultacji społecznych w Sejmie . . . . .	99
<b>Notka o autorach</b> . . . . .	115

# Wstęp Marszałka Sejmu Szymona Hołowni

*Szanowni Państwo,*

po pięciu pierwszych miesiącach obowiązywania innowacyjnego na skalę europejską mechanizmu konsultacji społecznych w Sejmie RP mam dla Państwa dobrą wiadomość dotyczącą gotowości do obywatelskiej partycypacji w naszym kraju. Liczba **24 323** – tylu obywateli i obywaterek wzięło do końca marca 2025 r. udział w procesie konsultacji, opiniując 48 projektów ustaw i tym samym realnie wpływając na kształt debaty publicznej w Polsce!

Od listopada 2024 r. każdy obywatel i każda obywatelka zyskali możliwość zajęcia stanowiska w sprawach publicznych poprzez udział w mechanizmie e-konsultacji. Co istotne, aby skorzystać z nowego instrumentu, wystarczy logowanie za pośrednictwem profilu zaufanego. W czasach, gdy dyskusja o ważnych sprawach toczy się, często bez żadnych reguł, w mediach społecznościowych, konsultacje społeczne projektów ustaw, w których każdy występuje na demokratycznej agorze pod własnym imieniem i nazwiskiem, stwarzają przestrzeń do bezpiecznej i merytorycznej debaty. Jak pokazują wyniki – Polki i Polacy chcą mieć wpływ na kształt i jakość tworzonego prawa!

Konsultacje społeczne w Sejmie RP czynią głos obywatelski słyszalnym. Jest to rozwiązanie innowacyjne, które stanowi odważną odpowiedź na społeczne poczucie deficytu demokracji i braku sprawczości w życiu publicznym. Mam nadzieję, że nikt nie będzie starał się zagłuszyć głosu Polek i Polaków w ważnych dla nich sprawach, Sejm zaś pozostanie instytucją otwartą, w której nie ma miejsca na tematy tabu. Jest to moim celem od początku sprawowania urzędu, na co dowodem jest fakt, że w przeciwieństwie do moich poprzedników nie „mrozę” projektów ustaw zgłaszanych przez opozycję i na niemal każdym posiedzeniu Sejmu odbywają się na ich temat debaty.

Liczba złożonych w konsultacjach ankiet potwierdza, iż otrzymaliśmy olbrzymi kapitał obywatelskiego zaufania. Jako Marszałek Sejmu zobowiązałem się kierować wszystkie poselskie i obywatelskie projekty ustaw do 30-dniowych konsultacji. Skrócenie tego terminu może nastąpić tylko wyjątkowo i w uzasadnionych przypadkach. Trzymam się tej zasady. Przez pierwsze pięć miesięcy skróciłem termin konsultacji tylko w czterech przypadkach, a nie odstąpiłem od nich nigdy. Dzięki temu rozwiązaniu tzw. poselski bypass ustawodawczy, czyli próba ominięcia konsultacji projektów rządowych poprzez zgłoszenie ich jako propozycje poselskie, przestał być obowiązującą praktyką w gmachu polskiego parlamentu. Cieszy też, że objętość aktów prawnych, które uchwalono

w ubiegłym roku, znacznie zmniejszyła się w porównaniu z 2023 r. Ten spadek potwierdza kierunek na „jakość”, a nie „ilość” Sejmu X kadencji. Nie powinniśmy jednak jako parlamentarzyści osiąść na laurach, wiele bowiem jest jeszcze do poprawy. Kolejnym naszym celem powinno być spowolnienie tempa uchwalania prawa.

Instrument konsultacji społecznych to niezbędny warunek funkcjonowania zdrowej demokracji. Konieczne jest także, aby z obywatelskich wskazówek aktywnie i odważnie czerpali parlamentarzyści tworzący prawo. Już teraz z wyników ankiet korzystają w swojej pracy wyspecjalizowani urzędnicy Kancelarii Sejmu podczas tworzenia oceny skutków regulacji (OSR) dla przedłożonych projektów ustaw. O niezależności i wartości OSR-ów świadczy ich merytoryczna krytyka projektów pochodzących z każdej strony politycznego spektrum, w tym tych powstałych z moim udziałem. Bardzo się też cieszę, że dokonaliśmy wyraźnego kroku w kierunku zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego poprzez wprowadzenie obowiązku uzasadniania na piśmie zgłaszanych przez posłów poprawek i natychmiastowe ich publikowanie w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Rozpoczynając X kadencję Sejmu RP, postawiłem sobie za cel stworzenie „Sejmu otwartego”, instytucji responsywnej, tworzącej lepsze prawo, z udziałem obywateli i obywateli, interesariuszy i ekspertów. Ten proces wciąż trwa, jednak wierzę, że w świecie, w którym coraz szybciej przenosimy się do cyfrowej rzeczywistości internetu i mediów społecznościowych, mechanizm e-konsultacji jest reformą, która pomoże nam ten cel osiągnąć.

Kończąc, chciałbym serdecznie podziękować pani wicemarszałek Sejmu Dorocie Niedzieli za czas i trud poświęcony pracy nad nowelizacją Regulaminu. To pani Marszałek zgłaszała wiele cennych i merytorycznych uwag jeszcze na etapie prac prezydialnych oraz reprezentowała Prezydium Sejmu w wymagających pracach nad projektem uchwały w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

Dziękuję przewodniczącemu tejże Komisji, posłowi Jarosławowi Urbaniakowi, a także pracownikom biur Kancelarii Sejmu, zaangażowanym w prace nad zmianą Regulaminu oraz wdrażanie jej w życie, z ministrem Jackiem Cichockim, jego zastępcami Michałem Deskurem i Dariuszem Salamończykiem i dyrektorami biur na czele.

MARZAŁEK SEJMU



Szymon Hołownia

# Wprowadzenie. Struktura publikacji

Niniejsza publikacja stanowi próbę podsumowania funkcjonowania w praktyce kompleksowej reformy procesu legislacyjnego wprowadzonego nowelizacją Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. Autorami części pierwszej są pracownicy Kancelarii Sejmu – Gabinetu Marszałka Sejmu, Biura Komunikacji Społecznej, Ośrodka Informatyki oraz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, odpowiedzialni na różnych etapach za planowanie i wdrażanie reformy w życie. Niezbędne do analizy dane zapewnił także Sekretariat Posiedzeń Sejmu.

Druga część składa się z przestanych Kancelarii Sejmu opinii organizacji pozarządowych od lat zajmujących się kontrolą jakości życia publicznego, partycypacją społeczną i procesem legislacyjnym; są to: Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Stocznia, Stowarzyszenie Klub Jagielloński, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Fundacja Instytut Sobieskiego.

Publikujemy je w całości bez żadnej ingerencji merytorycznej. Ta publikacja i połączona z nią konferencja są realizacją zobowiązania, jakie Kancelaria Sejmu powzięła w październiku 2024 r., kiedy w przededniu inauguracji systemu konsultacji społecznych na spotkaniu z przedstawicielami organizacji społecznych padła obietnica, że po pierwszych miesiącach funkcjonowania systemu będzie on poddany ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej.

Wierzmy, że publikacja i połączona z nią konferencja w Sejmie przyczynią się do rozwoju debaty nad jakością procesu legislacyjnego, jak również pomogą w dalszym udoskonalaniu pracy Kancelarii Sejmu w kontekście jej nowych zadań, takich jak obsługa platformy do internetowych e-konsultacji społecznych czy tworzenie opinii eksperckich o ocenie skutków regulacji.

## Streszczenie: najważniejsze dane

Przyjęta przez Sejm X kadencji nowelizacja Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. weszła w życie zasadniczo 30 sierpnia 2024 r., przy czym przepisy dotyczące konsultacji społecznych projektów ustaw weszły w życie 31 października 2024 r.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu: wprowadziła obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych poselskich i obywatelskich projektów ustaw (oraz możliwości skierowania do konsultacji projektów senackich i prezydenckich), ustanowiła wymóg sporządzania deklarowanych skutków regulacji (DSR) oraz oceny skutków regulacji (OSR), ograniczyła możliwość stosowania tzw. przyspieszonych procedur, nałożyła obowiązek uzasadniania poprawek oraz ich udostępniania w Systemie Informacyjnym Sejmu, zwiększyła responsywność wystuchania publicznego, jak również ograniczyła tzw. zamrażarkę ustawodawczą w komisjach sejmowych.

**W ciągu pierwszych 5 miesięcy w konsultacjach społecznych projektów ustaw wzięły udział 24 323 osoby**, które złożyły 26 326 ankiet w ramach konsultacji społecznych 48 projektów ustaw.

**Najpopularniejszy projekt w konsultacjach.** Głos w sprawie najaktywniej konsultowanego projektu w polskim Sejmie zabrało 8298 osób (projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji, druk nr 867).

**Ograniczenie „poselskiego bypassu”.** Podczas pierwszych 14 miesięcy X kadencji Sejmu RP (2023–2024) jedynie 17% uchwalonych ustaw zainicjowali postowie. W analogicznym okresie Sejmu VIII kadencji (2015–2016) było to ok. 37% ustaw. Jednocześnie wzrósł udział projektów rządowych w uchwalonej legislacji.

**Respektowanie praw opozycji.** Podczas pierwszych 31 posiedzeń Sejmu X kadencji odbyło się pierwsze czytanie aż 28 projektów ustaw zgłaszanych przez postów opozycji, czyli trzyipółkrotnie więcej niż w toku całej IX kadencji.

W celu uzupełnienia uzasadnienia przedłożonych propozycji 55 złożonych projektów ustaw zwrócono do wnioskodawców, niemniej jednak od czasu wejścia w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu projekty zostały zwrócone jedynie w 14 przypadkach. Oznacza to, że **wprowadzenie formularza DSR przysłużyło się lepszej jakości poselskich projektów.**



**Aż 4 uchwalone ustawy miały źródła w projektach obywatelskich w ciągu 14 miesięcy Sejmu X kadencji.** Tyle samo „obywatelskich ustaw” przyjęto podczas całych 2 poprzednich kadencji Sejmu RP<sup>1</sup>.

700 osób zgłosiło swój udział do 6 wysłuchań publicznych przeprowadzonych w Sejmie X kadencji dla 10 projektów ustaw. Tyle samo wysłuchań publicznych przeprowadzono podczas VIII i IX kadencji Sejmu razem wziętych.

---

<sup>1</sup> W IX kad. Sejmu dwa projekty zostały rozpatrzone przez Sejm i Senat, ale proces legislacyjny nie został zakończony z powodu zakończenia kadencji



**Część I.**  
**Reforma w praktyce**

## 1. Tło reformy: proces legislacyjny w Sejmie X kadencji

### 1.1. Koniec sejmowej „zamrażarki”

Zanim przejdziemy do omówienia zasadniczych założeń reformy Regulaminu Sejmu i jej praktycznych implikacji, należy poświęcić nieco miejsca zmianom, jakie zaszły w X kadencji Sejmu Trzeciej Rzeczypospolitej, jeśli chodzi o praktykę zarządzania procesem legislacyjnym, w szczególności w odniesieniu do praktyk znanych z poprzednich dwóch kadencji Sejmu.

Fundamentalną różnicą w stosunku do poprzedniej kadencji jest brak stosowania tzw. zamrażarki sejmowej na pierwszym etapie postępowania ustawodawczego. W obecnej kadencji regułą jest nadawanie biegu (tj. nadawanie tzw. numeru druku) przez Marszałka Sejmu wszystkim projektom, które spełniają kryteria formalne wymagane przez Regulamin Sejmu. Zgodnie z danymi na 10 kwietnia 2025 r. Marszałek Sejmu nadał numer druku 344 spośród 401 projektów ustaw, które wpłynęły w tej kadencji do Sejmu, przy czym 18 projektów zostało wycofanych przed skierowaniem do druku, 21 podlega dodatkowemu opiniowaniu Komisji Ustawodawczej lub zostało skierowanych do uzupełnienia, 16 zgłoszonych w ostatnim czasie projektów oczekuje na decyzje Marszałka, odmówiono zaś z przyczyn formalnych nadania biegu zaledwie 2 projektom<sup>1</sup>. Warto podkreślić, że te same reguły obowiązują wszystkich wnioskodawców. Spośród projektów zgłaszanych przez grupy posłów (z wyłączeniem projektów „komisyjnych”) Marszałek Sejmu nadał numer druku 77 spośród 87 projektów zgłoszonych przez posłów koalicji rządzącej i 74 spośród 97 projektów zgłoszonych przez posłów opozycji. Projekty, którym nie nadano numerów druku, w większości oczekują obecnie na zakończenie kontroli formalnej, opinię Komisji Ustawodawczej lub uzupełnienie braków formalnych.

- zob. aneks tabelaryczny: Tabela 1 – Statystyka projektów ustaw według wnioskodawców, X kadencja, stan na 10 kwietnia 2025 r.

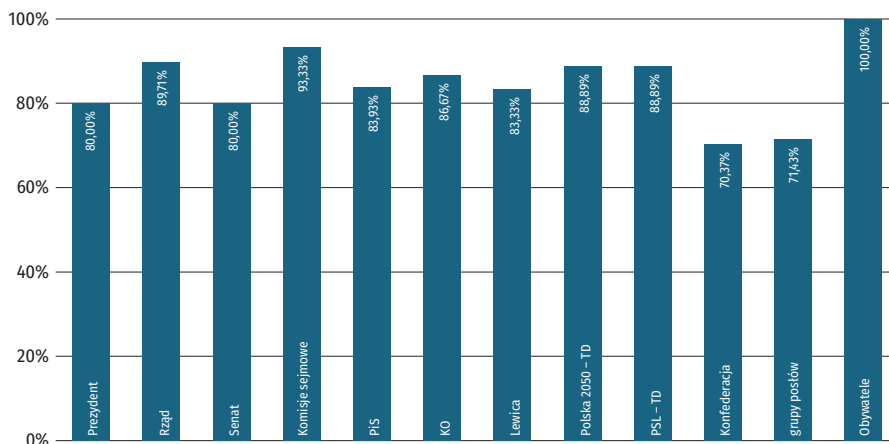
Dla porównania w IX kadencji numer druku nadano 131 spośród 149 projektów poselskich zgłoszonych przez klub Prawa i Sprawiedliwości (wówczas rządzącego), podczas gdy w przypadku klubów opozycyjnych było to zaledwie 175 spośród 383 projektów. Oznacza to, że o ile w tej kadencji numer druku nadano (według stanu na dzień 10 kwietnia 2025 r.) 76% projektów ustaw złożonych przez przedstawicieli opozycji i 88% projektów ustaw złożonych przez przedstawicieli ugrupowań rządzących, o tyle w poprzedniej kadencji było to 87% projektów koalicyjnych i zaledwie 46% projektów opozycyjnych.

---

<sup>1</sup> Prezentowane w całej publikacji dane dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego pochodzą z Sekretariatu Posiedzeń Sejmu, chyba że wskazano inaczej.

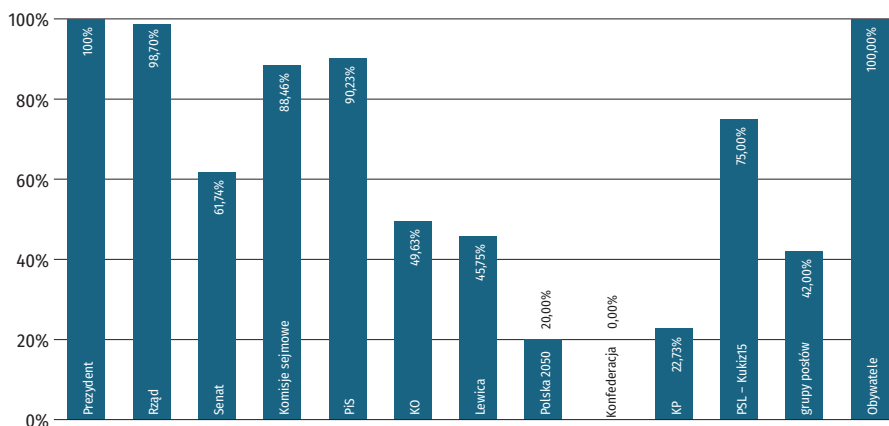
Wykres 1

Odsetek projektów, którym nadano numer druku w Sejmie X kadencji (według wnioskodawcy)



Wykres 2

Odsetek projektów, którym nadano numer druku w Sejmie IX kadencji (według wnioskodawcy)



- zob. aneks tabelaryczny: Tabela 2. Statystyka projektów ustaw według wnioskodawców, IX kadencja

Jeszcze wyraźniejsza zmiana nastąpiła, jeśli chodzi o poddawanie projektów składowych przez przedstawicieli opozycji pod dyskusję na sali plenarnej w ramach pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. W ciągu całej IX kadencji Sejmu na 81 posiedzeniach izby odbyły się pierwsze czytania ledwie 8 „opozycyjnych” projektów ustaw. Obecnie, po upływie ok. jednej trzeciej kadencji, na 31 posiedzeniach odbyło się pierwsze czytanie aż 28 projektów ustaw zgłoszonych przez posłów opozycji (kluby Prawo i Sprawiedliwość, Konfederacja, Koło Republikanie), czyli trzyipółkrotnie częściej niż w toku całej IX kadencji. Warto dodać, że na analogicznym etapie poprzedniej kadencji odbyło się pierwsze czytanie zaledwie 1 opozycyjnego projektu ustawy.

- zob. aneks tabelaryczny: Tabela 3. Liczba pierwszych czytań na poszczególnych posiedzeniach Sejmu IX kadencji projektów ustaw, wniesionych przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych; Tabela 4. Liczba pierwszych czytań na poszczególnych posiedzeniach Sejmu X kadencji projektów ustaw, wniesionych przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych

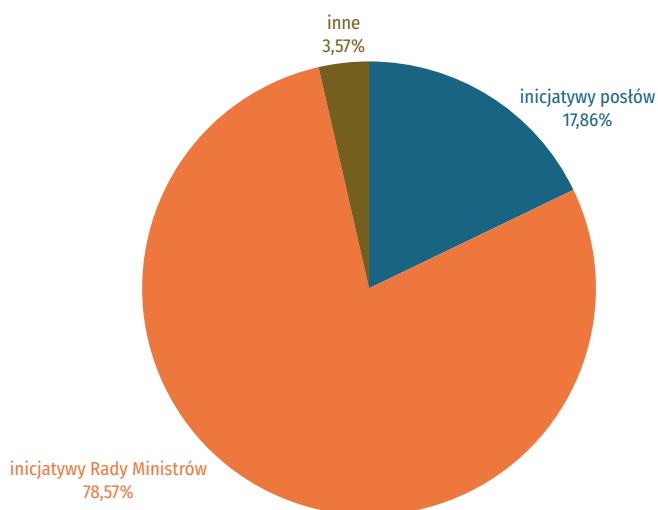
## 1.2. Zmiana struktury uchwalonych ustaw według wnioskodawców

Istotną zmianę odnotowano również, jeśli chodzi o udział projektów poselskich i rządowych w ogóle uchwalonego przez Sejm prawa. W obecnej kadencji w ciągu pierwszych 14 miesięcy (koniec 2023 r. i cały 2024 r.) Sejm uchwalił 140 ustaw, przy czym 110 z nich było inicjatywami rządowymi, a 25 inicjatywami poselskimi (w tym 2 inicjatywami komisji sejmowych). Dla porównania w analogicznym, początkowym okresie IX kadencji uchwalono niemal identyczną liczbę ustaw rządowych (109) i ponad jedną trzecią więcej ustaw z inicjatywy posłów (38). Jeszcze większa różnica zachodzi w porównaniu z początkiem VIII kadencji (lata 2015 i 2016), kiedy uchwalono łącznie 252 ustawy (*sic!*), z czego 149 z inicjatywy Rady Ministrów, aż 95 zaś z inicjatywy posłów. Znamienne jest, że tylko w ciągu niecałych 2 pierwszych miesięcy VIII kadencji (listopad–grudzień 2015 r.) uchwalono więcej inicjatyw poselskich (24) niż w ciągu 14 miesięcy X kadencji (listopad 2023 r. – grudzień 2024 r.), wyłączając inicjatywy komisyjne. Wydaje się, że te dane jasno dowodzą, że „poselski bypass” rządowej ścieżki legislacyjnej został zatrzymany.

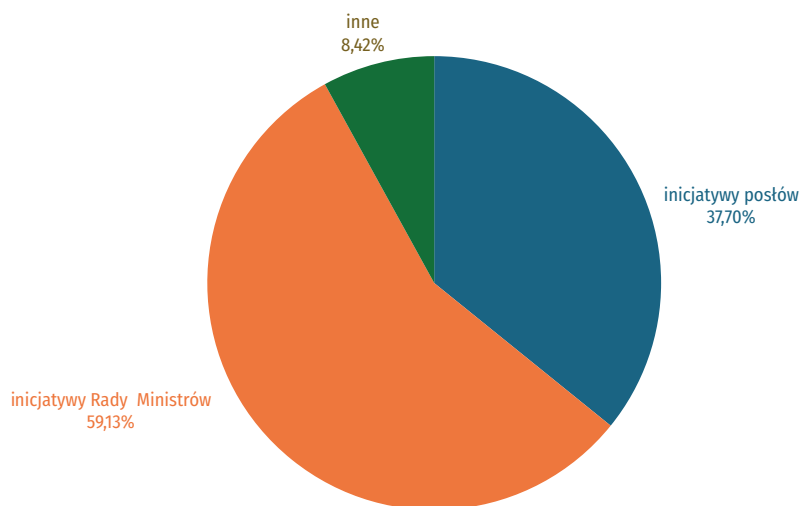
Warto również podkreślić, że w ciągu pierwszych 14 miesięcy X kadencji Sejmu uchwalono aż 4 ustawy, których źródłem były inicjatywy obywatelskie, tyle samo co w poprzednich 2 kadencjach łącznie<sup>2</sup>. Wśród uchwalonych na bazie obywatelskich ini-

<sup>2</sup> W IX kad. Sejmu dwa projekty zostały rozpatrzone przez Sejm i Senat, ale proces legislacyjny nie został zakończony z powodu zakończenia kadencji

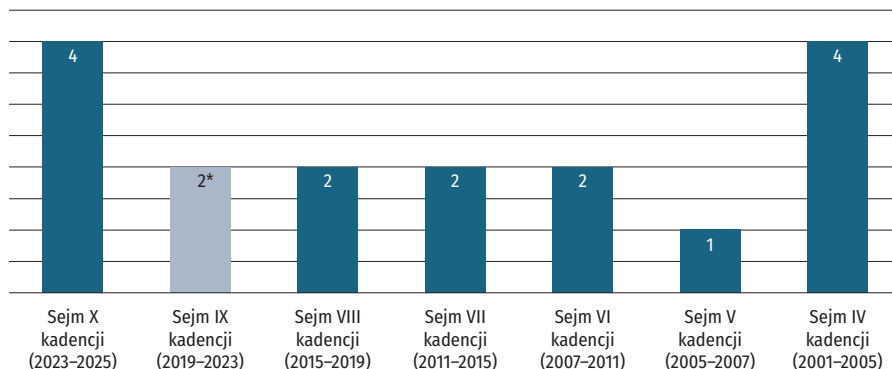
**Wykres 3**  
**Uchwalone ustawy w X kadencji (2023–2024) według wnioskodawcy**



**Wykres 4**  
**Ustawy uchwalone w VIII kadencji (2015–2016) według wnioskodawcy**



**Wykres 5**  
**Liczba „ustaw obywatelskich” przyjętych w poszczególnych kadencjach Sejmu**



\* Dwa projekty zostały rozpatrzone przez Sejm i Senat, ale proces legislacyjny nie został zakończony z powodu zakończenia kadencji

cyjatyw regulacji znalazły się tak znaczące społecznie projekty, jak ten przywracający publiczne finansowanie zapłodnienia *in vitro*, podnoszący rentę socjalną dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami, czy też wprowadzający tzw. rentę wdowią.

- zob. aneks tabelaryczny: Tabela 5. Inicjatywy ustawodawcze, VIII kadencja; Tabela 6. Inicjatywy ustawodawcze, IX kadencja; Tabela 7. Inicjatywy ustawodawcze, X kadencja

### 1.3. Udział obywateli w stanowieniu prawa i innych procedurach parlamentarnych

W X kadencji Sejmu jeszcze przed wprowadzeniem systemu e-konsultacji społecznych znacząco zwiększyły się możliwości obywatelskiego udziału w procesie legislacyjnym. W ciągu pierwszych 14 miesięcy odbyło się 6 wystuchań publicznych dotyczących 10 projektów ustaw. Wystąpienia odnosiły się do fundamentalnych kwestii, takich jak projekty ustaw dotyczących prawa do przerwania ciąży, ustroju Trybunału Konstytucyjnego czy Krajowej Rady Sądownictwa, a także ustawy wprowadzającej ograniczenie prawa do azylu, jak również obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. Warto wskazać, że liczba przeprowadzonych wystuchań publicznych od początku obecnej kadencji jest równa łącznej liczbie wystuchań publicznych odbytych przez 8 lat dwóch poprzednich kadencji Sejmu.

Jednocześnie w obecnej kadencji wprowadzono nową praktykę przeprowadzania „przesłuchań publicznych” kandydatów na ważne państwowe stanowiska. Przykładem jest wydarzenie obejmujące dyskusję z osobami kandydującymi na stanowisko Prezesa



Tabela 1.

Data wystąpienia publicznego	Rozpatrywane projekty ustaw	Liczba zgłoszonych uczestników
26 marca 2024 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk nr 219)	45
16 maja 2024 r.	Poselskie projekty ustaw: o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 176), o bezpiecznym przerywaniu ciąży (druk nr 177), o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (druk nr 223), o świadomym rodzicielstwie (druk nr 224)	367
24 maja 2024 r.	Poselskie projekty ustaw: o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 253), Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254)	33
13 czerwca 2024 r.	Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych w sprawie utworzenia Przedstawicielstwa Biura Narodów Zjednoczonych do spraw Obsługi Projektów w Warszawie, podpisanej w Nowym Jorku dnia 21 września 2023 r. (druk nr 276)	6
30 stycznia 2025 r.	Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700)	206
4 lutego 2025 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 924)	43

Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>3</sup> oraz kandydujących na stanowiska członków Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15<sup>4</sup>. Ponadto 11 lutego 2025 r. w Senacie RP, przy współudziale Kancelarii Sejmu i Kancelarii Prezydenta RP, przeprowadzono wystąpienie publiczne kandydatów na stanowisko Szefa Krajowego Biura Wyborczego<sup>5</sup>. Pozytywne doświadczenia wskazanych procesów zorganizowanych w ramach dobrej praktyki skłaniają do uregulowania instytucji przestępstwa publicznego jako elementu wykonywania funkcji kreacyjnej przez Sejm.

## 2. Założenia nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r.

Od początku X kadencji Sejmu RP rozpoczęto prace nad systemową zmianą Regulaminu Sejmu, nie tylko realizującą wymogi tzw. kamieni milowych Krajowego Planu Odbudo-

<sup>3</sup> Konferencja pt. „Przyszłość ochrony danych osobowych w Polsce – w przededniu wyboru nowego Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych”, która odbyła się 19 grudnia 2023 r.

<sup>4</sup> Konferencja pt. „Przeciwdziałanie wykorzystaniu seksualnemu małoletnich w Polsce – w przededniu wyboru nowych członków Państwowej Komisji”, która odbyła się w dniu 9 września 2024 r.

<sup>5</sup> Wystąpienie publiczne trzech kandydatów na Szefa Krajowego Biura Wyborczego, które odbyło się 11 lutego 2025 r.

wy, ale także zmierzającą do znaczącej reformy procesu legislacyjnego. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu uchwały z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, „przedkładana nowelizacja Regulaminu Sejmu zawiera zmiany, których celem jest zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw”.

Nowelizacja Regulaminu Sejmu uchwalona 26 lipca 2024 r.<sup>6</sup> objęła następujące elementy:

### 2.1. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych poselskich i obywatelskich projektów ustaw oraz możliwości skierowania do konsultacji projektów senackich i prezydenckich

Za sprawą omawianej regulacji korzystanie z tzw. ścieżki poselskiej nie jest już sposobem na ominięcie oceny projektu regulacji przez szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie. Warto wskazać, że konsultacjom społecznym są poddawane obowiązkowo projekty poselskie i obywatelskie, fakultatywnie zaś – prezydenckie i senackie. Pierwotny projekt zmiany Regulaminu zakładał możliwość poddawania konsultacjom na etapie prac w Sejmie także projektów rządowych, została ona jednak wyeliminowana z nowelizacji na etapie prac w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

► więcej w rozdziale 3

### 2.2. Deklarowane skutki regulacji (DSR) i oceny skutków regulacji (OSR)

Na mocy nowelizacji z 26 lipca 2024 r. wprowadzono obowiązek sporządzenia, w odniesieniu do poselskich projektów ustaw, deklarowanych skutków regulacji (DSR), przedstawiających w ustrukturyzowany sposób informację o skutkach prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych rozwiązań oraz źródła ich finansowania, jak również sporządzenia przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji (OSR). Deklarowane skutki regulacji są ważnym elementem procesu, gdyż mają gwarantować, że poselskie projekty ustaw będą zawierały relewantne informacje do oceny skutków projektowanych rozwiązań, a przekazywanie informacji na jednolitym formularzu służyć ma przejrzystości i porównywalności prezentowanych treści.

► więcej w rozdziale 4

---

<sup>6</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 751).

### 2.3. Ograniczenia w zakresie tzw. przyspieszonych procedur

Jeśli komisja lub Sejm zmierzałyby do skrócenia terminów procedowania (np. skrócenie terminu pomiędzy doręczeniem postom druku projektu a pierwszym czytaniem projektu ustawy), to tylko po spełnieniu określonych warunków, mianowicie: po pierwsze, może nastąpić to na uzasadniony wniosek; po drugie, skrócenie powinno dotyczyć jedynie „szczególnie uzasadnionych wypadków” i po trzecie wreszcie, wniosek ten powinien stać się przedmiotem głosowania, decyzja zaś o skróceniu podejmowana jest większością głosów (w przypadku decyzji podejmowanych przez Sejm wprowadzono wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby postów).

### 2.4. Wprowadzenie obowiązku uzasadnienia poprawek oraz ich udostępniania wraz z uzasadnieniem w Systemie Informacyjnym Sejmu

Od 31 sierpnia 2024 r. składane poprawki muszą zawierać uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany. Co istotne, na mocy nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Za sprawą tego rozwiązania każdy obserwator procesu legislacyjnego uzyskuje informacje, jakie poprawki złożono (nawet gdyby nie zostały uwzględnione w toku prac parlamentarnych) oraz jak proponowane zmiany uzasadniali postowie przedkładający nowe brzmienie przepisu podczas prac parlamentarnych.

Jednym z projektów procedowanych po wprowadzeniu omawianych regulacji był rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 672 i 672-A), który wpłynął 25 września 2025 r. Jawność poprawek w tym zakresie nabiera szczególnego znaczenia ze względu zarówno na obszar regulacji, jak i na szybkie tempo procedowania projektu, podyktowane potrzebą przyjęcia rozwiązań usuwających skutki powodzi.

1 października 2024



#### II czytanie na posiedzeniu Sejmu

Nr posiedzenia: **18**

Decyzja: skierowano ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania

Skierowano do: Komisji Nadzwyczajnej do spraw działań przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi z roku 2024








Komentarz: **poprawki**



#### Praca w komisjach po II czytaniu

**Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw  
(druk nr 672)**

**Rozpatrywanie na posiedzeniach komisji i podkomisji**

Lp.	Posiedzenie komisji	Posiedzenie podkomisji	Stan rozpatrzenia	Rozpatrywany druk sejmowy	Teksty poprawek wraz z uzasadnieniem
1.	 27-09-2024 (NSP)		zgłoszono poprawki	 672	
			Rozpatrzono do art. 15 projektu ustawy	<i>j.w.</i>	
2.	 28-09-2024 (NSP)		zgłoszono poprawki	<i>j.w.</i>	
			przyjęto projekt z poprawkami i wnioskami mniejszości	<i>j.w.</i>	
			wybrano posła sprawozdawcę	<i>j.w.</i>	
3.	 01-10-2024 (NSP)		przyjęto poprawki zgłoszone w II czytaniu w części	 683 (sprawozdanie)	
			wybrano posła sprawozdawcę	<i>j.w.</i>	

Odwzorowania poprawek są publikowane w Systemie Informacyjnym Sejmu na stronach poświęconych przebiegowi procesu legislacyjnego określonego projektu, rozpatrywanego na posiedzeniu Sejmu oraz na posiedzeniach komisji i podkomisji.

## 2.5. Zmiany w zakresie wysłuchania publicznego

Nowelizacja Regulaminu Sejmu wprowadziła także regulację zmierzającą do zwiększenia responsywności wysłuchania publicznego, czyli instytucji umożliwiającej wypowiedzenie się o projekcie ustawy przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego podczas posiedzenia komisji przeznaczonego na przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Dotychczas znaczący był brak informacji zwrotnej ze strony wnioskodawcy w odniesieniu do przedstawionych stanowisk. Stąd przyjęto, że przedstawiciel wnioskodawcy, po zakończeniu wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, przedstawia ustnie swoje stanowisko na posiedzeniu komisji, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, lub na piśmie w ciągu 7 dni od dnia zakończenia tego posiedzenia.

Na podstawie nowych regulacji odbyły się 2 wysłuchania publiczne. W obydwu przypadkach na koniec posiedzenia przedstawiciele wnioskodawcy przedstawili szeroko stanowisko.

Projekt	Data wysłuchania publicznego	Stanowisko przedstawicieli wnioskodawców
Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700)	30 stycznia 2025 r.	Po wyczerpaniu listy mówców głos zabrali przedstawiciele wnioskodawców: Sara Balcerowicz oraz Michał Gostkowski <sup>7</sup> .
Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 924)	4 lutego 2025 r.	Na koniec posiedzenia stanowisko przedstawił podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Maciej Duszczyk <sup>8</sup> .

## 2.6. Ograniczenie tzw. zamrażarki ustawodawczej w komisjach

Komisje, do których skierowany został projekt ustawy (uchwały), przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie, które określa stanowisko komisji w odniesieniu do tego projektu. Komisje przedstawiają sprawozdanie nie później niż w terminie 9 miesięcy od dnia przeprowadzenia pierwszego czytania. Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może wydłużyć ten termin, jednak nie dłużej niż o 3 miesiące.

Omawiany przepis stał się elementem nowelizacji za sprawą przyjęcia propozycji, zgłoszonej w toku postępowania prawodawczego, w formie poprawki, przez Klub Poselski Konfederacja. Pierwszy 9-miesięczny termin, liczony od momentu pierwszego czytania projektu ustawy, upłynie 31 lipca 2025 r.<sup>9</sup>

## 3. Reforma w praktyce – konsultacje społeczne projektów ustaw

### 3.1. Liczba złożonych ankiet, liczba uczestników oraz formy uczestnictwa

W trakcie pierwszych 5 miesięcy zakończono konsultacje społeczne 48 projektów ustaw<sup>10</sup>. Złożono w sumie 26 326 ankiet, czyli uwag pod adresem inicjatyw ustawodawczych, które wpłynęły do parlamentu. Swoimi uwagami podzieliły się 24 323 osoby.

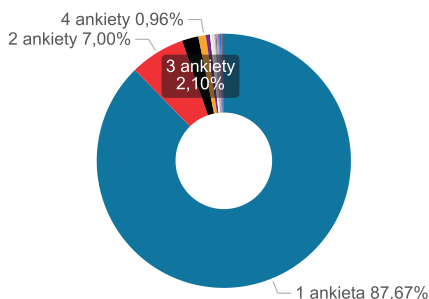
<sup>7</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw ochrony zwierząt (nr 3) z dnia 30 stycznia 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/71CD71ACE4898474C1258C36003E4341/%24File/0132410.pdf>, s. 89–91. W całej publikacji dostęp do źródeł internetowych określono na dzień 8 kwietnia 2025 r.

<sup>8</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 41) z dnia 4 lutego 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/9FB6CDDC36E6B626C1258C42004F67C2/%24File/0132910.pdf>, s. 27–29.

<sup>9</sup> Notatka Biura Komisji Sejmowych Kancelarii Sejmu z 7 stycznia 2025 r. dot. informacji o realizacji dyspozycji art. 43 ust. 1 zd. 2 Regulaminu Sejmu, tj. wymogu przedstawienia sprawozdania przez komisje sejmowe w terminie nie późniejszym niż 9 miesięcy od dnia pierwszego czytania projektu ustawy.

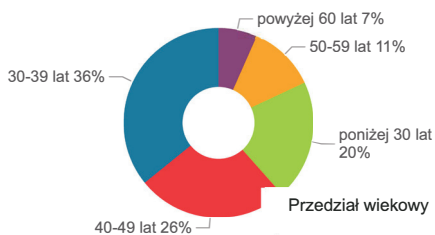
<sup>10</sup> Poniższe dane dotyczą stanu na 31 marca 2025 r.

### Uczestnicy konsultacji społecznych według liczby wysłanych ankiet



Liczba ankiet	Uczestnicy	Suma
1 ankieta	23080	23080
2 ankiety	922	1844
3 ankiety	184	552
4 ankiety	63	252
5 ankiet	28	140
6 ankiet	9	54
7 ankiet	13	91
8 ankiet	4	32
9 ankiet	1	9
10 ankiet	3	30
11 ankiet	4	44
12 ankiet	3	36
13 ankiet	2	26
14 ankiet	3	42
15 ankiet	1	15
16 ankiet	1	16
23 ankiety	1	23
40 ankiet	1	40
<b>Suma</b>	<b>24323</b>	<b>26326</b>

### Liczba ankiet według przedziałów wiekowych i reprezentowanego podmiotu



Przedział wiekowy	Użytkownik reprezentujący			Suma
	Osobę prawną	Podmiot inny niż osoba prawna	Siebie	
poniżej 30 lat	7	6	5363	5376
30-39 lat	15	16	9405	9436
40-49 lat	45	37	6683	6765
50-59 lat	24	21	2961	3006
powyżej 60 lat	16	13	1714	1743
<b>Suma</b>	<b>107</b>	<b>93</b>	<b>26126</b>	<b>26326</b>

Wynika to z faktu, że część wypowiedziających się wypełniła więcej niż jeden formularz. W sumie z opcji tej skorzystało ponad 1300 osób. Rekordzista złożył 40 ankiet.

W ramach konsultacji można przedstawić opinię własną bądź w imieniu osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna. W 99% przypadków osoby korzystające z systemu do konsultacji społecznych ustaw przedstawiły opinię własną. W pozostałym zakresie 107 osób reprezentowało osobę prawną, a 93 osoby – podmiot inny niż osoba prawna. Poniższa tabela przedstawia te dane z uwzględnieniem przedziału wiekowego użytkowników platformy.

Niemal wszystkie ankiety (99%) przedstawiają opinię własną użytkowników. Część osób reprezentuje głos różnych środowisk, co można wywnioskować z powtarzających się komentarzy, ale zaznacza opcję zabrania głosu w swoim imieniu. Być może takiemu stanowi rzeczy sprzyja forma konsultacji poprzez profil zaufany, wymagająca indywidualnego logowania i podpisania się pod komentarzem swoim imieniem i nazwiskiem.

Na platformie do konsultacji głos zabierają zarówno osoby, które chcą zaprezentować swoje własne stanowisko, jak i takie, które w imieniu większej grupy wklejają wielokrotnie te same komentarze. Branżowe projekty wywołują odzew konkretnych środowisk, dlatego opinie na ich temat są z reguły bardziej merytoryczne, ale też powtarzalne. Zdecydowana większość konsultowanych projektów ustaw zawiera indywidualne opinie użytkowników, które można scharakteryzować jako głosy zwykłych obywateli – czasem w formie rozbudowanych wypowiedzi, lecz znacznie częściej w formie krótkiego, zdawkowego, nieekspertyckiego komentarza. Tego typu wypowiedzi pozwalają wyczuć nastroje społeczne wokół konsultowanej ustawy, jednak nie dają przestrzeni do lepszego zrozumienia, z czego dane postawy i deklaracje wynikają. Można przy tym wskazać kilka projektów (które zaangażowały grupy interesów), w odniesieniu do których zamieszczono bardziej pogłębione komentarze. Chodzi m.in. o projekt zmieniający ustawę o broni i amunicji<sup>11</sup> (w największej skali komentowaną przez grupę interesów – w tym wypadku myśliwych), ustawę o zawodzie psychoterapeuty<sup>12</sup> (setki długich i merytorycznych, ale powielanych przez środowisko psychoterapeutów komentarzy), nowelizację ustawy o lokalach socjalnych dotyczącą rozbudowy zasobu mieszkań czynszowych dla osób o niskich i średnich dochodach<sup>13</sup> (mobilizującą środowiska pracowników ośrodków pomocy społecznej), nowelizację ustawy o drogach publicznych<sup>14</sup> (głównie wypowiedzi środowiska kuratorów) czy zmianę ustawy o transporcie drogowym<sup>15</sup> (interesującą przede wszystkim taksówkarzy). Zapewne tym, co łączy te projekty, są cele skutkujące istotnymi zmianami w statusie prawnym czy materialnym dla konkretnych środowisk.

---

<sup>11</sup> Projekt druk nr 867 z 6.11.2024 r. wniesiony przez Klub Parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga.

<sup>12</sup> Projekt bez nadanego numeru druku z 11.02.2025 r. wniesiony przez Kluby Parlamentarne: Koalicja Obywatelska, Polska 2050 – Trzecia Droga, Polskie Stronnictwo Ludowe – Trzecia Droga oraz Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

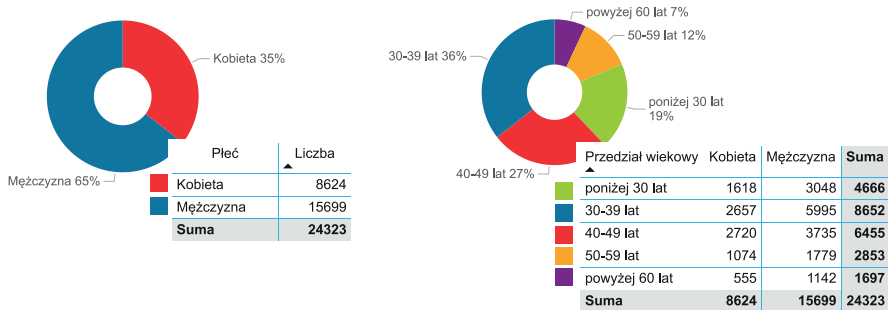
<sup>13</sup> Projekt druk nr 1078 z 7.02.2025 r. wniesiony przez Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

<sup>14</sup> Projekt druk nr 997 z 22.01.2025 r. wniesiony przez Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

<sup>15</sup> Projekt druk nr 996 z 9.12.2024 r. wniesiony przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość.

### 3.2. Charakterystyka uczestników konsultacji: płeć i wiek

Podstawą danych dotyczących płci i wieku są numery PESEL użytkowników. Jak wskazują poniższe wykresy, 65% uczestników konsultacji to mężczyźni, 35% zaś to kobiety. Jeśli chodzi o drugie kryterium, 36% uczestników to osoby w wieku 30–39 lat; 27% uczestników to osoby w wieku 40–49 lat; 19% uczestników to osoby poniżej 30 lat; 12% uczestników to osoby w wieku 50–59 lat, a 7% uczestników to osoby powyżej 60 lat.



Najstarszy z dotychczasowych użytkowników platformy ma 95 lat, najmłodszy 14 lat, a 11 ankiet wypełnili 15-latkowie. Osoby niepełnoletnie złożyły łącznie 33 ankiety. Analiza charakterystyki osób wypełniających ankietę została przygotowana na podstawie danych wygenerowanych z systemu logowania na platformę do konsultacji społecznych (numery PESEL) i indywidualnych raportów statystycznych, które są ogólnodostępne w sekcjach dotyczących podsumowania konsultowanych ustaw. Dane nie zawierają jednak informacji o wykształceniu użytkowników platformy (choć czasem można to wywnioskować z kontekstu wypowiedzi) i ich miejscu zamieszkania, w związku z tym analiza podziału głosów na podstawie tych dwóch kryteriów nie jest w pełni możliwa.

Niemniej jednak można wskazać, że z platformy do konsultacji społecznych projektów ustaw korzysta szerokie grono odbiorców – zarówno środowiska branżowe bezpośrednio związane z przedmiotem ustawy, jak i zwykli obywatele; zarówno osoby młodsze, jak i starsze. Pokazuje to demokratyczny charakter narzędzia do konsultacji.

Na zaangażowanie obywateli w konsultacje społeczne online może wpływać wiele czynników. Niektóre nie podlegają weryfikacji w niniejszym raporcie, a są to m.in. kwestie:

- promocji trwających konsultacji przez różne środowiska polityczne i grupy interesariuszy;
- dostępu do profilu zaufanego, który może stanowić barierę udziału, także dla osób niepełnoletnich;
- kompetencji cyfrowych – jeśli nie są dostateczne, ograniczają możliwość udziału w konsultacjach online.



W konsultacjach biorą udział głównie osoby w wieku produkcyjnym (30–49 lat). Użytkownicy w tym przedziale wiekowym stanowią 63% i to oni – w większości konsultowanych projektów ustaw – zabierają głos najczęściej. Osoby w tym wieku oraz młodsze są również najbardziej zaangażowaną obywatelsko grupą, co potwierdzają badania CBOS: „Pełne poczucie podmiotowości obywatelskiej, czyli możliwości wpływania przez zwykłych ludzi zarówno na to, co dzieje się w kraju, jak i lokalnie (...), częściej właściwe jest ludziom młodym i będącym w sile wieku, czyli osobom między 18. a 44. rokiem życia (od 55% do 57%, w zależności od grupy wiekowej)”<sup>16</sup>.

Wiek najmłodszej osoby biorącej udział w sejmowych konsultacjach to 14 lat. Osoby niepełnoletnie złożyły łącznie tylko 33 ankiety, ale te w wieku 18–30 lat stanowią 19% wypowiedzi w konsultacjach. Projektów ustaw, które cieszyły się zainteresowaniem osób młodszych przekraczającym 19%, jest kilka. Tym, co je łączy, może być angażująca młodych tematyka, powiązana z programem zgłaszających ustawy partii politycznych, których wyborcami są ci młodzi obywatele. Przykładem są ustawy wniesione przez posłów Klubu Poselskiego Konfederacji – mającej spore poparcie wśród młodego elektoratu – m.in. dotyczące pomocy obywatelom Ukrainy<sup>17</sup> (wskaźnik udziału osób poniżej 30. r.ż. – 31%) i wyjścia ze Światowej Organizacji Zdrowia<sup>18</sup> (27%).

Warto również zwrócić uwagę na dużą mobilizację osób młodych w konsultacjach projektu ustawy deweloperskiej<sup>19</sup> (poniżej 39. r.ż. – 89%, poniżej 30. r.ż. – 32%). Zainteresowanie to prawdopodobnie wynikało ze znaczenia, jaką temu zagadnieniu przypisują młodzi obywatele, dla których problem poruszony w ustawie rzutuje na ich przyszłość.

Można wskazać projekty ustaw, którymi bardziej zainteresowały się osoby powyżej 40. r.ż. Są to projekty, co do których swoją opinię przedstawiły zorganizowane grupy interesu, zrzeszające grupy pracowników (projekty ustaw: o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym<sup>20</sup> – ponad 50% osób powyżej 40. r.ż., głównie osoby wykonujące ten zawód; o zmianie ustawy o broni i amunicji<sup>21</sup> – 62%, przede wszystkim myśliwi; o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>22</sup> – 75%, zwłaszcza kuratorzy).

---

<sup>16</sup> CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne. Komunikat z badań*, nr 149/2023, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K\\_149\\_23.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_149_23.PDF).

<sup>17</sup> Poselskie projekty ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, autorstwa Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (druk nr 1040) i Klubu Poselskiego Konfederacja (druk nr 1039).

<sup>18</sup> Poselski projekt ustawy o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Światowej Organizacji Zdrowia (druk nr 1114), wniesiony przez Klub Poselski Konfederacja.

<sup>19</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk nr 1112), wniesiony przez Klub Parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga.

<sup>20</sup> Projekt bez nadanego numeru druku z 11.02.2025 r. wniesiony przez Kluby Parlamentarne: Koalicja Obywatelska, Polska 2050 – Trzecia Droga, Polskie Stronnictwo Ludowe – Trzecia Droga oraz Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

<sup>21</sup> Projekt druk nr 867 z 6.11.2024 r. wniesiony przez Klub Parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga.

<sup>22</sup> Projekt druk nr 997 z 22.01.2025 r. wniesiony przez Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

Udział w konsultacjach osób powyżej 60. r.ż. jest niski (7%). Statystycznie ta grupa wiekowa stanowi dużą część polskiego społeczeństwa (osób powyżej 65. r.ż. jest blisko 26%<sup>23</sup>, a poziom zainteresowania wśród nich polityką jest nawet wyższy niż wśród ogółu Polaków – sięga 28%<sup>24</sup>). Przyczyn niskiego zainteresowania konsultacjami można szukać przede wszystkim w ich cyfrowej formie, o czym wspomniano już wcześniej. Ci, którzy podzielili się swoją opinią na temat konsultowanych projektów, skupili się przede wszystkim na ustawie o emeryturach i rentach<sup>25</sup> (osoby powyżej 60. r.ż. – 74%) oraz ustawie o broni i amunicji<sup>26</sup> (16%).

Wśród osób biorących udział w konsultacjach przeważają mężczyźni. Wypełnili oni 65% wszystkich ankiet, a przy niektórych projektach ustaw ich udział przekracza nawet 90% (np. przy projekcie ustawy deweloperskiej to 93%, projekcie nowelizacji ustawy o transporcie drogowym – 92%). Są tylko dwa projekty ustaw, co do których w większości wypowiedziały się kobiety (nie licząc poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, na którego temat wypowiedziało się 5 osób, w tym 3 kobiety). Jeden dotyczy ustawy o zawodzie psychoterapeuty<sup>27</sup> – kobiety stanowiły tu 75% biorących udział w konsultacjach (ponad 7200 ankiet). Drugi to projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych<sup>28</sup>, poruszający zagadnienie udogodnień w parkowaniu dla kuratorów – tu 62% wypowiadających się stanowiły osoby płci żeńskiej. Te dwie ustawy zaangażowały dużą grupę obywaterek, co istotnie zwiększyło całościowe statystyki udziału kobiet w konsultacjach (wyłączając te dwa projekty, odsetek udziału mężczyzn w konsultacjach wzrasta do 83%).

Aby zrozumieć liczniejszy udział mężczyzn w konsultacjach, warto przyjrzeć się dostępnym badaniom społecznym. Wynika z nich, że to właśnie osoby płci męskiej mają większe przekonanie o własnej sprawczości i bardziej interesują się sprawami politycznymi, szczególnie na poziomie krajowym. Z wspomnianego już komunikatu CBOS z grudnia 2023 r.<sup>29</sup> *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne* wynika, że „o możliwości wpływania przez obywateli na sprawy kraju częściej przekonani są mężczyźni (58%) niż kobiety (50%)”, a osoby, które czują się wpływowe, częściej deklarują gotowość do

<sup>23</sup> Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2021 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej w Polsce wyniosła 9,7 mln, co stanowiło 25,7% ogółu ludności kraju, za: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Białymstoku, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, opracowanie pod kierunkiem Ewy Kamińskiej-Gawryluk, Warszawa – Białystok 2021, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/3/1/sytuacja\\_osob\\_starszych\\_w\\_polsce\\_w\\_2020\\_r.pdf?utm](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/3/1/sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2020_r.pdf?utm).

<sup>24</sup> CBOS, *Zainteresowanie polityką wśród osób od 65 roku życia*, nr 151/2023, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K\\_151\\_23.PDF?utm](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_151_23.PDF?utm).

<sup>25</sup> Projekt druk nr 909 z 27.11.2025 r. wniesiony przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość.

<sup>26</sup> Projekt druk nr 867 z 6.11.2024 r. wniesiony przez Klub Parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga.

<sup>27</sup> Projekt bez nadanego numeru druku z 11.02.2025 r. wniesiony przez Kluby Parlamentarne: Koalicja Obywatelska, Polska 2050 – Trzecia Droga, Polskie Stronnictwo Ludowe – Trzecia Droga oraz Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

<sup>28</sup> Projekt druk nr 997 z 22.01.2025 r. wniesiony przez Koalicyjny Klub Parlamentarny Lewicy.

<sup>29</sup> CBOS, *Poczucie wpływu obywateli...*

uczestnictwa w wyborach, konsultacjach społecznych oraz innych formach aktywności obywatelskiej. Z kolei komunikat CBOS z października 2023 r.<sup>30</sup> *Kobiety i polityka* rzuca więcej światła na zainteresowanie polityką przez kobiety: „Płeć istotnie różnicuje podejście do polityki. Kobiety są bardziej bierne od mężczyzn – rzadziej interesują się polityką, rzadziej deklarują pewność udziału w wyborach i częściej mają niesprecyzowane poglądy polityczne”.

Różnice między udziałem kobiet i mężczyzn w konsultacjach można też tłumaczyć tematami konsultowanych ustaw. Na platformie pojawiają się projekty potencjalnie bardziej interesujące dla mężczyzn, często dotyczące ich osobiście. Przykładem jest projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji, odnoszący się do statusu myśliwych – 78% ankiet złożyli tu mężczyźni. Po przeciwnej stronie mamy wspomniany projekt ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym, dotyczący zawodu uprawianego, według statystyk, częściej przez osoby płci żeńskiej – 75% ankiet wypełniły tu kobiety.

Czynników, od których zależy związek między konsultowanym projektem ustawy a płcią osoby komentującej, na pewno jest więcej, ale można tylko spekulować: być może jakieś znaczenie ma także forma logowania i dostępności profilu zaufanego, a być może na komentowanie ustaw inicjowanych przez konkretne partie przekładają się również różnice socjodemograficzne w elektoratach partii politycznych<sup>31</sup>.

### 3.3. Projekty ustaw najchętniej konsultowane przez obywateli

**Projektem ustawy, wobec którego swój głos wyraziła największa liczba obywateli (8298 osób)**, jest propozycja nowelizacji ustawy o broni i amunicji (druk nr 867), przewidująca wprowadzenie obowiązkowych i cyklicznych badań lekarskich dla myśliwych. W konsultacjach udział wzięło 78% mężczyzn i 22% kobiet. Największe zainteresowanie projekt wzbudził u osób w przedziale wiekowym 30–49 lat (69% uczestników). Rozwiązania przyjęte w ustawie całkowicie akceptowało 40% konsultujących, a 53% wyraziło zdecydowany brak zgody.

Warto zaznaczyć, że ankiety dotyczące tej inicjatywy często były omyłkowo dodawane pod konsultacjami odnoszącymi się do innych rozwiązań, co zwiększa pulę obywateli zaangażowanych w ten proces konsultacji. Projekt, wzbudzający istotne zainteresowanie społeczeństwa i ożywioną debatę sejmową, został odrzucony w pierwszym czytaniu (225 posłów głosujących za odrzuceniem, 203 przeciw, przy 1 głosie wstrzymującym się).

Z podobnym wynikiem złożonych ankiet na drugim miejscu znalazł się projekt ustawy regulujący kompleksowo zawód psychoterapeuty. W konsultacjach wzięło udział

<sup>30</sup> CBOS, *Kobiety i polityka. Komunikat z badań*, nr 123/2023, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K\\_123\\_23.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_123_23.PDF).

<sup>31</sup> Co mogłoby tłumaczyć popularność złożonego przez posłów Koalicyjnego Klubu Parlamentarnego Lewicy projektu o drogach publicznych, poruszającego kwestię wsparcia dla kuratorów, gdzie 62% wypowiedziających się to kobiety.

7575 obywateli, a 75% uczestników konsultacji stanowiły kobiety. Spośród wszystkich konsultujących większość stanowiły osoby w wieku 30–49 lat – 63%, poniżej 30 lat – 20%. Akceptację rozwiązań zawartych w projekcie wyraziło 54%, natomiast 31% określiło swoje stanowisko jako zdecydowany brak zgody.

Trzecie miejsce, z wynikiem 6201 ankiet, przypadło poselskiej propozycji ustawy obligującej deweloperów do udostępniania na swoich stronach internetowych ceny oferowanych mieszkań w sposób jawny i transparentny. Projekt ustawy oceniło tylko 7% kobiet, z kolei 93% stanowili mężczyźni. Byli to przede wszystkim ludzie młodzi – 32% poniżej 30 lat, 57% w przedziale 30–39 lat. Aż 97% uczestników uznało, że przyjęcie tej ustawy jest potrzebne, 90% zdecydowanie akceptuje rozwiązania zawarte w projekcie.

Poza podium znalazły się projekty, które nie przekroczyły granicy tysiąca złożonych ankiet. Dwie kolejne najpopularniejsze w rankingu propozycje ustaw to nowelizacje ustawy o drogach publicznych (druki 887 i 997) dotyczące zmiany stawek opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. W materii tych rozwiązań wypowiedziało się odpowiednio 604 i 371 obywateli. Następne miejsce przypadło projektowi reformy instytucji tymczasowego aresztowania (druk 865), który był zarazem **pierwszą propozycją poddaną mechanizmowi konsultacji** społecznych w Sejmie. W tym wypadku rozwiązanie to oceniło 365 obywateli.

Na 48 konsultowanych projektów tylko jeden nie otrzymał ani jednej opinii – jest to senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (druk 995). Powodem może tu być bardzo szczegółowa i zawiła materia – dotyczy on bowiem, jak czytamy w Systemie Informacyjnym Sejmu, „wprowadzenia możliwości stwierdzenia w odniesieniu do decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, że decyzja taka została wydana z naruszeniem prawa”.

---

## Najpopularniejsze projekty ustaw w konsultacjach społecznych

### 1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (druk nr 867) ▶ 8298 ankiet

Dotyczy nałożenia na osoby posiadające pozwolenia na posiadanie broni w celach łowieckich obowiązku okresowych badań lekarskich i psychologicznych potwierdzających spełnianie kryteriów zdrowotnych związanych z posiadaniem broni oraz zwiększenia częstotliwości, tj. raz na 2 lata, badań dla osób w wieku powyżej 70 lat.

### 2. Poselski projekt ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym ▶ 7575 ankiet

Dotyczy wprowadzenia kompleksowej ustawy o zawodzie psychoterapeuty, która przyznaje psychoterapeutom status zawodu zaufania publicznego oraz wprowadza samo-

ząd zawodowy psychoterapeutów; określenia zasad wykonywania tego zawodu oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad osobami go wykonującymi; stworzenia systemu regulacyjnego, który obejmie zasady szkolenia i uzyskiwania prawa do wykonywania zawodu, rejestrację psychoterapeutów, podmiotów szkolących i egzaminujących, pieczę nad wykonywaniem zawodu oraz zasady odpowiedzialności zawodowej psychoterapeutów.

### **3. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk nr 1112) ▶ 6201 ankiet**

Dotyczy nałożenia na deweloperów, a także na inne podmioty oferujące sprzedaż nieruchomości powstałych w ramach inwestycji deweloperskich obowiązku prowadzenia własnej strony internetowej, na której podawane są ceny od początku rozpoczęcia sprzedaży wraz ze wszystkimi zmianami ich dotyczącymi, obowiązku podawania wszystkich składników ostatecznej ceny sprzedaży z uwzględnieniem wszelkich świadczeń pieniężnych, jakie nabywca będzie musiał zapłacić w przypadku zawarcia umowy, sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wprowadzonych nowelizacją.

### **4. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (druk nr 880) ▶ 604 ankiety**

Dotyczy wprowadzenia zmiany stawek opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania.

### **5. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (druk nr 997) ▶ 371 ankiet**

Dotyczy zwolnienia pojazdów wykorzystywanych do celów służbowych przez kuratorską służbę sądową z opłat za postój w strefie płatnego parkowania; opracowania specjalnej nalepki do oznakowania tak uprzywilejowanych samochodów.

### **6. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 865) ▶ 365 ankiet**

Dotyczy reformy instytucji tymczasowego aresztowania w Polsce i dostosowania jej do europejskich standardów ochrony praw człowieka

---

#### **3.4. Wpływ konsultacji na przebieg procesu legislacyjnego**

Trudniejszym do przeanalizowania zjawiskiem jest wpływ opinii przedstawionych w toku konsultacji społecznych na tworzone prawo. **Spośród 48 projektów, w odniesieniu do których zakończono konsultacje społeczne, pierwsze czytanie projektów ustaw miało miejsce w przypadku 21 projektów.** W przypadku 12 projektów lektura zapisów

przebiegu posiedzeń Sejmu lub komisji wskazuje na to, że **podczas dyskusji nawiązywano do konsultacji społecznych** – do ich przebiegu, wyrażanych jednostkowych opinii oraz zestawień statystycznych.

Liczba projektów z zakończonymi konsultacjami	Niezakończony proces legislacyjny w Sejmie	Projekty po III czytaniu	Projekty odrzucone	Projekty wycofane
48	34	7	6	1
	w tym: 10 projektów po I czytaniu <sup>32</sup>	w tym: – 2 ustawy podpisane przez Prezydenta RP <sup>33</sup> – 1 ustawa zawetowana przez Prezydenta RP <sup>34</sup> – 1 ustawa skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli <sup>35</sup>		

Przykładowe wypowiedzi polityków nawiązujące do wyników konsultacji:

- **Posel Paweł Śliz (PL2050):** „projekt został bardzo szeroko skonsultowany przez obywateli. To był pierwszy projekt, który podlegał konsultacjom społecznym online

<sup>32</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 865), poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych (druk nr 935), poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej (druk nr 907), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk nr 934), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy – Kodeks karny (druk nr 908), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii (druk nr 999), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk nr 966), obywatelski projekt ustawy o ochronie małoletnich przed treściami pornograficznymi w Internecie oraz o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (druk nr 1006), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (druk nr 965), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (druk nr 1077).

<sup>33</sup> Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 954) oraz poselski projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Armii Krajowej (druk nr 925).

<sup>34</sup> Poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r. (druk nr 923).

<sup>35</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 926).

i został on skonsultowany przez prawie 400 osób. Obywatele odpowiedzieli na pytanie, czy przyjęcie ustawy jest potrzebne. 78% powiedziało, że tak. 74% obywateli powiedziało, że rozwiązania zawarte w tym projekcie ustawy są dobre i są akceptowane przez osoby, które konsultowały ten projekt<sup>36</sup>.

- **Poseł Jarosław Krajewski (PiS):** „warto zwrócić uwagę na to, że również wielu uczestników konsultacji społecznych wskazywało, że projekt ustawy ułatwia (...) dostęp do informacji publicznej i że niewątpliwie są to rozwiązania pozytywne dla obywateli”<sup>37</sup>.
- **Poseł Ewa Szymanowska (PL2050):** „ten projekt był konsultowany społecznie. W tych badaniach wzięło udział 8298 osób, 4344 osoby na 137 tys. osób, które posiadają broń jako myśliwi, to niewiele. Więc dziękuję wszystkim, którzy wzięli udział w tych konsultacjach, Polskiemu Związкови Łowieckiemu, który przysłał mi opinię, a także Akcji Demokracja, która zebrała ponad 3700 podpisów poparcia. To pokazuje, że ten temat jest ważny”<sup>38</sup>.
- **Poseł Witold Zembaczyński (KO):** „Jak ważny i oczekiwany jest ten projekt, pokazują wyniki konsultacji społecznych. Ponad 77% ankietowanych opowiedziało się za tym, żeby ta ustawa weszła w życie i że to rozwiązanie jest potrzebne lub zdecydowanie potrzebne. To rekordowo wysokie poparcie jak na konsultacje prowadzone na temat projektów prezentowanych w Wysokiej Izbie. (...) W związku z tym już muszą zaanonsować, że na podstawie przeprowadzonych konsultacji społecznych, jeżeli chodzi o dbałość o poprawność procesu legislacyjnego, odnośnie do samego projektu mamy przygotowane poprawki, które są wynikiem konsultacji społecznych, wynikiem uwag wniesionych przez różne strony zainteresowane. Bo chcemy, żeby to prawo było realnie stosowane. Niemniej jednak wszystkie informacje uzyskane w konsultacjach społecznych, w badaniach, które przeanalizowaliśmy, badaniach rynku pracy, firm HR, przede wszystkim badaniach nastrojów wśród pracowników, naprawdę dają przytłaczającą, na poziomie powyżej 70%, akceptację dla tego rozwiązania”<sup>39</sup>.
- **Poseł Barbara Dolniak (KO):** „W konsultacjach nad wspomnianym projektem nowelizacji Kodeksu pracy, bo o zakresie przedmiotowego projektu mówimy w związku z Kodeksem pracy, wzięło udział 195 osób. I, proszę państwa, 77% osób, które uczestniczyły w konsultacji, opowiedziało się pozytywnie, za rozwiązaniem, za tym pomysłem”<sup>40</sup>.

Reforma procesu legislacyjnego, jako proces rozciągnięty w czasie, w tym aspekcie z pewnością zastępuje na głębsze zakorzenienie w praktyce parlamentarnej. Konieczności tej dowodzą wypowiedzi, wskazujące np. na „brak szerokich konsultacji

---

<sup>36</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 865), 365 ankiet.

<sup>37</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (druk nr 866), 143 ankiet.

<sup>38</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (druk nr 867), 8298 ankiet.

<sup>39</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk 934), 195 ankiet.

<sup>40</sup> Tamże.

społecznych”, czy też powołujące się na brak ich przeprowadzenia, mimo że konsultacje społeczne w istocie miały miejsce.

Powodem wskazanej sytuacji może być okoliczność, iż przed nowelizacją Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. pojęcie „konsultacje” odnosiło się do zasięgnięcia opinii tzw. podmiotów instytucjonalnych<sup>41</sup>. Z kolei po rzeczonyj nowelizacji, dla jasności, ten etap prac parlamentarnych określa się jako „opiniowanie”<sup>42</sup>.

### 3.5. Funkcjonowanie aplikacji wspierającej proces konsultacji społecznych projektów ustaw

Aplikacja do konsultowania projektów ustaw w Sejmie została zaprojektowana jako narzędzie wspierające proces legislacyjny poprzez umożliwienie wyrażania opinii na temat projektów ustaw. Do kluczowych funkcji należą:

- **Integracja z Systemem Informacyjnym Sejmu** – poprzez System Informacyjny Sejmu można przeglądać aktualnie konsultowane projekty ustaw wraz z ich pełnym tekstem i uzasadnieniem. Każdy projekt opatrzony jest krótkim opisem, informacją o wnioskodawcy, terminie zakończenia konsultacji oraz etapie procedowania.
- **Integracja z Internetowym Systemem Aktów Prawnych** – aplikacja jest zintegrowana z ISAP, co umożliwia śledzenie ścieżki legislacyjnej projektu w czasie rzeczywistym i automatyczne aktualizowanie danych.
- **Składanie uwag i opinii** – użytkownicy mogą zgłaszać uwagi zarówno do całości projektu, jak i do konkretnych artykułów. Składanie opinii wymaga wcześniejszej autoryzacji profilem zaufanym. Opinie można dodawać w formie odpowiedzi na pytania ankietowe oraz w postaci komentarzy do całości projektu ustawy lub do poszczególnych artykułów.
- **Widoczność i przejrzystość** – po upływie terminu konsultacji wszystkie zgłoszone uwagi są widoczne publicznie, co zwiększa transparentność procesu. Uwagi prezentowane są w postaci sformalizowanych raportów:
  - raport statystyczny<sup>43</sup>;
  - raport – komentarze do całości projektu ustawy<sup>44</sup>;

---

<sup>41</sup> Przepis art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu, w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowił: „W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

<sup>42</sup> Obecnie art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu stanowi: „W wypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie zasięgnięto opinii, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kieruje go do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

<sup>43</sup> Przykład: raport statystyczny, [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-6415-2025\\_wyniki/\\$file/RPW-6415-2025\\_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-6415-2025_wyniki/$file/RPW-6415-2025_wyniki.pdf).

<sup>44</sup> Przykład: raport – komentarze do całości projektu ustawy, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=PYT5](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=PYT5).



- raport – komentarze do pytań od 6. do 12. ankiety<sup>45</sup>;
  - raport – komentarze do artykułów projektu ustawy<sup>46</sup>;
  - komentarze według numeru pytania/artykułu<sup>47</sup>;
  - ankiety alfabetycznie według nazwisk uczestników konsultacji<sup>48</sup>.
- **Wsparcie dla administracji sejmowej** – dla pracowników Kancelarii Sejmu dostępne są dodatkowe narzędzia umożliwiające eksport opinii, grupowanie ich tematycznie, a także tworzenie raportów i analiz statystycznych.

Obecnie do obsługi konsultacji społecznych służy aplikacja uruchomiona 31 grudnia 2024 r. Umożliwia ona przekazanie uwag i komentarzy do projektów ustaw poddanych konsultacjom. System sygnalizuje także wpisy zawierające treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne, ułatwiając podejmowanie decyzji moderatorom.

Mimo że aplikacja stanowi cenny krok w kierunku cyfryzacji konsultacji publicznych, praktyka jej funkcjonowania ujawnia zarówno pozytywne doświadczenia, jak i ograniczenia, zwłaszcza z perspektywy zgłoszeń użytkowników:

- Opinie są zbierane, jednak uczestnikom nie zawsze jest wiadomo, w jakim stopniu ich głosy są uwzględniane w dalszych etapach prac legislacyjnych. Brakuje spójnego mechanizmu informacji zwrotnej – użytkownicy rzadko dowiadują się, co stało się z ich uwagami. Brakuje transparentnych raportów pokazujących, które uwagi zostały uwzględnione i dlaczego.
- Część użytkowników skarży się na trudności w składaniu uwag, problemy z logowaniem lub ograniczenia formatowania tekstu.
- Obsługa opinii nadal w dużej mierze opiera się na pracy ręcznej. Brakuje rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji (AI), które mogłyby automatycznie kategoryzować lub podsumowywać dużą liczbę zgłoszeń. To ogranicza możliwość szybkiego ich przetworzenia, szczególnie przy projektach wzbudzających duże zainteresowanie.
- Uczestnicy konsultacji przekazali Ośrodkowi Informatyki wiele opinii, wniosków i postulatów na temat aplikacji, które w miarę możliwości są na bieżąco realizowane. W tym zakresie m.in.:
  - zoptymalizowano sposób prezentacji aktualnego stanu konsultacji;
  - podzielono konsultacje na trwające i zakończone;

---

<sup>45</sup> Przykład: raport – komentarze do pytań od 6. do 12. ankiety, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=PYT6](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=PYT6).

<sup>46</sup> Przykład: raport – komentarze do artykułów projektu ustawy, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=ART](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=ART).

<sup>47</sup> Przykład: komentarze według numeru pytania/artykułu, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=ALL](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/6415/2025&Typ=ALL).

<sup>48</sup> Przykład: ankiety alfabetycznie według nazwisk uczestników konsultacji, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_ANKIETY&NrProjektu=RPW/6415/2025](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_ANKIETY&NrProjektu=RPW/6415/2025).

- wprowadzono licznik przesłanych ankiet dla trwających konsultacji;
- dokonano licznych zmian w aplikacji służącej do opracowywania i prezentowania wyników.

Zgłaszane są także postulaty, których Ośrodek Informatyki nie jest w stanie spełnić. Udział w ankiecie wymaga przedstawienia się własnym profilem zaufanym, nie ma możliwości anonimowego jej wypełnienia. Nie ma też możliwości usunięcia lub zmiany komentarza w przypadku wystąpienia komentarza z nieprawidłowo zaznaczonymi odpowiedziami.

Jednocześnie trwają przygotowania do przewidywanego na trzeci kwartał 2025 r. wprowadzenia kolejnej wersji oprogramowania. Będzie ono zawierało wdrożenie mechanizmu analitycznego, zbudowanego na podstawie technologii sztucznej inteligencji (AI), wspierającego opracowywanie raportów z przebiegu konsultacji:

- generalne trendy popierania (lub braku poparcia) proponowanych projektów ustaw lub/i kwestii przez nie regulowanych;
- zakres procentowy, w jakim ustawy spełniają oczekiwania komentujących obywateli;
- zakres, w jakim obywatele postrzegają wpływ ustaw na kluczowe obszary;
- wyciąg z tzw. wolnych komentarzy w zakresie opinii wyrażanych przez korespondentów – analiza oraz ekstrakcja kluczowych fragmentów wraz z identyfikacją trendów powtarzalnych oraz analiza komentarzy w oparciu o zdefiniowane kategorie;
- klasyfikowanie/grupowanie zgłoszeń pod względem tematu zgłoszenia/proponowanych zmian;
- analiza ilościowa zgłoszeń pod względem tematu zgłoszenia/proponowanych zmian.

Powyższe zmiany powinny znacząco ułatwić opracowywanie raportów z konsultacji społecznych tych projektów ustaw, w których wzięła udział duża liczba respondentów.

## **4. Reforma w praktyce – deklarowane skutki regulacji (DSR) i ocena skutków regulacji (OSR)**

### **4.1. OSR jako element uspołecznienia procesu stanowienia prawa**

Obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji (OSR) dla poselskich projektów ustaw został wprowadzony nowelizacją Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. Zmiana ta miała przyczynić się do poprawy jakości procesu legislacyjnego, zwiększenia jego transparentności oraz do zaangażowania obywateli w proces stanowienia prawa. Wprowadzenie obowiązku oceny skutków regulacji poselskich projektów ustaw stanowiło jeden z elementów realizacji tzw. kamieni milowych określonych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Działanie to miało na celu m.in. ograniczenie stosowania przyspieszonych procedur legislacyjnych do wyjątkowych przypadków,

a także zapewnienie ram dla bardziej systematycznego włączenia ekspertów i zainteresowanych stron w proces legislacyjny. Ma to ograniczyć ryzyko uchwalania przepisów o nieprzewidzianych lub negatywnych skutkach i przyczyniać się do podnoszenia jakości stanowionego prawa.

Istotnym *novum* jest fakt, że ocena skutków regulacji została powiązana z konsultacjami społecznymi, które obecnie stanowią ważny element procesu legislacyjnego. Poselskie projekty ustaw są poddawane obligatoryjnym konsultacjom społecznym, co umożliwia obywatelom, organizacjom i innym zaangażowanym podmiotom wyrażenie opinii na temat proponowanych rozwiązań. Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji są analizowane przez sejmowych ekspertów i uwzględniane w opiniach w sprawie OSR. Dzięki temu proces stanowienia prawa staje się bardziej inkluzywny, a obywatele mają możliwość wyrażenia swoich poglądów na temat proponowanych przepisów, a tym samym realny udział w procesie tworzenia prawa.

**Tworzenie prawa na podstawie dowodów i faktów.** Metoda OSR opiera się na analizie danych i faktów, co pozwala na racjonalne podejmowanie decyzji legislacyjnych. W procesie tym należy wskazać źródła danych oraz metodykę analizy skutków regulacji, co zapewnia przejrzystość i wiarygodność przedstawianych propozycji regulacyjnych. Korzyści wynikające z tego rozwiązania obejmują:

- poprawę jakości prawa: dzięki analizie skutków regulacji możliwe jest uniknięcie błędów legislacyjnych;
- lepsze dopasowanie przepisów do rzeczywistości: uwzględnienie danych pozwala na tworzenie regulacji odpowiadających faktycznym potrzebom społecznym i gospodarczym;
- wzrost transparentności: proces OSR zwiększa zaufanie obywateli do instytucji publicznych dzięki jawności działań legislacyjnych.

Wprowadzenie obowiązku wielowymiarowej oceny skutków regulacji dla poselskich projektów ustaw stanowi krok ku bardziej transparentnemu, inkluzywnemu i efektywnemu procesowi stanowienia prawa w Polsce. Na proces oceny skutków regulacji projektów poselskich składają się dwa elementy: deklarowane skutki regulacji (DSR) przygotowywane przez wnioskodawców oraz opinia w sprawie oceny skutków regulacji opracowana przez sejmowe Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS).

#### 4.2. Deklarowane skutki regulacji (DSR)

Wymogi dotyczące obowiązku dołączania DSR do poselskich projektów ustaw weszły w życie 31 sierpnia 2024 r. Wcześniej omówienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych proponowanych regulacji przedstawiane było w uzasadnieniu. Praktyka dowiodła, że uzasadnienia poselskich projektów ustaw często charakteryzowały się wysokim stopniem ogólności, a istotne informacje były trudne do od-

nalezienia, przedstawiane zbyt skrótowo lub całkowicie pomijane. Nowe wymogi nie zmieniły generalnie zakresu informacji, które co do zasady powinny towarzyszyć wnoszonemu projektowi ustawy, natomiast wprowadziły rozwiązanie wymuszające ich przedstawienie w sposób bardziej czytelny i usystematyzowany – w odpowiednim formularzu DSR, który staje się wymaganym i integralnym elementem druku sejmowego. Wzór formularza DSR określony został uchwałą Prezydium Sejmu nr 51 z dnia 26 sierpnia 2024 r.

W osobnych polach formularza DSR wnioskodawcy muszą m.in.:

- przedstawić zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań;
- wskazać, czy były rozważane rozwiązania alternatywne;
- określić przewidywane skutki projektowanych rozwiązań:
  - prawne,
  - społeczne,
  - gospodarcze,
  - finansowe, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;
- zamieścić wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- określić, czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej;
- zadeklarować, czy projekt zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz czy jego wdrożenie spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Zastosowanie formularza wymagającego odniesienia się do wyszczególnionych w nim kwestii pozwala nie tylko na pozyskanie istotnych informacji na temat skutków przyjęcia ustawy, lecz także skłania wnioskodawców do bardziej wnikliwego rozważenia możliwych efektów przyjęcia proponowanych przepisów. Zakres tematyczny DSR oraz układ prezentowanej analizy w dużej mierze odpowiada wzorcowi stosowanemu w dokumentach przygotowywanych przez organy administracji rządowej. Warto jednak wskazać różnice między DSR a OSR rządowym:

<b>Podmiot odpowiedzialny za przygotowanie</b>	
DSR przedstawiają postowie wnoszący projekt ustawy.	OSR są przygotowywane przez urzędników w ramach administracji rządowej, zgodnie z wytycznymi określonymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów.
<b>Zakres i szczegółowość analizy</b>	
DSR skupiają się na podstawowych deklaracjach dotyczących skutków regulacji, opierając się na wiedzy i danych dostępnych postom. Dokument ten często jest mniej szczegółowy i bardziej ogólnikowy niż OSR.	OSR rządowe obejmują kompleksową analizę skutków regulacji, w tym szczegółowe dane ilościowe i jakościowe, oraz uwzględniają szersze konsultacje społeczne i międzyresortowe.

<b>Metodologia</b>	
DSR nie wymagają stosowania wystandaryzowanej metodologii, co może prowadzić do różnic w jakości i wiarygodności przedstawianych informacji.	OSR rządowe są sporządzane według jednolitych wytycznych i metodologii, które zapewniają spójność i możliwość porównania skutków regulacji <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> .
<b>Funkcje dokumentu</b>	
DSR mają przede wszystkim zwiększyć transparentność procesu legislacyjnego w Sejmie i wzmocnić poczucie odpowiedzialności postów za proponowane przepisy.	OSR rządowe mają na celu zapewnienie racjonalności decyzji legislacyjnych poprzez dogłębną analizę skutków regulacji oraz ich zgodności z politykami publicznymi.

Porównanie powyższe dowodzi, że DSR można uznać za uproszczoną wersję oceny skutków regulacji, dostosowaną do możliwości parlamentarzystów, podczas gdy OSR rządowy jest bardziej zaawansowanym narzędziem analitycznym wspierającym proces legislacyjny na poziomie administracji rządowej. Niemniej oba mechanizmy mają wspólny cel – poprawę jakości stanowionego prawa.

Przegląd doświadczeń z kilku pierwszych miesięcy funkcjonowania nowego systemu wskazuje, że zakres analiz towarzyszących poselskim projektom ustaw uległ znacznemu pogłębieniu. Dołączane do projektów ustaw dokumenty DSR w większości spełniają oczekiwane wymogi formalne i standardy jakościowe. Wydaje się jednak, że wciąż istnieją pewne aspekty, na które warto zwrócić uwagę w kontekście możliwości poprawy jakości przygotowywanych DSR. Wśród najczęstszych problemów pojawiają się następujące kwestie:

- powielanie (niekiedy literalne) fragmentów uzasadnienia projektów, bez dodatkowej analizy potencjalnych skutków;
- brak określenia problemu, który miałyby rozwiązać lub skorygować proponowana regulacja;
- słabe udokumentowanie propozycji, brak wskaźników lub danych statystycznych ukazujących faktyczną skalę rozwiązywanego problemu, brak wskazania źródeł danych (co utrudnia weryfikację, czy proponowana interwencja jest zasadna);
- brak analizy rozwiązań alternatywnych;
- niekompletność analizy, w tym np. pominięcie części podmiotów oraz typów oddziaływań, brak rzetelnych wyliczeń kosztów i skutków finansowych, w tym dla budżetu państwa i sektora finansów publicznych.

Powyższe obserwacje wskazują na potrzebę dalszego doskonalenia procesu opracowywania DSR.

### 4.3. Opinie BEOS o ocenie skutków regulacji

Drugim, obok DSR, elementem nowej procedury OSR w sejmowym procesie legislacyjnym jest opinia w sprawie OSR sporządzana przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu. Opinia BEOS jest eksperckim opracowaniem przygotowywanym przede wszystkim w odniesieniu do poselskich projektów ustaw (ocenie tej mogą podlegać też projekty senackie i prezydenckie, wyłączone są natomiast projekty rządowe). Opinia o ocenie skutków regulacji jest przygotowywana przez BEOS na zlecenie Marszałka Sejmu przed pierwszym czytaniem projektu ustawy i uwzględnia m.in. uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych. Zawiera w szczególności: określenie celu i istoty regulacji, analizę przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projekt, oraz ocenę jego wpływu na podstawowe obszary oddziaływania (m.in. sytuację społeczną jednostek, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, sektor finansów publicznych).

Z uwagi na czas jej powstawania opinia BEOS może weryfikować dane zawarte w DSR oraz uwzględniać dodatkowe informacje pozyskane w procesie konsultacji społecznych, dlatego można traktować ją jako eksperckie uzupełnienie i rozszerzenie DSR. O ile DSR są przygotowywane przez posłów jako część projektu ustawy i mogą odzwierciedlać stanowisko polityczne wnioskodawców, o tyle opinia BEOS jest niezależnym dokumentem analitycznym, z założenia bezstronnym i wolnym od motywacji czy lojalności politycznej<sup>49</sup>.

Główne cechy opinii BEOS:

- **Zakres analizy:** opinia obejmuje analizę skutków regulacji w takich obszarach, jak prawo, społeczeństwo, gospodarka, finanse publiczne, obciążenia administracyjne. Integralnym elementem opinii jest analiza komparatystyczna uwzględniająca porównania międzynarodowe (w szczególności w państwach UE/OECD). Przedmiotem oceny są jedynie rozwiązania zawarte w projekcie ustawy. W opinii nie formułuje się propozycji alternatywnych rozwiązań ani nie zawiera rekomendacji.
- **Metodologia:** stosowane są ujednoczone metody analityczne. Punktem odniesienia jest metodyka oceny skutków regulacji stworzona w ramach rządowego procesu legislacyjnego, choć może być ona stosowana jedynie częściowo, m.in. z uwagi na krótki czas wyznaczony na sporządzenie opinii (BEOS ma 35 dni na przygotowanie opinii, z czego faza indywidualnej pracy każdego z ekspertów nad opinią zajmuje przeciętnie ok. 3 tygodni). W trakcie prac analitycznych wykorzystywane są takie narzędzia, jak analiza kosztów i korzyści oraz podejście scenariuszowe. Uwzględniane są również dane pozyskane z konsultacji społecznych, które traktowane są jako ważne źródło informacji o zagadnieniach objętych proponowaną regulacją.

---

<sup>49</sup> P. Chybalski, Z. Cieślík, M. Laskowska, *Implementacja tzw. kamienia milowego w noweli do Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r.*, marzec 2025, niepubl.

- **Neutralność:** opinia BEOS sporządzana jest przez multidyscyplinarny zespół specjalistów z dziedziny prawa, finansów, ekonomii i nauk społecznych. Zespół jest niezależny od wnioskodawców, co zapewnia bezstronność opinii. Temu celowi służy też wewnętrzny system weryfikacji gwarantujący spójność i wiarygodność prezentowanych ocen.

#### 4.4. Doświadczenia z pierwszej fazy wdrażania oceny skutków regulacji w BEOS

Od czasu wdrożenia nowej procedury z końcem października 2024 r. BEOS opracowało ponad 50 opinii o ocenie skutków regulacji. Ich przedmiotem w przeważającej mierze były poselskie projekty ustaw, ale ocenie poddawane były też projekty obywatelskie, senackie i prezydenckie. Pierwsze wnioski wynikające z prac w nowej formule wskazują zarówno na pozytywne zmiany, jak i na potrzebę doskonalenia poszczególnych elementów całego procesu przygotowywania OSR. Wśród wyzwań, jakie stoją przed Biurem Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, można wskazać m.in. następujące kwestie:

**Konsultacje społeczne jako źródło informacji** – z jednej strony uwagi zgłaszane w ramach konsultacji społecznych dostarczają cennych informacji o stanowiskach różnych grup interesariuszy. Pozwalają niekiedy dostrzec punkty widzenia, elementy diagnozy czy przekonania adresatów regulacji zaskakujące zarówno dla projektodawców, jak i dla analityków. Potencjalne korzyści płynące z konsultacji to: lepsze rozpoznanie stanowisk różnych interesariuszy proponowanego rozwiązania, pojawienie się nowych pomysłów, poprawienie rozwiązania będącego przedmiotem konsultacji, możliwość uniknięcia konfliktu. Konsultacje mogą niekiedy pomóc lepiej przewidywać ewentualne trudności i bariery związane z wdrażaniem przepisów zgodnie z intencją ich autorów, mogą też być przyczynkiem do doskonalenia pod tym względem projektowanej regulacji i procesu jej wdrażania. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że informatyczny system konsultacyjny jest mało przyjazny dla użytkownika. W efekcie pojawiają się w nim w sposób przypadkowy opinie odnoszące się do innego projektu ustawy niż zamierzony. Utrudnia to ich uwzględnienie w OSR.

**Ograniczenia czasowe i dostęp do danych** – eksperci BEOS muszą działać w krótkim czasie, co uniemożliwia przeprowadzanie własnych badań ankietowych i zmusza do korzystania głównie z otwartych źródeł danych. Nie wszystkie dane zewnętrzne są jednak powszechnie dostępne. Ograniczenia czasowe utrudniają pozyskiwanie danych od instytucji wymagających formalnych wniosków o dostęp do informacji publicznej. Celowa byłaby budowa sieci kontaktów w kluczowych instytucjach, aby usprawnić pozyskiwanie danych.

**Złożoność procesu i wyzwania metodologiczne** – proces przygotowywania opinii BEOS wymaga połączenia analiz prawnych i merytorycznych, co jest zasobochłonne i angażujące dla zespołu ekspertów. Istnieje potrzeba doskonalenia podstaw metodologicznych prac analitycznych, w tym w zakresie takich narzędzi/obszarów, jak ocena

kosztów i korzyści, badanie efektów dystrybucyjnych, ocena kosztów alternatywnych. Przydatne byłoby też podnoszenie umiejętności w dziedzinie zarządzania projektami, tak aby sprawniej radzić sobie z koordynacją kilku równoległych zagadnień tematycznych i pracą pod presją czasu.

Podsumowując: pierwsze miesiące stosowania nowej procedury OSR pozwoliły na wypracowanie wyjściowego modelu pogłębionej, wieloaspektowej i neutralnej politycznie opinii eksperckiej. Wydaje się, że mimo zdiagnozowanych wyzwań wprowadzenie tego narzędzia przyczyniło się do zwiększenia transparentności procesu legislacyjnego.

#### 4.5. Uwzględnianie przebiegu konsultacji w ocenach skutków regulacji

Konsultacje społeczne stwarzają możliwości nie tylko wyrażenia przez społeczeństwo poparcia dla określonego projektu czy sprzeciwu przeciwko przedstawionym propozycjom. Uwagi zgłaszane w ramach konsultacji mają także służyć do diagnozowania problemów prawnych oraz dostrzegania skutków rozwiązań, które nie zostały przez projektodawcę przedstawione i przeanalizowane.

Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego bądź obywatelskiego projektu ustawy zarządza **sporządzenie opinii w sprawie oceny skutków regulacji** (czyli OSR) dla wniesionego projektu. Co istotne, na mocy wdrożonych zmian w takiej opinii **uwzględnia się analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych**.

Obserwacja funkcjonowania nowego instrumentu e-konsultacji w Sejmie pozwala na stwierdzenie, że sporządzane przez Kancelarię Sejmu OSR każdorazowo odwołują się do wyników konsultacji społecznych. Ta zarysowująca się wyraźnie praktyka nie ogranicza się tylko do przywołania danych statystycznych, lecz często korzysta także merytorycznie z podniesionych przez zainteresowane podmioty argumentów. Kształtujący się mechanizm konsultacyjny może być zatem wykorzystany jako cenne, legislacyjne aktywo i pomoc w stanowieniu lepszego prawa w Polsce.

Już po 5 miesiącach funkcjonowania instrumentu e-konsultacji można wskazać jego **istotny wpływ na kształt przygotowanych OSR** dla nowych inicjatyw ustawodawczych. W konsultacjach projektu umożliwiającego ustanawianie strefy płatnego parkowania dla mniejszych miast<sup>50</sup> obywatele gmin uzdrowiskowych i turystycznych **zasygnalizowali lukę prawną**, proponowana regulacja bowiem nie rozwiązuje problemu nadmiernego ruchu przy atrakcjach turystycznych. W rezultacie – jak podkreślono w OSR – „władze takich gmin nadal nie będą mogły skutecznie ograniczać dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych w dni wolne od pracy”<sup>51</sup>. Obywatelskie wypowiedzi

<sup>50</sup> Zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, druk nr 880, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=880>.

<sup>51</sup> Zob. s. 10 OSR dla druku nr 880, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=880>.



dostarczają także **cennych danych empirycznych**, rzucających światło na regulowany obszar. Było tak w przypadku propozycji obowiązku publikacji wysokości oferowanego wynagrodzenia podczas rekrutacji, gdzie „osoby biorące udział w konsultacjach wielokrotnie podnosiły, że w ich miejscach pracy obowiązuje zakaz rozmów o zarobkach i ujawnienia ich wysokości”<sup>52</sup>.

Z jednej strony mechanizm e-konsultacji w Sejmie potwierdza zdolność **mobilizacji zainteresowanych grup** interesu. Dowodzi tego studium przypadku tzw. liderów konsultacyjnej popularności, czyli projektów przewidujących obowiązkowe badania dla myśliwych oraz propozycji regulacji zawodu psychoterapeuty. Z drugiej strony należy zauważyć, że obserwowana społeczna energia nie ogranicza się do swoistego lobbingu, gdyż w procesie konsultacji można również wskazać **zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego** i organizacji pozarządowych. Najobszerniejsze komentarze do projektu ustawy dotyczącej immisji z działalności rolniczej<sup>53</sup> złożyły osoby prawne (NGOs) – Koalicja Future Food 4 Climate, Stowarzyszenia „Otwarte Klatki” oraz „Działamy EKOczule”, których uwagi uwzględniono w opublikowanym OSR<sup>54</sup>.

Instrument konsultacyjny pozwala na dostarczenie cennych informacji i obserwacji. Ciekawym przykładem jest odwołanie się jednego z obywateli do opublikowanej 13 stycznia 2025 r. przez Norweski Dyrektoriat Imigracji informacji, z której wynika, że rząd Norwegii rozszerzył listę obwodów Ukrainy uznanych za bezpieczne i ogłosił, iż pochodzące stamtąd osoby nie będą mogły korzystać z kolektywnej ochrony, czyli odpowiednika uprawnień przyznanych obywatelom Ukrainy na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r.<sup>55</sup> Z kolei w OSR do obywatelskiego projektu ustawy, mającego ograniczać dostęp małoletnich do stron pornograficznych, podkreślono, że w procesie konsultacji wskazywano, iż „wobec powszechnych sposobów tunelowania ruchu (np. bezpłatne VPN, proxy) bez problemu można łączyć się do dowolnych zasobów poprzez kraje pośrednie”. Jednocześnie zaznaczano, że „istnieje szereg narzędzi mających uniemożliwiać małoletnim dostęp do niedozwolonych treści w internecie”, takich jak filtry rodzicielskie czy mOchrona stworzona przez NASK.

#### 4.6. Liczba projektów zwracanych do uzupełnienia

Zmiany w zakresie procedury składania projektów ustaw powinny też wpłynąć na jakość procesu stanowienia prawa. W tym względzie zwraca uwagę statystyka związana ze

<sup>52</sup> Zob. OSR dla poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, druk nr 934, s. 15, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=934>.

<sup>53</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, druk nr 1000, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1000>.

<sup>54</sup> Zob. OSR dla druku nr 1000, s. 15, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1000>.

<sup>55</sup> Zob. OSR dla poselskiego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk nr 1040, s. 6, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1040>.

zwracaniem projektów ustaw do przedstawicieli wnioskodawców w celu uzupełnienia uzasadnienia (zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu). W trakcie bieżącej, X kadencji Sejmu (do 28 marca 2025 r.) wniesiono 393 projekty ustaw, przy czym zwrócono się do wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia w 55 przypadkach.

- ▶ zob. aneks tabelaryczny: Tabela 8. Liczba projektów ustaw, w sprawach których zwracano się do przedstawicieli wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia, zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu

Warto zauważyć, że po wejściu w życie wymogu dołączania do projektu ustawy DSR projekty były zwracane jedynie w 14 przypadkach. Utrzymanie tego trendu może doprowadzić poprawy jakości i kompletności wnoszonych projektów za sprawą określenia ustrukturyzowanej formy przekazywanych przez wnioskodawców danych.

## 5. Podsumowanie i plany na przyszłość

Mechanizm konsultacji społecznych to kluczowy element reformy zmierzającej do uczynienia Sejmu RP instytucją otwartą. Otwartą na pluralizm, debatę, wymianę poglądów, a przede wszystkim na obywatelskie głosy. E-konsultacje tworzą instytucjonalne ramy dla aktywnego udziału społeczeństwa w procesie legislacyjnym.

Profesjonalizacja procedury tworzenia prawa jest jednak procesem, a pożądana jakość nie pojawi się *deus ex machina*. Prawie 26,5 tys. ankiet wypełnionych przez obywateli w procesie konsultacji jest wyraźnym sygnałem, że partycypacja obywatelska może w naszym kraju determinować kształt prawa. Do tego potrzebna jest przy tym aktywność po stronie ustawodawcy, czyli parlamentarzystów, którzy zechcą aktywnie korzystać z obywatelskiego głosu. Niewątpliwie ta innowacja w naszej parlamentarnej rzeczywistości wymaga zakorzenienia i wykształcenia właściwej praktyki, w której legislatorzy będą działali ze społeczeństwem w synergii, korzystając z wyników przeprowadzonych e-konsultacji.

W tym miejscu warto wskazać, że w ostatnim czasie Prezydium Sejmu przedstawiło kilka ważnych projektów uchwał w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, których celem jest m.in. dalsza demokratyzacja procedur parlamentarnych. Znajdują się wśród nich m.in.:

- projekt wzmacniający uprawnienia opozycji parlamentarnej poprzez umożliwienie przedstawicielowi każdego klubu i koła poselskiego wygłoszenia na początku posiedzenia oświadczenia w wybranej przez niego istotnej sprawie bieżącej<sup>56</sup>;
- projekt wprowadzający do Regulaminu wypróbowaną już w praktyce instytucję przesłuchania publicznego kandydatów do pełnienia ważnych funkcji publicznych<sup>57</sup>;

<sup>56</sup> Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1055 z 21 lutego 2025 r.).

<sup>57</sup> Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1150 z 1 kwietnia 2025 r.).

- projekt zaostrzający kary dla posłów nieobecnych na posiedzeniach plenarnych Sejmu lub komisji sejmowych<sup>58</sup>;
- przyjęty już projekt tworzący nową, sejmową Komisję ds. Deregulacji<sup>59</sup>.

Uruchomienie mechanizmu konsultacji społecznych jest istotnym początkiem procesu „otwierania” najważniejszej instytucji w kraju. E-konsultacje, jako instrument partycypacyjny, wymagają dalszego doskonalenia i obserwacji, tylko wtedy bowiem będą mogły zasadniczo wpływać na kształt i jakość tworzonego prawa. Mamy nadzieję, że niniejszy raport zwiększy naszą świadomość i wskaże kierunki koniecznych zmian, dzięki którym Sejm RP pozostanie możliwie responsywny i otwarty na obywatelski głos.

---

<sup>58</sup> Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu (druk nr 1057 z 21 lutego 2025 r.).

<sup>59</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 marca 2025 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 235).



# Aneks tabelaryczny

Tabela 1.

Statystyka projektów ustaw według wnioskodawców, X kadencja (stan na 10 kwietnia 2025 r.)

Wnioskodawca	Złożone projekty ustaw	Projekty skierowane do druku	Projekty wycofane (przed skierowaniem do druku)	Projekty skierowane do uzupełnienia, opinii Komisji Ustawodawczej lub do notyfikacji oraz do opinii prawnej	Projekty, którym nie nadano biegu	Projekty nowe (przed decyzją Prezydium Sejmu)
Prezydent	5	4	-	1	-	-
Rząd	175	157	14	-	-	4
Senat	5	4	-	-	-	1
Komisje sejmowe	15	14	-	1	-	-
PiS	56	47	-	6	2	1
KO	15	13	-	1	-	1
Lewica	18	15	-	1	-	2
Polska 2050 – TD	27	24	-	-	-	3
PSL – TD	9	8	-	-	-	1
Konfederacja	27	19	4	3	-	1
grupa posłów: KO Polska 2050 – TD	2	2	-	-	-	-
grupa posłów: KO Polska 2050 – TD Lewica	1	1	-	-	-	-
grupa posłów: KO Polska 2050 – TD PSL – TD Lewica	6	5	-	1	-	-
grupa posłów: KO PSL – TD Polska 2050 – TD	2	2	-	-	-	-

grupa postów: KO PSL – TD Polska 2050 – TD Lewica niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa postów: KO PSL – TD Polska 2050 – TD niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS Konfederacja Kukiz'15	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS Kukiz'15	10	3	-	7	-	-
grupa postów: PiS Republikanie	1	-	-	-	-	1
grupa postów: PSL – TD Polska 2050 – TD	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PSL – TD Polska 2050 – TD Razem	1	1	-	-	-	-
grupa postów: Konfederacja Kukiz'15	2	2	-	-	-	-
grupa postów: Konfederacja niezrzeszeni	1	-	-	-	-	1
grupa postów: Konfederacja Republikanie	2	2	-	-	-	-
grupa postów: Polska 2050 – TD PSL – TD	2	2	-	-	-	-
grupa postów: Polska 2050 – TD PSL – TD Lewica	1	1	-	-	-	-
Obywatele	14	14	-	-	-	-
<b>Razem:</b>	<b>401</b>	<b>344</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>16</b>

**Tabela 2.**  
**Statystyka projektów ustaw według wnioskodawców, IX kadencja**

Wnioskodawca	Złożone projekty ustaw	Projekty skierowane do druku	Projekty wycofane (przed skierowaniem do druku)	Projekty skierowane do uzupełnienia, opinii Komisji Ustawodawczej lub do notyfikacji	Projekty, którym nie nadano biegu	Projekty nowe (przed decyzją Prezydium Sejmu)
Prezydent	26	26	-	-	-	-
Rząd	540	533	1	-	-	3
Senat	115	71	-	6	-	13
Komisje sejmowe	52	46	-	-	-	1
PiS	133	120	-	3	-	5
KO	135	67	3	29	-	7
Lewica	153	70	-	26	-	7
Polska 2050	5	1	-	-	-	-
Konfederacja	1	-	-	1	-	-
KP	44	10	3	18	-	1
PSL – Kukiz'15	24	18	-	3	1	-
grupa posłów: KO KP	2	-	-	-	-	-
grupa posłów: KO KP Konfederacja niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa posłów: KO KP Polska 2050 PS	1	1	-	-	-	-
grupa posłów: KO Lewica	3	1	-	-	-	-
grupa posłów: KO Lewica KP Konfederacja Polska 2050	1	1	-	-	-	-

grupa postów: KO Lewica KP niezrzeszeni Polska 2050 Porozumienie Wolnościowcy PS	1	-	-	1	-	-
grupa postów: KO Lewica KP Polska 2050	1	-	-	1	-	-
grupa postów: KO Lewica KP Polska 2050 PPS	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KO Lewica niezrzeszeni	2	-	-	-	-	-
grupa postów: KO Lewica Polska 2050 Kukiz'15 PPS	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KO niezrzeszeni Polska 2050 LD	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KO niezrzeszeni Porozumienie LD	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KP Konfederacja Polska 2050 niezrzeszeni PPS	1	-	-	1	-	-
grupa postów: KP Konfederacja Polska 2050 Porozumienie PS	1	-	-	-	-	-



grupa postów: KP Konfederacja Porozumienie niezrzeszeni PS	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KP Polska 2050	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KP Polska 2050 Porozumienie	1	-	-	-	-	1
grupa postów: KP Polska 2050 Porozumienie niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa postów: KP Polska 2050 Porozumienie niezrzeszeni PS PPS	1	-	-	-	-	-
grupa postów: KP Polska 2050 Porozumienie PS niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa postów: KP Polska 2050 PS PPS niezrzeszeni	1	-	-	1	-	-
grupa postów: KP Porozumienie	1	-	-	1	-	-
grupa postów: PiS KO KP Kukiz'15	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS KO Lewica Konfederacja	1	-	-	1	-	-

grupa postów: PiS KO Lewica KP	2	2	-	-	-	-
grupa postów: PiS KO Lewica KP Polska 2050 PPS	1	-	-	-	-	-
grupa postów: PiS Konfederacja	1	-	-	-	-	-
grupa postów: PiS Konfederacja Polska 2050 PS	1	-	-	1	-	-
grupa postów: PiS Kukiz'15	8	8	-	-	-	-
grupa postów: PiS Kukiz'15 niezrzeszeni	1	-	-	1	-	-
grupa postów: PiS Kukiz'15 PS	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS niezrzeszeni	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS Kukiz'15	1	-	-	1	-	-
grupa postów: PiS Porozumienie PS	1	1	-	-	-	-
grupa postów: PiS PS niezrzeszeni	1	-	-	1	-	-
grupa postów: Lewica Polska 2050 Porozumienie	1	1	-	-	-	-

grupa posłów: Polska 2050 Porozumienie Kukiz'15 PS	1	-	-	1	-	-
grupa posłów: Konfederacja niezrzeszeni Porozumienie Wolnościowcy Kukiz'15	1	-	-	-	-	-
Obywatele	27	27	-	-	-	-
<b>Razem:</b>	<b>1305</b>	<b>1000</b>	<b>7</b>	<b>97</b>	<b>1</b>	<b>38</b>

Tabela 3.

**Liczba pierwszych czytań na poszczególnych posiedzeniach Sejmu IX kadencji projektów ustaw wniesionych przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych (sporządzone dla projektów wniesionych przez następujące kluby i koła: KO, Konfederacja, Lewica, PSL, Kukiz'15, PPS, Polska 2050, KP, Porozumienie)**

Nr pos.	Liczba I czytań
5	1
43	3
46	2
51	2
<b>Razem:</b>	<b>8</b>

**Tabela 4.**

**Liczba pierwszych czytań na poszczególnych posiedzeniach Sejmu X kadencji projektów ustaw wniesionych przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych (sporządzone dla projektów wniesionych przez następujące kluby i koła: PiS, Konfederacja, Kukiz'15, Republikanie)**

Nr pos.	Liczba I czytań
7	1
8	1
11	1
16	1
17	2
18	3
20	2
22	1
23	1
25	3
27	3
29	2
30	6
31	1
RAZEM	28

**Tabela 5.**

**Inicjatywy ustawodawcze, VIII kadencja**

Wyszczególnienie		Inicjatywy						Ogółem
		postów	komisji sejmowych	Senatu	Prezydenta RP	Rady Ministrów	obywateli	
Inicjatywy dotyczące ustaw uchwalonych	2015	24	-	-	-	5	-	29
	2016	68	3	5	3	144	-	223
	2017	30	5	7	8	160	1	211
	2018	38	15	9	8	205	1	276
	2019	26	4	15	7	154	-	206
Projekty wycofane lub odrzucone	2015	2	-	-	-	-	1	3
	2016	17	-	-	-	-	3	20
	2017	36	1	1	-	-	-	38
	2018	25	-	-	-	2	3	30
	2019	5	-	-	-	-	-	5
Projekty w trakcie rozpatrywania		211	20	16	3	33	16	299

**Tabela 6.**  
**Inicjatywy ustawodawcze, IX kadencja**

Wyszczególnienie		Inicjatywy						Ogółem
		postów	komisji sejmowych	Senatu	Prezydenta RP	Rady Ministrów	obywateli	
Inicjatywy dotyczące ustaw uchwalonych	2019	5	-	-	-	5	-	10
	2020	31	2	1	4	104	-	142
	2021	30	4	8	5	147	-	194
	2022	27	4	4	5	153	-	193
	2023	30	3	1	6	104	2	146
Projekty wycofane lub odrzucone	2019	1	-	-	-	-	-	1
	2020	2	1	-	-	-	-	3
	2021	1	-	-	-	-	1	2
	2022	10	-	-	-	1	1	12
	2023	-	-	-	-	4	2	6
Projekty w trakcie rozpatrywania		171	32	57	6	19	21	306

**Tabela 7.**  
**Inicjatywy ustawodawcze, X kadencja (stan na dzień 28 marca 2025 r.)**

Wyszczególnienie		Inicjatywy						Ogółem
		postów	komisji sejmowych	Senatu	Prezydenta RP	Rady Ministrów	obywateli	
Inicjatywy dotyczące ustaw uchwalonych	2023	4	-	-	-	3	1	8
	2024	19	2	1	-	107	3	132
	2025	5	1	-	-	29	-	35
Projekty wycofane lub odrzucone	2023	1	-	-	-	1	-	2
	2024	10	-	-	-	-	4	14
	2025	9	-	-	-	-	-	9
Projekty w trakcie rozpatrywania		100	11	2	4	17	6	140

**Tabela 8.**  
**Liczba projektów ustaw, w sprawach których zwracano się do przedstawicieli  
wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia, zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu**

<b>Wniesione projekty ustaw</b>		<b>393</b>
Projekty ustaw, w sprawach których zwracano się do przedstawicieli wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia, zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu		55
w tym:	projekty ustaw, w sprawach których zwracano się do przedstawicieli wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia, zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu, po 31 sierpnia 2024 r., tj. po wejściu w życie zmian w zakresie uzasadnień poselskich projektów ustaw	14

**Część II.**  
**Opinie organizacji**  
**pozarządowych o reformie**

Katarzyna Sadło

(Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego)

## Ocena funkcjonowania rozwiązań przyjętych na mocy nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r.

**Marszałek Sejmu Szymon Hołownia:** *W procesie legislacyjnym stawiamy na jakość, a nie na ilość. Każdy obywatel, logując się profilem zaufanym, będzie mógł skomentować dowolny projekt poselski lub obywatelski i każdy z jego artykułów. Zachęcam wszystkich, którym leży na sercu podnoszenie jakości uchwalanych ustaw, do korzystania z tego narzędzia. Czekamy na Wasze uwagi i opinie, chcemy usłyszeć Wasz głos!*

Taka deklaracja Marszałka Sejmu wita odwiedzających sejmową stronę poświęconą konsultacjom społecznym. Czy, i w jakim stopniu, ta złożona obywatelom obietnica jest realizowana, a przede wszystkim – co można zrobić, żeby zagwarantować, że ich głos będzie nie tylko odnotowany, ale także wzięty pod uwagę w dalszych pracach nad projektem? Oto mój subiektywny przegląd niespełna rocznych doświadczeń z wdrażania rozwiązań, które miały zwiększyć udział obywateli w procesie legislacyjnym, a w efekcie – dzięki uwzględnianiu na wczesnym etapie legislacyjnego procesu perspektyw różnych grup interesariuszy – przyczynić się do podniesienia jakości stanowionego prawa. Wszystkie opinie są wyłącznie moimi własnymi obserwacjami poczynionymi z perspektywy obywatelki zainteresowanej zgłaszaniem uwag do dotyczących mnie projektów ustaw oraz osoby od wielu lat obserwującej podobne procesy partycypacyjne.

Zanim przejdę do (miejscami) krytycznej oceny zastosowanych rozwiązań, chcę podkreślić, że już samo wprowadzenie obowiązku poddawania konsultacjom społecznym każdego poselskiego projektu ustawy uważam za zmianę nie tylko rewolucyjną, ale też jednoznacznie pozytywną. Nowelizacja Regulaminu Sejmu realizuje postulaty podnieszone od wielu lat przez środowiska działające na rzecz szerszego otwarcia procesu legislacyjnego na głos obywateli, oraz poprawy jakości stanowionego prawa. Dopuszczenie do głosu różnych interesariuszy na możliwie wczesnym etapie tworzenia nowego prawa to wszak gwarancja, że niektóre wynikające z pośpiechu, niedostatecznej znajomości materii lub nieuwzględnienia wszystkich istotnych czynników błędy projektodawców zostaną w porę zauważone i skorygowane, a pojawiające się pytania i wątpliwości – wyjaśnione. Jest to szczególnie ważne wobec stale rosnącej nieufności obywateli do władzy jako takiej, postrzeganej przez wielu jako oderwanej od rzeczywistości i nieumiejącej przewidzieć wszystkich konsekwencji, jakie uchwalane przez nią prawo może mieć dla zwykłego Kowalskiego. Zwiększenie partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa pozwala nie tylko tworzyć lepsze, bo bardziej przemyślane, prawo,



ale także – poprzez włączenie obywateli w procesy decyzyjne – dzielić się z nimi współodpowiedzialnością za kształtowanie rzeczywistości.

Niezależnie od tego, jak wielką zmianę wprowadziła nowelizacja Regulaminu Sejmu i jak duży potencjał mogłaby mieć, jej realny wpływ na jakość stanowionego prawa jest mocno niepewny, zależy bowiem od czynników pozostających w dużej mierze poza kontrolą inicjatorów tej zmiany. Inaczej niż w standardowych procesach konsultacji społecznych, gdzie to gospodarz projektu decyduje o ich formie oraz sposobie „skonsumowania” zgłoszonych opinii, w tym przypadku Kancelaria Sejmu jest jedynie organizatorem logistycznej strony procesu i nie ma żadnego wpływu na sposób wykorzystania (lub nie) zgłoszonych przez obywateli opinii w dalszym procesie decyzyjnym. Toczy się on bowiem całkowicie niezależnie, a ostateczni decydenci – posłowie – często w głosowaniu realizują wyłącznie odgórną decyzję własnego klubu. Niezależnie zatem od jakości podnoszonych w ramach konsultacji społecznych uwag, w praktyce nawet te najbardziej zasadne mogą być całkowicie ignorowane przez głosujących według klubowych wytycznych postów. O ile w ogóle będą przez nich przeczytane. Naturalne w tej sytuacji rozproszenie procesu konsultacji, gdzie zadający pytania nie jest ani wnioskodawcą projektu ustawy, ani samodzielnym decydentem przesądającym o jej ostatecznym kształcie, sprawia, że cały proces może nie mieć pożądanego przełożenia na decyzje ustawodawcy, który wcale nie musi czuć się jego adresatem czy beneficjentem. Jest to największa słabość sejmowych konsultacji, bo choć znowelizowany Regulamin Sejmu stworzył dla nich niezbędne ramy, to nie one przesądzą o ich ostatecznym sukcesie. Ten zależy bowiem już wyłącznie od postów i ich gotowości do wzięcia pod uwagę głosów obywateli nawet wtedy, kiedy zmuszają ich do wyjścia ze swojej strefy komfortu i zakwestionowania własnego dawno już wyrobionego zdania. Zwłaszcza, jeśli wymagałoby to podważenia decyzji podjętej przez kierownictwo własnego klubu lub partii.

Przygotowując się do napisania tej opinii, zapoznałam się ze znajdującymi się na sejmowej stronie materiałami z 49 konsultacji, bo tyle do tej pory zostało zakończonych. Czytałam poddane konsultacjom projekty ustaw, zgłoszone do nich uwagi, raporty z konsultacji oraz wszystko to, co osoba niemająca dostępu do wewnętrznych materiałów Sejmu może znaleźć na sejmowej stronie, na której zresztą – prawdopodobnie wskutek jakiegoś chochlika – pomieszane zostały uwagi zgłaszane do różnych projektów. W efekcie praktycznie w każdym raporcie z konsultacji pojawia się co najmniej kilka niezwiązanych z nim zupełnie uwag dotyczących myśliwych.

Aby jakoś uporządkować to, co chciałabym zawrzeć w swojej ocenie nowych przepisów i dotychczasowej praktyki ich stosowania, za punkt odniesienia przyjąłam „Siedem zasad konsultacji”. Są to nieco już zapomniane rekomendacje wypracowane jeszcze w 2012 r. przez grupę roboczą, składającą się z przedstawicieli i przedstawicieli różnych środowisk zaangażowanych w działania na rzecz zwiększenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, której miałam zaszczyt być skromnym członkiem. Pracująca całkowicie społecznie grupa robocza wypracowała założenia do „Kodeksu

konsultacji”, który miałby zawierać wytyczne pomocne przy organizowaniu procesów konsultacji publicznych rządowych aktów prawnych w sposób gwarantujący każdemu obywatelowi prawo zabrania głosu, tak aby głos ten został nie tylko odnotowany, ale także – co dużo ważniejsze – wzięty pod uwagę przy tworzeniu ostatecznej wersji planowanych rozwiązań. Rekomendacje wypracowane przez grupę roboczą znalazły odzwierciedlenie w przygotowanej i opublikowanej przez ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji broszurze *Siedem zasad konsultacji*, która miała służyć ministerstwu za praktyczny przewodnik organizowania konsultacji publicznych w sposób gwarantujący bardziej partycypacyjny proces tworzenia prawa i nadal może być dobrym punktem odniesienia w analizie większości procesów konsultacji publicznych. Oceniając funkcjonowanie rozwiązań przyjętych przez Sejm nowelizacją Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r., odnoszę się zatem także do tych uniwersalnych zasad wypracowanych wiele lat temu w rządowo-pozarządowym dialogu, nawet jeśli z uwagi na specyfikę sejmowego procesu legislacyjnego, w którym organizator konsultacji publicznych (Kancelaria Sejmu) pełni jedynie funkcję techniczną i nie ma żadnego wpływu na to, czy ostateczni decydenci – posłowie – przed naciśnięciem odpowiedniego przycisku zechcą przynajmniej przejrzeć zgłoszone przez obywateli uwagi, a co dopiero wziąć je pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji.

Przy omówieniu każdej z siedmiu zasad zamieszczam (wyróżnione italicami) konkretne zalecenia ze wspomnianego wcześniej poradnika (pomijając te, które dla procesu sejmowego nie mają zastosowania) i oceniam w pięciostopniowej skali ich realizację, dzieląc się rekomendacjami, których wdrożenie mogłoby tę ocenę podwyższyć.

## 1. Dobra wiara

*Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.*

*Organizator konsultacji jest gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji, a uczestnicy procesu – na to, by zmienić zdanie, o ile padną przekonujące argumenty.*

W sejmowym procesie konsultacji społecznych – inaczej niż we wszystkich innych – organizator konsultacji nie jest gospodarzem projektu, a jego rola jest w dużej mierze dość techniczna, nie ma bowiem wpływu ani na treść przedstawionych do konsultacji projektów, ani na wprowadzanie do nich zmian uwzględniających zgłoszone uwagi, ani nawet na ostateczną decyzję, bo ta zapada w sejmowych głosowaniach. Nie ulega wątpliwości, że samo przeforsowanie przez Prezydium Sejmu zmian w Regulaminie Sejmu i wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych każdego poselskiego projektu ustawy jest wystarczającym dowodem dobrej wiary inicjatorów zmian i ich intencji otworzenia Sejmu na obywateli w sposób dotychczas nietestowany.

Niestety, nawet najlepsze intencje i szczerą wolę pomysłodawców konsultacji społecznych nie musi być podzielana (i wiele wskazuje na to, że podzielana nie jest) przez gospodarzy poszczególnych poddawanych konsultacjom projektów, dla których konsultacje społeczne mogą być tylko przykrym obowiązkiem niepotrzebnie opóźniającym o cały miesiąc skierowanie ich projektu do pierwszego czytania.

W komentarzu dla dziennika „Rzeczpospolita” profesor Jarosław Flis trafnie ujął niespełna roczne doświadczenie z sejmowymi konsultacjami społecznymi „To duży sukces, że tysiące ludzi poświęcają swój czas na konsultowanie projektów ustaw, wierząc, że system ten działa. To też potężny kredyt zaufania”. Niewątpliwie wprowadzenie wymogu konsultacji jest świadectwem dobrej wiary rządzącej większości, niewątpliwie też spore zainteresowanie obywateli udziałem w dotychczasowych konsultacjach świadczy o kredycie zaufania, jaki dają zapraszającej ich do zabrania głosu władzy. Ale mimo wszystko jest to ciągle kredyt zaufania i „WIARA, że ten system działa”, a nie WIEDZA, że tak właśnie jest. Bo przekonujących dowodów na to, że zostawiane pod projektami ustaw komentarze obywateli w ogóle trafiają do posłów, a ci są skłonni pod ich wpływem skorygować lub zmienić zdanie w jakiegokolwiek kwestii niestety (na razie) nie ma.

*Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji.*

Bardzo słabą stroną dotychczas przeprowadzonych konsultacji jest ich forma (o czym więcej w dalszej części), choć uczestnicy z góry wiedzą, czego dotyczą konsultacje, jak długo potrwać i jak można wziąć w nich udział. Z informacji na stronie mogą też dowiedzieć się, że „Analizy zgłoszonych uwag dokonują również eksperci Kancelarii Sejmu, którzy mogą je uwzględnić w sporządzanych dla poszczególnych projektów ocenach skutków regulacji”, ale w większości przypadków analizy są te są przedstawiane w tak dużym skrócie, że w podsumowaniach już zakończonych konsultacji nie ma po nich śladu (co oczywiście nie znaczy, że nie są przeprowadzane). Obietnica odniesienia się przynajmniej do części uwag jest więc trochę na wyrost, a uczestnik procesu może zostać z wrażeniem, że proces, w którym właśnie wziął udział, nie ma dalszego ciągu.

Jeśli konsultacje społeczne mają się w Sejmie przyjąć i nie pozostać jedynie kolejną formalnością niemającą żadnego realnego znaczenia dla procesu legislacyjnego, należałoby podjąć działania zmierzające do większego zaangażowania w nie samych autorów poddawanych konsultacjom projektów. Mogłoby to być na przykład oddanie im decyzji o zawartości ankiety konsultacyjnej ich projektu, tak aby mogli w niej – zamiast lub oprócz pytań z obecnie stosowanej standardowej ankiety – zadać także swoje pytania. Warto też zachęcać autorów poszczególnych projektów do przedstawienia własnego podsumowania konsultacji, na przykład w formie odniesienia się do zgłoszonych uwag do ich projektu.

W wersji na obecnym etapie, raczej trudnej do wyobrażenia, za to moim zdaniem optymalnej, możliwość dodania pytania do ankiety konsultacyjnej mogłoby mieć nie

tylko pomysłodawcy projektu, ale także sejmowi legislatorzy, a nawet pozostałe kluby. Jeśli bowiem wszyscy posłowie ostatecznie głosują nad daną ustawą, umożliwienie zadania obywatelom pytania o nią może nie powinno być ograniczone tylko do samych projektodawców czy – jak jest obecnie – wyłącznie do Kancelarii Sejmu.

*Organizator konsultacji musi dać zainteresowanym obywatelom odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.*

Znakomita większość zakończonych do tej pory konsultacji trwała 30 dni, co jest terminem o jakim trudno było pomyśleć kilkanaście lat temu, gdy wypracowywany był Kodeks konsultacji. W nielicznych przypadkach, gdzie termin został skrócony (na co Regulamin pozwala) miało to racjonalne wytłumaczenie, z dwoma niechlubnymi wyjątkami.

- *Poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r.* – na konsultacje bardzo kontrowersyjnego projektu, któremu zarzucano nawet niezgodność z Konstytucją przeznaczono zaledwie 11 dni. Krótki termin został co prawda uzasadniony bieżącymi politycznymi potrzebami i wyborczym kalendarzem, jednak zmiany tak dużego kalibru nie powinny być wprowadzane w takim pośpiechu.
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* – także ten projekt budził kontrowersje. Ogranicza bowiem sposób wykonywania mandatu posła i senatora, a jedynym powodem procedowania go w trybie tak bardzo przyspieszonym była polityczna wola szybkiego uregulowania kwestii uposażenia posła przebywającego za granicą w obawie przed grożącym mu w kraju aresztowaniem. Podobnie jak we wcześniejszym przypadku, nawet uznając konieczność pilnego uregulowania niektórych spraw, stosowanie przyspieszonej ścieżki konsultacyjnej w sprawie w danym momencie dotyczącej jednego posła, ale mocno ingerującej w sposób wykonywania mandatu przez parlamentarzystów, nie znajduje – moim zdaniem – wystarczającego uzasadnienia.

Wszędzie tam, gdzie prawo zostawia pewną furtkę na „wyjątkowe okoliczności” należy szczególnie ostrożnie z tej furtki korzystać, żeby nie utrwałać jakże często spotykanych złych praktyk, gdzie dopuszczanie kolejnych wyjątków sprawiło, że reguła przestawała mieć sens.

*Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwięzłe (albo mieć zwięzłe i zrozumiałe streszczenie).*

Zdecydowanie najstarszą stroną dotychczasowych konsultacji są materiały, na podstawie których te konsultacje są prowadzone. *Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsulta-*

*cji społecznych* wymaga jedynie opublikowania projektu ustawy wraz z uzasadnieniem, i w każdym przypadku tak właśnie zrobiono. O ile jednak do analizy projektu nowej ustawy sama jej treść wraz z uzasadnieniem może w zupełności wystarczyć, dostarcza bowiem wszystkich niezbędnych informacji w sposób czytelny, o tyle w przypadku projektów nowelizacji ustaw ich analiza wymaga naprawdę dużego wysiłku, na który stać osoby bardzo dobrze obeznane z obowiązującymi przepisami lub umiejące sprawnie analizować planowane zmiany na podstawie jednoczesnej lektury projektu nowelizacji i projektu obowiązującej ustawy, co przy konstrukcji ustaw nowelizujących ustawy jest prawdziwym wyzwaniem mogącym skutecznie zniechęcić osobę mniej biegłą w analizowaniu aktów prawnych, nawet jeśli sam przepis może jej dotyczyć a ona miałaby na jego temat stanowczą opinię.

By postużyć się żywym przykładem, w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego jeden z artykułów brzmi po prostu „w art. 257 uchyla się § 3”. Aby zrozumieć istotę tej zmiany i wyrobić sobie na jej temat, uczestnik konsultacji musi sięgnąć do liczącego 354 stron Kodeksu postępowania karnego w wersji aktualnie obowiązującej, żeby na stronie 108 znaleźć pełną treść artykułu, który ma zostać usunięty („§ 3. Jeżeli prokurator oświadczy, najpóźniej na posiedzeniu po ogłoszeniu postanowienia wydanego na podstawie § 2, że sprzeciwia się zmianie środka zapobiegawczego, postanowienie to, w zakresie dotyczącym zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, staje się wykonalne z dniem uprawomocnienia”). A przecież to i tak tylko niewielki wycinek nowelizacji, której sam projekt bez uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji liczy 7 stron, na których wymienione są kolejne numery zmienianych artykułów obecnie obowiązującej ustawy oraz nowe brzmienie ich zmienianych fragmentów. Pełne zrozumienie nie jest możliwe bez mozolnego odszukiwania treści artykułów zmienianych i porównywania ich z treścią tych, na które mają zostać podmienione. Nie bez powodu podaję przykład akurat tej ustawy. Jest bardzo obszerna, dobrze znana tylko praktykującym prawnikom karnistom, ale jednocześnie ważna dla każdego obywatela, który co prawda ma tu możliwość wypowiedzenia się na jej temat, ale jest to możliwość raczej teoretyczna, jeśli materiał został przedstawiony w formie czytelnej tylko dla prawników, i to tych, którzy są dobrze obeznani z tą konkretną ustawą.

Zdaję sobie sprawę, że opracowanie poddawanych konsultacjom społecznym projektów nowelizacji w formie np. tabeli zmian przedstawiającej „jak jest” i „jak będzie” w sposób umożliwiający zrozumienie przez każdego istoty projektowanej zmiany wymagałoby dodatkowego wysiłku ze strony projektodawców (od których Regulamin tego nie wymaga) lub sejmowych legislatorów (którzy z kolei umieliby to zrobić), ale rozwiązaniem pośrednim, łatwym do wprowadzenia i zdecydowanie ułatwiającym czytanie ze zrozumieniem projektu nowelizacji, byłoby ujednoclenie jej z tekstem aktualnie obowiązującym, w podobny sposób, w jaki na stronach sejmowych przedstawiane są ustawy świeżo znowelizowane, gdzie nowo dodane treści są wyróżnione **boldem**, treści przez nie zastępowane *italikiem*, a treści całkiem usuwane **wykreśleniem**. W ten sposób

każda osoba zainteresowana projektowanymi zmianami czytałaby je bezpośrednio „na” ustawie już obowiązującej, zamiast wyszukiwać odpowiadające sobie artykuły w dwóch dokumentach, podstawiając sobie w głowie nowe brzmienie. Wydaje się, że jest to technicznie bardzo proste do wprowadzenia a byłoby ogromnym ułatwieniem, faktycznie umożliwiającym udział każdemu poprzez znaczące obniżenie progu wejścia.

*Dobłą praktyką jest zaopatrzenie materiałów w pytania, by każdy mógł zrozumieć, przed jakim wyborem stoimy w danej sprawie.*

Uczestnicy konsultacji społecznych wypowiadają się w standardowej ankiecie zawierającej zawsze te same pytania, zarówno otwarte, jak i zamknięte. Są one jednak pozbawione konkretnych odniesień do komentowanego projektu. Opiniujący mogą co prawda zamieszczać własne komentarze zarówno do całej ustawy, jak i jej poszczególnych zapisów, ale sama ankieta z uwagi na swoją uniwersalność i ogólnikowość nie prowadzi uczestnika przez proces analizy tego konkretnego projektu. Pytania w ankiecie wymagają ponownego głębszego namysłu, niektóre są bowiem sformułowane w sposób utrudniający udzielenie rzeczowej odpowiedzi, inne zaś dają odpowiedź o niewielkiej wartości informacyjnej dla czytającego.

## 2. Powszechność

*Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.*

*Organizator konsultacji informuje o rozpoczęciu konsultacji w miejscu ogólnodostępnym. Zalecane jest umieszczanie propozycji na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym.*

Informacje o konsultacjach znajdują się w miejscu ogólnodostępnym – na specjalnej podstronie strony Sejmu, ale link do niej prowadzi z mało eksponowanego miejsca na dole strony, gdzieś między informacją o pierwszym roku kadencji, a tej o polskiej prezydencji UE. Osoba, która nie wie skądinąd, że konsultacje społeczne są prowadzone, może bardzo łatwo przeoczyć tę informację. Strona poświęcona konsultacjom nie jest zatem miejscem, gdzie może „zabłądzić” obywatel niewiedzący jeszcze, że takie konsultacje w ogóle są, albo, że jakiś ważny dla niego projekt jest im właśnie poddawany.

Mimo iż konsultacjom społecznym poddawane są także ustawy wniesione przez Senat i Prezydenta – w omawianym okresie również takie były – na stronie Senatu i Prezydenta próżno szukać odnośników do sejmowych konsultacji ich własnych projektów. Także platforma ePUAP, za pośrednictwem której zapewne loguje się większość osób biorących udział w konsultacjach społecznych nie informuje o możliwości wzięcia w nich udziału, nie promuje też konsultacji jako jednej ze spraw, które można za jej

pośrednictwem załatwić. Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym, pionierskie narzędzie, jakie do nich tu zastosowano, oraz stosunkowo krótki czas od rozpoczęcia fazy pilotażowej, trochę dziwi brak promocji tego rozwiązania, nawet gdyby miała się ograniczać do większej ekspozycji samej informacji, że można wziąć w nich udział.

*Organizator konsultacji musi zadbać o to, by dokumenty przedstawione online były w formacie umożliwiającym przeszukiwanie (zatem nie mogą to być skany pism). Pomocniczo dokument powinien być także zamieszczony w jednym z technologicznie neutralnych formatów umożliwiających edytowanie.*

Dokumenty poddawane konsultacji są zamieszczane w formie skanów, zapewne dlatego, że jest to najprostsza forma opublikowania dokumentu zawierającego urzędowe pieczęcie i odręczne podpisy. Nawet jeśli z formalnego punktu widzenia jest to istotne (a nie wydaje mi się) oprócz skanów powinny publikowane być także pliki w przeszukiwalnej formie, co znacznie ułatwiłoby poruszanie się po często wielostronicowym dokumencie.

*Przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale dla zainteresowanych nim obywateli. Opinie powinny być zbierane w sposób właściwy dla przedmiotu konsultacji oraz dbając o możliwe ułatwienia dla obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać utrudnienia w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.*

Ponieważ wszystkie dokumenty mają formę skanów, proces konsultacji jest w dużej mierze niedostępny dla osób niewidzących, słabowidzących lub po prostu starszych.

### 3. Przejrzystość

*Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.*

*Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi.*

Harmonogram konsultacji (termin ich zakończenia) jest podawany do wiadomości przy ich rozpoczęciu. Zgłaszane uwagi są publikowane dopiero po zakończeniu konsultacji. Być może warto rozważyć publikowanie zgłaszanych uwag na bieżąco, jeszcze w trakcie trwania konsultacji, a kto wie, z czasem może nawet wyrażania swojego poparcia dla już zgłoszonej przez innego uczestnika uwagi, jeśli nie ma zasadniczych argumentów przeciwko ujawnianiu komentarzy w miarę ich pojawiania się.

*Jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji.*

Choć ani Regulamin Sejmu w części dotyczącej konsultacji społecznych, ani Uchwała Prezydium Sejmu regulująca sposób ich przeprowadzenia nie zawierają zapisów dotyczących cenzurowania zamieszczonych uwag, w informacji na stronie poświęconej konsultacjom znajduje się informacja iż „uwagi, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne, nie są udostępniane”. Brakuje jednak danych, czy do tej pory zastosowano ten wyjątek. Z uwagi na nieprecyzyjny zapis (nie wiadomo, co się kryje pod „lub przepisy karne”) oraz oczywistą uznaniowość ewentualnego cenzurowania komentarzy i związane z tym ryzyko oskarżeń o manipulowanie procesem warto rozważyć jakąś formę odnotowywania faktu usunięcia wypowiedzi. Wszystkie komentarze są przypisane do konkretnej osoby, zatem w zbiorczej tabeli przedstawiającej wyniki konsultacji można byłoby odnotowywać fakt usunięcia komentarza ze wskazaniem powodu. Moim zdaniem przy tak delikatnej materii jak proces legislacyjny jest to niezbędne dla zachowania jego przejrzystości i uniknięcia podejrzeń o cenzurowanie niektórych treści.

Wartą podniesienia kwestią jest także zgłaszanie uwag w imieniu innego podmiotu. Obecnie uczestnik konsultacji może zaznaczyć, czy przedstawiona przez niego opinia jest jego własną, czy też stanowiskiem reprezentowanej przez niego osoby prawnej. Jednocześnie w odpowiedzi na zamieszczone na stronie pytanie o weryfikowanie uprawnień uczestnika do reprezentowania podmiotu, w imieniu którego uwagę zgłasza, jest informacja, że nie jest to weryfikowane. Stwarza to pole do nadinterpretacji lub nawet nadużyć, gdzie w imieniu podmiotu prawnego może wypowiedzieć się osoba niekoniecznie formalnie uprawniona przez ten podmiot do reprezentowania go.

#### 4. Responywność

*Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.*

*Podsumowanie konsultacji powinno nastąpić w terminie podanym na początku konsultacji. Publikując wyniki konsultacji, organizator konsultacji musi zadbać, by dowiedziały się o tym osoby, które zgłosiły opinie poprzez publikowanie odpowiedzi na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje.*

Wyniki konsultacji w formie ogólnego raportu zbiorczego, przedstawiającego statystyki udzielonych odpowiedzi oraz dokumentów zawierających wszystkie odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie, są publikowane w tym samym miejscu, w którym konsultacje były prowadzone.



*Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich. Konieczny jest załącznik ze zmienionym w wyniku konsultacji dokumentem i omówienie następnych kroków.*

W procesie konsultacji społecznych responsywność ma kluczowe znaczenie. Pozwala ona upewnić uczestników w tym, że ich udział miał sens, a głos został nie tylko usłyszany, ale i wysłuchany, a jeśli jego głos nie został uwzględniony, to stało się to po mniej lub bardziej wnikliwej analizie. W sejmowym procesie konsultacji społecznych ich podsumowanie na stronie, na której się odbywały, ograniczone jest do publikacji zbiorczego raportu oraz dokumentów zawierających wszystkie zgłaszane w ankiecie uwagi wraz z nazwiskiem autorki lub autora. Nie oznacza to, bynajmniej, że opinie zgłoszone w konsultacjach są ignorowane. Regulamin Sejmu w art. 34 reguluje dalsze postępowanie z wynikami konsultacji społecznych. „Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo projektu wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji zarządza sporządzenie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy. W opinii uwzględnia się również analizę uwag”. I tak się dzieje.

Analizując dalsze losy poddanych konsultacjom projektów, przeglądałam oceny skutków regulacji opracowywane przez sejmowych legislatorów przed skierowaniem projektów do pierwszego czytania i faktycznie zawierały one omówienie konsultacji społecznych, choć w zależności od projektu obszerność i głębokość tej analizy była różna. W wielu przypadkach autorzy oceny skutków regulacji jedynie podsumowywali konsultacje, często w sposób zaledwie sygnalizujący ogólny odbiór projektu, w innych odnosili się bardziej szczegółowo do niektórych zagadnień. Być może sposób omawiania wyników konsultacji społecznych w ocenie skutków regulacji zasługuje na dopracowanie po pogłębionej analizie, ale to, co chcę podkreślić to fakt, że uwagi zgłaszane w konsultacjach są czytane i rozważane, choć sami uczestnicy konsultacji prawdopodobnie tego nie zauważają. Proces konsultacji społecznych nie jest bowiem w żaden sposób „zespólny” z procesem legislacyjnym danego projektu. Na stronie procesu legislacyjnego nie są publikowane wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych, a na stronie konsultacji społecznych nie są publikowane informacje o dalszych losach projektu ani dokumenty wytworzone już po zakończeniu konsultacji. Żeby sprawdzić, co sejmowi legislatorzy zrobili ze wszystkimi zgłoszonymi uwagami należy, po pierwsze, wiedzieć, że coś zrobili, po drugie, że nie znajdzie się tego tam, gdzie się te uwagi zgłaszało, po trzecie zaś, że trzeba się „przeklikać” w całkiem inne miejsce na sejmowej stronie i zajrzeć do dokumentu „ocena skutków regulacji”. W trosce o pokazanie responsywności i upewnienie uczestnika konsultacji, że jego głos nie zwiast wyłącznie w wirtualnej rzeczywistości należałoby scalić oba procesy – legislacyjny i konsultacji – tak, aby z obu miejsc można było łatwo znaleźć te same informacje.

*Dobrze przygotowane odpowiedzi stają się wkładem w debatę publiczną – można się do nich odwoływać w dalszych dyskusjach.*

Oczywistą słabością procesu konsultacji społecznych prowadzonych przez Kancelarię Sejmu, a nie przez samych projektodawców, jest to, że ci, do których przede wszystkim kierowane są uwagi uczestników konsultacji – autorzy projektu i szerzej, postowie decydujący o jego dalszych losach – wcale nie muszą się do nich w jakikolwiek sposób odnosić, a jeśli są to uwagi krytyczne, tym bardziej nie mają do tego motywacji. Trudno ocenić czy, i w jakim stopniu, zgłaszane w konsultacjach społecznych głosy są w ogóle brane pod uwagę przez postów ostatecznie decydujących o dalszych losach projektu. Nie ma też możliwości odgórnego narzucenia projektodawcom odnoszenia się do głosów obywateli, jeśli sami nie odczuwają takiej potrzeby. Warto się jednak zastanowić nad promowaniem dobrych praktyk, czy choćby podnoszeniem zgłoszonych w konsultacjach uwag podczas komisyjnych lub plenarnych dyskusji nad danym projektem, a przynajmniej zadbać o odpowiednie wyeksponowanie dokumentów zawierających zgłoszone uwagi na sejmowej stronie.

## 5. Koordynacja

*Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie, jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.*

*Gospodarz konsultacji powinien angażować w proces konsultacji podległą mu administrację.*

Sejmowe konsultacje społeczne nie mają gospodarza w takim rozumieniu, w jakim mają go zazwyczaj procesy konsultacyjne, w których to pomysłodawca/projektodawca decyduje o sposobie przeprowadzenia konsultacji, rodzaju zadawanych pytań, uwzględnieniu lub nie zgłoszonych uwag oraz ostatecznym kształcie rozwiązania poddanego konsultacjom. W przypadku sejmowych konsultacji kluczową rolę ogrywa (na razie) organizator, czyli Kancelaria Sejmu koordynująca sam proces konsultacji, a następnie delegująca opracowanie ich wyników do sejmowych legislatorów przygotowujących ocenę skutków regulacji. Kluczowe zatem dla wzmocnienia głosu obywateli w procesie legislacyjnym, w którym to nie autorzy projektów proszą ich o opinię, może być wypracowanie w ramach zespołu sejmowych legislatorów spójnej metodologii uwzględniania wyników konsultacji w ocenie skutków regulacji. Mogłoby to podnieść rangę obywatelskich uwag, traktowanych w OSR nieco po macoszemu, co powoduje ignorowanie ich przez projektodawców.

*Gospodarz może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji. Należy o tym poinformować uczestników konsultacji.*

Obecne przepisy nie pozwalają na narzucanie postom sposobu postępowania z uwagami zgłoszonymi przez obywateli i to się nie zmieni, zwłaszcza jeśli sam proces konsultacji społecznych nie jest ich własną inicjatywą. Tym bardziej warto zastanowić się, w jaki sposób można postów sprawozdawców danego projektu „wciągnąć” w proces konsultacji, aby mogli się poczuć współgospodarzami. Moim zdaniem pomóc mogłoby „uwolnienie” ankiet konsultacyjnych i umożliwienie projektodawcom zaproponowania własnych ankiet, w których mogliby zapytać o opinię, której naprawdę są ciekawi. Zachęcanie projektodawców do formułowania własnych pytań do obywateli (i odnoszenia się do udzielanych przez nich odpowiedzi) pozwoliłoby postom poczuć się rzeczywistymi gospodarzami dyskusji z nimi nad proponowanym rozwiązaniem.

## 6. Przewidywalność

*Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.*

*Co do zasady proces konsultacji jest poprawny, jeśli:*

- zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń – im wcześniej konsultacje się zaczynają, tym większy przynoszą pożytek.*
- czas przeznaczony na wyrażenie opinii na każdym etapie prac nie jest krótszy niż 21 dni.*
- w harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.*

Sejmowy proces konsultacji jest całkowicie przewidywalny i poprawny, a czas jego trwania jest nawet dłuższy niż postulowany w Kodeksie konsultacji. Jedyną, ale dla mnie bardzo istotną, uwagę do tej zasady mam w kwestii dotyczącej rozpoczynania konsultacji na możliwie wczesnym etapie, najlepiej jeszcze na etapie tworzenia założeń. W przypadku sejmowego procesu konsultacji nie jest możliwe prowadzenie ich na etapie opracowywania założeń, nie pozwala na to logika sejmowego procesu legislacyjnego, gdzie etap ten po prostu nie występuje w formie znanej z procesu rządowego. Jednocześnie konsultacje sejmowe organizowane są na najwcześniejszym sejmowym etapie, czyli po wplynięciu projektu i przed skierowaniem go do pierwszego czytania. Nie oznacza to jednak, że same konsultacje muszą odnosić się (i ograniczać) do recenzowania rozwiązań przyjętych przez wnioskodawcę w poddanych konsultacjom projekcie. W ankiecie wypełnianej przez uczestnika konsultacji jedynym pytaniem, w którym mógłby on odnieść się do samego zidentyfikowania i zdiagnozowania problemu,

jaki projekt ma rozwiązać, jest pytanie „Czy Pani/Pana zdaniem problem, który został wskazany przez wnioskodawcę, mógłby zostać rozwiązany inaczej niż w drodze projektowanej ustawy?”, ale nawet ono opiera się na milczącym założeniu, że wnioskodawca wskazał problem wymagający rozwiązania, gdy przecież wcale tak być nie musi. Ankieta powinna dawać uczestnikowi możliwość odniesienia się nie tylko do tego „czy dana ustawa odpowiednio rozwiąże ten problem”, ale przede wszystkim czy wnioskodawca prawidłowo zidentyfikował problem, czy ten problem jest wystarczająco istotny, żeby się nim zajmować, czy został dobrze zdiagnozowany, jakie są możliwe sposoby jego rozwiązania i który z nich jest optymalny. Takie kluczowe pytania o sam sens inicjatywy legislacyjnej i jej optymalny kierunek są często dużo ważniejsze (i łatwiejsze do rzeczowego odniesienia się przez każdego) niż np. pytania o skutki finansowe proponowanego rozwiązania, na co przeciętnemu uczestnikowi trudno jest merytorycznie odpowiedzieć. Co więcej, komentując projekt nowelizacji ustawy, w którym wymienione są tylko numery zmienianych artykułów i ich nowe brzmienie (co omawiałam wcześniej), uczestnik nie ma pełnego obrazu przepisów, a w ankiecie nie ma też technicznej możliwości odniesienia się do niezmienianego nowelizacją artykułu, nawet jeśli uważa, że w nowelizowanej ustawie potrzebna byłaby zmiana innego rodzaju. Być może intencją było ograniczenie uczestnika konsultacji do tych artykułów, które wnioskodawca chce zmienić, ale skoro na wstępie jest pytany o to, czy nowelizacja jest potrzebna, powinien mieć możliwość skomentowania także wtedy, gdy uważa, że jest, ale niekoniecznie taka, jak ta proponowana.

## 7. Poszanowanie interesu ogólnego

*Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.*

*Celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji. Ktoś, kto zgłosił pogląd nieuwzględniony w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przestanki.*

Ostatnia z siedmiu zasad konsultacji jest zasadą najważniejszą, a jednocześnie taką, której nie da się w żaden sposób zadekretować. Pozostaje wierzyć, że każda dobrze przeprowadzona konsultacja przybliży nas do rzeczywistości, w której pytamy, bo naprawdę chcemy znać odpowiedź, a mówimy, bo naprawdę chcemy kogoś przekonać. Przeprowadzone do tej pory procesy konsultacyjne nie zostały dobrze wykorzystane do promowania takiego podejścia do konsultacji nawet przez przedstawicieli partii, którym zawdzięczamy wprowadzenie obowiązkowych konsultacji społecznych do sejmowego procesu legislacyjnego.

## Podsumowanie

Nowelizacja Regulaminu Sejmu wprowadziła do sejmowego procesu legislacyjnego obowiązkowe konsultacje publiczne, ale jest jeszcze za wcześnie, żeby ocenić czy ta rewolucyjna zmiana okaże się też zmianą rewelacyjną. Jej ostateczny wpływ na poziom udziału obywateli w procesie stanowienia prawa zależy nie tylko od zainteresowania samych obywateli uczestnictwem w procesie, co akurat przez ostatnie pół roku zdążyli potwierdzić, ale także od skuteczności polityków w utwierdzaniu ich w przekonaniu, że wyrażone w tym procesie opinie zostaną uszanowane. Pod tym względem sporo zostało zrobione na poziomie Kancelarii Sejmu, głównie dzięki pracy sejmowych legislatorów uwzględniających wyniki konsultacji w ocenie skutków regulacji, ale trudno ocenić, czy cały efekt konsultacji nie zamyka się w tych dość lakonicznych notkach. Brak bowiem wyraźnych śladów zainteresowania samych projektodawców zgłaszanymi przez obywateli uwagami.

## **Analiza zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzonych uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia ta dotyczy zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polski (dalej jako „**Regulamin**”) wprowadzonych uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z dnia 16 sierpnia 2024 r., poz. 751, dalej jako „**Nowelizacja Regulaminu**”).

Na wstępie warto zaznaczyć, że ranga Regulaminu i jego znaczenia dla procesu stanowienia prawa nie wynika z pozycji tego aktu w hierarchii aktów prawnych, lecz z pozycji ustrojowej organu władzy publicznej, którego akt wewnętrzny stanowi. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polski władza ustawodawcza w Polsce należy do Sejmu i Senatu. Biorąc zaś pod uwagę pozycję ustrojową tzw. „izby refleksji”, oczywistym jest, że to na Sejmie spoczywa główny ciężar sprawowania tej władzy. Co za tym idzie, to przede wszystkim w strukturach i procedurach Sejmu swój realny kształt przybiera proces prawodawczy, przynajmniej na etapie parlamentarnym<sup>1</sup>.

Na poniższą analizę składa się skrócone przedstawienie najistotniejszych zmian wprowadzonych Nowelizacją Regulaminu (pkt 1), syntetyczne wskazanie wzorca oceny Nowelizacji Regulaminu w postaci zasad prawidłowej legislacji oraz rekomendacji OECD i wytycznych unijnych (pkt 2 i 3), przeprowadzenie oceny rozwiązań wprowadzonych Nowelizacją Regulaminu przez pryzmat wyżej wymienionego wzorca oceny (pkt 4), a w końcu podsumowanie analizy i sformułowanie płynących z niej wniosków (pkt 5).

### **1. Zakres Nowelizacji Regulaminu**

Zmiany wprowadzone do Regulaminu uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 lipca 2024 r. implementują wybrane elementy wiążące się z zapewnieniem standardów prawidłowej legislacji w odniesieniu do sejmowego procesu stanowienia prawa. Prezentując najważniejsze z nich, w sposób syntetyczny można, jak się wydaje, pogrupować je w sposób następujący: zmiany dotyczące oceny skutków regulacji, zmiany dotyczące konsultacji społecznych, zmiany dotyczące minimalnych terminów procedowania projektów w Sejmie, zmiany dotyczące transparentności sejmowego procesu legislacyjnego.

---

<sup>1</sup> Pozostawiając na marginesie zjawisko rosnącej roli rządowego procesu legislacyjnego, co ma kolosalne znaczenie dla tematu stanowienia prawa w Polsce, niemniej znajduje się poza zakresem tej opinii.

Pierwszą grupą są zmiany podnoszące rolę oceny skutków regulacji w sejmowym procesie legislacyjnym. Wyrazem tego są modyfikacje art. 34 oraz treść dwóch kolejnych, nowych artykułów Regulaminu. Odnoszą się one do wymogów, jakie stawia się uzasadnieniu projektu składanego na ręce Marszałka Sejmu. Nowelizacja wymaga, by wnioskodawca przedstawiał przewidywane skutki prawne wiążące się z uchwaleniem projektu ustawy, w tym różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Ponadto wnioskodawca musi też zawrzeć w uzasadnieniu projektu jego przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe (art. 34 ust. 2 pkt 3 i 4 Regulaminu).

Waga rozwiązań zaproponowanych w zakresie oceny skutków regulacji w pełni ujawnia się w treści przepisów ust. 9a art. 34 Regulaminu. Nakazuje on Marszałkowi Sejmu zarządzenie sporządzenia opinii w sprawie oceny skutków regulacji wnoszonych projektów (przy czym w opinii uwzględnia się również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych). Co więcej, kolejny ustęp daje też możliwość sporządzenia tego typu opinii w stosunku do oceny skutków regulacji projektów wnoszonych przez Senat albo Prezydenta.

Kolejnym rozwiązaniem zaproponowanym przez Nowelizację jest pewna standaryzacja uzasadnień poselskich projektów ustaw. Wprowadza ona bowiem wymóg, by określony zakres takiego uzasadnienia zawierał się na formularzu<sup>2</sup>. Dotyczy to przewidywanych skutków prawnych, w tym różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym; przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych, jak również źródeł finansowania (art. 34 ust. 3a Regulaminu).

Druga grupa zmian wprowadzonych Nowelizacją obejmuje wzmocnienie roli konsultacji społecznych na sejmowym etapie procesu legislacyjnego. Na podstawie dodawanego Nowelizacją art. 34a Regulaminu jeszcze przed pierwszym czytaniem projekty poselskie oraz projekty obywatelskie mają być poddane konsultacjom społecznym trwającym co do zasady 30 dni. Od tej zasady przewidziano pewne odstępstwa w ust. 5 omawianego artykułu Regulaminu. Marszałek Sejmu może bowiem, w uzasadnionych wypadkach, zarządzić odstępianie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego niż 30 dni, albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu.

Nowelizacja wzmocniła też obowiązek opiniowania projektów ustaw, nakazując by uzasadnienie projektu przedstawiało informacje o zasięgniętych opiniach, w szczególności gdy wynika to z przepisów odrębnych ustaw. Przy czym jeśli obowiązek ten nie zostanie zrealizowany przez samych wnioskodawców, wówczas to Marszałek Sejmu skieruje go do zaopiniowania (art. 34 ust. 3 Regulaminu).

Kolejna grupa zmian wiąże się z ustanowieniem określonych terminów dotyczących procedowania projektu w Sejmie. W myśl art. 37 ust. 4 Regulaminu pierwsze czytanie

---

<sup>2</sup> Nawiązuje to do rozwiązania obecnego już od dawna w rządowym procesie legislacyjnym (porównaj § 28 ust. 5 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów).

projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu. Z kolei zgodnie z art. 43 ust. 1 Regulaminu komisje sejmowe przedstawiają swoje sprawozdanie nie później niż w terminie dziewięciu miesięcy od dnia przeprowadzenia pierwszego czytania (przy czym termin ten może zostać wydłużony o maksymalnie 3 miesiące). Na podstawie art. 44 ust. 3 Regulaminu drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji o projekcie. Terminy te mogą „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” ulec skróceniu. Podobnie też Sejm może zrezygnować z kierowania projektu do komisji. Jest to możliwe na podstawie uzasadnionego wniosku mocą rozstrzygnięcia Sejmu podjętego większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 51 ust. 1 Regulaminu).

Wydaje się, że na osobne wyróżnienie zasługują też jeszcze dwie pomniejsze zmiany w Regulaminie zwiększające transparentność sejmowego procesu legislacyjnego. Przepis art. 44 ust. 2 wymaga obecnie, by poprawki do projektów zgłaszane w trakcie drugiego czytania obejmowały uzasadnienie wskazujące m.in. potrzebę i cel zmiany. Zgodnie natomiast z treścią nowego ust. 2a w art. 176 Regulaminu System Informacyjny Sejmu powinien zawierać zgłoszone w debacie poprawki do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami.

## 2. Zasady prawidłowej legislacji

Zmiany wprowadzone Nowelizacją Regulaminu należy ocenić przede wszystkim w świetle zasad (standardów) prawidłowej legislacji<sup>3</sup>. Termin ten można rozumieć rozmaicie. Co więcej, rozumienie to ewoluowało wraz z procesem transformacji ustrojowej w Polsce. W doktrynie prawa przyjmuje się, że standardy te wynikają przede wszystkim, choć nie wyłącznie, z treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W teorii legislacji termin ten ujmuje się jednak szerzej i odnosi się go nie tylko do treści zasad konstytucyjnych, lecz także do wielu innych dyrektyw tworzenia prawa rozproszonych w aktach normatywnych różnej rangi. Jedynie tytułem egzemplifikacji, nie zaś jako kompletną listę, podać w tym miejscu można takie zasady jak spójność, zupełność, logiczność, racjonalność, uczciwa postawa ustawodawcy względem adresatów normy prawnej, określoność przepisów prawa, brak retroakcji, transparentność procesu legislacyjnego, czy zachowanie właściwej techniki prawotwórczej<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Na użytek tej opinii pojęcie „zasad prawidłowej legislacji” jest stosowane wymiennie z pojęciem „standardów prawidłowej legislacji”. Wydaje się, że to pierwsze ma większe oparcie w orzecznictwie, to drugie natomiast w doktrynie.

<sup>4</sup> Por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, War-



Zasady prawidłowej legislacji są ściśle związane z fikcją prawną racjonalnego prawodawcy. Jego istotą jest założenie, że prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, by stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Przyjmowane rozwiązania prawne powinny być, przynajmniej w założeniu, owocem wszechstronnego rozważenia danego problemu, a decyzja o ich ustanowieniu powinna ważyć wszystkie istotne racje oraz dać się racjonalnie uzasadnić.

Jeśli chodzi o ocenę przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych uchwalanych ustaw, to jej rdzeniem jest ekonomiczna analiza prawa. Przede wszystkim istotne jest tu założenie, że rolą prawa jest promowanie efektywnie ekonomicznej dystrybucji dóbr. W takim ujęciu normy prawne są przede wszystkim narzędziem służącym do osiągania ważnych społecznie celów, a oddziaływanie owych norm powinno być rozpatrywane w głównej mierze przy pomocy metod ekonomicznych<sup>5</sup>.

Trzeba również pamiętać, że integralną częścią oceny wpływu regulacji prawnych jest współpraca z obywatelami. Tym bardziej, że ocena ta nie ogranicza się jedynie do kwestii ekonomicznych czy gospodarczych, lecz towarzyszą jej także istotne zagadnienia społeczne czy instytucjonalne. Współpracy tej służą konsultacje społeczne, które stwarzają obywatelom możliwość do wyrażania opinii w kwestii prowadzonych prac legislacyjnych. Konsultacje pozwalają na zebranie danych dotyczących potencjalnych kosztów i korzyści czy oszacowania ryzyka wiążącego się z proponowanymi rozwiązaniami prawnymi. Rezultatem prawidłowych konsultacji społecznych powinna być pełniejsza identyfikacja problemów społecznych, prawidłowy dobór środków legislacyjnych im przeciwdziałających, a w efekcie poprawa jakości prawa<sup>6</sup>.

### 3. Rekomendacje OECD i wytyczne UE – agenda lepszego tworzenia prawa

Zarówno OECD, jak i Unia Europejska wypracowały w omawianym obszarze pewien dorobek określany mianem agendy lepszego tworzenia prawa (ang. *better regulation*)<sup>7</sup>. Można go uznać za swego rodzaju paralelę do koncepcji zasad prawidłowej legislacji oraz racjonalnego prawodawcy. Zgodnie z rekomendacjami i wytycznymi składający-

---

szawa 2006 oraz T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> Por. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> Por. Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015, <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>.

<sup>7</sup> Por. European Commission, *Better Regulation Guidelines*, Bruksela 2021, [https://commission.europa.eu/document/download/dobbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476\\_en?filename=swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/dobbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf) oraz OECD, *Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris 2012, [https://www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance\\_9789264209022-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en.html).

mi się na tę agendę stanowienie prawa powinno być poddane trzem zasadom: zaangażowaniu interesariuszy w toku procesu legislacyjnego, dokonywaniu oceny wpływu projektowanych przepisów oraz prowadzeniu ewaluacji ich stosowania *ex post* (czyli po tym jak zostały już przyjęte i kształtują w określony sposób obrót gospodarczy czy, szerzej, życie społeczne).

Agenda *better regulation* jest ufundowana na ekonomicznym rozumieniu prawa. W tym ujęciu regulacje prawne to kluczowy czynnik decydujący o dobrobycie społeczeństwa, a „dobre” czy też „lepsze” regulacje powinny prowadzić do rozwoju dobrobytu społecznego. Z tym ekonomicznym rozumieniem prawa korespondują próby szukania możliwie precyzyjnych mierników efektywności norm prawnych, w tym generowanych przez nich kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, benchmarking, opieranie się na badaniach empirycznych, zasięganie opinii ekspertów w kwestiach jakościowych, dokonywanie oceny zarówno *ex ante*, jak i *ex post*<sup>8</sup>.

W związku z powyższym, zgodnie z rekomendacjami OECD oraz w myśl wytycznych unijnych w zakresie lepszego tworzenia prawa, nakładanie nowych obciążeń prawnych powinno być zawsze poprzedzone analizą mającą na celu uzyskanie pełnego obrazu korzyści oraz kosztów nowej regulacji. Istotnymi elementami takiej analizy są identyfikacja celu, jaki przyświeca prawodawcy, a także rozważanie różnych wariantów osiągnięcia tego celu w możliwie wczesnej fazie prac legislacyjnych włącznie z wariantem powstrzymania się od interwencji legislacyjnej. Z kolei zaangażowaniu interesariuszy służy prowadzenie szerokich konsultacji społecznych, w tym również na możliwie wczesnym etapie, gdy nie zapadła jeszcze ostateczna decyzja dotycząca wyboru formy i treści regulacji. Zarówno OECD, jak i Unia Europejska sugerują też szerokie stosowanie oceny wpływu stanowionych regulacji. Przy projektowaniu regulacji (*ex ante*) pomiar kosztów pozwala porównywać różne sposoby rozwiązania problemu i wybrać najbardziej efektywne, a jednocześnie zapobiegać nakładaniu nadmiernych obciążeń na adresatów norm prawnych. Przy ewaluacji regulacji już obowiązujących (*ex post*) kwantyfikacja kosztów pozwala zidentyfikować najbardziej kosztowne regulacje, nakładające niepotrzebne i nadmierne obciążenia, nieadekwatne do ich celów, a w konsekwencji poprawić je lub całkowicie wyeliminować.

#### 4. Ocena Nowelizacji Regulaminu

Pożądane wydaje się podejście do oceny przyjętych w Nowelizacji Regulaminu rozwiązań poniekąd w duchu realizmu prawniczego, tj. rozróżniając ocenę w perspektywie „prawa w księgach” (*law in books*) oraz ocenę w perspektywie „prawa w działaniu” (*law in action*).

---

<sup>8</sup> Por. Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce>.

Jak była już mowa powyżej, najogólniej rzecz ujmując, zmiany w sejmowym procesie legislacyjnym wynikające z Nowelizacji Regulaminu obejmują: wzmocnienie roli oceny skutków regulacji, wzmocnienie roli konsultacji społecznych, ustanowienie pewnych określonych terminów dotyczących procedowania projektów oraz zwiększenie transparentności tego procesu.

Wprowadzenie konsultacji publicznych dla projektów poselskich, niejako równoległe do, już od dawna obecnej w Regulaminie, instytucji wysłuchania publicznego, tworzy nowe, instytucjonalne ramy do zbliżenia standardu partycypacji interesariuszy w sejmowym procesie legislacyjnym ze standardem partycypacji, jaki oferują konsultacje publiczne prowadzone na etapie rządowym. Określone terminy procedowania projektów w Sejmie stabilizują ten proces i czynią go bardziej przewidywalnym, tak dla posłów oraz – o czym warto pamiętać – dla legislatorów, którzy pracują nad projektami, jak i dla adresatów uchwalanych regulacji. Powinno to mieć pozytywny wpływ na jakość prac toczących się w Sejmie. Z kolei nowe, wyższe wymogi co do uzasadnienia propozycji regulacyjnych, w tym w przedmiocie ujawnienia przez projektodawców deklarowanych skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych, jak również źródeł finansowania, po pierwsze – przynajmniej w założeniu – również wyrównują standardy w tym zakresie pomiędzy projektami poselskimi a rządowymi. Po drugie zaś, otwierają drogę, by projekty poselskie były lepiej przemyślane i umotywowane, by były w większym stopniu rezultatem wszechstronnego rozważenia danego problemu. Zwiększają przestrzeń do tworzenia projektów w oparciu o badania empiryczne, benchmarking, czy opinie ekspertów. Większa transparentność prac Sejmu w większym stopniu realizuje wynikające z art. 61 Konstytucji RP prawo do pełnej informacji o procesie stanowienia prawa jako informacji publicznej.

Oczywiście można wskazać na pewne mankamenty nowych regulacji. Taką słabością Nowelizacji Regulaminu jest brak regulacji dotyczącej ewaluacji *ex post* uchwalanego przez Sejm prawa pod kątem realizacji zakładanych przez prawodawcę celów. Ta sfera całościowo pojmowanego procesu legislacyjnego wymaga, jak się wydaje, uzupełnienia w przyszłości o właściwe normy i standardy. Przy czym pożądanym jest, by jakiegokolwiek zmiany w obszarze oceny wpływu stanowionych regulacji prowadzone były w koordynacji ze stroną rządową, tak by projekty poselskie i rządowe podlegały ewaluacji wedle zbliżonych standardów.

Bez względu na powyższe uwagi o charakterze szczegółowym, przynajmniej w perspektywie „prawa w księgach”, rozwiązania Nowelizacji Regulaminu niewątpliwie zasługują na aprobatę. Stanowią one spełnienie postulatów płynących zarówno z zasad prawidłowej legislacji, jak i agendy lepszego tworzenia prawa. Wiele z nich było już w przeszłości zgłaszanych przez przedstawicieli nauki prawa, jak również inne osoby angażujące się w przebieg prac legislacyjnych (można tu jako przykład podać postulaty wynikające z cytowanego już powyżej opracowania z 2013 r.: *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*).

W tym miejscu warto przejść do oceny Nowelizacji Regulaminu w perspektywie „prawa w działaniu”.

W odniesieniu do konsultacji społecznych, w trakcie sporządzania tej opinii, to jest na dzień 7 kwietnia 2025 r., na tym etapie prac znajdowało się piętnaście projektów. Z kolei zakończonych było pięćdziesiąt jeden procesów konsultacyjnych (z czego jeden zakończył się przed czasem, bo postowie wycofali swój projekt). Z tej próby tylko w czterech wypadkach doszło do skrócenia terminu konsultacji. Konsultowane były projekty autorstwa posłów z różnych klubów, posłów będących członkami określonej komisji sejmowej, Senatu, Prezydenta oraz obywateli. Udział w konsultacjach nie był nadmiernie utrudniony. Zgłoszenia uwag dokonuje się w formie elektronicznej, za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu, przy użyciu ePUAP albo profilu zaufanego. Zgłoszone uwagi są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Oprócz treści uwag udostępniane są też imię i nazwisko osoby zgłaszającej uwagę oraz nazwa i siedziba podmiotu, w imieniu którego zgłoszone zostały uwagi. Oczywiście różne projekty budzą różne zainteresowanie strony społecznej. Niemniej te, które dotyczą zagadnień budzących szeroki oddźwięk, jak np. projekt postulujący nałożenie na osoby posiadające pozwolenia na posiadanie broni w celach łowieckich obowiązku okresowych badań lekarskich i psychologicznych, projekt proponujący uregulowanie profesji psychoterapeuty, albo projekt przewidujący nałożenie nowych obowiązków na firmy deweloperskie, zgromadziły bardzo wiele głosów ze strony interesariuszy (odpowiednio: 8298, 7575, 6201 ankiet). Pokazuje to, że wprowadzone rozwiązania dają realną możliwość wyrażenia swojego stanowiska wielu zainteresowanym obywatelom.

Rzecz jasna, samo prowadzenie w taki sposób konsultacji społecznych nie gwarantuje, że Sejm będzie z uwagą wczytywał się w zgłoszone w ich toku opinie. Zresztą, siłą rzeczy, są one z pewnością bardzo różnorodne i nierzadko przeciwstawne. Niemniej samą praktykę związaną z formą tych konsultacji, a szczególnie ich dostępność i przejrzystość, należy ocenić bardzo pozytywnie. Jak również rekomendować, by równoległe do prowadzonych już działań wypracowana została dobra praktyka sięgania po wiedzę obywateli i organizacji społecznych oraz wzajemnego szacunku wśród uczestników procesu stanowienia prawa.

W sposób nieco bardziej zniuansowany przedstawia się analiza w zakresie oceny skutków regulacji. Posłużyła do niej próba tych pięćdziesięciu jeden projektów, co do których zakończyły się konsultacje społeczne (na dzień 7 kwietnia 2025 r.). Z tej próby: jeden projekt został wycofany przez projektodawców, pięciu projektom nie został nadany numer druku sejmowego, a co do kolejnych sześciu projektów, mimo że już otrzymały numer druku sejmowego, nie sporządzono dla nich – przynajmniej jak dotychczas – opinii w sprawie oceny skutków regulacji. Dla pozostałych trzydziestu dziewięciu projektów takie opinie zostały przygotowane. Najczęściej opinie te zawierają benchmarking, a więc opis podobnych rozwiązań funkcjonujących w innych państwach OECD. W pięciu przypadkach odstąpiono od szukania analogicznych rozwiązań prawnych

w innych państwach. Autorzy opinii starali się też w szczególności doprecyzować krąg podmiotów, na które wpłynie regulacja oraz oszacować skutki jej ewentualnego przyjęcia, w tym skutki z perspektywy finansów publicznych (choć niejednokrotnie zastrzegając, że jest to bardzo trudne zadanie).

Szczegółowa analiza sporządzonych w ramach sejmowego procesu legislacyjnego opinii w sprawie oceny skutków regulacji wykracza poza ramy tego opracowania. Jednak ich pobieżna lektura daje poczucie, że znamionuje je profesjonalizm. Ich przygotowanie było z pewnością pracochłonne. Tam, gdzie to możliwe autorzy opinii powołują się na dane i badania empiryczne oraz próbują mierzyć się z trudnym zadaniem oszacowania wpływu w postaci skutków społecznych czy gospodarczych. Najczęściej bardziej precyzyjne są szacunki dotyczące wpływu na sektor finansów publicznych, bo zapewne bazują na danych pozyskiwanych z resortu finansów. Opinie dostarczają wielu informacji o samych projektach, jak i samym przedmiocie postulowanej regulacji.

Nie da się jednak ukryć, że granica pomiędzy formułowaniem opinii w sprawie oceny skutków regulacji wiążących się z danym projektem a polemiką z proponowanymi tam rozwiązaniami bywa cienka. Niektóre opinie, przynajmniej fragmentami, wydają się ją przekraczać. Dla przykładu w opinii dotyczącej oceny skutków regulacji druku sejmowego nr 1035 czytamy, że „proponowane rozwiązania (...) przeciwdziałają skutkom, a nie przyczynom wysokich cen energii w Polsce”<sup>9</sup>. W dalszej części znajdziemy jeszcze więcej uwag krytycznych pod adresem projektu. Tymczasem, gdyby tego typu kryterium stosować do każdego procedowanego w Sejmie projektu, to chyba niewiele z nich można by uznać za nakierowane na przyczyny, a nie tylko na skutki, czy też przejawy różnych problemów. Choćby przeważająca część prawa karnego skupia się wokół sankcjonowania skutków łamania prawa. Oczywiście bardzo trudno jest formułować jakieś standardy sporządzania „obiektywnych” opinii w przedmiocie oceny wpływu. Zawsze wiele będzie też zależeć od konkretnych ekspertów sporządzających konkretne stanowiska. Niemniej wydaje się, że opinie w sprawie oceny skutków regulacji powinny nie tyle angażować się w spory co do preferowanych polityk<sup>10</sup>, ile rzetelnie pokazywać konsekwencje wyboru różnych rozwiązań przez prawodawcę.

Zdecydowanie krytycznie należy wypowiedzieć się o formie, w jakiej opinie w sprawie oceny skutków regulacji dotyczących procedowanych projektów są udostępniane na stronie internetowej Sejmu. Obecnie są to skany w formacie PDF, które nie dają nawet możliwości przeszukiwania ich treści „po hasła”. Znacznie utrudnia to korzystanie z tych dokumentów i nie służy dobrze transparentności sejmowego procesu legislacyjnego.

Pomimo tego, generalnie należy pozytywnie ocenić kierunek działań Kancelarii Sejmu realizujących przepisy Regulaminu dotyczące opiniowania oceny skutków regulacji.

---

<sup>9</sup> Por. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/o/B98ED37E5B1F9B0DC1258C3F004E9954/%24File/1035-001.pdf>.

<sup>10</sup> W takim sensie terminu „polityki” (*policies*), w jakim postuguje się nim np. Ronald Dworkin.

Dokumenty, które powstały, są cennym źródłem wiedzy o procedowanych projektach i powinny ułatwić postom ich pracę, a obywatelom dostarczyć merytoryczną wiedzę o pracach toczących się w parlamencie.

## 5. Podsumowanie i postulaty

Podsumowując tę opinię, należy uznać, że zmiany wprowadzone Nowelizacją Regulaminu zasługują – z pewnymi zastrzeżeniami, które zostały poczynione powyżej – na zniuansowaną, lecz ogólnie pozytywną ocenę. Stanowią spełnienie postulatów płynących zarówno z zasad prawidłowej legislacji, jak i agendy lepszego tworzenia prawa. Podnoszą standardy tworzenia prawa w Sejmie. Dają interesariuszom szerszy udział w parlamentarnym procesie legislacyjnym. Czynią go bardziej przejrzystym. Opinie w sprawie oceny skutków regulacji dają postom i obywatelom możliwość, by podnieść merytoryczny poziom debaty publicznej na temat tworzonego prawa.

Kluczowe jest jednak oczywiście to, jak te nowe standardy będą dalej realizowane i rozwijane w praktyce stosowania Regulaminu. Warto, by równoległe do wprowadzonych już rozwiązań wypracowana została dobra praktyka sięgania po wiedzę obywateli i ich organizacji społecznych, osadzania debaty w kontekście danych i badań empirycznych oraz wzajemnego szacunku wśród uczestników procesu stanowienia prawa. Dotyczy to także sposobu, w jaki Marszałek Sejmu realizuje swoje kompetencje wynikające z Regulaminu. Powinny być one realne i stosowane w praktyce w sposób obiektywny.

W związku z powyższym nasuwają się również następujące postulaty:

- przede wszystkim warto w przyszłości, np. za rok lub za dwa lata, wykonać rzetelną ewaluację *ex post* funkcjonowania w praktyce nowych rozwiązań Regulaminu;
- warto merytorycznie wspierać Kancelarię Sejmu, po to, by sformułowane w poszczególnych przepisach Regulaminu rozwiązania mogły być skutecznie i profesjonalnie realizowane w praktyce; ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do przygotowywania opinii w sprawie oceny skutków regulacji, ich jakości nie da się bowiem zadekretować, ale da się zadbać o to, by Kancelaria Sejmu dysponowała odpowiednimi zasobami;
- warto rozważyć w przyszłości wprowadzenie do Regulaminu jakichś elementów ewaluacji *ex post*, po to by utworzyć możliwość oceny już uchwalonego przez Sejm prawa pod kątem realizacji zakładanych przez prawodawcę celów;
- może się to wprawdzie wydawać kwestią czysto techniczną, niemniej warto zmienić format, w jakim Sejm udostępnia na swojej stronie dokumenty związane z procesem legislacyjnym na taki, który umożliwi przeszukiwanie „po hasło”; ma to wpływ na praktyczną dostępność materiałów stanowiących przecież informacje publiczną.

## Mały wielki krok. O mechanizmie konsultacji poselskich projektów ustaw

### Wstęp

Nowelizacja Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. wprowadziła szereg istotnych zmian w sposobie prowadzenia sejmowych prac legislacyjnych, na czele z uwzględnieniem w procedurze postępowania z projektami ustaw mechanizmu konsultacji społecznych. Na mocy art. 34a Regulaminu Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania projektu ustawy, wniesionego przez grupę posłów lub przedłożonego w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zarządza udostępnienie takiego projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu (SIS) w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Z perspektywy organizacji pozarządowej zaangażowanej w promowanie wartości i narzędzi partycypacji obywatelskiej, a więc udziału obywateli i obywaterek w procesach podejmowania decyzji o sprawach publicznych, w tym w procesach stanowienia prawa, oceniamy te zmiany jako bardzo ważny krok w stronę większej transparentności i partycypacyjności procesu ustawodawczego. Jednocześnie dostrzegamy szereg elementów, o które można by udoskonalić obecny system, umacniając jego osadzenie w praktyce działań Parlamentu, poprawiając jego użyteczność oraz zwiększając jego rozpoznawalność i oddziaływanie społeczne. Nasze refleksje w tej materii przedstawiamy w poniższym opracowaniu. Skupiamy się w nim na trzech wątkach:

- wskazaniu rozwiązań w nowym Regulaminie Sejmu, które sprzyjają realizacji konsultacji społecznych zgodnie z Siedmioma Zasadami Konsultacji;
- zwróceniu uwagi na kwestie wymagające głębszej refleksji, jeśli chodzi o rozwój narzędzia do zbierania opinii w konsultacjach;
- sformułowaniu konkretnych rekomendacji dotyczących praktycznych rozwiązań w ramach ww. narzędzia, które – w naszej opinii – mogą sprzyjać jego udoskonaleniu.

### Wzmocnienie przejrzystości i ograniczenie ścieżek na skróty

Jako Fundacja Stocznia działamy, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym obywatelom i obywatelkom zabieranie głosu w toku procesów podejmowania decyzji o sprawach dotyczących życia publicznego – od poziomu lokalnego po ogólnokrajo-

wy. Konsultacje społeczne są jednym z podstawowych narzędzi w systemie demokracji przedstawicielskiej, który taką partycypację umożliwia. Tworzą one przestrzeń do tego, by pomysły mające być odpowiedzią na konkretne wyzwania, konkretyzujące się w głowach przedstawicieli władz i administracji, mogły spotkać się z opiniami obywateli i obywaterek. Choć konsultacje są co do zasady mechanizmem „pomocniczym”, a ich wynik nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania co do kształtu ostatecznych decyzji podejmowanych przez władze, pełnią bardzo istotną rolę w procesach wypracowywania ostatecznych decyzji o sprawach publicznych. Pozwalają zderzyć pojawiające się propozycje rozwiązań z potrzebami społecznymi i usłyszeć różnorodne głosy w danej sprawie.

W związku z powyższym, nasze największe zainteresowanie wzbudziły zmiany w Regulaminie Sejmu z 26 lipca 2024 wprowadzające obowiązek poddawania konsultacjom społecznym poselskich i obywatelskich projektów ustaw. To niezwykle ważne i oczekiwane od lat udoskonalenie w logice sejmowego procesu legislacyjnego. Choć krytyczne uwagi na temat braku tego etapu w przypadku procedowania projektów poselskich zgłaszane były od dawna przez środowisko organizacji społecznych, to dwie ostatnie kadencje Sejmu pokazały dobitnie i „brutalnie”, jak bardzo owa luka ułatwia partiom rządzącym „przepychanie” projektów mogących budzić społeczne kontrowersje, nie gwarantując jakiegokolwiek oficjalnej przestrzeni do skomentowania owych propozycji przez obywateli i obywatelki.

Obowiązkowe konsultacje projektów ustaw przedkładanych bezpośrednio w Sejmie przez grupę posłów lub obywateli i obywatelki stanowią bezpiecznik „cywilizujący” proces legislacyjny. Po pierwsze – zwiększają transparentność tego etapu procedury legislacyjnej. Każdy taki projekt musi być dostępny dla wszystkich zainteresowanych przed etapem pierwszego czytania. W przypadku projektów obywatelskich aspekt ten można uznać za nieco mniej kluczowy, bo konieczność zebrania pod nimi minimum 100 000 podpisów oznacza właściwie zawsze konieczność promocji takiego projektu przez jego pomysłodawców. To z kolei daje szansę na uruchomienie wokół niego debaty publicznej już na etapie zbierania podpisów, ale udostępnienie projektu szerszemu gronu odbiorców przed pierwszym czytaniem nie jest absolutnie bez znaczenia, bo gwarantuje, że projekt nie będzie prezentowany wyłącznie w środowiskach, które od początku z nim sympatyzują. Po drugie – mają szansę zmniejszyć ryzyko nadużywania tzw. windy poselskiej, która dotąd „pozwalała” omijać rządowe procedury legislacyjne z ich obowiązkowym elementem konsultacji publicznych, a tym samym procedować przepisy, co do których obywatele i obywatelki nie mogli *de facto* oficjalnie wyrazić swojego zdania.

Ten dodatkowy krok w sejmowej logice postępowania z projektami ustaw jest przysłowiowym małym krokiem dla posłów i posłanek, ale wielkim dla społeczeństwa obywatelskiego i jawności życia publicznego. To pozytywny sygnał o zwiększeniu dbałości o jakość stanowionego prawa, otwartość na głos społeczeństwa oraz ograniczenie wpływów lobbystycznych realizowanych poza oficjalnymi kanałami. Choć oczywiście samo istnienie takiego zapisu w Regulaminie Sejmu nie unieważnia naszych wątpliwości co



do potencjalnych odstępstw od tych norm, do których dalej może w procedurze legislacyjnej dochodzić w sytuacji presji politycznej na „szybką ścieżkę” dla konkretnych propozycji firmowanych przez aktualną większość parlamentarną.

Za wyjątkowo istotne uważamy zakorzenienie mechanizmu konsultacji społecznych w konstytucyjnym dla funkcjonowania Sejmu dokumencie, jakim jest jego Regulamin, oraz w funkcjonującym od 2001 r. Systemie Informacyjnym Sejmu. Doceniamy, że zmiana ta łączy w sobie kilka wzajemnie wzmacniających się elementów:

- zmiany w konkretnym akcie prawnym (Regulaminie Sejmu<sup>1</sup>);
- powstanie przepisów uszczegółwiających rozwiązania regulaminowe (Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych<sup>2</sup>);
- uruchomienie narzędzia informatycznego w ramach Systemu Informacyjnego Sejmu, tj. mechanizmu ankiety do zgłaszania uwag do projektów ustaw, uwzględniającej weryfikację za pośrednictwem ePUAPu podpiętego w zakładce „Konsultacje społeczne” na stronie Sejmu<sup>3</sup>;
- mechanizm uczenia się: nie zaszyty w przepisach, ale realizowany w ramach działań pracowników i pracowniczek Kancelarii Sejmu, m.in. poprzez dokonywanie analiz „ruchu” w systemie do konsultacji<sup>4</sup> czy poddawanie sposobu funkcjonowania Sejmu w oparciu o nowy Regulamin publicznej refleksji, do której zapraszane są również osoby i instytucje eksperckie spoza Sejmu<sup>5</sup>.

Choć same przepisy prawa rzadko są wystarczającym narzędziem zmiany społecznej, to znacząco zwiększają prawdopodobieństwo trwałego zakorzenienia w praktyce nowych mechanizmów, które są nośnikiem owej zmiany. Regulamin Sejmu może oczywiście podlegać w kolejnych latach dalszym zmianom, ale nim do tego dojdzie – mechanizm konsultacyjny będzie wykorzystywany i będą mogli się z nim oswoić oraz nauczyć się korzystania z niego zarówno wnioskodawcy projektów ustaw, jak i wszyscy obywatele i obywatelki. Mamy nadzieję, że praktyka korzystania z niego pokaże wszystkim zainteresowanym stronom korzyści, które może przynosić dla poszerzania perspektyw w procesie stanowienia prawa, dla jawności życia publicznego i dla wzmacniania poczucia sprawstwa w odniesieniu do wpływania na decyzje w sferze publicznej.

---

<sup>1</sup> Za: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20220000990>.

<sup>2</sup> Za: <https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024057.pdf>.

<sup>3</sup> Zakładka „Konsultacje społeczne” na stronie Sejmu: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=T](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=T).

<sup>4</sup> „5 miesięcy konsultacji społecznych ustaw”, za: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=2400CD6FAEFF70E4C1258C6100511FD3>.

<sup>5</sup> Za przykład takiego zaproszenia do refleksji poczytujemy organizację przez Kancelarię Sejmu konferencji „Ocena funkcjonowania zmian w procesie legislacyjnym po nowelizacji Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r.”, planowanej na 24 kwietnia 2025 r.

## Zakorzenie w Siedmiu Zasadach Konsultacji

Aktualne zapisy odnośnie konsultacji społecznych w Regulaminie Sejmu dość dobrze odnoszą się do intencji przyświecających tzw. Siedmiu Zasadom Konsultacji<sup>6</sup>, czyli części Kodeksu Konsultacji opracowanego wspólnie przez przedstawicieli administracji i ekspertów społecznych na zaproszenie ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w 2012 r. Dokument ten był oryginalnie próbą odpowiedzi na spór wokół wdrożenia ACTA<sup>7</sup>, który pokazał jak dotkliwie i okupione niezadowolaniem społecznym może być pominięcie głosu obywateli i obywaterek przy podejmowaniu rozwiązań legislacyjnych w ważnych dla nich kwestiach. Siedem Zasad Konsultacji zostało włączonych do „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” przyjętych przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., a opracowanych w Ministerstwie Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w celu wsparcia osób zaangażowanych w proces stanowienia prawa w ramach jednego z elementów realizujących Program „Lepsze Regulacje 2015”. Dokument ten wciąż obowiązuje i wyznacza ramy dla konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa na poziomie rządowym.

W przyjętych w zapisach Regulaminu Sejmu rozwiązaniach szczególnie dobrze zaadaptowano opisane w Siedmiu Zasadach elementy dotyczące przewidywalności i przejrzystości procesu konsultacyjnego. Na mocy art. 34a Regulaminu znany jest sposób udostępniania projektu ustawy i zgłaszania do niego uwag (za pośrednictwem ogólnodostępnego Systemu Informacyjnego Sejmu), określony standardowy czas trwania takich konsultacji (30 dni) oraz zagwarantowane podanie do publicznej wiadomości (również za pośrednictwem SIS) uzasadnienia dla ewentualnego odstąpienia od konsultacji lub skrócenia czasu ich trwania poniżej 30 dni. Sam sposób udostępniania projektu do konsultacji i zbierania opinii na jego temat (w ramach mechanizmu zintegrowanego ze stroną internetową Sejmu RP) gwarantuje wysoką dostępność procedury. Realizacja tych zasad to duży krok w stronę zapewnienia jakości procesu konsultacyjnego i zwiększenia transparentności całego procesu legislacyjnego.

---

<sup>6</sup> W 2024 r. zapowiedziano aktualizację *Wytycznych...*, ale do momentu pisania niniejszego tekstu obowiązywały one wciąż w wersji z maja 2015 r. (stan na 7 kwietnia 2025 r.), <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>.

<sup>7</sup> *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (pol. umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi) – porozumienie wielostronne ustalające międzynarodowe standardy w walce z naruszeniami własności intelektualnej, podpisane 1 października 2011 r. przez Kanadę, Stany Zjednoczone, Australię, Japonię, Maroko, Nową Zelandię, Singapur i Koreę Południową. Polska podpisała ACTA w 2012 r. (po licznych protestach oraz wirtualnych atakach na strony rządowe), ale nie ratyfikowała jej w parlamencie. Ostatecznie w 2013 r. ustawa została odrzucona większością głosów przez Parlament Europejski.

W kontekście konsultacji projektów aktów prawnych szczególną kwestią jest weryfikacja uczestników zabierających głos w sprawie proponowanych rozwiązań ustawowych – odnosząca się do rozumienia zasady przejrzystości w Siedmiu Zasadach Konsultacji. Rozwiązanie sejmowe wprowadza w tym zakresie ograniczenie anonimowości: aby skomentować projekt na stronach Systemu Informacji Sejmowej konieczne jest zalogowanie się za pomocą profilu zaufanego (ePUAP). Stoimy na stanowisku, że w tym przypadku taka weryfikacja jest uzasadniona. Wykluczenie płynących z anonimowości „bezkarności” i braku odpowiedzialności za słowo, z którymi często mamy do czynienia w komentarzach internetowych, zmniejsza ryzyko pojawienia się opinii noszących znamiona hejtu czy w inny sposób niezgodnych z prawem. Konieczność wypowiedzi pod własnym imieniem i nazwiskiem, potwierdzonym za pomocą publicznego systemu weryfikacji tożsamości, daje szansę na większą odpowiedzialność za publikowane komentarze do projektów i powagę procesu, stosowną dla dyskusji o sprawach wagi państwowej.

W Siedmiu Zasadach Konsultacji na pierwszym miejscu zapisano zasadę dobrej wiary – być może najistotniejszą, a zarazem najtrudniejszą do precyzyjnej weryfikacji. Zakłada ona, że konsultacje powinny być prowadzone „w duchu dialogu obywatelskiego”, czyli że strony (w tym przypadku: wnioskodawcy projektów oraz obywatele i obywatelki zabierający głos w sprawie projektów ustaw) „słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji”. Sprawdzenie, czy konkretne konsultacje naprawdę prowadzone są z dobrą wiarą, jest niezmiernie trudne i w praktyce wykracza poza możliwości nadzorcze jakichkolwiek organów. Tym jednak, co można uznać za prawdopodobnie realizację tej zasady, jest zapewnienie w procesie konsultacji wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji na temat uzasadnienia dla proponowanych rozwiązań oraz ich potencjalnych skutków, aby mogli oni lepiej zrozumieć istotę propozycji i wyrobić sobie zdanie na ich temat w oparciu o dostępne dane. Istotnym sposobem realizacji tych założeń w przypadku konsultacji poselskich projektów ustaw jest zapisany w Regulaminie Sejmu obowiązek przedkładania do konsultacji projektów, którym towarzyszą m.in. uzasadnienie, opis obowiązujących rozwiązań w dziedzinie, która ma być unormowana, opis przewidywanych skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych wdrożenia nowych przepisów oraz wskazanie źródeł finansowania dla nowych rozwiązań. To niezwykle istotne, że wszystkie informacje dotyczące projektów poselskich muszą powstać i zostać podane do publicznej wiadomości, tak jak w przypadku projektów rządowych.

### Ryzyko autoselekcji i plebiscytarności

Opisane powyżej zalety płynące z wprowadzonych w 2024 r. zmian w Regulaminie Sejmu nie znoszą oczywiście wszystkich ryzyk, od których otwieranie procesu stanowienia prawa na głosy zgłaszane w konsultacjach społecznych nie jest wolne.

Jedną z istotnych cech procesów konsultacyjnych – często mniej lub bardziej świadomie pomijaną, co bywa źródłem błędnych interpretacji wyników konsultacji – jest ich statystyczna niereprezentatywność<sup>8</sup>. Co do zasady w konsultacjach społecznych powinny móc wziąć udział wszystkie zainteresowane osoby – nie powinny być one ograniczane wyłącznie do jakiegoś zamkniętego grona interesariuszy (w przeciwieństwie do tzw. konsultacji eksperckich, gdzie w toku prac nad jakimś rozwiązaniem sięga się po specjalistyczną wiedzę/perspektywę w danym temacie, a nośnikami tej wiedzy/perspektywy są konkretne osoby czy instytucje). W ramach pojedynczego procesu konsultacji społecznych możliwe jest oczywiście skorzystanie z narzędzi, które pozwolą zebrać opinie od grup, których skład można w pewien sposób kontrolować – np. poprzez użycie metod deliberacyjnych, takich jak panel obywatelski<sup>9</sup>, do którego angażowana jest zamknięta grupa osób spełniająca warunki reprezentatywności. Zawsze jednak powinny im towarzyszyć również narzędzia ogólnodostępne, z których najprostszym jest stworzenie możliwości składania pisemnych uwag do konkretnego projektu aktu prawnego, tak jak ma to miejsce w Systemie Informacyjnym Sejmu (w tym przypadku jedynym, choć niebagatelnym, ograniczeniem może być techniczna konieczność założenia i aktywacji osobistego konta w systemie ePUAP, wymaganego do przesłania uwag za pośrednictwem oficjalnej ankiety). Oznacza to, że w perspektywie całości procesu jego organizatorzy nie mają kontroli nad tym, kto ostatecznie weźmie w nim udział, a zatem także nad zagwarantowaniem reprezentatywności uwag zebranych w toku konsultacji.

Otwarte procesy konsultacyjne, w których uwagi mogą być zgłaszane przez wszystkie zainteresowane osoby, niosą więc za sobą ryzyko autoselekcji uczestników, która z kolei może prowadzić do nadreprezentacji osób silnie zaangażowanych w dany temat, np. ze względu na osobisty interes w danej sprawie. To z kolei może doprowadzić w skrajnych

---

<sup>8</sup> Termin „reprezentatywność” należy odnosić przede wszystkim do sposobu zbierania opinii w ramach ilościowych badań opinii publicznej. Realizuje się je na odpowiednio dużych losowo wybranych grupach osób (tzw. próbie losowej), które pod wybranymi względami przypominają całą populację (np. ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania). Zakłada się, że przeprowadzony z dbałością o poprawność metodologiczną dobór próby przekłada się na rozkład opinii wśród uczestników badania, który jest w efekcie zbliżony do tego w całej badanej populacji. Co za tym idzie, wyniki takich badań można – w granicach mierzalnego poziomu błędu (tzw. błędu statystycznego) – generalizować na całą badaną populację.

<sup>9</sup> Mechanizm paneli obywatelskich jest od 2016 r. wykorzystywany w polskich samorządach – po raz pierwszy w Gdańsku, a potem także m.in. w Warszawie, Lublinie, Poznaniu, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie czy Rzeszowie. Od 2022 r. panele organizowane są także na poziomie Unii Europejskiej ([https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels\\_pl](https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pl)). W 2022 r. Fundacja Stocznia przeprowadziła pierwszy panel w skali ogólnopolskiej w ramach Narady obywatelskiej o kosztach energii (<https://naradaoenergii.pl/o-procesie/narada-ogolnopolska/>), a w maju i czerwcu 2024 Fundacja Pole Dialogu przeprowadziła kolejny – o polityce żywnościowej (<https://poledialogu.org.pl/ogolnopolski-panel-o-polityce-zywnosciowej/>). W marcu 2025 r. ta sama Fundacja Pole Dialogu rozpoczęła działania w ramach pierwszego panelu obywatelskiego dzieci i młodzieży nt. bezpieczeństwa i dobrostanu psychicznego młodzieży w Internecie, organizowanego we współpracy z Ministerstwem Cyfryzacji (<http://poledialogu.org.pl/podim>).

sytuacjach do przekształcenia takiego otwartego kanału w narzędzie o charakterze plebiscytarnym, które zdominowane zostaje przez „wokalną”, zmotywowaną i dobrze zorganizowaną mniejszość kosztem milczącej większości. Mechanizm ten jest szczególnie dobrze widoczny w przypadku rozwiązań silnie polaryzujących, kiedy to zdecydowanie częściej do zabrania głosu zmotywowane okazują się osoby zdecydowanie sprzeciwiające się proponowanym opcjom. Mobilizacja do protestu okazuje się zwykle znacznie silniejsza niż do wyrażenia poparcia dla konkretnego rozwiązania, co do którego jego zwolennicy mogą zakładać, że skoro pojawiło się w projekcie, to ma realne szanse na wejście w życie. W praktyce, w takich sytuacjach może dochodzić np. do kopiowania tożsamych treściowo uwag wklejanych w komentarzach przez kolejne osoby mobilizowane w ramach dobrze zorganizowanych grup interesu.

Powyższy przykład nie jest oczywiście argumentem za odchodzeniem od otwartego mechanizmu zgłaszania uwag do projektów aktów prawnych. Jest natomiast zachętą do refleksyjnego podejścia do materiału pozyskiwanego w procesie konsultacyjnym oraz do sięgania po narzędzia analityczne, które pozwalają na identyfikację i zrozumienie takich mechanizmów masowej mobilizacji oraz ułatwiają wyciąganie możliwie zniuansowanych wniosków z treści uwag zgłaszanych w procesie konsultacji. W idealnym modelu refleksja ta powinna być obecna zarówno w pracy przedstawicieli i przedstawielek Kancelarii Sejmu, którzy odpowiadają za porządkowanie uwag zgłaszanych za pośrednictwem SIS, jak i towarzyszyć wnioskodawcom i wnioskodawczyniom projektów, którzy będą się z nimi zapoznawać i którzy powinni (zgodnie z zasadami dobrej wiary oraz poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego) brać je poważnie pod uwagę przy podejmowaniu decyzji co do ostatecznego kształtu procedowanych projektów ustaw.

### Rekomendacje w zakresie usprawnień technologicznych i praktycznych

Aktualny system publikowania opinii zgłaszanych do projektów ustaw w ramach Systemu Informacji Sejmowej charakteryzuje się dużą statycznością – m.in. nie pozwala na podgląd zgłaszanych uwag na bieżąco, a dopiero po zakończeniu całego procesu konsultacji. Tymczasem taka funkcjonalność, połączona z udostępnianiem danych w formacie zapewniającym przejrzystość (np. xls lub pdf) byłaby bardzo przydatna zarówno dla obywateli i obywaterek, którzy mogliby poszerzyć własną perspektywę na proponowane rozwiązania, zapoznając się z uwagami zgłoszonymi już wcześniej przez innych, jak i dla osób pracujących nad danym projektem, na czele z jego pomysłodawcami. Oczywiście podgląd zgłaszanych treści nie musiałby następować w czasie rzeczywistym, zaraz po złożeniu uwag, ale możliwie szybko po wstępnej moderacji pod kątem spełniania warunków udziału w konsultacjach, które muszą zaakceptować ich uczestnicy i uczestniczki (np. aby wyeliminować treści noszące znamiona mowy nienawiści, naruszające dobra osobiste lub niezgodne z prawem).

Modyfikacji wymaga z pewnością struktura stosowanej ankiety do zbierania opinii dotyczących projektów ustaw. Przede wszystkim, w pytaniach dotyczących tego, czy obywatel/obywatelka uważa przyjęcie ustawy w zaproponowanym kształcie za potrzebne oraz czy akceptuje rozwiązania zawarte w projekcie, musi być możliwe udzielenie odpowiedzi wskazującej na uznanie potrzeby i akceptację tylko dla części, a nie dla całego projektu. Obecnie stosowana skala (od 1 do 5, gdzie 5 oznacza „zdecydowanie się zgadzam”, a 1 – „zdecydowanie się nie zgadzam”) pozwala wyrazić się akceptacji dla projektu oraz uznania go za potrzebny, ale nie umożliwia zasygnalizowania, że osoba biorąca udział w konsultacjach ocenia różnie różne partie projektu, być może całkowicie odrzucając część proponowanych zapisów<sup>10</sup>. W zestawie odpowiedzi w pytaniach ze skalą brakuje też opcji „nie mam zdania”, która w przypadku komentarzy do nieraz bardzo złożonych projektów zdecydowanie jest potrzebna, bo osoba komentująca niekoniecznie musi mieć określone zdanie w sprawie każdego wymiaru projektu (np. może mieć dobre rozeznanie w potencjalnych skutkach społecznych, ale nie mieć wiedzy na temat ewentualnych skutków finansowych jego wdrożenia). Bardzo istotna byłaby również zmiana formatu odpowiedzi w pytaniach 6–10 obecnej ankiety na skalę w miejsce obecnych odpowiedzi nominalnych („tak” vs. „nie”), rzadko bowiem opinie w sprawach tak złożonych jak ocena przedstawionych skutków finansowych, prawnych czy społecznych proponowanych zmian ustawowych, ktokolwiek będzie ich autorem czy autorką, będą tak kategoryczne i zerojedynkowe.

Rozumiejąc dążenie do uniwersalności narzędzia do zbierania opinii, którego efektem jest używanie standardowej ankiety uruchamianej przy okazji każdego z przedstawianych do konsultacji projektów, zwracamy uwagę na potencjał uwzględniania w ramach tego mechanizmu również zindywidualizowanych pytań dostosowanych do specyfiki każdego z projektów, które mogą pomóc w uzyskaniu bardziej zniuansowanych komentarzy na ich temat.

Pod rozważę poddajemy również pomysł zaadresowania wprost zasady responsywności w konsultacjach społecznych, która głosi m.in. że „każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie” oraz że „podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich (...) [J]eśli w toku konsultacji organizator otrzymał bardzo dużą liczbę opinii i uwag, może zbiorcze, jasne odpowiedzi opublikować w jednym miejscu, do którego zabierający głos obywatele mają

---

<sup>10</sup> Bezwzględnie poprawy wymagają też zastosowane opisy skal, które sporządzono wbrew wytycznym metodologicznym dotyczącym możliwie wiernego odzwierciedlenia terminów stosowanych w pytaniach i na skalach odpowiedzi, np. odnosząc wartości skali do stopnia „zgody”, podczas gdy w sformułowaniach użytych w pytaniach nie pada w ogóle słowo „zgoda”. Np. w przypadku pytania „Czy według Pani/Pana przyjęcie tej ustawy jest potrzebne?” właściwsze byłoby zastosowanie skali, której przeciwległe bieguny stanowiłyby np. stwierdzenia „jest zdecydowanie potrzebne” oraz „jest zdecydowanie niepotrzebne”.

dostęp”. Sposobem na jej realizację mogłoby być np. motywowanie (a docelowo być może wręcz zobowiązanie) wnioskodawców projektu do publikowania w SIS podsumowań konsultacji wraz z odniesieniem się do nich, np. Poprzez zadeklarowanie ewentualnych zmian planowanych do wprowadzenia w projekcie po procesie konsultacji. Taki dokument mógłby być dołączany do ankiet z uwagami i uzupełniać archiwum procesu konsultacyjnego danego projektu ustawy.

Osobnym wyzwaniem, które dostrzegamy w związku z funkcjonowaniem narzędzia do zbierania komentarzy do poselskich projektów ustaw, jest jego rozpromowanie wśród obywateli i obywaterek. Jak wskazują statystyki przygotowane przez Kancelarię Sejmu po 5 miesiącach działania podstrony „Konsultacje społeczne”, w tym okresie w SIS złożono w sumie 26 326 ankiet z uwagami do 62 projektów ustaw (z czego w momencie przygotowywania statystyk 14 było jeszcze w procesie konsultacji, a w odniesieniu do 48 proces ten już się zakończył), przygotowanych łącznie przez 24 323 autorów i autorki, w większości deklarujących, że komentowali przedstawione projekty w imieniu własnym (jako osoby indywidualnej). W liczbach bezwzględnych – to niewątpliwie obiecujący wynik, choć jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że we wspomnianym okresie do konsultacji trafiły m.in. takie projekty o oddziaływaniu masowym, jak projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (ta ostatnia – dwukrotnie), czy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego. Co znamienne – pojedynczym projektem, do którego złożono najwięcej ankiet (8298) okazał się w tym okresie projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji – szeroko krytykowany przede wszystkim przez środowiska łowieckie, jako że zakładał wprowadzenie obowiązku przechodzenia badań okresowych przez osoby, które ukończyły 70. rok życia i posiadają pozwolenie na broń właśnie w celach łowieckich. W kontekście wspominanych już mechanizmów mobilizacji w toku konsultacji, warto nadmienić, że jest to środowisko znane z dobrej organizacji i dyscypliny oraz skuteczności w działaniach rzeczniczych w interesujących je tematach, a w tym przypadku motywowane wyraźnie niechęcią wobec propozycji rozwiązań odbieranych przez ich przedstawicieli jako naruszające ich osobiste interesy.

Zorganizowane grupy interesu, osoby i środowiska osadzone w realiach działalności rzeczniczej czy lobbingsowej z pewnością śledzą na bieżąco projekty pojawiające się w zakładce poświęconej konsultacjom na stronie Sejmu. Można wątpić, czy tak samo często trafiają tam „zwykli” obywatele i obywatelki, którzy mogliby zainteresować się konkretnymi tematami, które w którymś momencie staną się przedmiotem poselskiej inicjatywy legislacyjnej. Ułatwieniem w monitorowaniu tego, co trafia do konsultacji społecznych w ramach sejmowej ścieżki ustawodawczej, mogłoby być ustanowienie systemu powiadomień (lub wręcz newslettera) o nowych projektach, połączonego z mechanizmem ich tagowania, co pozwoliłoby osobom mniej zaangażowanym na co dzień w śledzenie prac sejmowych na otrzymywanie informacji o projektach, które mogłyby je szczególnie zainteresować i skłonić do pozostawienia komentarzy. Dostrzegamy

też potrzebę szerszej, aktywnej promocji sejmowego mechanizmu konsultacyjnego w społeczeństwie, chociażby w środowisku organizacji pozarządowych, wśród różnego typu ciał konsultacyjnych (np. samorządowych rad pożytku publicznego), ale też szeroko wśród obywateli i obywaterek (np. poprzez celowaną kampanię informacyjną czy zadbanie o umieszczenie informacji na jego temat w programie nauczania edukacji obywatelskiej).

### Pierwszy krok – i co dalej

Nowe rozwiązania w regulaminie Sejmu RP stanowią wyraźny i ważny krok w kierunku większej demokratyzacji procesu legislacyjnego. Choć sejmowy system zbierania opinii w ramach konsultacji społecznych wymaga jeszcze udoskonaleń – zarówno technologicznych, jak i koncepcyjnych – jego wprowadzenie zasługuje na autentyczne uznanie i docenienie. W tym aspekcie działania prowadzone w Sejmie wyróżniają się pozytywnie na tle innych „pól” na ustawodawczej szachownicy (Sejm, Senat, Prezydent, rząd), gdzie do obiecywanych przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. istotnych zmian na rzecz zwiększenia transparentności legislacyjnej do momentu powstania niniejszego tekstu jeszcze nie doszło. Mamy nadzieję, że Kancelaria Sejmu będzie dalej prowadziła działania związane z monitorowaniem sposobu działania i rozwojem funkcjonalności narzędzia do komentowania projektów ustaw, a także z promowaniem tego mechanizmu i zapewnieniem szerokiego dostępu do konsultacji – nie tylko dla dobrze zorganizowanych grup, ale także dla obywateli i obywaterek mniej zaangażowanych dotychczas w życie publiczne.

Zbudowany w oparciu o nowe zapisy Regulaminu Sejmu system konsultacji społecznych ma szansę zyskać szeroką legitymizację społeczną – pod warunkiem, że jego funkcjonowanie będzie systematycznie doskonałe. W tym kontekście pragniemy przypomnieć o sygnalizowanym na 11. Forum Praktyków Partycypacji w Krakowie w 2024 r. przez Ministra Macieja Berka pomysłe, by docelowo zintegrować systemy obsługujące procedury konsultacyjne rządu i parlamentu<sup>11</sup>. Mogłoby to znacząco ułatwić obywatelom i obywatelkom orientację w procesach legislacyjnych na różnych szczeblach, zwiększyć transparentność całego procesu legislacyjnego jako takiego, oraz – choć być może jesteśmy tu niepoprawnymi optymistami – zwiększyć również szansę na ich zaangażowanie w konsultacje na różnych etapach prac nad projektami ustaw.

W tym miejscu chcielibyśmy zwrócić jeszcze uwagę na jeden istotny aspekt związany z motywacją do wprowadzania zmian na rzecz większej transparentności

---

<sup>11</sup> Pomysł ten został przedstawiony podczas debaty otwierającej 11. Forum Praktyków Partycypacji w Krakowie 18 marca 2024 r. Wzięli w niej udział Agnieszka Buczyńska – minister ds. społeczeństwa obywatelskiego, Maciej Berek – członek Rady Ministrów, przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów, Jacek Cichocki – Szef Kancelarii Sejmu oraz Kuba Wygnański – prezes Fundacji Stocznia (<https://partycypacjaobywatelska.pl/forum/edycja-11/#program>).



i partycypacyjności procesów legislacyjnych. Choć zdajemy sobie sprawę, że teza ta może wydać się części osób kontrowersyjna, mamy poczucie, że powstanie mechanizmu do konsultacji w ramach Systemu Informacji Sejmowej (w połączeniu z zapisami o obowiązkowym charakterze tego elementu procesu legislacyjnego w Regulaminie Sejmu) mogło zostać poniekąd „wymuszone” na Polsce przez Komisję Europejską w ramach próby reakcji na zidentyfikowane naruszenia rządów prawa (*rule of law*) w ostatnich latach i w powiązaniu z zapisami o kamieniach milowych Krajowego Programu Odbudowy. Z tego powodu wydaje nam się, że choć ostateczne efekty tych działań są zdecydowanie pozytywne, to stojąca za nimi motywacja może być zależna w dużej mierze od czynników zewnętrznych, a przez to słabiej zinternalizowana i labilna. Liczymy, że w kolejnych latach i kadencjach, niezależnie od składu organów ustawodawczych, będziemy jako obywatele i obywatelki mogli liczyć na dalszy rozwój tych narzędzi i takiego podejścia, motywowany już w znacznej mierze wewnętrznie: w uznaniu wagi i przydatności mechanizmów partycypacyjnych i jawności w kształtowaniu dobrego prawa i polityk publicznych odpowiadających jak najlepiej na potrzeby społeczne. Liczymy też, że pomoże w tym promocja istniejących już rozwiązań. Praktyka rozwoju różnych mechanizmów partycypacyjnych na poziomie lokalnym, także w Polsce, pokazuje, że to sami obywatele i obywatelki, mieszkańcy i mieszkanki, przyzwyczajając się do możliwości współuczestnictwa w procesach decyzyjnych, w ostatecznym rozrachunku stają się ich najlepszymi strażnikami i strażniczkami.

## Pożegnanie z systemem zamkniętym? 7 potencjałów i 5 rekomendacji w związku z sejmowym systemem konsultacji społecznych

**Nadzieje związane z reformą Regulaminu Sejmu pozostają aktualne, ale wciąż niezrealizowane. Pierwsze miesiące funkcjonowania sejmowych konsultacji społecznych dowodzą, że potencjał otwarcia polskiego systemu politycznego w efekcie tej zmiany jest jak najbardziej realny. Ziszczenie się tej możliwości wymaga jednak systemowego zaangażowania rozmaitych aktorów procesów społeczno-politycznych. Kluczową rolę do odegrania mają tu organizacje pozarządowe i ruchy społeczne, ale niebagatelną – również Kancelaria Sejmu, politycy oraz media.**

O doniosłym znaczeniu reformy Regulaminu Sejmu w opiniach i komentarzach Klubu Jagiellońskiego powiedzieliśmy już sporo. W raporcie Centrum Analiz KJ „Rząd pod lupą”, dorocznym podsumowaniu polityk publicznych, działania obozu rządzącego w dziedzinie legislacji zostały ocenione najwyżej ze wszystkich obszarów funkcjonowania państwa w 2024 r. Jednocześnie wskazaliśmy, że w przypadku Regulaminu Sejmu mieliśmy do czynienia z najbardziej kompleksową reformą w historii.

Na istotność tej zmiany z perspektywy jakości stanowienia prawa, przejrzystości procesu legislacyjnego oraz poprawy standardów życia publicznego zwracaliśmy uwagę wielokrotnie nie tylko na przestrzeni ostatnich miesięcy, ale na przestrzeni wielu lat poprzedzających wejście w życie omawianych przepisów.

W chwili wchodzenia reformy w życie zwracaliśmy też uwagę na jej niedoskonałości, takie jak choćby brak możliwości poddania na etapie sejmowym konsultacjom projektu rządowego, w przypadku którego na poprzednim etapie zrezygnowano z poddania go pod ocenę obywateli. Doświadczenia ostatnich miesięcy, takie jak choćby pominięcie konsultacji w przypadku niezwykle istotnego i budzącego skrajne emocje projektu obniżenia składki zdrowotnej, potwierdzają zasadność formułowanych przez nas zarzutów.

Wobec faktu, że na ostatni kwartał 2025 r. nasz *think tank* planuje przygotowanie i publikację szczegółowego raportu z podsumowaniem pierwszego roku funkcjonowania systemu konsultacji społecznych, w niniejszym komentarzu nie będziemy przeprowadzać systematycznej analizy ilościowej ani jakościowej tych doświadczeń. Wykorzystamy go jako szansę na wskazanie potencjałów pożądaných kierunków kształtowania polskiego życia politycznego, obywatelskiego i prawnego, którym uruchomienie systemu sejmowych konsultacji społecznych może sprzyjać. Następnie wskażemy na kilka szczegółowych rekomendacji kierowanych do różnych aktorów życia wspólnotowego.

### Potencjał nr 1: pomnik obywatelskiej sprawczości

Wykazywanie potencjałów związanych z systemem konsultacji społecznych w Sejmie rozpocząć należy od jego walorów symbolicznych, związanych z genezą przeprowadzonej reformy.

Realna zmiana polityczna – również ta o charakterze instytucjonalno-prawnym, nie zaś jedynie wyborczym – wymaga osadzenia w wyobraźni politycznej. Z tego powodu reforma Regulaminu Sejmu zasługuje na miano swobodnego pomnika obywatelskiej sprawczości.

Postulaty dotyczące konieczności reformy stanowienia prawa między innymi poprzez wprowadzenie obowiązków konsultowania projektów sejmowych oraz oceny skutków regulacji w przypadku poselskich i komisyjnych inicjatyw prawodawczych łączyły organizacje pozarządowe i ekspertów ponad politycznymi podziałami. Formułowane były co najmniej na przestrzeni kilkunastu (*sic!*) lat poprzedzających faktyczne przeprowadzenie reformy. Sam ten fakt, że lata powtarzania ignorowanych długo postulatów ostatecznie doprowadziły do długo wyczekiwanej zmiany, jest przykładem skuteczności działania społeczeństwa obywatelskiego.

Biorąc pod uwagę rozmaite bolączki sektora pozarządowego – począwszy od zjawisk takich jak wypalenie aktywistyczne czy wyczerpanie entuzjazmu, przez rzeczywistość slacktywizmu aż po nierównowagi i problemy w systemie finansowania działalności obywatelskiej – opowieść o skuteczności wieloletniej pracy eksperckiej i rzeczniczej wielu środowisk jest szczególnie cenna i zasługuje na popularyzację.

Przy tym historia tej zmiany prawa jest jednocześnie swobodną zachętą do skorzystania z jej dobrodziejstw, to jest włączenia się w opracowywanie obywatelskich stanowisk do aktualnie procedowanych zmian prawa. Jakkolwiek realizm każe uświadamiać uczestnikom konsultacji, że na realizację suflowanych przez nich mądrych korekt stanowionego prawa czekać mogą latami, to jednak perspektywa odległego, ale jednak sukcesu, w omawianej historii się materializuje.

### Potencjał nr 2: argument przeciwko plemiennemu redukcjonizmowi

Drugi niebagatelny ładunek symboliczny niesie również zaangażowanie przedstawicieli szerokiego spektrum politycznego i ideowego w przeprowadzenie reformy.

Po pierwsze, wśród zadeklarowanych zwolenników i rzeczników reformy procesu stanowienia prawa można było znaleźć zarówno trudnych do jednoznacznego sprofilowania dziennikarzy i akademików, jak i organizacje pozarządowe o profilu prawicowym, liberalno-centrowym oraz lewicowym. Wśród nich wymienić należy między innymi Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Forum Obywatelskie Rozwoju, Fundację Republikańską czy środowisko prawników związanych przed laty z śp. Januszem Kochanowskim, Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

To na podstawie swoistego konsensu tak rozmaitych środowisk w raporcie Klubu Jagiellońskiego, który złożony został w toku konsultacji pierwotnej wersji Krajowego Planu Odbudowy, sformułowany został postulat uwzględnienia w rządowym programie propozycji zmian regulaminów Sejmu i Rady Ministrów.

Następnie postulat ten został przyjęty przez Radę Ministrów. Działo się to, podkreślmy, w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, podczas gdy pracami rządu kierował Mateusz Morawiecki, a większość parlamentarną stanowiła prawica.

Kolejno zaś – potrzeba reformy została zaakceptowana i uwzględniona na liście tzw. kamieni milowych przez Komisję Europejską.

Wreszcie – ostatecznie zmianę przeprowadził zarówno od strony legislacyjnej, jak i wdrożeniowej, z inicjatywy marszałka Szymona Hołowni Sejm kolejnej kadencji, już po dokonaniu się zmiany władzy wykonawczej i większości parlamentarnej.

Z uwagi na coraz bardziej unikatowy charakter takich sytuacji, odnotować należy również, że w toku prac parlamentarnych uwzględniona została również jedna z istotnych poprawek, polegająca na ograniczeniu możliwości stosowania „zamrażarki” sejmowej na etapie komisyjnym (jej autorem był poseł Ryszard Wilk z Konfederacji).

Podsumowanie tej „genealogii” omawianej reformy wymaga cokolwiek publicystycznego ujęcia. Otóż prawdziwe, instytucjonalne dobre zmiany rzadko mają jednego „politycznego ojca” czy „środowiskową matkę”. Określanie ich „sukcesem partii X” czy „dokonaniem środowiska Y” stanowi zwykle nieuprawniony redukcjonizm. Są raczej konsekwencją dobrej woli i starań rozmaitych, często na co dzień konkurencyjnych, a nie rzadko skonfliktowanych ze sobą w innych sprawach, środowisk.

W przypadku inicjatyw na rzecz reformowania państwa popularne powiedzenie, że „sukces ma wielu ojców” traci swój sarkastyczny wydźwięk. Tak w istocie częstokroć po prostu jest. W dobie szalejącej polaryzacji, najgłębszej choroby dzisiejszej polityczności – ta prawda zasługuje na wypowiedzenie jej wprost, w szczególny sposób z myślą o potencjalnych naśladowcach w innych obszarach zmiany prawa, funkcjonowania państwa i okolicznościach reformatorskich.

### Potencjał nr 3: włączenie nowych środowisk obywatelskich w proces stanowienia prawa

Przechodząc do bardziej „twardych” potencjałów generowanych przez omawianą nowelizację, konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na fakt, że reforma procesu stanowienia prawa ma szansę doprowadzić do dużego awansu kompetencyjnego licznych środowisk obywatelskich w zakresie procesu stanowienia prawa.

Dotychczas w sektorze obywatelskim i pozarządowym mieliśmy do czynienia z licznymi nierównowagami. Ochoczo w rozmaitych procesach konsultacyjnych udział brało wąskie grono silnych, często warszawskich (a w konsekwencji niereprezentatywnych np. w wymiarze ekonomicznym czy aksjologicznym) organizacji pozarządowych. Jeszcze

skuteczniej włączały się w nie rozmaite podmioty o charakterze bliższym lobbingowemu, w szczególności te związane z reprezentacją środowisk przedsiębiorców.

W innych segmentach polskiego sektora obywatelskiego brakowało zarówno doświadczeń, jak i kompetencji do takiego zaangażowania. Za przykład weźmy choćby niezwykle prężne i dynamicznie rozwijające się środowisko kobiecych liderek wiejskich, w ostatnich latach profesjonalizujące się dzięki dobrym reformom instytucjonalno-finansowym wzmacniającym potencjał kół gospodyń wiejskich.

Skutkowało to deficytem poczucia wpływu na sprawy kraju w środowiskach kobiecych i wiejskich. Dostępne dane (CBOS nr 149/2023, „Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne”) wskazują, że kobiety i mieszkańcy wsi odczuwają ten deficyt szczególnie względem spraw ogólnopolskich. Okazuje się, że różnice poczucia wpływu na sprawy lokalne są niewielkie (deklaruje je 62% mężczyzn i 60% kobiet, 60% mieszkańców wsi i 66% mieszkańców największych miast). Stają się jednak znacznie większe, gdy chodzi o sprawy kraju.

Wpływ w wymiarze krajowym deklaruje o 8 punktów procentowych mniej kobiet niż mężczyzn (50% do 58%) i aż 16 p.p. mniej mieszkańców wsi, niż największych miast (49% do 65%). Deklaracje braku wpływu na sprawy kraju są aż dwukrotnie częstsze na wsi niż w metropoliach (47% do 24%). W pewnym uproszczeniu: mamy więc na polskiej wsi szeroką rzeszę nowych liderek społeczno-obywatelskich o wysokich kompetencjach wpływu na rzeczywistość w wymiarze lokalnym, a jednocześnie nie było dotąd drożnych kanałów wykorzystania ich wiedzy, kompetencji i doświadczenia przez władzę centralną i, szerzej, wspólnotę narodową. System opiniowania projektów ustaw na szczeblu sejmowym może, przy zaistnieniu szeregu pozytywnych okoliczności, stać się takim kanałem.

Podobny potencjał drzemie w innych niedostrzeganych wystarczająco w dyskursie o społeczeństwie obywatelskim środowiskach, jak choćby ochotnicze straże pożarne, organizacje przyparafialne czy kluby sportowe i kluby kibica. Odnotowaną mobilizację środowisk myśliwych (na równi ze środowiskami ich oponentów, rzecz jasna) w jednym z pierwszych procesów konsultacyjnych w nowym reżimie regulaminowym można potraktować jako dowód, że nie jest to potencjał, jedynie teoretycznie.

Propozycje szczegółowych działań, które mogłyby wspomóc kompetencyjnie przywoływane środowiska, wskażemy w części rekomendacyjnej.

#### **Potencjał nr 4: większa dywersyfikacja projektów w określonym okresie (np. kadencji)**

Fakt, że procesom konsultacyjnym będą odtąd poddawane co do zasady projekty pochodzące z różnych środowisk politycznych (tj. zarówno koalicji, jak i opozycji) pozwolić powinien na to, że znajdą się wśród nich propozycje legislacji istotne dla wielu rozmaitych, zróżnicowanych pod każdym kątem, środowisk obywatelskich.

Gdy dotyczyły wyłącznie projektów rządowych – abstrahując nawet od doskonale znanego zjawiska poselskiego *by-passu* – ich tematyczna, aksjologiczna i problemowa

różnorodność siłą rzeczy musiała być mniejsza. Określone środowisko więc mogło przez szereg lat nie mieć przestrzeni do przesadnego zainteresowania procesem prawodawczym. Dziś, choćby z prostego politycznego wyrachowania, ugrupowania opozycyjne czy mniejszościowe formacje koalicyjne mogą chcieć prezentować projekty dotyczące ważnych dla siebie grup nawet wówczas, gdy brak w krótkiej perspektywie potencjału zbudowania większości parlamentarnej na rzecz ich uchwalenia. Sam fakt złożenia projektu, do którego skonsultowania – i poparcia! – zmobilizuje się później potencjalne zaplecze społeczne może jednak zmienić ten stan rzeczy i przybliżyć wnioskodawców do budowy potrzebnej parlamentarnej większości. Nawet jednak, gdy do tego nie dojdzie, grupy obywateli otrzymają jasny przekaz o zainteresowaniu polityków ich sprawami, a jednocześnie nabędą określone doświadczenia i kompetencje, które będą mogły wykorzystać w przyszłości w przypadku konsultowania innych projektów. Docelowo – również angażując się w ten proces z inicjatywy własnej, a nie będąc zachęcany przez ubiegających się o zdobycie poparcia polityków.

### Potencjał nr 5: dobre doświadczenie prostej cyfryzacji

Wartym odnotowania elementem wdrożenia omawianej reformy jest również sposób jej „oprzyrządowania” technologiczno-cyfrowego.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę doświadczenia pierwszych miesięcy, pozytywnie ocenić należy wykorzystanie logowania profilem zaufanym. Wbrew niektórym zrozumiałym obawom nie stało się to „barierą” nie do przeskoczenia dla dziesiątek tysięcy osób, które już wzięły udział w konsultacjach rozmaitych projektów. Jednocześnie ma potencjał budować pewną powagę udziału w procesach konsultacyjnych, jak i zaufanie do jego wyników.

Po drugie, sam system ankietowy ocenić należy jako prosty i minimalistyczny. To znowu zaleta. Doświadczenia związane z wdrażaniem szeregu usług cyfrowych przez administrację publiczną są powszechnie znane, więc uruchomienie systemu prostego, minimalistycznego i jednocześnie działającego w tak krótkim czasie zasługuje na odnotowanie wśród dobrych praktyk cyfryzacji państwa. Należy mieć nadzieję, że doświadczenie to będzie w przyszłości inspiracją dla kolejnych wdrożeń w innych obszarach państwa, a przede wszystkim argumentem dla decydentów, że metoda *minimum viable product* jest właściwa również dla rzeczywistości administracji publicznej.

### Potencjał nr 6: obywatelska grywalizacja i dobre raportowanie

Jednoznacznie pozytywnie ocenić należy również kontrowersyjną, jak można przypuszczać, decyzję o uzupełnieniu dość klasycznego, opisowego i szczegółowego, formularza konsultacyjnego elementem „rankingowym”, tj. oceną poszczególnych elementów konsultowanego projektu na punktowej skali. Czyni to cały proces udziału w konsultacjach

prostszym i atrakcyjniejszym dla uczestnika. Rzecz jasna duża liczba ankiet ograniczona do punktowej oceny projektu pozostawiać może uczucie niedosytu merytorycznej treści możliwej do wykorzystania na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Jednak zaznaczyć należy, że takie pozytywne – proste, szybkie, przyjemne – doświadczenie, *user experience*, może być w przyszłości zachętą do większego zainteresowania tematyką.

Pozytywnie spojrzeć należy również na fakt, że te „punktowe” ujęcia generować mogą pewnego rodzaju konkurencję pomiędzy środowiskami zwolenników i przeciwników określonej regulacji. Taka doza obywatelskiej grywalizacji w trosce o dobro wspólne wydaje się być dla polskiej rzeczywistości politycznej jednoznacznie pożądana.

Również fakt, że w raportach z konsultacji każdego z projektów możemy znaleźć takie proste, zwizualizowane i „punktowe” ich wyniki, ułatwia ich dalszą, pogłębioną analizę i upraszcza przekazywaną informację. Opierając się na krótkiej, wstępnej analizie, cały system prezentacji wyników konsultacji wydaje się zmierzać w dobrym kierunku.

### Potencjał nr 7: barometr otwartości systemu politycznego

Jako ostatni z potencjałów wskazać chciałbym mechanizm, który zasługuje na znacznie poważniejsze potraktowanie i rozwinięcie. Być może okazją do jego doprecyzowania – wszystkich zainteresowanych jego współtworzeniem niniejszym zapraszam do współpracy z Klubem Jagiellońskim – będzie wspomniany, planowany na koniec 2025, raport z pierwszego roku funkcjonowania systemu sejmowych konsultacji społecznych.

Chodzi mianowicie o potraktowanie treści konsultacji w porównaniu z ostatecznymi wynikami głosowań w Sejmie jako swoistego barometru „otwartości” systemu politycznego. Posługując się uproszczonym przykładem: gdy „punktowy” rozkład stanowisk w konsultacjach jest zbliżony do ostatecznego rozkładu głosów posłów, mamy przykład „otwartości”, który można wręcz skwantyfikować. Gdy wartości te radykalnie się rozjeżdżają – można również problem przedstawić w ujęciu liczbowym, choć z pewnością potrzebna jest wówczas głębsza analiza konkretnego przypadku pod kątem występowania w nim negatywnych symptomów wyobcowania decydentów.

Już ponad dekadę temu dr Agnieszka Dudzińska w jednej z najciekawszych prac badawczych dot. polskiej legislacji określiła polski proces stanowienia prawa „systemem zamkniętym”. Jej praca była efektem wieloletniej, szczegółowej analizy jakościowej opartej na obserwowaniu prac wybranych komisji. Możliwość porównania zbieżności rozkładu stanowisk w konsultacjach z rozkładem głosów zarówno w głosowaniach komisyjnych, jak i na sali plenarnej, może być użytecznym narzędziem próby diagnozowania otwartości systemu politycznego w czasie niemal rzeczywistym.

Oczywiście, jak każde uproszczenie pomysł ten, a zwłaszcza próba wyciągania z takiej analizy przesadnie kategorijskich wniosków, spotka się z szeregiem uzasadnionych stanowisk krytycznych. Jednocześnie warto go zrealizować choćby w formule pilotażowej, bo stanowić może pewnego rodzaju mechanizm „wczesnego ostrzegania”

o zamykaniu się klasy politycznej na stanowiska obywateli. Proste i stosowane w dynamicznym tempie – w tym przypadku choćby w częstotliwości comiesięcznej analizy – mierniki tego rodzaju mogą być ciekawym uzupełnieniem do tradycyjnych mierników np. nastojów społecznych czy oceny pracy parlamentu.

### Rekomendacje i inspiracje

**Dla mediów:** Biorąc pod uwagę pierwsze miesiące funkcjonowania, największym deficytem nowego systemu konsultacji społecznych wydaje się zaskakujący brak zainteresowania nim w mediach. Dziwi to szczególnie w sytuacji, gdy Kancelaria Sejmu dostarcza interesujących „gotowców” w postaci raportów. Zapewne rzeczywiście dla większości odbiorców proces legislacyjny nie jest przesadnie porywającym tematem, ale z całą pewnością dałoby się na podstawie dostępnych danych opowiedzieć na podstawie struktury zgłaszanych w konsultacjach uwag o wielu ważnych problemach i podziałach społecznych.

Jeśli zaś uznamy, że stanowienie prawa jest jednym z istotnych elementów przepisu na sławną bismarckowską „polityczną kielbasę”, to warto zastanowić się nad potencjalną atrakcyjnością wglądu w ten proces. Ba, logika „zajrzania za kulisy” może okazać się całkiem intrygująca dla niematej, zmęczonej rytuałnością medialnych sporów, grupy odbiorców.

Przyczyny diagnozowanego dotychczasowego braku zaufania tkwią pewnie daleko poza obszarem zainteresowania niniejszego komentarza i dotyczą samego sedna kryzysu jakościowego dziennikarstwa. Niemniej warto wykorzystać tę okazję do zachęcenia autorów i redaktorów tak mediów tradycyjnych, jak i nowych do podjęcia eksperymentów z próbą przybliżenia konkretnego przypadku legislacyjnego w sposób atrakcyjny dla czytelnika czy widza.

**Dla organizacji obywatelskich:** Udział w konsultacjach może i powinien być dobrym pretekstem czy punktem wyjścia do sformułowania konkretnego, pozytywnego postulatu, który docelowo stanowić może osobny materiał czy publikację organizacji. To pozwala w bardziej efektywny dla organizacji sposób wykorzystać zasoby zainwestowane w proces opracowania stanowiska. W pierwszym konsultacyjnym kroku trafią one do decydentów sejmowych, w drugim – mają potencjał zainspirować szerszą opinię publiczną (np. media, inne organizacje) czy sympatyków organizacji.

Rekomendację tę przedstawiamy na podstawie własnego doświadczenia. Właśnie w tym trybie, opracowując stanowisko do jednej z konsultowanych ustaw, jako że raczej krytycznie ocenialiśmy jej kluczowe rozwiązania i sformułowaliśmy szczegółową propozycję alternatywnego rozwiązania problemu, zdecydowaliśmy się na przygotowanie osobnego, publikowanego on-line materiału (#KonkretKJ 1/2025, „Reset 2025: powstrzymać kryzys wyborczy”). W efekcie udało się z dużo lepszym efektem dotrzeć



z naszym stanowiskiem zarówno do otoczenia organizacji (Czytelników, Widzów, Darczyńców), jak i do mediów i decydentów. Ostatecznie propozycja została chociaż deklaracyjnie podjęta przez jedną z formacji koalicyjnych i zaprezentowana na konferencji prasowej przez Wiceprezesa Rady Ministrów, jak również odnoszono się do niej wprost w czasie debaty sejmowej.

**Dla organizacji obywatelskich:** Inną inspirowaną własnym doświadczeniem rekomendacją dla pozostałych organizacji jest poszukiwanie środków na systemowe działania związane zarówno z własnym udziałem w procesach konsultacyjnych, jak i szczególnie z dzieleniem się kompetencjami w tym zakresie z podmiotami mniej doświadczonymi.

W czasie kilku miesięcy od wejścia w życie ustawy Klubowi Jagiellońskiemu udało się opracować dwie koncepcje takich projektów, spośród których pierwszy pozyskał już finansowanie. Od maja 2025 do grudnia 2026 realizować będziemy projekt o charakterze watchdogowym śledzącym funkcjonowanie omawianego systemu sejmowych konsultacji, którego kluczowymi elementami będzie opracowanie dwóch raportów rocznych, prowadzenie comiesięcznego newslettera oraz opracowywanie artykułów z gatunku przystępnej publicystyki eksperckiej dotyczącej konsultowanych w danym momencie ustaw. Jednocześnie udało nam się pozyskać też przy tej okazji środki na w pełni profesjonalne opracowanie dwóch stanowisk do ustaw rocznie.

Drugi, niedofinansowany jak dotąd, projekt ma ambicje przekazywania kompetencji dotyczących udziału w konsultacjach organizacjom i środowiskom, które mogą wnieść do procesu konsultacyjnego unikalną i cenną perspektywę. Nakierowany był na prowadzenie cyklu szkoleń kompetencyjnych dla liderek wiejskich (sołtystyki, liderki KGW, liderki innych organizacji pozarządowych szczególnie prężnych na wsi).

Wydaje się, że rzeczywista rewolucja w zakresie przywoływanego wcześniej niesatysfakcjonującego poczucia wpływu na sprawy publiczne w wymiarze krajowym wymaga realizacji całego szeregu analogicznych inicjatyw szkoleniowych. Prowadzone powinny być przez doświadczone organizacje o różnym profilu dla podobnie zróżnicowanych, choć w podobnym stopniu niedoreprezentowanych, grup docelowych.

**Dla polityków:** Wrażenie niewystarczającego wykorzystania efektów konsultacji, jak również i dokonywanej przez Kancelarię Sejmu analityki, w sposób analogiczny jak w przypadku mediów powtarza się względem polityków. W podobny sposób, szczególnie w nowych formach komunikacji (choćby coraz istotniejsze tzw. *shortsy/rolki*) warto zachęcić ich do eksponowania tej cennej i ciekawej wiedzy, zgodnie z własnymi poglądami i interesem politycznym. Samo to będzie miało walor edukacyjny dla wielu odbiorców ich pracy.

**Dla Kancelarii Sejmu:** Wydaje się, że omawiając udany i innowacyjny eksperyment, rekomendacja w stosunku do głównej instytucji wdrażającej go może być tylko jedna:

skalowanie. Szereg doświadczeń – choćby związanych ze sposobem cyfryzacji procesu – może zostać powtórzona. Godne rozważenia wydaje się zatem choćby wykorzystanie doświadczeń z wdrażania systemu konsultacyjnego do innych „obywatelskich” elementów procesu stanowienia prawa.

Jednym z takich pomysłów mogłoby być np. zaaplikowanie mechanizmu „rankingowej” oceny pomysłów do propozycji trafiających przed sejmową Komisję do Spraw Petycji. Mogłoby to wesprzeć parlamentarzystów w preselekcji pomysłów, ale przede wszystkim stać się istotną zachętą do częstszego podejmowania zgłaszanych przez obywateli postulatów legislacyjnych szczególnie wówczas, gdy istnieją miarodajne dowody na ich duże poparcie społeczne lub pozytywny sentyment, który wywołują. Byłby to kolejny krok w stronę urzeczywistnienia art. 63 Konstytucji RP, co przez pierwsze dwie dekady jej obowiązywania traktowane było niestety po macoszemu. Ostatnie 10 lat przyniosło w tym zakresie, dzięki regulacji ustawowej, pewien postęp, wciąż jednak niezbędny wydaje się jakiś nowy impuls na rzecz urealnienia tej konstytucyjnej instytucji.

Podobnie rzecz ma się z wystuchaniem publicznym. Docelowo rozważyć należy koncepcję „wystuchania na żądanie”, tj. wprowadzenia progu liczby zgłoszeń obywateli (analogicznie jak w konsultacjach, przez profil zaufany), po którym wystuchanie jest zarządzane z automatu. Takie „żądanie” mogłoby być elementem ankiety wypełnianej w czasie konsultacji. Alternatywnie jeszcze prostszym mechanizmem byłoby uznanie, że w przypadku szczególnego zainteresowania projektem ustawy (patrzac na dotychczasowe wyniki: w przypadku więcej niż 5000 zgłoszonych stanowisk) wystuchanie jest organizowane z automatu, a wszyscy uczestnicy konsultacji otrzymują na nie – w sposób proaktywny ze strony Kancelarii Sejmu – zaproszenie.

## Ocena systemu konsultacji społecznych w Sejmie

Celem opracowania jest ocena funkcjonowania rozwiązań, przyjętych na mocy uchwały z 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wskazanie możliwych kierunków rozwoju dla wprowadzonego tą uchwałą mechanizmu konsultacji społecznych. W pierwszej części opracowania przeanalizowano istniejące wytyczne i standardy międzynarodowe związane z konsultacjami prowadzonymi w procesie legislacyjnym. W części drugiej opisano wybrane rozwiązania stosowane w innych krajach. W części trzeciej dokonano oceny na podstawie międzynarodowych standardów i sformułowano rekomendacje.

### Standardy międzynarodowe

#### Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), będące częścią Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), opublikowało w 2023 r. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (Wytyczne dotyczące demokratycznego procesu stanowienia prawa dla lepszego prawodawstwa<sup>1</sup>).

Konsultowanie projektów ustaw i polityk publicznych stanowi ważny element demokratycznego procesu stanowienia prawa. Wynika ono z potrzeby zapewnienia transparentności i dobrego zarządzania w instytucjach publicznych, a także realizuje prawo obywateli do udziału w życiu publicznym, zagwarantowane w artykule 25. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>2</sup>. Konsultacje pozwalają nie tylko na korzystanie z wolności wypowiedzi – w tym prawa do informacji – ale także umożliwiają realny wpływ na kształt przepisów. Poprzez kontakt z różnymi grupami, zarówno zainteresowanymi lub dotkniętymi planowanymi regulacjami, konsultacje sprzyjają zbieraniu informacji, które mogą pomóc w opracowaniu bardziej trafnych i jakościowych rozwiązań prawnych. Szczególnie istotne jest ich prowadzenie na wczesnym etapie prac, kiedy możliwe jest jeszcze uwzględnienie różnych, często sprzecznych, perspektyw. Takie

---

<sup>1</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on Democratic Lawmaking*, Warsaw 2023, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321.pdf>.

<sup>2</sup> Tamże, s. 101.

podejście nie tylko zwiększa legitymację procesu legislacyjnego, ale także pozwala na wychwycenie błędów i niezamierzonych skutków nowych regulacji.

Zgodnie z opisanymi wytycznymi konsultacje powinny charakteryzować otwartość, która oznacza udostępnianie społeczeństwu wszystkich istotnych informacji o procesie legislacyjnym (np. uzasadnień projektów, oceny skutków regulacji) oraz zapewnienie maksymalnej dostępności procesu dla obywateli. Wytyczne zalecają, aby projekty ustaw były ogłaszane z wyprzedzeniem, dostępne online w zrozumiałej formie, a każdemu uczestnikowi debaty zapewniono wystarczający czas na przygotowanie stanowiska (np. poprzez uprzedzenie o planowanych konsultacjach). Narzędzia elektroniczne wykorzystywane w konsultacjach powinny być projektowane z myślą o ich dostępności i łatwości użycia. Wytyczne wskazują, że e-platformy konsultacyjne i strony internetowe administracji powinny być przyjazne dla użytkownika, przejrzyste i dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami<sup>3</sup>. Ważnym aspektem jest także informacja zwrotna dla osób uczestniczących w konsultacjach, w której będzie mowa o uwzględnionych uwagach, a także publikacja raportów podsumowujących konsultacje.

### Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wydała w 2012 r. Rekomendację Rady OECD w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*<sup>4</sup>), a w 2017 r. – Rekomendację w sprawie otwartego rządu (*Recommendation on Open Government*). Oba dokumenty ustanawiają międzynarodowe standardy w dziedzinie transparentności i udziału interesariuszy w procesach legislacyjnych.

#### **Rekomendacja Rady OECD w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (2012)**

W *Rekomendacji Rady OECD w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania (2012)* wskazano szereg zasad i standardów, które państwa powinny wdrażać, by zapewnić wysoką jakość prawa i partycypacyjny charakter procesu legislacyjnego. W ramach zasady otwartego rządu państwa powinny zagwarantować przejrzystość procesu legislacyjnego oraz rzeczywisty udział obywateli i innych interesariuszy. Konsultacje publiczne powinny rozpoczynać się na wczesnym etapie prac nad regulacją i obejmować wszystkie zainteresowane strony – obywateli, przedsiębiorców, związki zawodowe, organizacje społeczne i ekspertów. Dla zapewnienia równego dostępu wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron niezbędne jest wykorzystanie narzędzi cyfrowych i różnorodnych kanałów komunikacji. W rekomendacji podkreślono znaczenie jawności proce-

<sup>3</sup> Tamże, s. 104.

<sup>4</sup> OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris 2012, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

su legislacyjnego. Powinien być transparentny – należy zapewnić obywatelom dostęp do treści projektów ustaw, analiz skutków regulacji, danych uzasadniających potrzebę zmiany przepisów oraz powody podejmowanych decyzji. Konsultacje powinny być zaprojektowane tak, by zapewniały wysoką jakość otrzymywanych informacji i realny wpływ na treść projektów. Wyniki konsultacji oraz odpowiedzi władz na zgłoszone uwagi powinny być publikowane i dostępne publicznie. Oceny skutków regulacji powinny być integralną częścią dialogu społecznego i należy udostępniać je publicznie na etapie opracowywania projektów. Projekty ustaw powinny być formułowane prostym, zrozumiałym językiem, udostępniane w formacie cyfrowym, przeszukiwalnym oraz dostosowanym do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Rządy powinny systematycznie oceniać przebieg i jakość konsultacji oraz wdrażać mechanizmy ich udoskonalania – także poprzez zewnętrzne ewaluacje prowadzone przez niezależnych ekspertów lub instytucje kontrolne. Wdrożenie powyższych rekomendacji jest oceniane w ramach raportów *OECD Regulatory Policy Outlook*, które były publikowane w latach 2015<sup>5</sup>, 2018<sup>6</sup> i 2021<sup>7</sup>.

W raporcie opublikowanym w 2021 r. Polska wypada relatywnie dobrze w zakresie ram regulacyjnych dotyczących projektów rządowych. Odnotowano wprowadzone w 2019 r. zmiany w Regulaminie Prac Rady Ministrów (projekty mogą być odsyłane do ministerstw, jeśli nie przeprowadzono wymaganych konsultacji publicznych lub nie przedstawiono raportu z konsultacji), wzmocnienie obowiązków związanych z oceną wpływu regulacji na MŚP (w ramach ustawy Prawo przedsiębiorców) oraz utworzenie Centrum Analiz Strategicznych (CAS) – organu rządowego zajmującego się analizami oceny skutków regulacji oraz doradztwem dla premiera. Wskazano, że projekty poselskie są wyłączone z wymagań konsultacji. „Wymogi dotyczące polityki regulacyjnej wobec władzy wykonawczej, w tym konsultacje publiczne, nie mają zastosowania do ustaw inicjowanych przez parlament, które w latach 2017–2020 stanowiły średnio 21% wszystkich uchwalonych ustaw”<sup>8</sup>.

Na kwiecień 2025 r. zaplanowano czwarte wydanie raportu *OECD<sup>9</sup> Regulatory Policy Outlook*, który ma zawierać pogłębioną analizę jakości polityki regulacyjnej w krajach OECD, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych z tworzeniem prawa.

---

<sup>5</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris 2015, <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

<sup>6</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

<sup>7</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris 2021, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

<sup>8</sup> Tamże, s. 274.

<sup>9</sup> Z uwagi na publikację raportu po terminie przeznaczonym na przygotowanie niniejszego tekstu, nie uwzględniono w niniejszym opracowaniu pochodzących z niego rekomendacji. Więcej informacji na temat raportu można znaleźć na stronie: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025\\_56b60e39-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html).

Publikacja podsumowuje wysiłki podejmowane w ostatniej dekadzie na rzecz wdrożenia Rekomendacji OECD dotyczącej polityki regulacyjnej i zarządzania z 2012 r., identyfikując obszary wymagające dalszych działań.

### **Rekomendacja Rady OECD w sprawie otwartego rządu (2017)**

Rekomendacja Rady OECD z 14 grudnia 2017 r.<sup>10</sup> promuje wdrażanie zasad otwartego rządu, takich jak jawność, uczciwość, rozliczalność władz i udział interesariuszy jako fundamentów demokracji i zrównoważonego rozwoju. Podkreśla znaczenie tych zasad dla wzmacniania zaufania społecznego, przeciwdziałania korupcji oraz skutecznego projektowania i wdrażania polityk publicznych.

Rekomendacja definiuje otwarty rząd jako kulturę zarządzania opartą na współpracy z obywatelami i różnymi grupami interesu, obejmującą wszystkie etapy cyklu polityki publicznej – od identyfikacji problemu po ewaluację efektów. Wskazuje również kierunek rozwoju w stronę otwartego państwa, w którym współpracują ze sobą różne gałęzie władzy i poziomy administracji. Rekomendacja OECD traktuje konsultacje społeczne jako kluczowy mechanizm demokratycznego zarządzania i integralny element strategii otwartego rządu. Kładzie nacisk nie tylko na formalny obowiązek prowadzenia konsultacji, ale przede wszystkim na ich jakość, dostępność, przejrzystość i realny wpływ na proces legislacyjny i wdrażanie polityk publicznych. OECD wyróżnia trzy poziomy udziału interesariuszy w cyklu polityki publicznej i świadczeniu usług:

- Informowanie – jednostronne przekazywanie informacji przez rząd (np. publikacje, ogłoszenia).
- Konsultacje – dwustronna komunikacja, gdzie obywatele mogą wyrazić opinie, a rząd ma obowiązek przedstawić informację zwrotną.
- Zaangażowanie – pełne włączenie interesariuszy we wszystkie fazy cyklu polityki (od projektowania po ewaluację) z zapewnieniem zasobów (danych, narzędzi cyfrowych itp.).

Rekomendacja zobowiązuje państwa do zapewnienia równych i sprawiedliwych możliwości udziału w konsultacjach. Udział powinien być możliwy na każdym etapie cyklu politycznego legislacji. Procesy muszą być niskokosztowe, dostępne czasowo i językowo. Szczególną uwagę należy poświęcić grupom wykluczonym, niedoreprezentowanym i narażonym na marginalizację. Państwa są zachęcane do stosowania innowacyjnych narzędzi służących angażowaniu obywateli, takich jak otwarte dane rządowe (*open data*), platformy cyfrowe do współtworzenia rozwiązań (*co-creation*) czy mechanizmów crowdsourcingu. Ponadto rządy powinny informować o wpływie konsultacji na

---

<sup>10</sup> OECD, *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438, 14 grudnia 2017 r., <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

ostateczne decyzje, a dane publikować w formacie otwartym i łatwym do ponownego wykorzystania.

W sprawozdaniu z wdrażania Rekomendacji OECD w sprawie otwartego rządu z 2023 r.<sup>11</sup> wskazano na coraz ważniejszą rolę portali partycypacyjnych, czyli stron internetowych, na których instytucje publiczne publikują informacje o konsultacjach. Na takim portalu mogą się znajdować wszystkie informacje dotyczące udziału w konsultacjach czy innym zaangażowaniu obywateli (np. informacje o wystąpieniach publicznych) w ramach całej administracji na poziomie rządowym. Wskazano, że portale ogólnokrajowe mają tę zaletę, że stanowią swego rodzaju „jedno okienko” umożliwiające obywatelom zapoznanie się z przeszłymi, bieżącymi i planowanymi konsultacjami. Z drugiej strony, portale przypisane do konkretnych instytucji lub polityk łatwiej dostosować do specyfiki danego procesu partycypacyjnego. Z danych uzyskanych od przebadanych państw wynika, że 31 na 35 państw (88,6%) posiada ogólnokrajowe portale partycypacyjne wykorzystywane przez wszystkie ministerstwa szczebla centralnego. 17 państw (48,6%) korzysta z kilku takich portali, a 14 (40%) z jednego portalu ogólnokrajowego. Dodatkowo 9 państw (25,7%) posiada co najmniej jeden portal przypisany do konkretnej instytucji (zazwyczaj jako uzupełnienie portalu rządowego). Inne typy portali – najczęściej dedykowane konkretnym dokumentom polityki, np. planom działań w ramach Partnerstwa Otwartego Rządu – funkcjonują w 8 państwach (22,9%). Z przeprowadzonego badania wynika, że najczęstsze zastosowanie portali partycypacyjnych sprowadza się do informowania o wcześniejszych konsultacjach (70,7%) i prowadzenia bieżących konsultacji i działań angażujących online (69,5%). Rzadziej wykorzystywane są one do informowania obywateli o ich prawach do udziału w procesach decyzyjnych (39%), przekazywania informacji zwrotnej o tym, jak wykorzystano ich uwagi (32,9%), przekierowania do portali partycypacyjnych konkretnych instytucji (22%)<sup>12</sup>.

W tej samej rekomendacji zdefiniowano pojęcie „alfabetyzmu otwartego rządu” (*open government literacy*), przez które rozumie się „połączenie świadomości, wiedzy i umiejętności, które są niezbędne dla urzędników publicznych i interesariuszy do skutecznego zaangażowania się w strategię i inicjatywy otwartego rządu”.

Jest to ważne pojęcie z uwagi na zaangażowanie jak największej liczby osób i organizacji w kwestie konsultacji. Według OECD świadomi obywatele chętniej angażują się w procesy decyzyjne, a urzędnicy skuteczniej odpowiadają na potrzeby społeczne. Dlatego OECD rekomenduje szkolenia i programy edukacyjne dla urzędników oraz społeczeństwa z zakresu: prawa do informacji, partycypacji publicznej, korzystania z otwartych danych czy narzędzi cyfrowych służących partycypacji.

---

<sup>11</sup> OECD, *Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Open Government*, dokument C(2023)113, 2023, [https://one.oecd.org/document/C\(2023\)113/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2023)113/en/pdf).

<sup>12</sup> Tamże, s. 63.

## Cele Zrównoważonego Rozwoju (Agenda 2030, Cel 16)

Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) to globalna agenda przyjęta przez ONZ w 2015 r., znana jako Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju. Wśród 17 celów znajduje się *Cel 16: Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje*, który promuje m.in. rządy prawa, dostęp do sprawiedliwości, przejrzystość i odpowiedzialność instytucji publicznych. Konsultacje publiczne są bezpośrednio powiązane z Celem Zrównoważonego Rozwoju nr 16 (SDG 16), a w szczególności z jego celem 16.7, który brzmi „Zapewnić elastyczny, inkluzywny, partycypacyjny i reprezentacyjny proces podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach”<sup>13</sup>. Konsultacje publiczne są jednym z głównych narzędzi realizacji tego celu – umożliwiają włączenie interesariuszy i zwiększenie reprezentatywności oraz przejrzystości w stanowieniu prawa i polityk publicznych. Do pomiaru tego celu zdefiniowano wskaźniki, w tym wskaźnik 16.7.2 – Odsetek populacji uważający, że podejmowanie decyzji jest inkluzywne i partycypacyjne (na poziomie lokalnym i krajowym). Wskaźnik opiera się na dwóch pytaniach ankietowych<sup>14</sup>:

- W jakim stopniu system polityczny w [kraju] pozwala, takim osobom jak Ty, mieć wpływ na działania rządu?
- W jakim stopniu system polityczny w [kraju] pozwala, takim osobom jak Ty, wpływać na politykę?

Obecnie brak jest dostępnych danych dotyczących realizacji wskaźnika SDG 16.7.2 w Polsce. Główny Urząd Statystyczny (GUS) nie opublikował jeszcze wartości dla tego wskaźnika na swojej platformie monitorującej Cele Zrównoważonego Rozwoju<sup>15</sup>.

W ramach realizacji Celu Zrównoważonego Rozwoju 16.7 ONZ podkreśla konieczność zapewnienia inkluzywności i reprezentatywności w procesach decyzyjnych. Konsultacje publiczne powinny obejmować różnorodne grupy społeczne, w tym kobiety, młodzież, osoby z niepełnosprawnościami oraz mniejszości narodowe i etniczne. Wskazania te znajdują potwierdzenie m.in. w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (2006)<sup>16</sup> czy Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 2250 (2015)<sup>17</sup>.

ONZ rekomenduje państwom tworzenie trwałych, dostępnych i przejrzystych mechanizmów partycypacyjnych, traktując konsultacje jako stały element procesu

<sup>13</sup> ONZ Polska, *Cel 16: Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje*, <https://www.un.org.pl/cel16>.

<sup>14</sup> United Nations Statistics Division, *Metadata for Indicator 16.7.2: Proportion of population who believe decision-making is inclusive and responsive*, <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-07-02.pdf>.

<sup>15</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźnik 16.7.2 – Proporcja populacji uważającej, że podejmowanie decyzji jest inkluzywne i responsywne*, [https://sdg.gov.pl/statistics\\_glob/16-7-2/](https://sdg.gov.pl/statistics_glob/16-7-2/).

<sup>16</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, przyjęta dnia 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

<sup>17</sup> Rada Bezpieczeństwa ONZ, *Rezolucja 2250 (2015) w sprawie młodzieży, pokoju i bezpieczeństwa*, [https://undocs.org/S/RES/2250\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2250(2015)).



legislacyjnego i politycznego. Istotne jest także zapewnienie odpowiedniego czasu trwania konsultacji oraz ich dostępności językowej i cyfrowej. Ważnym elementem wspierania partycypacji jest edukacja obywatelska – wzmacnianie świadomości społecznej na temat prawa do udziału w konsultacjach oraz promowanie tzw. alfabetyzmu otwartego rządu. ONZ zaleca również wdrażanie systemów monitorowania i oceny jakości konsultacji, w tym wykorzystywanie wskaźnika 16.7.2 oraz prowadzenie badań opinii publicznej dotyczących inkluzyjności i responsywności procesów decyzyjnych. Szczegółowe zalecenia dotyczące konsultacji publicznych znalazły się w dokumencie z rekomendacjami Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju<sup>18</sup>, gdzie wskazuje się korzyści z instytucjonalizacji konsultacji publicznych, zwiększania przejrzystości i dostępności informacji – w tym zapewnienia obywatelom czytelnego, terminowego i łatwego dostępu do informacji potrzebnych do świadomego udziału w konsultacjach. Szczególny nacisk położono na dostosowanie komunikacji do potrzeb grup marginalizowanych. Podkreśla się także rolę prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych (np. kampanii społecznych) podnoszących świadomość obywateli na temat ich praw i możliwości wpływu na decyzje publiczne. W kontekście prowadzenia konsultacji ważne jest wprowadzanie mechanizmów otrzymywania informacji zwrotnej – systemu, w którym zgłaszane przez obywateli opinie są rejestrowane, analizowane i uwzględniane, a ich wpływ na proces decyzyjny jest komunikowany publicznie. Dzięki temu zwiększa się zaufanie do instytucji i chęć do dalszego zaangażowania<sup>19</sup>.

### Partnerstwo Otwartego Rządu (Open Government Partnership)

Partnerstwo Otwartego Rządu (*Open Government Partnership*, OGP) zainicjowano w 2011 r. jako międzynarodową inicjatywę na rzecz przejrzystości i angażowania obywateli. Pomimo spełniania wyznaczonych kryteriów przystąpienia do partnerstwa przez Polskę, kolejne rządy od 2011 r. nie zdecydowały się na ten krok. Choć OGP nie ustanawia formalnych „standardów”, jak organizacje międzyrządowe, to poprzez *Deklarację Otwartego Rządu* (2011) i liczne raporty promuje zasady otwartości także w procesie legislacyjnym. W 2012 r. Powstała *Deklaracja w sprawie otwartości parlamentu*<sup>20</sup> – międzynarodowy dokument opracowany w ramach inicjatywy *Open Government Partnership* (OGP), zawierający zestaw 44 postulatów dotyczących przejrzystości, dostępności

<sup>18</sup> UNDP, *Policy Brief: Monitoring SDG Indicator 16.7.2 – Ensuring Inclusive and Responsive Decision-Making*, 2022, [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Final%20Policy%20Brief%2016%207%202\\_o\\_o.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Final%20Policy%20Brief%2016%207%202_o_o.pdf).

<sup>19</sup> UNDP, *Policy Brief: Monitoring SDG Indicator 16.7.2 – Ensuring Inclusive and Responsive Decision-Making*, 2022, [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Final%20Policy%20Brief%2016%207%202\\_o\\_o.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Final%20Policy%20Brief%2016%207%202_o_o.pdf).

<sup>20</sup> Deklaracja w sprawie otwartości parlamentu, *Declaration on Parliamentary Openness*, OpeningParliament.org, <https://openingparliament.org/static/pdfs/polish.pdf>.

informacji i partycypacji obywatelskiej w działalności parlamentów. Dokument formułuje szereg ważnych zasad i rekomendacji. Parlamente powinny aktywnie angażować obywateli i organizacje społeczne w procesy legislacyjne, zapewniając równy dostęp niezależnie od płci, wieku, statusu społecznego, przynależności etnicznej czy niepełności. Dokument wzywa parlamente do stosowania różnorodnych mechanizmów konsultacji, m.in. takich jak wysłuchania publiczne czy zbieranie opinii online.

Partnerstwo na rzecz Otwartego Rządu działa poprzez dwuletnie plany działań (*action plans*), które państwa członkowskie opracowują wspólnie z organizacjami społecznymi. Plany te zawierają konkretne zobowiązania mające na celu zwiększenie przejrzystości, partycypacji obywatelskiej, odpowiedzialności władz oraz wykorzystania technologii w życiu publicznym. Proces ich tworzenia odbywa się w sposób partycypacyjny, najczęściej w ramach formalnych struktur dialogu wielostronnego.

Zobowiązania mogą dotyczyć m.in. otwartych danych, dostępu do informacji, przeciwdziałania korupcji, otwartych finansów publicznych czy usprawniania usług cyfrowych. Muszą być ambitne, mierzalne i możliwe do wdrożenia w ciągu dwóch lat.

Po przyjęciu planu działania następuje jego wdrożenie oraz monitoring zarówno przez społeczeństwo obywatelskie, jak i niezależny mechanizm raportujący OGP (IRM). IRM ocenia jakość procesu współtworzenia planu, stopień realizacji zobowiązań oraz ich wpływ na otwartość władzy. Wnioski z wdrażania danego planu są podstawą do opracowania kolejnego cyklu działań, co umożliwia państwu stopniowe pogłębianie reform. Tego typu mechanizm jest ciekawym przykładem współpracy pomiędzy społeczeństwem a władzą w celu rozwijania usług cyfrowych.

### Przykładowe rozwiązania z innych krajów

Analizując wprowadzony w ubiegłym roku system konsultacji projektów poselskich w Sejmie, warto przyrzeć się praktykom i rozwiązaniom stosowanym w innych krajach.

#### Platforma e-Democracia w Brazylii

Platforma e-Democracia, uruchomiona w 2009 r. przez brazylijską Izbę Deputowanych, to jedno z najbardziej rozwiniętych narzędzi cyfrowych służących konsultacjom publicznym w procesie legislacyjnym. Jej głównym celem jest wzmocnienie demokracji poprzez łączenie tradycyjnych mechanizmów parlamentarnych z nowoczesnymi formami partycypacji obywatelskiej. e-Democracia opiera się na założeniu, że uczestnictwo obywateli prowadzi do tworzenia lepszego prawa i zwiększa zaufanie społeczne do instytucji.

Platforma umożliwia obywatelom dostęp do treści projektów ustaw, śledzenie ich ścieżki legislacyjnej oraz czynny udział w konsultacjach. Każdy może się zarejestrować i komentować projekty ustaw, brać udział w dyskusjach, proponować poprawki czy głosować w ankietach. Co istotne, konsultacje są prowadzone również w odniesieniu do

projektów poselskich, co czyni Brazylię jednym z nielicznych państw umożliwiających tak szeroki zakres e-partycypacji<sup>21</sup>.

Kluczowymi narzędziami partycypacyjnymi platformy są: fora dyskusyjne, moduł Wikilegis<sup>22</sup> (pozwalający na współtworzenie projektów ustaw), transmisje z wystuchań publicznych z możliwością zadawania pytań online oraz moduł Enquetes<sup>23</sup>, umożliwiający udział w ankietach i sondach legislacyjnych.

Szczególnie innowacyjnym rozwiązaniem jest Wikilegis, który umożliwia komentowanie i edytowanie konkretnych zapisów projektów ustaw przez obywateli. Propozycje są oceniane, grupowane i przekazywane do postów oraz komisji, które mogą je wykorzystać w dalszych pracach. W przypadku projektów poselskich, autorzy mogą wykorzystać narzędzia e-Democracia już na etapie formułowania wstępnych założeń. Wikilegis pozwala użytkownikom zgłaszać alternatywne propozycje przepisów do każdego artykułu ustawy, komentować je i głosować na najbardziej trafne sugestie. Dzięki temu tworzy się otwarte forum redakcyjne, gdzie dochodzi do wymiany poglądów oraz ścierania się różnych opcji legislacyjnych. Każda propozycja może być oceniana przez innych użytkowników – im więcej głosów poparcia, tym większa szansa na uwzględnienie sugestii w finalnym tekście. System umożliwia także śledzenie, które propozycje zostały później wykorzystane przez parlamentarzystów, a sam proces konsultacyjny przewiduje zarówno udział anonimowy, jak i pod imieniem i nazwiskiem.

Każdy projekt posiada dedykowaną stronę, gdzie dostępne są: pełna treść, uzasadnienie, aktualny status oraz zakładka konsultacyjna. Obywatele mogą anonimowo wyrazić swoje poparcie lub sprzeciw, komentować, sugerować poprawki i oceniać wypowiedzi innych użytkowników. Dzięki integracji e-Democracia z oficjalnym systemem parlamentarnym, posłowie i konsultanci legislacyjni otrzymują raporty z konsultacji, które mogą wpływać na treść ustaw.

Co istotne, każda inicjatywa konsultacyjna ma przypisanego opiekuna merytorycznego po stronie parlamentu – zazwyczaj jest to *legislative consultant*, czyli prawnik lub analityk legislacyjny zatrudniony w Izbie Deputowanych. Osoba ta śledzi przebieg konsultacji online, porządkuje zgłoszone propozycje i sporządza raport dla komisji lub autora projektu. Konsultanci pełnią również funkcję „tłumaczy technicznych”, pomagając przełożyć obywatelskie postulaty na język legislacyjny, co zwiększa szanse ich formalnego uwzględnienia.

Zaletą platformy jest także możliwość uczestniczenia w wystąpieniach publicznych online, w czasie których obywatele zadają na żywo pytania ekspertom. Przydatnym

---

<sup>21</sup> Participedia, *e-Democracia: Brazilian Federal Legislature's Online Public Consultation Portal*, <https://participedia.net/case/964>.

<sup>22</sup> Câmara dos Deputados, *Wikilegis – Plataforma de Participação Legislativa*, <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis> – z uwagi na trwające prace na platformie, obecnie moduł nie jest dostępny.

<sup>23</sup> Câmara dos Deputados, *Enquetes – Opine sobre as propostas legislativas em discussão*, <https://www.camara.leg.br/enquetes/>.

narzędziem jest również system ankietowania społeczności, który pozwala badać poparcie dla różnych propozycji legislacyjnych. Portal e-Democracia Izby Deputowanych obecnie przechodzi restrukturyzację w celu aktualizacji systemów oraz zwiększenia możliwości obsługi jednoczesnych dostępuów. Z tego powodu jego usługi są tymczasowo zawieszono<sup>24</sup>.

### Szwajcarska platforma konsultacji publicznych

Szwajcarski system konsultacji publicznych, zorganizowany m.in. za pośrednictwem platformy dostępnej na stronie admin.ch, stanowi jeden z najbardziej rozwiniętych i przejrzystych mechanizmów partycypacji obywatelskiej w Europie. Konsultacje (Vernehmlassungsverfahren) są integralną częścią procesu legislacyjnego na szczeblu federalnym i odbywają się przed formalnym wniesieniem projektu ustawy do parlamentu. Ich celem – zapisanym w art. 147 Konstytucji Federalnej – jest zapewnienie, by najważniejsze akty prawne były merytorycznie uzasadnione, wykonalne i akceptowalne społecznie.

Podstawą prawną konsultacji publicznych jest Federalna Ustawa o Procedurze Konsultacji z 2005 r.<sup>25</sup>, która zobowiązuje administrację federalną oraz komisje parlamentarne do przeprowadzania otwartych konsultacji w przypadku projektów ustaw, zmian konstytucyjnych, ważnych umów międzynarodowych i innych istotnych aktów prawnych. Dokumenty konsultacyjne, obejmujące m.in. projekt aktu, raport uzasadniający oraz listy zaproszonych uczestników, są publikowane w kilku językach urzędowych na centralnej platformie<sup>26</sup>. Dzięki temu każdy obywatel lub organizacja może zapoznać się z treścią projektów i zgłosić własne stanowisko, nawet jeśli nie została formalnie zaproszona do konsultacji<sup>27</sup>.

Szczególnie interesującym aspektem szwajcarskiego modelu jest objęcie procedurą konsultacyjną również projektów inicjowanych przez parlament, a dokładnie – przez komisje parlamentarne. Zgodnie z art. 5 ustawy o konsultacjach, komisje mogą (a w przypadku projektów o ogólnokrajowym znaczeniu – powinny) ogłaszać konsultacje jeszcze przed oficjalnym wniesieniem projektu do Zgromadzenia Federalnego. W tym celu przewodniczący komisji zwraca się do Kancelarii Federalnej o koordynację procesu, który przebiega analogicznie jak w przypadku projektów rządowych. Takie podejście pozwala

---

<sup>24</sup> Câmara dos Deputados, *Portal e-Democracia será reestruturado*, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado>.

<sup>25</sup> Federalna Ustawa z dnia 18 marca 2005 r. o procedurze konsultacji (SR 172.061), Fedlex, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/542/de>.

<sup>26</sup> Pod tym linkiem można sprawdzić trwające konsultacje dla ustaw zgłoszonych przez komisje parlamentarne, <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing#Parl>.

<sup>27</sup> Wyjaśnienia dotyczące procedur konsultacji, Fedlex, <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/explanations-cp>.

na szerszy dialog społeczny także w odniesieniu do projektów tworzonych poza administracją rządową, co istotnie różni Szwajcarię od krajów takich jak Polska.

Dla porównania, w Polsce konsultacje są obowiązkowe wyłącznie dla projektów rządowych (zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów), natomiast projekty poselskie często trafiają do Sejmu bez uprzedniego upublicznienia lub konsultacji. Szwajcarski model pokazuje, że również inicjatywy ustawodawcze pochodzące z parlamentu mogą – i powinny – przejść przez etap konsultacji społecznych, szczególnie jeśli dotyczą zagadnień systemowych lub kontrowersyjnych.

Konsultacje trwają w Szwajcarii standardowo minimum trzy miesiące, ale mogą być wydłużone, jeśli obejmują okresy wakacyjne lub świąteczne. Wszystkie otrzymane opinie są analizowane i publikowane, a ich wpływ na ostateczny kształt projektu znajduje odzwierciedlenie w oficjalnych raportach i uzasadnieniach. Przykładowo, jeśli większość kantonów lub kluczowych organizacji krytycznie odniesie się do danej propozycji, projektodawcy często decydują się na jego modyfikację lub wycofanie. Szerokie konsultacje zwiększają więc nie tylko transparentność, ale także polityczną trwałość stanowionego prawa.

Podsumowując, szwajcarska platforma konsultacji publicznych umożliwia realny wpływ obywateli i organizacji na proces legislacyjny – także w odniesieniu do projektów parlamentarnych. Jasne zasady, szeroki dostęp do dokumentów, możliwość udziału bez zaproszenia oraz obowiązek publikacji wyników czynią z tego systemu wzorcowe narzędzie demokratycznego dialogu.

## Ocena systemu konsultacji społecznych w Sejmie

### Wcześniejsze zastrzeżenia do poselskiej ścieżki legislacyjnej

W poprzedniej kadencji Sejmu projekty ustaw nie podlegały obowiązkowym konsultacjom społecznym ani ocenie skutków regulacji (OSR). Była to istotna różnica w stosunku do projektów rządowych, które zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów musiały zawierać OSR i przechodzić konsultacje międzyresortowe oraz publiczne. „Ścieżka poselska” umożliwiała pominięcie tych wymogów. Składając projekt jako poselski, wnioskodawcy unikali obowiązku przygotowania OSR, zasięgania opinii partnerów społecznych i prowadzenia otwartych konsultacji. Obywatelskie Forum Legislacji obliczyło, że podczas IX kadencji Sejmu (2019–2023) więcej niż połowa ustaw, uchwalonych na podstawie projektów złożonych przez posłów PiS, była przygotowana lub przynajmniej wspomagana przez pracowników ministerstw<sup>28</sup>. Kontrowersyjną praktyką stało się również uchwalanie ustaw w ekspresowym trybie, czasem w ciągu kilkadziesiąt minut lub

<sup>28</sup> G. Kopińska, *Jak naprawić Sejm*, Fundacja im. Stefana Batorego, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/12/G.Kopinska\\_Jak.naprawic.Sejm\\_.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/12/G.Kopinska_Jak.naprawic.Sejm_.pdf).

kilku godzin. Przykładem może tu być ustawa w sprawie wyborów korespondencyjnych z 2020 r., którą Sejm uchwalił w zaledwie 113 minut<sup>29</sup>.

O tym, że poselskie projekty ustaw są wykorzystywane do ominięcia etapu konsultacji społecznych, alarmował Rzecznik Praw Obywatelskich w 2022 r. „Wciąż w zakresie stanowienia prawa utrzymuje się praktyka polegająca na tym, że do Sejmu są kierowane w ramach inicjatywy poselskiej niewrażliwe z punktu widzenia ochrony praw jednostki projekty ustaw, chociaż zostały one przygotowane przez administrację rządową. Praktyka ta pozwala na uniknięcie konsultacji projektów ustaw, co prowadzi do zerwania dialogu społecznego w toku procesu stanowienia prawa”<sup>30</sup>.

W *Raportach o praworządności* (wydawanych corocznie od 2020 r.) część dotycząca „systemu hamulców i równowagi” obejmuje ocenę procesu legislacyjnego. W raporcie dotyczącym 2022 r. odnotowano utrzymujące się praktyki przyjmowania ustaw w trybie pilnym z ograniczonymi konsultacjami. Komisja Europejska (KE) stwierdziła, że brak pełnych konsultacji publicznych i pospieszne tempo prac parlamentu rodzą obawy o jakość procesu legislacyjnego w Polsce. Wskazano też zjawisko omijania konsultacji rządowych poprzez zgłaszanie projektów jako inicjatyw poselskich – co formalnie zwalnia z obowiązku konsultacji międzyresortowych i publicznych. Podkreślono, że tego typu praktyka właściwie uniemożliwia zainteresowanym stronom przedstawienie opinii na temat projektu ustawy i często odsuwa możliwość zajęcia stanowiska do czasu przekazania ustawy do Senatu, co przekłada się również na jakość ustawodawstwa<sup>31</sup>. W raporcie z 2023 r. KE zaleciła, by zapewnić odpowiedni czas na konsultacje i ocenę skutków dla wszystkich projektów ustaw oraz włączyć społeczeństwo obywatelskie w proces legislacyjny na wcześniejszym etapie<sup>32</sup>.

Konieczność zmian w Regulaminie Sejmu, ale też Senatu i rządowym procesie legislacyjnym została wskazana jako jeden z kamieni milowych w Krajowym Planie Odbudowy i (KPO) w 2022 r.<sup>33</sup> Celem reformy, wskazanym w kamieniu milowym, było „przy-

<sup>29</sup> K. Izdebski, M. Waszak, A. Smolennik, *Polski bezład legislacyjny. Raport z monitoringu procesu legislacyjnego w Sejmie RP w IX kadencji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, s. 18, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny\\_XV.Raport.OFL\\_.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny_XV.Raport.OFL_.pdf).

<sup>30</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2021*, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Informacja%20RPO\\_wersja%20elektroniczna.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Informacja%20RPO_wersja%20elektroniczna.pdf). Biuletyn Informacji Publicznej RPO+8, s. 12.

<sup>31</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce*, Luksemburg 2022, SWD(2022) 521 final, s. 27–28, [https://commission.europa.eu/document/download/63737a4d-af4c-4294-a5db-f7bb9e1d906e\\_pl?filename=49\\_1\\_194008\\_coun\\_chap\\_poland\\_pl.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/63737a4d-af4c-4294-a5db-f7bb9e1d906e_pl?filename=49_1_194008_coun_chap_poland_pl.pdf).

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce*, SWD(2022) 521 final, s. 32, [https://commission.europa.eu/document/download/63737a4d-af4c-4294-a5db-f7bb9e1d906e\\_pl?filename=49\\_1\\_194008\\_coun\\_chap\\_poland\\_pl.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/63737a4d-af4c-4294-a5db-f7bb9e1d906e_pl?filename=49_1_194008_coun_chap_poland_pl.pdf).

<sup>33</sup> Załącznik do decyzji wykonawczej Rady UE, Komisja Europejska, COM(2022) 268 final, [https://www.kpo.gov.pl/media/109330/PL\\_zalacznik.pdf](https://www.kpo.gov.pl/media/109330/PL_zalacznik.pdf).

jęcie zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, którą to zmianą wprowadza się obowiązkową ocenę skutków i konsultacje publiczne w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów. Reforma obejmie również ograniczenie stosowania przyspieszonych procedur do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków. Realizacja reformy zostanie zakończona do dnia 30 września 2022 r.”<sup>34</sup> Ostatecznie zmiany nie zostały zaimplementowane w trakcie IX kadencji Sejmu, a dopiero w lipcu 2024 r. poprzez przyjęcie zmian Regulaminu Sejmu.

### Legislacja poselska w liczbach

Według statystyk dostępnych na stronie Sejmu<sup>35</sup> w latach 2019–2023 (IX kadencja Sejmu) odnotowano bardzo dużą aktywność legislacyjną. Łącznie uchwalono 670 ustaw. Postowie IX kadencji w ramach poselskiej ścieżki legislacyjnej wnieśli 308 projektów ustaw, z czego Sejm uchwalił 137 ustaw – skuteczność legislacyjna tej ścieżki postępowania wynosi więc niespełna 45%. Dla porównania Rada Ministrów przedłożyła 537 projektów ustaw, z których uchwalono aż 518. Dla rządów poprzedniej kadencji skuteczność legislacyjna to ponad 96%. Senat RP wniósł 71 projektów ustaw, lecz uchwalonych zostało tylko 14 ustaw z tej puli. Inicjatywa obywatelska przyniosła 10 projektów ustaw – żaden z nich nie zakończył się uchwaleniem ustawy – natomiast Prezydent RP przedstawił 7 projektów, z czego uchwalono 1 ustawę. Projekty poselskie okazały się mniej efektywne niż rządowe (uchwalono 137 z 308 wobec 518 z 537), ale skuteczniejsze niż senackie (14 z 71) oraz obywatelskie (0 z 10). W obecnej X kadencji Sejmu zgłoszono łącznie 343 projekty ustaw, z czego najwięcej pochodziło od Rady Ministrów (157) i grupy posłów (150) (stan na początek kwietnia 2025 r.). Spośród nich uchwalono łącznie 150 ustaw, przy czym dominującą skutecznością legislacyjną wykazał się rząd – aż 79% jego projektów zakończyło się publikacją ustawy (uchwalono 124 ustawy). Dla porównania, skuteczność projektów poselskich wyniosła jedynie około 13% (uchwalono 19 ustaw)<sup>36</sup>. W przypadku projektów ustaw wniesionych przez komisje sejmowe oraz obywateli skuteczność wynosi około 14% (spośród 14 zgłoszonych projektów w każdej z tych kategorii uchwalono 2 ustawy). Projekty prezydenckie osiągnęły skuteczność na poziomie 50% (uchwalono 2 z 4), natomiast projekty senackie – 25% (uchwalono 1 z 4). Widzimy więc, że w tej kadencji poselskie projekty ustaw uchwalane są rzadziej niż wcześniej. Jedną z przyczyn jest z pewnością wydłużenie procesu poprzez dodanie etapu konsultacji.

Dziennikarze „Rzeczpospolitej” policzyli, że ciągu pierwszych pięciu miesięcy funkcjonowania nowego systemu (listopad 2024–marzec 2025) zakończono konsultacje

<sup>34</sup> [https://www.kpo.gov.pl/media/109330/PL\\_zalacznik.pdf](https://www.kpo.gov.pl/media/109330/PL_zalacznik.pdf).

<sup>35</sup> Kancelaria Sejmu, *Projekty ustaw wniesione do Sejmu RP IX kadencji*, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/projekty\\_ustaw](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/projekty_ustaw).

<sup>36</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Projekty ustaw – X kadencja*, [https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/projekty\\_ustaw](https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/projekty_ustaw).

społeczne 48 poselskich projektów ustaw (kolejnych 14 nadal trwało na początku kwietnia 2025). Łącznie obywatele złożyli ponad 26,5 tys. opinii do tych projektów – średnio ok. 548 opinii na projekt<sup>37</sup>. Zaangażowanie obywateli było jednak bardzo zróżnicowane: niektóre projekty przyciągnęły tylko kilkadziesiąt uwag, podczas gdy trzy najgłośniejsze inicjatywy zebrały po kilka tysięcy opinii każdy.

Poniższa tabela przedstawia poselskie projekty ustaw poddane e-konsultacjom w X kadencji Sejmu, które cieszyły się największym zainteresowaniem (mierzoną liczbą zgłoszonych opinii), wraz z informacją o ich tematyce, liczbie otrzymanych opinii, dacie zakończenia konsultacji oraz obecnym statusie legislacyjnym.

Projekt ustawy (druk sejmowy)	Tematyka	Liczba opinii	Koniec konsultacji	Status legislacyjny (7 kwietnia 2025)
Poselska nowelizacja ustawy o broni i amunicji (druk nr 867)	Obowiązkowe okresowe badania lekarskie i psychologiczne dla posiadaczy broni myśliwskiej (myśliwych) w odstępach 5 lat (co 2 lata po 70. roku życia)	8298	grudzień 2024	Odrzucony w I czytaniu – Sejm nie uchwalił ustawy (głosowanie 9 I 2025) <sup>38</sup>
Poselska ustawa o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym (druk nr 1141)	Kompleksowe uregulowanie zawodu psychoterapeuty – wprowadzenie wymogów kwalifikacyjnych, utworzenie samorządu zawodowego psychoterapeutów i nadanie mu uprawnień dyscyplinarnych itp.	7575	marzec 2025	wpłynęło uzasadnienie od wnioskodawców (25 III 2025), brak numeru druku sejmowego <sup>39</sup>
Poselska ustawa „o jawności cen mieszkań” – nowelizacja ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego (druk nr 1112)	Wprowadzenie obowiązku publikowania przez deweloperów cen ofertowych sprzedawanych mieszkań (oraz dodatkowych opłat) na swoich stronach internetowych – dla zwiększenia przejrzystości rynku mieszkaniowego.	6201	marzec 2025	Skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu <sup>40</sup>

Jak widać, najbardziej popularny podczas konsultacji projekt został odrzucony przez Sejm, pozostałe są dopiero na początku ścieżki legislacyjnej. Po przeprowadzonych

<sup>37</sup> M. Mikowski, *Obywatelskie e-konsultacje ustaw się sprawdziły? Znamy dane*, „Rzeczpospolita”, 3 kwietnia 2025, <https://www.rp.pl/prawo-w-polsce/art42058041-obywatelskie-e-konsultacje-ustaw-sie-sprawdzily-znamy-dane>.

<sup>38</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Przebieg procesu legislacyjnego druku nr 867*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=867>.

<sup>39</sup> Projekt posiada numer RPW/5317/2025.

<sup>40</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Przebieg procesu legislacyjnego druku nr 1112*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1112>.



konsultacjach na stronach Sejmu publikowane są raporty – raport statystyczny, raport zawierający ogólne uwagi do projektu, raport szczegółowy zawierający uwagi do poszczególnych artykułów proponowanej ustawy, oraz propozycje zmian zgłoszone przez uczestników konsultacji do konkretnych artykułów projektów ustaw.

## Wnioski i rekomendacje

Analizując wprowadzony w ubiegłym roku system konsultacji projektów poselskich, należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

1. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie formularza związanego z oceną skutków regulacji w projektach poselskich. Ułatwia to zrozumienie celowości proponowanych zmian legislacyjnych i analizę przygotowanych przez posłów projektów.

2. Jeżeli chodzi o treść proponowanych ustaw czy uzasadnienia, cała zawartość pliku to zeskanowany obraz, który nie zawiera warstwy tekstowej. Oznacza to, że nie można zaznaczyć, skopiować ani przeszukać tekstu. By taki dokument mógł być dostępny dla osób z niepełnosprawnościami, wymaga on użycia oprogramowania do OCR (optycznego rozpoznawania znaków). Bez tego czytniki ekranu nie są w stanie odczytać treści dokumentu, co sprawia, że taki dokument jest całkowicie niedostępny cyfrowo dla osób niewidomych. Warto rozważyć, by w ramach konsultacji obok skanu dokumentów złożonych przez posłów publikować elektroniczną wersję dokumentów, która będzie spełniać wymogi WCAG 2.1. oraz informacji o przygotowanej legislacji w języku niespecjalistycznym. Dostępność cyfrowa konsultowanych projektów to jeden z podstawowych standardów międzynarodowych. O problemach z dostępnością może też świadczyć fakt, że w czasie przeglądania uwag złożonych w konsultacjach na potrzeby niniejszego opracowania natrafiono na komentarze odnoszące się do innego projektu ustawy niż konsultowany, co wskazuje na problem w korzystaniu z interfejsu użytkownika (znalezieniu linku do właściwej ankiety w trakcie konsultacji)<sup>41</sup>.

3. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie formularza konsultacji, do którego wpisujemy oddzielne uwagi przy każdej jednostce redakcyjnej projektu ustawy. Jest to wygodniejsze rozwiązanie niż przygotowanie oddzielnej opinii, jak w przypadku konsultacji prowadzonych przez RCL. Taka forma powinna ułatwić pracę osobie analizującej uwagi. Brakuje natomiast informacji zwrotnej – ogólnego lub szczegółowego odniesienia się do uwag osób biorących udział w konsultacjach. W przypadku projektów, które zostały skierowane do I czytania na posiedzeniu Sejmu, nie pojawiły się żadne dodatkowe raporty czy podsumowania, które syntezywałyby uwagi zgłoszone w konsultacjach. Nie wiadomo, co konsultacje wniosły, jaka dzięki nim pojawiła się zmiana w procedowanym

<sup>41</sup> Por. [https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE\\_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/8484/2025&Typ=PYT6](https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_KOMENTARZE&NrProjektu=RPW/8484/2025&Typ=PYT6).

projekcie. Warto podkreślić, że informacja zwrotna jest ważnym elementem omówionych w opracowaniu standardów międzynarodowych.

4. Przyglądając się systemowi brazylijskiemu, należy rozważyć podzielenie formularza konsultacji, tak by pytania ankietowe znajdujące się na początku formularza konsultacyjnego stanowiły osobny moduł. W ramach platformy e-Democracia w Brazylii obywatele mogą nie tylko zgłaszać komentarze i propozycje zmian do projektów ustaw, ale również brać udział w ankietach legislacyjnych (moduł Enquetes). Tego typu narzędzie umożliwi szybkie zebranie danych ilościowych dotyczących ogólnego poparcia albo sprzeciwu wobec projektu ustawy lub jego poszczególnych elementów. Odrębność tej części – zarówno funkcjonalna, jak i wizualna – pozwala na lepsze oddzielenie głosów opiniotwórczych (komentarzy merytorycznych) od głosów wyrażających ogólną ocenę lub postawę wobec danego rozwiązania.

5. Należy rozważyć wydłużenie konsultacji w przypadku projektów, dla których termin konsultacji pokrywa się z okresami świątecznymi lub wakacyjnymi, tak by wszystkie zainteresowane strony mogły wziąć udział w takim procesie. Tutaj dobrym przykładem mogą być rozwiązania szwajcarskie, które zakładają minimum trzymiesięczne konsultacje.

6. Aby konsultacje publiczne w Sejmie były skuteczne, konieczne jest rozwijanie alfabetyzmu otwartego rządu (*open government literacy*) wśród obywateli, posłów i pracowników Sejmu. Obywatele powinni mieć dostęp do edukacji i narzędzi ułatwiających udział w konsultacjach, a urzędnicy być szkoleni w prowadzeniu otwartych i inkluzywnych procesów. Z kolei posłowie powinni wiedzieć, jak wykorzystać informacje od obywateli na potrzeby tworzenia prawa. Podniesienie kompetencji w tym zakresie zwiększy jakość partycypacji, wpłynie na powstawanie lepszych rozwiązań i wzmocni zaufanie do instytucji. Należy także rozważyć przygotowanie kampanii społecznych promujących uczestnictwo w konsultacjach, skierowanych do grup niedoreprezentowanych. Celem takich kampanii byłoby nie tylko informowanie, jak można wziąć udział w konsultacjach, ale też pokazanie, jaki wpływ na proces legislacyjny mogą mieć obywatelskie głosy.

## Notka o autorach

**Ewa Stoktuska** – socjolożka, badaczka społeczna i trenerka. Specjalizuje się w tematyce partycypacji obywatelskiej, równego traktowania oraz włączania perspektywy praw człowieka do polityk publicznych. Pracuje w Zespole Partycypacji Obywatelskiej w Fundacji Stocznia, gdzie pełni też funkcję dyrektorki ds. rozwoju instytucjonalnego Fundacji.

**Fundacja Stocznia** – utworzona w 2009 r. organizacja pozarządowa (wcześniej działająca pod nazwą Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”), której działania koncentrują się wokół trzech kluczowych zagadnień: partycypacji obywatelskiej, badań i doradztwa oraz innowacji społecznych. Realizuje projekty związane z tymi obszarami tematycznymi, prowadzi własne przedsięwzięcia badawcze i organizuje wydarzenia sieciujące środowiska osób związanych z partycypacją obywatelską (Fora Praktyków Partycypacji) i innowacjami społecznymi (WymiaNNy). W ramach Zespołu Partycypacji Obywatelskiej osoby związane z Fundacją planują i realizują różnego typu procesy partycypacyjne, w tym zwłaszcza konsultacje społeczne we współpracy z administracją publiczną różnych szczebli, prowadzą działalność ekspercką i rzeczniczą w tematach związanych z włączaniem obywateli i obywaterek w procesy decyzyjne o sprawach publicznych, a także tworzą portal partycypacjaobywatelska.pl. Stocznia była m.in. organizatorem pierwszego panelu obywatelskiego w skali ogólnopolskiej w ramach Narady obywatelskiej o kosztach energii oraz serii obywatelskich wystuchań publicznych. Adres strony internetowej Fundacji: <https://stocznia.org.pl>.

**Piotr Trudnowski** – działacz obywatelski i komentator polityczny. Były prezes Klubu Jagiellońskiego. Obecnie członek zespołu, publicysta i ekspert tego stowarzyszenia. Współtwórca licznych inicjatyw na rzecz partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa realizowanych z udziałem organizacji pozarządowych, instytucji państwowych i polityków. Pomysłodawca projektu „Sejm – nowe otwarcie”, w ramach którego od maja 2025 r. do grudnia 2026 r. Klub Jagielloński będzie prowadził monitoring funkcjonowania systemu sejmowych konsultacji społecznych.

**Klub Jagielloński** – niepartyjne, chadeckie stowarzyszenie polityczne rozwijające tradycje konserwatyzmu, republikanizmu i katolickiej nauki społecznej. Prowadzi m.in. portal publicystyczny [klubjagiellonski.pl](http://klubjagiellonski.pl), *think tank* Centrum Analiz Klubu

Jagiellońskiego oraz kanały na YouTube i w licznych mediach społecznościowych. W marcu 2021 r. w raporcie *Jak wydamy ponad 100 miliardów?* stowarzyszenie sformułowało postulat uzupełnienia polskiego projektu Krajowego Planu Odbudowy o reformę procesu stanowienia prawa poprzez zmianę regulaminów Sejmu i Rady Ministrów oraz skierowało go do rządzących w toku trwających konsultacji publicznych.

**Dr Marek Niedużak** – polski prawnik, adwokat i urzędnik państwowy, doktor nauk prawnych, w latach 2016–2021 pracował w resorcie właściwym ds. gospodarki najpierw jako dyrektor departamentu, a potem jako podsekretarz stanu, odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z oceną ryzyka regulacyjnego oraz doskonaleniem regulacji gospodarczych.

**Instytut Sobieskiego** – polski prywatny ośrodek analityczny typu *think tank*, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. jako fundacja, choć rozpoczął działalność w 2003 r. Instytut Sobieskiego prowadzi także działalność edukacyjną poprzez realizację projektów i szkoleń przygotowujących młodych ludzi do pracy w instytucjach Unii Europejskiej. Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności Instytutu można znaleźć na stronie [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl). Zapraszamy również do subskrybowania Kanału Sobieski na YouTube i Spotify.

**Katarzyna Sadło** – trenerka i konsultantka organizacji pozarządowych. Członkini zarządu Fundacji dla Polski prowadzącej Fundusz Obywatelski im. Ludwika i Henryka Wujców. Była wieloletnia prezeska Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Członkini Obywatelskiego Forum Legislacji.

**Obywatelskie Forum Legislacji** – zajmuje się monitoringiem procesu stanowienia prawa pod kątem jego przejrzystości, otwartości na konsultacje publiczne i zabezpieczenia antykorupcyjne oraz przestrzegania zasad dobrej legislacji, a wnioski z obserwacji i rekomendacje zmian przedstawia w cyklicznych raportach. Działa od 2008 r. przy **Fundacji im. Stefana Batorego**. W jego skład wchodzi kilkanaście osób – ekspertów reprezentujących różne środowiska i podmioty.

**Marzena Błaszczuk** – członkini Zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego, historyczka i kulturoznawczyni. Aktywnie uczestniczy w pracach CASE (Koalicji przeciwko SLAPP w Europie) oraz Polskiej Grupy Roboczej ds. SLAPP. Jest członkinią Komitetu Monitorującego Fundusze Europejskie na rzecz Rozwoju Cyfrowego oraz pomysłodawczynią i współautorką *Raportu o stanie jawności w Polsce*.

**Sieć Obywatelska Watchdog Polska** – od 2003 r. działa na rzecz jawności życia publicznego w Polsce, stojąc na straży prawa do informacji. Patrzy władzy na ręce,

sprawdza, jak rządzący podejmują decyzje i co robią z pieniędzmi podatników. Organizacja prowadzi również szkolenia, udziela bezpłatnych porad prawnych, egzekwuje w sądach stosowanie prawa przez administrację. Dzięki jej działaniom coraz więcej osób wie, że ma prawo pytać, a instytucje publiczne wiedzą, że muszą odpowiadać obywatelom.

