

Piotr Chybalski*

Ziemowit Cieślík**

Marzena Laskowska***

Implementacja tzw. kamienia milowego w noweli do Regulaminu Sejmu RP z dnia 26 lipca 2024 r.

Implementation of the So-Called Milestone by the Amendment to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland of 26 July 2024

The purpose of the article is to discuss the changes to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland made by the amendment of 26 July 2024, which aimed to implement one of the so-called milestones set out in the annex to the Council Implementing Decision. The text analyses the provisions which have introduced new institutions of law, that is open public consultations on bills and regulatory impact assessments of bills, as well as the amendments to the provisions of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland on the application of the so-called fast-track procedures in the course of legislative and resolution procedures. In the analysis of the first two of the above-mentioned areas, attention was drawn, among other things, to the innovative nature of the adopted solutions and to their specificity against the background of the similar institutions that were in force in the previous legal situation and were applied, in particular, in the course of the so-called government legislative procedure. As far as the limitations on the so-called fast-track procedures are concerned, it was indicated that these limitations seem relatively small, and only observing how the new provisions are applied in practice will show whether the use of the fast-track procedures has actually decreased. When discussing the amendments to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland adopted on 26 July 2024, the authors noted that the European Commission had assessed them as a satisfactory fulfilment of the milestone by Poland.

Keywords: public consultations, National Recovery and Resilience Plan, legislation, regulatory impact assessment, bill, legislative procedure, Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, Sejm Information System

*** Dr Piotr Chybalski**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
p.chybalski@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>

**** Dr Ziemowit Cieślík**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
z.cieslik@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4345-0610>

***** Dr Marzena Laskowska**

Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
marzena.laskowska@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8770-7820>



Celem artykułu jest omówienie zmian przepisów Regulaminu Sejmu RP dokonanych nowelą z dnia 26 lipca 2024 r., które służyły implementacji jednego z tzw. kamieni milowych określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady. W tekście analizie poddano przepisy wprowadzające nowe instytucje, tj. powszechne konsultacje społeczne projektów ustaw oraz oceny skutków regulacji projektów, a ponadto zmiany przepisów regulaminowych mające na celu stosowanie w toku postępowania ustawodawczego i uchwałodawczego tzw. procedur przyspieszonych. Analizując pierwsze dwa ze wskazanych obszarów, zwrócono uwagę m.in. na nowatorski charakter przyjętych rozwiązań, a przy tym opisano ich specyfikę na tle analogicznych instytucji występujących we wcześniejszym stanie prawnym, w szczególności w toku tzw. rządowego procesu legislacyjnego. W odniesieniu do ograniczeń tzw. procedur przyspieszonych wskazano z kolei, że ograniczenia te wydają się stosunkowo niewielkie, a dopiero obserwacja praktyki ujawni, czy faktycznie skala stosowania tych procedur uległa zmniejszeniu. Omawiając zmiany regulaminowe przyjęte 26 lipca 2024 r., autorzy odnotowali, iż Komisja Europejska oceniła je jako satysfakcjonującą realizację przez Polskę tzw. kamienia milowego.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, legislacja, ocena skutków regulacji, projekt ustawy, proces ustawodawczy, Regulamin Sejmu RP, System Informacyjny Sejmu

I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego tekstu jest omówienie tych zmian przepisów Regulaminu Sejmu RP [dalej: Regulamin Sejmu], wprowadzonych na mocy Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹, które służyły implementacji jednego z tzw. kamieni milowych określonych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności [dalej: KPO]. W KPO wyznaczono cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19, a także reformy i inwestycje prowadzące do ich osiągnięcia. Został on zatwierdzony decyzją wykonawczą Rady z dnia 17 czerwca 2022 r.², przy czym, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu, poddawany był rewizjom. W pierwotnej wersji KPO obejmował 54 inwestycje i 48 reform. Ich wdrażanie – zgodnie z harmonogramem określonym we wspomnianej decyzji wykonawczej Rady – stanowi realizację tzw. kamieni milowych, czyli warunków, od których spełnienia uzależnione jest uruchomienie środków finansowych z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³.

¹ M.P. poz. 751.

² *Vide* Wniosek – Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2022) 268 final. Decyzja ta została skierowana do Polski (art. 4 decyzji). Zgodnie z art. 297 ust. 2 akapitem trzecim Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57 z 18.2.2021 r., ze zm., s. 17.

W części załącznika do decyzji wykonawczej Rady oznaczonej jako komponent F „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO” umieszczony został pkt F2.1 „Usprawnienie procesu stanowienia prawa”, którego treść rozwija załączona do jego postanowień tabela. W pełnym opisie normatywnym tzw. kamień milowy dotyczący Sejmu RP został ujęty następująco: „Wejście w życie zmienionego Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, w którym: (i) wprowadza się obowiązkową ocenę skutków i konsultacje publiczne w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez posłów i senatorów w celu zapewnienia bardziej strukturalnego zaangażowania zainteresowanych stron i ekspertów w proces stanowienia prawa; (ii) ogranicza się stosowanie przyspieszonych procedur do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków”⁴.

Zgodnie z załącznikiem do decyzji wykonawczej Rady wdrażanie reformy miało zostać zakończone do 30 września 2022 r.⁵

II. Prace nad nowelizacją Regulaminu Sejmu wdrażającą tzw. kamień milowy

Mimo że termin wdrożenia wskazanej reformy upływał 30 września 2022 r., tj. w toku IX kadencji Sejmu RP, nie podjęto wówczas prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie odpowiedniej noweli do Regulaminu Sejmu⁶. Natomiast w ówczesnym Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu opracowano wstępną analizę wskazującą zakres niezbędnych zmian regulaminowych⁷.

Wkrótce po rozpoczęciu aktualnej, X kadencji Sejmu RP powrócono do kwestii implementacji tzw. kamieni milowych. Dnia 25 stycznia 2024 r. podczas 9. posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych przedstawiono ogólnie zakres niezbędnych zmian regulaminowych, a także zobowiązano służby prawne Kancelarii Sejmu do przeprowadzenia prac koncepcyjnych mających na celu opracowanie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu⁸. Powrócono

⁴ *Vide* opis kamienia milowego F4G w załączniku do wniosku dotyczącego Decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2022) 268 final, s. 235, 239.

⁵ Wniosek – Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2022) 268 final.

⁶ Jak się wydaje, o zaniechaniu prac zdecydowały względy polityczne, *vide* J. Dobrosz-Oracz, *PiS wycofuje się z obietnicy danej KE. Marszałek Sejmu wysyła jasny sygnał*, <<https://wyborcza.pl/7,82983,29367726,pis-wycofuje-sie-z-obietnicy-danej-ke-marszalek-sejmu-wysyla.html>>, dostęp 7 III 2025.

⁷ W. Odrowąż-Sypniewski, P. Chybalski, *Notatka na temat wynikających z KPO warunków („kamienia milowego”), które dotyczą procesu stanowienia prawa przez Sejm*, Biuro Analiz Sejmowych, 13 VI 2022 (niepubl.).

⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 9) z dnia 25 stycznia 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/8C8CDE74FFA3B4EFC1258AB60036648B/%24File/0017910.pdf>>, dostęp 8 II 2025.

do tego zagadnienia podczas 14. posiedzenia Komisji, omawiając je w ramach dyskusji nad reorganizacją Kancelarii Sejmu dokonaną 26 lutego 2024 r.⁹

Efektem wspomnianych prac koncepcyjnych stał się projekt zmian przepisów Regulaminu Sejmu, wniesiony 14 maja 2024 r. jako inicjatywa uchwałodawcza Prezydium Sejmu¹⁰. W uzasadnieniu *expressis verbis* wskazano, że proponowane zmiany są w zasadniczej części związane „z potrzebą implementacji tzw. kamieni milowych”¹¹. Warto również odnotować, że „z uwagi na konieczność określenia zakresu i zasad przetwarzania danych osobowych uczestników konsultacji, a także zasadność wprowadzenia podstaw moderowania wypowiedzi uczestników konsultacji w celu przeciwdziałania zamieszczaniu treści sprzecznych z prawem (np. tzw. mowy nienawiści)”¹², dostrzeżono potrzebę określenia ram prawnych projektowanej instytucji konsultacji społecznych w przepisach ustawowych, sugerując dokonanie odpowiedniego uzupełnienia przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹³.

Projekt został skierowany do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, przy czym przed rozpoczęciem jego rozpatrywania pozyskano opinie prawne sporządzone przez ekspertów zewnętrznych (tj. niezatrudnionych w Kancelarii Sejmu), co do zasady zawierające pozytywne oceny¹⁴. Ponadto do Sejmu RP wpłynęła opinia Forum Związków Zawodowych¹⁵. Należy również odnotować, że 16 lipca 2024 r. przyjęto decyzję wykonawczą Rady zmieniającą decyzję wykonawczą (UE) z dnia

⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 14) z dnia 6 marca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/DF0E98C7BACD0E61C1258AE10049C39F/%24File/0028610.pdf>>, dostęp 9 II 2025.

¹⁰ Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 389. *Vide* zawarty w Systemie Informacyjnym Sejmu opis przebiegu prac nad projektem: <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1E1397B628B9C7CBC1258B1E0031E6AC>>, dostęp 9 II 2025.

¹¹ Uzasadnienie projektu zawartego w druku sejmowym nr 389, s. 1.

¹² Uzasadnienie projektu zawartego w druku sejmowym nr 389, s. 1.

¹³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 248.

¹⁴ *Vide* M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: oceny przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389) w dn. 31 maja 2024 r. w Warszawie*; A. Rakowska, *Ocena przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*; J. Juchniewicz, *Opinia w przedmiocie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*; S. Patyra, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*; G. Kuca, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*. Wszystkie te opinie zostały opublikowane w niniejszym numerze „Przeglądu Sejmowego”, a ponadto są one dostępne w Systemie Informacyjnym Sejmu pod adresem: <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/opinieProcLeg.xsp?nr=389&vw=3>>, dostęp 7 III 2025.

¹⁵ Ocena Forum Związków Zawodowych dotycząca szeregu proponowanych przez Kancelarię Sejmu zmian w Regulaminie Sejmu, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/97EC6961814A3B17C1258B570027018C/%24File/389-001.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

17 czerwca 2022 r.¹⁶ Była to druga rewizja KPO¹⁷, o tyle istotna, iż objęła treść tzw. kamienia milowego dotyczącego Regulaminu Sejmu. Po korekcie uzyskała ona następujące brzmienie: „Wejście w życie nowelizacji do Regulaminu Sejmu, która ograniczy stosowanie procedur przyspieszonych do uzasadnionych przypadków i wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków”¹⁸.

Komisyjne prace nad projektem noweli do Regulaminu Sejmu przeprowadzono 24 lipca 2024 r. (pierwsze czytanie)¹⁹ oraz 25 lipca 2024 r. (szczegółowe rozpatrzenie po pierwszym czytaniu)²⁰, po czym zaproponowano przyjęcie projektu z poprawkami²¹. Z kolei 26 lipca 2024 r. Sejm RP przeprowadził drugie i trzecie czytanie projektu oraz uchwalił zmiany regulaminowe. Zasadnicza część wprowadzonych rozwiązań weszła w życie 31 sierpnia 2024 r., tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, natomiast pozostałe, w tym przepisy kreujące niektóre instytucje objęte zakresem tzw. kamieni milowych (konsultacje społeczne oraz sporządzanie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy) – 31 października 2024 r.

Wkrótce po wejściu w życie opisanych zmian regulaminowych Komisja Europejska wydała komunikat informujący o wstępnej ocenie dotyczącej realizacji przez Polskę tzw. kamieni milowych i celów związanych z drugą i trzecią transzą środków wypłacanych z KPO²². Stwierdzono, iż przyjęcie omawianej zmiany przepisów Regulaminu Sejmu pozwoliło w zadowalający sposób osiągnąć (*satisfactory fulfilled*) tzw. kamień milowy przedstawiony we wstępie niniejszego tekstu.

¹⁶ *Vide* wniosek dotyczący Decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2024) 284 final. Rada przyjęła tę decyzję 16 lipca 2024 r.: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2024/07/16/>>, dostęp 7 III 2025.

¹⁷ Pierwszą przyjęto 24 listopada 2023 r., *vide* <<https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/c3ddeddf-8b06-11ee-8aa6-01aa75ed71a1>>, dostęp 7 III 2025.

¹⁸ Kamień milowy F4G, akapit pierwszy, w załączniku do wniosku dotyczącego Decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2024) 284 final, s. 211, 256.

¹⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 29) z dnia 24 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/5D95A3351FB924A7C1258B9600477B23/%24File/0072310.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

²⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

²¹ Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o przedstawionym przez Prezydium Sejmu projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389), druk sejmowy nr 575, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F2403113800EAD19C1258B65005D7ED5/%24File/575.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

²² *Vide* informację prasową na stronie Komisji Europejskiej: *Commission endorses preliminary assessment of Poland's payment request for the second and third instalments under the Recovery and Resilience Facility, for €9.4 billion*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5743>, dostęp 7 III 2025.

Ze zmianami Regulaminu Sejmu ściśle powiązana jest nowelizacja z dnia 25 września 2024 r. ustawy o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa²³. W zmienionej ustawie wyodrębniony został nowy rozdział 2a pt. „Wysłuchanie publiczne oraz konsultacje społeczne”, w którym ujęto, obok obowiązujących wcześniej przepisów dotyczących wysłuchania publicznego (art. 8–9 ustawy), cztery nowe przepisy, poświęcone konsultacjom społecznym (art. 9a–d ustawy). W przepisach tych ustanowiono fundament ustawowy konsultacji, które, zgodnie z nowymi rozwiązaniami regulaminowymi, przeprowadzane są w Sejmie RP, oraz określono podstawy i cele przetwarzania danych w ramach sejmowej procedury konsultacyjnej. Przedstawiana zmiana była w toku prac legislacyjnych postrzegana jako normatywnie ważny, ale techniczny w charakterze element regulacji implementacyjnej, dopełniający rozwiązania wprowadzone do Regulaminu Sejmu²⁴. Proces ustawodawczy, zainicjowany przez Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych 11 września 2024 r.²⁵, zamknął się w dwóch tygodniach. Nowelizacja ustawy weszła w życie 31 października 2024 r., po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

III. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne stanowią w Regulaminie Sejmu *novum*²⁶. Jakkolwiek w wersji tego aktu sprzed wejścia w życie noweli z dnia 26 lipca 2024 r. znaleźć można było przepisy operujące pojęciem konsultacji, to jednak występowało ono

²³ Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 1535.

²⁴ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 32) z dnia 11 września 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/DCEC88877801FF7C1258BA9004A127A/%24File/0078110.pdf>>, dostęp 7 III 2025. Podczas tego posiedzenia Komisja podjęła inicjatywę ustawodawczą w sprawie nowelizacji ustawy o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa.

²⁵ *Vide* Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa, druk sejmowy nr 650. *Vide* także zawarty w Systemie Informacyjnym Sejmu opis przebiegu prac nad projektem: <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=494DA1D0BCA9E211C1258B95005E7F47>>, dostęp 7 III 2025.

²⁶ Warto podkreślić, że niepodleganie poselskich projektów ustaw konsultacjom przyczyniło się do – odnotowanego przez organizacje społeczne i w piśmiennictwie naukowym – nasilenia zjawiska omijania wymogu konsultacyjnego obecnego w procedurze rządowej przez wnoszenie do Sejmu RP projektów opracowanych w Radzie Ministrów jako poselskich (*vide* G.J. Leśniak, *Rząd stosuje nowe triki na obejście konsultacji publicznych*, <<https://www.prawo.pl/kadry/unikanie-konsultacji-publicznych-przez-rzad-projekty-sa-skrzywane,497519.html>>, dostęp 7 III 2025; S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, <<https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/51/48>>, s. 509, dostęp 7 III 2025; M. Pisz, *Akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, s. 424–425). Omawiana nowela do Regulaminu Sejmu zbliżyła warunki towarzyszące tym dwóm ścieżkom, co nie spotkało się z aprobatą wszystkich posłów (*vide* Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, s. 11–13, dostęp 7 III 2025).

w innym znaczeniu. Dotychczasowy art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu nakładał na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu projektu „wyników przeprowadzanych konsultacji” (względnie, w przypadku projektów poselskich, również Marszałek Sejmu mógł skierować projekt do konsultacji), jednak miały one charakter „instytucjonalny”. Co do zasady uczestniczyły w nich wyłącznie podmioty, w odniesieniu do których prawo do udziału w konsultacjach ma podstawy ustawowe, m.in. Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Radców Prawnych czy Naczelna Rada Adwokacka. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, mogących wystąpić po włączeniu instytucji konsultacji społecznych do Regulaminu Sejmu, przywołany przepis zmieniono, zastępując zawarte w nim pojęcie konsultacji terminami oddającymi istotę uregulowanych w nim czynności, tj. „zasięgnięcie opinii” i „zaopiniowanie”.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy warto zaznaczyć, że chociaż bezpośrednim impulsem do wprowadzenia konsultacji społecznych do Regulaminu Sejmu była konieczność implementacji tzw. kamienia milowego, to jednak omawiana nowelizacja równocześnie zrealizowała – zbieżne z unijnymi oczekiwaniami – postulaty już wcześniej artykułowane na krajowym gruncie²⁷. Co więcej, niektórzy przedstawiciele doktryny są wręcz przekonani o istnieniu konstytucyjnego prawa społeczeństwa do uczestniczenia w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych, w szczególności zaś ich konsultowania²⁸, a inni domagają się wprowadzenia na poziomie konstytucyjnym obowiązku konsultowania w toku procesu legislacyjnego projektów ustaw z zainteresowanymi podmiotami²⁹. Nie oceniając trafności tych poglądów, należy odnotować niewątpliwą koherencję między ustawą zasadniczą (w szczególności jej art. 4, przyznającym Narodowi władzę zwierzchnią

²⁷ Zmianę Regulaminu Sejmu polegającą na uwzględnieniu w nim konsultacji społecznych rekomendował m.in. zespół autorów opracowania stanowiącego dorobek konsultacji eksperckich prowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej Kancelarii Prezydenta RP: *Zielona księga – System stanowienia prawa w Polsce*, <https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1d39ad42b4860e6b795600275dd7d7d3/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf>, s. 98, dostęp 7 III 2025. Z kolei 13 października 2016 r. Fundacja im. Stefana Batorego złożyła w Sejmie RP petycję, której przedmiotem było „żądanie zmian uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [...], które określają zasady przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji” (Petycja w sprawie zmian w regulaminie Sejmu RP służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich, <[https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/\\$file/145-136-16.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/$file/145-136-16.pdf)>, dostęp 7 III 2025). Po zaopiniowaniu przez Biuro Analiz Sejmowych (P. Chybalski, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, <[https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/136/\\$file/136.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/136/$file/136.pdf)>, dostęp 7 III 2025) petycja została rozpatrzona przez Komisję do Spraw Petycji, a następnie skierowana przez nią do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (vide Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji (nr 61) z dnia 23 lutego 2017 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/D28E5CECC453D16EC12580DB0072BA83/%24File/0160508.pdf>>, dostęp 7 III 2025).

²⁸ R. Marchaj, *Ogólna podstawa prawna procesu konsultacji społecznych*, [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 45.

²⁹ M. Pisz, *op. cit.*, s. 420–421.

w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz wyznaczającymi standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej art. 54, art. 61 i art. 74 ust. 3 a unormowanymi w Regulaminie Sejmu konsultacjami społecznymi.

Jak wspomniano powyżej, konsultacje społeczne mają charakter obligatoryjny w odniesieniu do projektów ustaw poselskich (która to kategoria obejmuje przedłożenia pochodzące zarówno od grup posłów, jak i komisji sejmowych³⁰) oraz obywatelskich (tj. złożonych na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP), natomiast fakultatywnie znajdują zastosowanie – w tym zakresie wykraczając poza implementację tzw. kamienia milowego – do senackich oraz prezydenckich projektów ustaw. Zgodnie z art. 34a ust. 2 Regulaminu Sejmu decyzja o poddaniu konsultacjom projektów wniesionych przez Senat RP lub Prezydenta RP należy do Marszałka Sejmu i nie jest prawnie limitowana ziszczeniem się jakichkolwiek przesłanek. Całkowite wyłączenie z sejmowej procedury konsultacyjnej dotyczy jedynie rządowych projektów ustaw³¹.

Aktem, który uruchamia proces konsultacyjny, jest zarządzenie Marszałka Sejmu o udostępnieniu projektu ustawy w Systemie Informacyjnym Sejmu [dalej: SIS]³² w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Zgodnie z art. 34a ust. 1 Regulaminu Sejmu wydanie takiego zarządzenia ma nastąpić przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania. W praktyce konsultacje startują jeszcze przed zakończeniem prac nad oceną formalnej poprawności wniesionego projektu oraz wstępnej kontroli jego zgodności z prawem. Rezygnacja z sekwencyjnego uporządkowania tych etapów co do zasady pozwala na szybsze procedowanie projektów ustaw, jednak pociąga za sobą również ryzyko, że niekiedy konsultacje okażą się daremnym trudem. Obawa ta ziści się np. w przypadku przedłożeń, które, jako nieodpowiadające wymogom regulaminowym, zostaną zwrócone wnioskodawcy albo z powodu zastrzeżeń podniesionych

³⁰ Doprecyzowanie występującego w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP sformułowania, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom”, nastąpiło w art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który pozwala przedkładać projekty ustaw grupom co najmniej 15 posłów oraz komisjom sejmowym.

³¹ Początkowo projekt zmiany Regulaminu Sejmu zakładał konsultacje społeczne w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw, niezależnie od podmiotu występującego z inicjatywą. W uzasadnieniu projektu wskazano, że: „przewidziane w obecnym stanie prawnym konsultacje dotyczące rządowych i senackich projektów ustaw są przeprowadzane na etapie przygotowywania inicjatywy ustawodawczej, a co za tym idzie mogą odnosić się do projektu o innej treści niż jego wersja ostateczna, która została wniesiona do Sejmu. Tym samym zasadne jest poddanie tych projektów konsultacjom również po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej”. Jednak na forum Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych zwyciężyło przekonanie, że poddanie rządowych projektów ustaw konsultacjom na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie RP byłoby dublowaniem konsultacji rządowych. Jak wskazał, powołując się na zamówione ekspertyzy zewnętrzne, przewodniczący Komisji Jarosław Urbaniak: „w tej zmianie regulaminu Sejmu chcemy zrobić to tak, żeby była pełna otwartość, czyli wszelakie projekty ustaw będą konsultowane, ale nie doprowadzić do takiej sytuacji, że będziemy mieli konkurencyjność między organami i kolejne organy będą konsultowały ten sam projekt ustawy” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, dostęp 7 III 2025).

³² Jest to system prowadzony w formie elektronicznej, dostępny poprzez sieć Internet pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/>, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu RP i jego organów oraz Kancelarii Sejmu (art. 201a Regulaminu Sejmu).

w toku kontroli wstępnej zostaną uznane za prawnie niedopuszczalne³³ bądź ulegną gruntownemu merytorycznemu przepracowaniu³⁴. Ostatni z wymienionych wariantów nasuwa konieczność uścięlenia, że wniesienie autopoprawki aktualizuje możliwość udostępnienia przez Marszałka Sejmu zmienionego brzmienia projektu w SIS w celu przeprowadzenia konsultacji (art. 34b Regulaminu Sejmu), przy czym względy ekonomicznej postępowania legislacyjnego przemawiają za tym, by ponowne zarządzanie konsultacji było poprzedzone przedterminowym zakończeniem toczącego się już procesu konsultowania pierwotnej wersji projektu ustawy. Brak automatyzmu w poddawaniu konsultacjom projektów ustaw zmienionych przez wnioskodawców w drodze autopoprawki pozwala na racjonalne korzystanie z tej proceduralnej możliwości. Zasadne wydaje się ograniczenie ponownego angażowania uczestników konsultacji w ocenę propozycji ustawodawczej, co do której poprzedniej wersji już mieli oni okazję się wypowiedzieć, tylko do sytuacji, gdy ewidentnie będzie to požądane (np. z uwagi na szeroki zakres lub głęokość autopoprawki, początkowy etap dotychczasowych konsultacji lub brak presji czasowej na sfinalizowanie procesu legislacyjnego).

Przewidziany w art. 34b Regulaminu Sejmu mechanizm zawiedzie (nie mogąc znaleźć zastosowania) jedynie wówczas, gdy merytorycznie istotna autopoprawka będzie wniesiona już po skierowaniu przez Marszałka Sejmu projektu do pierwszego czytania. W takim przypadku może się okazać, że uwagi zgłoszone do pierwotnego brzmienia przedłożenia stracą wszelki sens, nie będzie zaś prawnej podstawy do ponowienia konsultacji.

Z dotychczasowych rozważań można wywnioskować – a *expressis verbis* wskazuje na to brzmienie art. 34a ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz art. 9a ust. 2 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – że istotą konsultacji społecznych jest zgłoszenie przez ich uczestników uwag do projektu ustawy.

Szczegółowa charakterystyka kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach oraz czynności podejmowanych w ramach tego procesu lub w związku z nim wymaga odwołania się do ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Wprawdzie wykracza ona poza ramy nakreślone tytułem niniejszego artykułu, niemniej zawiera unormowania komplementarne względem tych ujętych w Regulaminie Sejmu i bez ich uwzględnienia prowadzenie analizy byłoby niemożliwe. Skądinąd sygnalizowane rozproszenie przepisów poświęconych konsultacjom społecznym w sejmowym procesie ustawodawczym pomiędzy te dwa akty normatywne jest głównie efektem ograniczeń wynikających ze specyfiki Regulaminu Sejmu

³³ Zgodnie z art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować do zaopiniowania do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków zaopiniować projekt jako niedopuszczalny, co pozwala Marszałkowi Sejmu nie nadać mu dalszego biegu.

³⁴ Artykuł 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu przyznaje wnioskodawcom (z wyjątkiem grupy obywateli) prawo wniesienia – do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania – autopoprawki, której tekst jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jego głosowania.

i jego pozycji w hierarchii źródeł prawa. Nie można było w nim unormować zakresu i zasad przetwarzania danych osobowych uczestników konsultacji ani podstaw moderowania ich wypowiedzi w celu przeciwdziałania publicznemu udostępnianiu treści sprzecznych z prawem³⁵.

W konsultacjach społecznych prowadzonych na etapie prac ustawodawczych w Sejmie RP wziąć udział może każdy obywatel, który spełnia warunki pozwalające na potwierdzenie tożsamości w systemie informatycznym przeznaczonym do konsultacji (o czym dalej). Regulacja prawna nie ogranicza zakresu podmiotowego tego uprawnienia – umożliwia zaangażowanie w proces tworzenia prawa wszystkim zainteresowanym. Uwagi można zgłaszać w imieniu swoim albo w imieniu osoby prawnej lub innego podmiotu niebędącego osobą prawną, co oznacza zdolność do wypowiedziania się i formułowania ocen w postępowaniu legislacyjnym m.in. przez stowarzyszenia, niezinstytucjonalizowane grupy interesu czy samorządy zawodowe. Przepisy nie ograniczają liczby uczestników ani nie dokonują ich selekcji, tzn. nie wymagają np. legitymowania się przynależnością do grupy bezpośrednich adresatów projektowanej regulacji. Proces konsultacji jest w pełni egalitarny, a przy tym nieskomplikowany formalnie, a ze względu na to, że przebiega online (uwagi do projektów ustaw są zgłaszane i udostępniane za pośrednictwem SIS), jest również łatwo dostępny.

Przepisy Regulaminu Sejmu oraz ustawy o działalności lobbingsowej w zakresie dotyczącym technicznych aspektów konsultacji uzupełnia akt wewnętrzny Sejmu RP. Zgodnie z dyspozycją regulaminowego odesłania (art. 34a ust. 7) szczegółowy sposób przeprowadzania konsultacji społecznych projektu ustawy określiła bowiem poświęcona temu zagadnieniu uchwała Prezydium Sejmu³⁶, opatrzona załącznikiem ustalającym wzór formularza konsultacyjnego. Przesądza ona, że zgłoszenie uwag dokonuje się z wykorzystaniem usługi elektronicznej na platformie ePUAP (udostępnionej przez ministra właściwego ds. informatyzacji³⁷), po odpowiednim uwierzytelnieniu

³⁵ *Vide* uzasadnienie Komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, druk sejmowy nr 650, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=650>>, dostęp 7 III 2025. Zakotwiczenie konsultacji społecznych w ustawie o działalności lobbingsowej wydaje się trafne z dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z jej art. 2 ust. 1: „W rozumieniu [tej – przyp. aut.] ustawy działalnością lobbingsową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”, a więc ustawowe pojęcie działalności lobbingsowej obejmuje także konsultacje społeczne. Po drugie, jak dostrzeżono w doktrynie: „Wpływ społeczeństwa na tworzenie prawa został w najbardziej wyrazisty sposób połączony z obywatelskim prawem do informacji w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz w regulaminach Sejmu i Senatu” (B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 36).

³⁶ Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych, <<https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024057.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

³⁷ Udostępnienie wymaga zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 19c ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.

osoby uczestniczącej w konsultacjach. Po wysłaniu uwag dotyczących danego projektu ustawy nie można ich już cofnąć, uzupełnić lub w inny sposób zmodyfikować, gdyż udział w konsultacjach ma wymiar jednokrotny (jednorazowy).

Uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszają swoje uwagi za pośrednictwem specjalnego portalu konsultacyjnego³⁸, którego struktura obejmuje: 1) stronę początkową; 2) panel identyfikacji uczestnika; 3) informację o zasadach udziału w konsultacjach oraz wypełniania formularza konsultacyjnego; 4) formularz konsultacyjny. Warto podkreślić, że nie ma konieczności wypełnienia wszystkich pól formularza, a jego konstrukcja zawiera zarówno pytania (zamknięte z opcją umożliwiającą uzasadnienie wybranej odpowiedzi), jak i miejsce na sformułowanie uwag ogólnych o projekcie oraz uwag do poszczególnych przepisów.

Zgodnie z art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu termin na zgłoszenie uwag wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy w SIS. Tak wyznaczone ramy czasowe zdają się stwarzać uczestnikom wystarczające warunki zarówno do zapoznania się z przedmiotem konsultacji, do zamówienia i sporządzenia ekspertyz, gdyby miały one poprzedzać opinie bądź determinować ich kierunek, jak i do podjęcia inicjatyw mających skonsolidować lub zmobilizować do udziału w procesie legislacyjnym zwolenników (albo przeciwników) rozwiązań proponowanych w danym projekcie ustawy. Termin 30 dni stanowi wyraz kompromisu pomiędzy dążeniem do zagwarantowania konsultacjom efektywności a dbałością o zapewnienie płynności procesu legislacyjnego³⁹. Spełnia standardy, jakie względem omawianego instrumentu partycypacyjnego formułują organizacje społeczne i przedstawiciele nauk społecznych⁴⁰.

³⁸ Obecna postać portalu ma charakter pilotażowy i w przyszłości jego funkcje oraz zakres mogą się zmienić.

³⁹ W toku prac nad nowelizacją Regulaminu Sejmu posłowie rozważali przyjęcie dla konsultacji krótszego terminu (14 lub 21 dni), z kolei służby prawne Sejmu RP akcentowały zasadność utrzymania okresu proponowanego w projekcie, z uwagi na powiązanie tego procesu z tworzeniem w Kancelarii Sejmu czasochłonnych opracowań eksperckich dotyczących skutków regulacji oraz ze względu na dążenie do ujednolicenia terminu na przedstawienie uwag przez uczestników konsultacji z terminami wiążącymi zinstytucjonalizowane podmioty (np. związki zawodowe), opiniujące projekty ustaw na mocy odrębnych regulacji ustawowych (*vide* art. 19 ust. 2 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854, ze zm.). *Vide* Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

⁴⁰ Powszechnie rekomendowany w procesie tego typu jest termin minimum 21 dni. Fundamentalne znaczenie dla jego wyznaczenia ma tzw. siedem zasad konsultacji, które sformułowano w 2012 r. pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jako część Kodeksu konsultacji, opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie (*Siedem zasad konsultacji*, <<https://www.gov.pl/attachment/ea452747-1aa9-47cb-816c-3f941ece7fe3>>, dostęp 28 II 25). Aprobując wobec tego standardu – *vide* m.in. A. Maszkowska, M. Wenclik, *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2014, <https://soclab.org.pl/wp-content/uploads/2015/02/Publikacja-Przepis-na-udane-konsultacje_web.pdf>, s. 29, 51, dostęp 7 III 2025; *Kanon lokalnych konsultacji społecznych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa 2014, <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon_konsultacji_wrsja_do_wydrukowania.pdf>, s. 15, dostęp 7 III 2025.

Nie bez znaczenia pozostaje jednak, że przedział czasu na zgłoszenie uwag został w Regulaminie Sejmu ustalony w sposób uniwersalny dla wszystkich projektów ustaw, niezależnie od ich materii, objętości oraz podyktowanej obiektywnymi czynnikami pilności. Z tego względu w poszczególnych przypadkach standardowy okres 30 dni może okazać się nieadekwatny. W znacznej mierze rozwiązaniem tego problemu jest przyznana Marszałkowi Sejmu kompetencja do wyznaczenia krótszego terminu konsultacji, przedterminowego ich zakończenia, a nawet odstąpienia od ich przeprowadzenia.

Dotychczasowa (bardzo krótka) praktyka wskazuje, że Marszałek Sejmu nie nadużywa omawianej kompetencji⁴¹, w przyszłości trzeba jednak liczyć się z takim ryzykiem, wynikającym z uznaniowości decyzji odnośnie do czasu trwania konsultacji, a nawet ich zaniechania. Do pewnego stopnia arbitralnemu czy wręcz instrumentalnemu jej wykorzystywaniu przeciwdziałać mają: 1) ograniczenie kompetencji do „uzasadnionych wypadków, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy”, oraz 2) obowiązek udostępnienia w SIS informacji o powodach wyznaczenia krótszego terminu konsultacji, zakończenia ich przed upływem terminu albo odstąpienia od ich przeprowadzenia.

Wymienione wymogi odznaczają się niskim rygoryzmem i w jednakowym stopniu znajdują zastosowanie do wszystkich trzech rodzajów zarządzeń Marszałka Sejmu, o których mowa w art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu. W związku z tym należy zaznaczyć, że chociaż wyznaczenie krótszego terminu konsultacji może w praktyce przynieść podobny skutek do ich zakończenia przed upływem terminu (w obydwu przypadkach proces konsultacji może *de facto* trwać np. 14 dni), to jednak są to kompetencje Marszałka Sejmu o różnych funkcjach. Wyznaczenie krótszego terminu jest działaniem prospektywnym, podejmowanym z chwilą zarządzenia konsultacji, z uwagi na znane na wstępie i relewantne okoliczności. Z kolei przedterminowe zakończenie konsultacji powinno być stosowane wyłącznie w przypadku wystąpienia w toku ich trwania nowych czynników (np. wspomniane wyżej wycofanie projektu przez wnioskodawców), których natura przemawia za anulowaniem rezultatów i samego procesu konsultacji, a nie jego wcześniejszym sfinalizowaniem i wykorzystaniem wyników.

⁴¹ Jak dotąd przedterminowe zakończenie konsultacji społecznych nastąpiło w odniesieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (RPW/4192/2025), z powodu wycofania projektu przez wnioskodawców. Natomiast krótszy niż 30-dniowy okres na przeprowadzenie konsultacji został zarządzony w stosunku do: 1) poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (SH-020-321/24) – z uwagi na cel projektowanej regulacji, jakim jest przeciwdziałanie nadużywaniu prawa przez parlamentarzystów, wobec których wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania (8 dni); 2) poselskiego projektu 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. (SH-020-313/24) – z uwagi na bliski termin zarządzenia wyborów, do których nowe przepisy miałyby znajdować zastosowanie (12 dni); 3) poselskiego projektu ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Armii Krajowej (SH-020-306/24) – z uwagi na bliską datę planowanego święta i podeszły wiek (coraz mniej liczne grono) weteranów (15 dni). W tym ostatnim przypadku w zarządzeniu wskazano, że skrócenie terminu konsultacji następuje na wniosek przedstawicielki wnioskodawców projektu ustawy; w pozostałych dwóch nie ma analogicznej informacji.

Za konsekwentnym rozróżnianiem wymienionych zarządzeń Marszałka Sejmu przemawia nie tylko brzmienie art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu (odrębne ich wyliczenie nie pozwala uznać, że są ekwiwalentne znaczeniowo), lecz także konieczność zachowania lojalności wobec podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach. Niekorzystna (skrócenie terminu) i zaskakująca zmiana reguł konsultacji w czasie ich trwania mogłaby być postrzegana jako próba zmanipulowania wyników tego procesu, a także odbierana jako zaprzepaszczenie wysiłku podjętego przez tych uczestników konsultacji na rzecz analizy projektowanych regulacji, którzy nie zdążyli go zwięźczyć uwagami przesłanymi *via* SIS.

Omawiając temporalne aspekty konsultacji, warto na marginesie odnotować, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem projektu zmiany Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu miał mieć kompetencję nie tylko skracania, lecz także przedłużania ich terminu⁴², co jednak spotkało się z dezaprobatą z uwagi na podnoszone w toku prac Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych obawy przed ustanowieniem „nowej zamrażarki”, która „pozwoi zwalczać opozycję”⁴³.

Abstrahując od tego, że poddanie wniesionych do Sejmu RP projektów ustaw konsultacjom społecznym w nieunikniony sposób wydłuża proces legislacyjny, wywołuje ono również skutki innego rodzaju. Jest oczywiste, że wyniki sejmowych konsultacji nie są dla wnioskodawców i posłów wiążące⁴⁴. Skądinąd zważywszy na rozmaitość (otwarty zbiór) uwag, jakie mogą być formułowane w odniesieniu do poszczególnych jednostek redakcyjnych projektowanego aktu prawnego, nie byłoby to wykonalne. Na podstawie raportu z konsultacji można wprawdzie określić, czy większość uczestników akceptuje rozwiązania zawarte w projekcie ustawy i czy uznaje jej przyjęcie za potrzebne, jednak konsultacji społecznych *per se* nie cechuje ani plebiscytowy charakter, ani wiążący skutek, a przy tym, jako ograniczenie swobody ustawodawcy, musiałoby to zostać wprost wyrażone w Konstytucji RP.

Bezpośredni efekt wypowiedzi i ocen sformułowanych w toku konsultacji wyraża się zatem w innych formach. Do podstawowych w tym zakresie przejawów responsywności konsultacji, gwarantowanych prawem, zaliczyć trzeba udostępnianie w SIS po ich zakończeniu:

– zgłoszonych przez uczestników uwag, przytoczonych *in extenso* (wraz z imieniem i nazwiskiem autora lub nazwą podmiotu, w którego imieniu zostały zgłoszone), do całości projektu ustawy i do poszczególnych jego artykułów oraz komentarzy

⁴² Projektowany przepis przewidywał możliwość wyznaczenia na zgłoszenie uwag w konsultacjach „innego terminu” niż 30-dniowy.

⁴³ *Vide* wystąpienia poseł Anny Paluch w czasie 29. posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 29) z dnia 24 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/5D95A3351FB924A7C1258B9600477B23/%24File/0072310.pdf>>, dostęp 7 III 2025).

⁴⁴ Inną sprawą jest natomiast to, że nieuwzględnienie uwag w brzmieniu ustawy bądź nieustosunkowanie się do nich w toku prac parlamentarnych może *in casu* być przyczyną krytycznej oceny zarówno wnioskodawcy, jak i posłów (wpływając negatywnie na ich polityczne poparcie), np. ze strony organizacji społecznych oraz opinii publicznej.

do pytań zawartych w części ogólnej ankiety (każdy, również osoby nieuczestniczące w konsultacjach, może się zapoznać z zastrzeżeniami lub postulatami sformułowanymi wobec proponowanych regulacji)⁴⁵;

- generowanego automatycznie raportu statystycznego, który prezentuje zbiorczo (w ujęciu liczbowym, tabelarycznym i graficznym) różne parametry dotyczące uczestników, skorelowane z wynikami uzyskanymi w bloku pytań umiejscowionym w części ogólnej ankiety;

- sporządzanych w (albo na zlecenie) Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji, pozwalających zainteresowanym podmiotom ustalić, czy, w jakim zakresie i w jaki sposób zastrzeżenia lub postulaty zgłoszone w ramach konsultacji zostały wykorzystane w analitycznej pracy ekspertów⁴⁶;

- informacji na temat przebiegu oraz rezultatu prac nad danym projektem ustawy, pozwalających zainteresowanym podmiotom ustalić, czy, w jakim zakresie i w jaki sposób zastrzeżenia lub postulaty zgłoszone w ramach konsultacji zostały wykorzystane przez posłów lub wnioskodawców w procesie legislacyjnym.

Wykreowany nowelą do Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. mechanizm konsultacji społecznych może odegrać – podobnie do funkcjonujących już wcześniej form tego typu partycypacji społecznej w procesach prawodawczych, przebiegających z udziałem innych niż Sejm RP organów władzy publicznej⁴⁷, choć na niespotykaną dotąd skalę – istotną rolę jako instrument służący poprawie jakości stanowionego prawa. Został skonstruowany w taki sposób, aby dawać sposobność do tworzenia wyważonych rozwiązań i minimalizowania błędów w ustawach. Służy dwustronnej wymianie informacji między głównymi aktorami procesu legislacyjnego (wnioskodawcami, posłami) a uczestnikami konsultacji. Pierwsi zyskują nowe forum i motywację do wyjaśniania oraz promowania projektowanych regulacji, drudzy mogą dostarczać unikatowej (także eksperckiej) wiedzy, zwłaszcza na temat skutków przyjęcia proponowanych przepisów. Konsultacje mogą mieć istotny walor edukacyjny, a dając obywatelom poczucie wpływu na tworzone prawo – również wspierać jego społeczną akceptację.

Ich rola w tworzeniu ustaw zapewne byłaby inna, gdyby rozpoczęcie tego procesu następowało na etapie koncepcyjnym, czyli w fazie opracowywania założeń danej

⁴⁵ Należy podkreślić, że nie udostępnia się uwag, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne (art. 9c ust. 2 ustawy o działalności lobbingskiej). Ponadto, jak wskazano w instruktażu, warunkiem publikacji wpisów jest to, aby uwagi zostały sformułowane w języku polskim i wiązały się treściowo z konsultowanym projektem (nie mogą zawierać treści reklamowych ani ciągów znaków niemających logicznego sensu).

⁴⁶ Odrębnego odnotowania wymaga udostępnienie formularzy konsultacyjnych ekspertom, na których zgodnie z art. 34 ust. 4 pkt 9a Regulaminu Sejmu spoczywa obowiązek przeprowadzenia analizy zgłoszonych uwag w celu ich uwzględnienia w opinii w sprawie oceny skutków regulacji, sporządzanej do wnioskowanych przez posłów i obywateli projektów ustaw (o czym dalej). Z przyczyn pragmatycznych eksperci badający skutki regulacji mają zapewniony nieograniczony wgląd do dorobku konsultacyjnego na bieżąco, tj. w miarę jego powstawania.

⁴⁷ *Vide* na ten temat m.in. *Konsultacje z zasadami*, <<http://www.konsultacjeczasadami.pl/>>, dostęp 7 III 2025.

regulacji, a nie po wniesieniu integralnego i kompleksowego projektu ustawy do Sejmu RP. Jednak proces przygotowania projektu, poprzedzający wystąpienie z inicjatywą legislacyjną, nie stanowi materii regulaminowej, stąd wariant ten nie mógł być rozpatrywany w ramach wykonania tzw. kamienia milowego⁴⁸.

Rzeczywiste znaczenie społeczne i ustrojowe konsultacji ujawni się dopiero w praktyce i będzie możliwe do oszacowania w dłuższej perspektywie czasowej. Nie należy przy tym oczekiwać, że w przypadku wszystkich inicjatyw ustawodawczych znaczenie to będzie jednorodne. Zainteresowanie omawianą formą partycypacji w tworzeniu prawa będzie z pewnością większe przy uchwalaniu wieloletnich i oddziałujących na szerokie kręgi społeczne programów publicznych (edukacja, opieka medyczna, bezpieczeństwo itp.) niż w toku prac nad projektami ustaw przyjmowanych rutynowo lub mających głównie wymiar techniczny (nowelizacje służące ujednoliceniu terminologii ustawowej, doprecyzowaniu delegacji do wydawania rozporządzeń itd.). Można też zakładać, że w pewnych przypadkach konsultacje przyczynią się np. do rozładowania konfliktu, w innych – do jego wykreowania (dając sposobność do kryształizowania się i artykułowania przeciwstawnych stanowisk) lub zaostrenia (konsolidując grupy o skrajnie odmiennych poglądach i dążeniach). W obydwu przedstawionych wariantach będą jednak miały potencjał zwiększania zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego o silnym poczuciu współodpowiedzialności, co w demokratycznym państwie stanowi niewątpliwy zysk.

IV. Ocena skutków regulacji poselskich projektów ustaw

Drugi komponent rozwiązań regulacyjnych, które służą realizacji tzw. kamienia milowego, wiąże się z procesem oceny skutków regulacji [dalej też: OSR]. Zmiany polegają na przekształceniu i uzupełnieniu wcześniejszych rozwiązań Regulaminu Sejmu dotyczących tego zagadnienia, które ograniczały się w zasadzie wyłącznie do syntetycznie ujętego w przepisie wymogu przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych w uzasadnieniu projektowanej ustawy⁴⁹. Obecnie podstawy procesu OSR w postępowaniu ustawodawczym wyznacza art. 34 ust. 2 pkt 3–5, ust. 2a–3a i ust. 7 Regulaminu Sejmu, który dotyczy uzasadnienia projektu ustawy i załączonych do niego tzw. deklarowanych skutków regulacji [dalej też: DSR], nakładając głównie na wnioskodawców obowiązki odnoszące się do określonego ukształtowania ich treści, a także art. 34 ust. 9a i ust. 9b Regulaminu

⁴⁸ W piśmiennictwie sygnalizowano potrzebę refleksji „nad ewentualnym zobowiązaniem każdego bez wyjątku podmiotu inicjatywy ustawodawczej, wymienionego w art. 118 ust. 1 Konstytucji, do przeprowadzania konsultacji społecznych przygotowywanych przez siebie propozycji normatywnych przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej” (S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 510).

⁴⁹ Artykuł 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu w brzmieniu obowiązującym do 31 października 2024 r. Szczególne obowiązki zawarte są w, niezmiennym w wyniku ostatniej nowelizacji, art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu.

Sejmu, odnoszący się do opinii w sprawie OSR, które są tworzone przez Kancelarię Sejmu. Z nowymi przepisami regulaminowymi wiążą się przepisy ustawowe, określające podstawę przetwarzania danych osobowych w toku konsultacji społecznych. W myśl nowych rozwiązań proces OSR w Sejmie RP ma uwzględniać analizę uwag zgłoszonych w ramach takich konsultacji (art. 34 ust. 9a zdanie drugie Regulaminu Sejmu) i w związku z tym przetwarzanie danych osobowych, które tym konsultacjom towarzyszy, stało się jego integralnym elementem. Podstawy przetwarzania danych osobowych w toku konsultacji społecznych określają art. 9c i art. 9d ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Należy przyjąć, że podstawy te obejmują również przetwarzanie danych w ramach procesu OSR.

Jak zaznaczono w uwagach wstępnych, opisywana zmiana Regulaminu Sejmu została wprowadzona w celu wypełnienia obowiązków, które wynikają z Decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 17 czerwca 2022 r. Zależność ta obejmuje także komponent regulacyjny odnoszący się do OSR. Warto bliżej omówić związek nowych rozwiązań regulaminowych z wdrażanym standardem unijnym, ponieważ standard ten jest dynamiczny i – również w zakresie dotyczącym OSR – w pewnym stopniu zmienił się także podczas sejmowych prac nad nowelą regulaminową. W porównaniu z pierwotną wersją uregulowań unijnych, poprzedzającą zmiany wprowadzone Decyzją wykonawczą Rady (UE) z dnia 16 lipca 2024 r., należy odnotować dwie odrębności. Po pierwsze, wedle wdrażanych reguł obowiązek przeprowadzania OSR w odniesieniu do poselskich projektów ustaw nie ma już charakteru absolutnego, ponieważ przestał mieć zastosowanie, na zasadzie wyjątku, w uzasadnionych przypadkach. Po drugie, ze sformułowania wdrażanego przepisu wyeliminowane zostało powiązanie wymogu wprowadzenia OSR do Regulaminu Sejmu z celem takiej regulacji. W pierwotnej wersji tzw. kamienia milowego do tych celów wyraźnie zaliczono przy tym „zapewnienie bardziej strukturalnego zaangażowania zainteresowanych stron i ekspertów w proces stanowienia prawa”⁵⁰. Pozostałe zmiany Decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 17 czerwca 2022 r. nie wpłynęły na zakres obowiązków dotyczących wdrożenia OSR w postępowaniu ustawodawczym. W szczególności, także w aktualnej wersji tego aktu, realizacja tzw. kamienia milowego następuje w ramach reformy zmierzającej do usprawnienia procesu stanowienia prawa. Podtrzymany został również – mimo niewywiązania się przez Polskę z zobowiązań wynikających z tzw. kamienia milowego do momentu nowelizacji Decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 17 czerwca 2022 r. – pierwotny termin wprowadzenia wymaganej zmiany regulaminowej: 30 września 2022 r.⁵¹

Na gruncie poczynionych ustaleń znaczenie ma fakt, że opisane przekształcenia tzw. kamienia milowego nie wpłynęły na treść przepisów krajowych, w których spełniono wynikające z niego obowiązki. Implementacyjna nowelizacja Regulaminu Sejmu uzyskała wprawdzie ostateczny kształt w toku postępowania uchwałodawczego

⁵⁰ COM(2022) 268 final, załącznik, s. 239.

⁵¹ „Usprawnienie procesu stanowienia prawa”, działanie F2.1, COM(2024) 284 final, s. 207, 211; COM(2022) 268 final, załącznik, s. 235, 239.

już po zmianie decyzji wykonawczej (UE) z dnia 17 czerwca 2022 r., która nastąpiła w lipcu 2024 r., jednak jej postanowienia dotyczące OSR nie zmieniły się istotnie względem wersji pierwotnej, zawartej w projekcie uchwały nowelizującej, którą, jak już wspomniano, wniesiono do Sejmu RP dwa miesiące przed zmianą. W szczególności organ nie przewidział, na zasadzie wyjątku, możliwości odstąpienia od procedury OSR w uzasadnionych przypadkach. Rozwiązania krajowe są zatem bardziej rygorystyczne w tym zakresie od wymogów, które, w aktualnym kształcie, wynikają z wdrażanego tzw. kamienia milowego.

Pierwszy element przekształceń regulaminowych, które służą wdrożeniu OSR do sejmowej procedury ustawodawczej, stanowią zmiany art. 34 ust. 2 pkt 3–5, ust. 3 i ust. 7 Regulaminu Sejmu. Ze zmianami tymi wiąże się wprowadzenie nowego art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu. Znowelizowane przepisy określają wymogi dotyczące uzasadnienia projektu ustawy i są adresowane głównie do wnioskodawców (poza dyspozycjami odnoszącymi się do Marszałka Sejmu i jego kompetencji określonej w art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu). Zgodnie z założeniami⁵² przekształcenia tych postanowień mają zasadniczo charakter porządkujący i nie wpływają na zakres obowiązków, które spoczywają na wnioskodawcach w odniesieniu do treści uzasadnienia. Nie zmienia się zatem zakres informacji, jakie wnioskodawcy mają przedstawić w uzasadnieniu. W dalszym ciągu, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed nowelizacji, uzasadnienie obejmuje wypowiedzi dotyczące czterech podstawowych obszarów potencjalnego oddziaływania projektowanej ustawy. Należą do nich przewidywane skutki prawne (art. 34 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Sejmu), do której to kategorii wyraźnie zaliczono, ujętą we wcześniejszej redakcji przepisu odrębnie, różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, oraz przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe (art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu). Niezmienione pozostały, również znaczące na gruncie procedury OSR, szczególne wymogi informacyjne odnoszące się do projektowanych zmian zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz przepisów regulacyjnych lub określających obowiązki dotyczące świadczenia usług transgranicznych, o których mowa w art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu.

Istotniejsza zmiana porządkująca, wprowadzona do regulaminowych wymogów dotyczących uzasadnienia, polega na przekształceniu kategorii określającej stanowiska, które są prezentowane w toku procedury ustawodawczej przez różne poza-sejmowe podmioty instytucjonalne, w szczególności jeżeli obowiązek wystąpienia o takie stanowisko wynika z odrębnych ustaw. Zmianę tę wprowadzono w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Dotychczasowe sformułowanie „przedstawiać [...] wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach” zastąpiono bardziej precyzyjnym i syntetycznym: „przedstawiać informacje o zasięgniętych opiniach”. Należy zaznaczyć, że rozwiązanie to tylko pośrednio wiąże się z problematyką uzasadnienia projektu ustawy. Jego podstawowym celem jest

⁵² Uzasadnienie projektu zawartego w druku sejmowym nr 389, s. 1.

uzgodnienie zmienianego przepisu z postanowieniami dotyczącymi – omówionych wcześniej – konsultacji społecznych, które równocześnie wprowadzono do Regulaminu Sejmu (art. 34a). Zabieg ten pozwolił – o czym była wyżej mowa – zarezerwować regulaminową kategorię „konsultacji” wyłącznie dla tej nowej instytucji i wyeliminować w ten sposób potencjalne wątpliwości interpretacyjne⁵³. Przyjąć należy, że – w myśl nowego sformułowania art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu – informacje o zasięgniętych opiniach, które wnioskodawcy przedstawiają w uzasadnieniu, powinny obejmować także przedstawione w tych opiniach warianty, a zatem, zgodnie z przyjętym założeniem regulacyjnym, analizowana zmiana nie wpłynęła na przedmiotowy zakres obowiązków, które ten przepis nakłada na wnioskodawców.

Rzeczywiste *novum* rozwiązań odnoszących się do uzasadnienia projektu ustawy polega na przekształceniu formy prezentacji tych jego treści, które są znaczące z punktu widzenia procesu OSR, a także na ustanowieniu upoważnienia regulaminowego do bliższego określenia tej formy przez Prezydium Sejmu. Co ważne, zarysowany zakres istotnej modyfikacji postanowień Regulaminu Sejmu obejmuje wyłącznie projekty poselskie, wiernie odzwierciedlając w tym względzie wdrażany standard unijny. Zgodnie z nowym art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu: „Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy, w zakresie wymogów, o których mowa w ust. 2 pkt 3–5 oraz ust. 2a i 2b (deklarowane skutki regulacji), przedstawia się na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu. Wzór formularza jest udostępniany w Systemie Informacyjnym Sejmu”. Oznacza to, że w ujęciu podmiotowym wymóg załączenia do projektu ustawy formularza i uwzględnienia w nim określonych elementów uzasadnienia nie dotyczy pozostałych kategorii wnioskodawców, w szczególności nie rozciąga się na projekty obywatelskie ani senackie. Obejmuje natomiast projekty komisyjne, które stanowią podkategorię projektów poselskich (art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu)⁵⁴. W ujęciu przedmiotowym formularz ma dotyczyć z kolei „deklarowanych skutków regulacji”, czyli, stosownie do wyraźnej dyspozycji art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu, zagadnień opisanych w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 i ust. 2a i 2b. W konsekwencji treści zawarte w formularzu mieszczą się w zakresie informacji, które w myśl wymogów regulaminowych wnioskodawcy powinni przedstawić w uzasadnieniu, lecz tych informacji nie wyczerpują. W świetle opisywanych rozwiązań formularz, w którym są przedstawiane deklarowane skutki regulacji, stanowi zatem integralną część uzasadnienia poselskiego projektu ustawy. Jest on przy tym częścią komplementarną i równorzędną względem „tradycyjnej”, opisowej części uzasadnienia, w której – zgodnie z systematyką przedstawianej regulacji – wybrzmiewać mają wypowiedzi wymagane na gruncie pozostałych

⁵³ Dotychczas zagadnienia dotyczące konsultacji społecznych wiązano z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, *vide* S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 503.

⁵⁴ *Confer* także równoległą zmianę art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, polegającą na usunięciu z jego treści – nominalnie odróżnionej od „projektów poselskich” we wcześniejszym stanie prawnym – kategorii „projektów komisyjnych”. Zmiana ta miała charakter precyzujący na gruncie ogólniejszego w zakresie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Artykuł 34 ust. 3 jest ściśle powiązany systemowo z analizowanym art. 34 ust. 3a.

jednostek redakcyjnych art. 34 Regulaminu Sejmu, w tym tak podstawowe jak wyjaśnienie potrzeby i celu projektowanej ustawy (art. 34 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu).

Upoważnienie Prezydium Sejmu do określenia wzoru formularza DSR ma charakter obligatoryjny i zostało zrealizowane w drodze uchwały z dnia 24 sierpnia 2024 r.⁵⁵ We wzorze ustalono strukturę wypowiedzi wnioskodawców, która – poza otwierającymi ją polami tekstowymi, przeznaczonymi na podstawowe informacje o projekcie (jego tytule i wnioskodawcach) – została uporządkowana za pomocą 11 zagadnień, korespondujących z wymogami określonymi w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 i ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu. Zaleta tego rozwiązania polega na wyraźnym wyodrębnieniu tych elementów wypowiedzi wnioskodawców, które odpowiadają poszczególnym obowiązkom regulaminowym mającym znaczenie w ramach procesu OSR. Rozwiązanie to organizuje i do pewnego stopnia dyscyplinuje tę wypowiedź, wymuszając na poziomie redagowania tekstu rozgraniczenie wątków oraz ich kompletną prezentację.

Całość wypowiedzi wnioskodawców dotyczącej DSR ujęto w ogólniejszym schemacie, zakładającym podział formularza na trzy części, grupujące podobne rodzajowo zagadnienia. Część pierwsza, mająca charakter wstępny, rysuje tło dla wypowiedzi o poszczególnych obszarach oddziaływania projektowanych rozwiązań ustawowych. Zawiera dwa pierwsze zagadnienia i odnosi się do: (1) zidentyfikowanego przez wnioskodawców wyzwania regulacyjnego („problemu”) oraz (2) rozważanych przez nich scenariuszy regulacyjnych („rozwiązań”), w tym do scenariusza preferowanego, który znajduje wyraz w projektowanych przepisach ustawowych. W tej części dochodzą zatem do głosu te treści uzasadnienia, które w pewnym stopniu mieszczą się także w zakresie informacji wymaganych na gruncie art. 34 ust. 2 pkt 1–2 Regulaminu Sejmu. Ze względu jednak na zasadniczą, zdeterminowaną prawnie odrębność zakresów wypowiedzi, które powinny zostać ujęte w „tradycyjnym” uzasadnieniu i w dołączonym do niego formularzu, wymagane jest odpowiednie profilowanie przez wnioskodawców treści uzasadnienia, zgodne z odmienną funkcją obu jego komponentów. W szczególności w formularzu wnioskodawcy powinni przedstawiać zidentyfikowany problem i opcje jego rozwiązania wyłącznie w takim zakresie, jaki jest konieczny, by określić założenia, na jakich opierają się wnioski dotyczące skutków projektowanej regulacji, którym poświęcone są dalsze części formularza⁵⁶. „Tradycyjne” uzasadnienie pozostaje natomiast domeną wypowiedzi celowościowych, nie tyle służących opisowi, potencjalnie także kwantyfikacji określonych zależności przyczynowo-skutkowych, ile akcentujących znaczenie wartościowań aksjologicznych w doborze celów projektowanej regulacji i umotywowaniu potrzeby jej wprowadzenia.

⁵⁵ Uchwała nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wzoru formularza, na którym przedstawia się deklarowane skutki regulacji poselskiego projektu ustawy, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/akty_prawne>, dostęp 7 III 2025. Uchwała weszła w życie z dniem 31 sierpnia 2024 r. Wzór formularza jest określony w załączniku do tej uchwały.

⁵⁶ Szczegółowe dyspozycje w tym zakresie określa także § 12 pkt 1 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

Dwie kolejne części formularza mają konsekwentnie charakter analityczny i odnoszą się wprost do skutków regulacji. Zagadnienia ujęte w tych częściach odpowiadają wymogom dotyczącym treści uzasadnienia, o których mowa, odpowiednio, w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 oraz art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu. Należą do nich, zebrane w części drugiej formularza, pytania o (3) skutki prawne, (4) społeczne, (5) gospodarcze i (6) finansowe, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Rozwinięciem pytania o skutki finansowe jest pytanie o (7) wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei pytanie o skutki prawne zostało rozwinięte pytaniem, czy (8) projekt podlega procedurze notyfikacyjnej (np. notyfikacji pomocy publicznej lub przepisów technicznych). W części trzeciej formularza ujęto zagadnienia odpowiadające wymogom, które wynikają z art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu. Część ta obejmuje pytania, czy (9) projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, czy (10) wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz czy (11) projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej [dalej też: UE]⁵⁷. W polach tekstowych, które są przeznaczone na wypowiedzi wnioskodawców poświęcone poszczególnym zagadnieniom, formularz dostarcza szczegółowych wytycznych, precyzujących przedmiot wymaganych informacji i przybliżających metodę miarodajnego ustalania skutków projektowanej regulacji.

Ocena spełnienia obowiązków wnioskodawców, które dotyczą uzasadnienia projektu ustawy w zakresie deklarowanych skutków regulacji, mieści się w kompetencjach Marszałka Sejmu określonych w art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu. Przepis ten upoważnia wspomniany organ do zwrócenia projektu wnioskodawcom, jeżeli jego uzasadnienie nie odpowiada określonym wymogom. W brzmieniu nadanym nowelizacją wdrażającą tzw. kamień milowy regulacja ta nie tylko odnosi się do obowiązków dotyczących deklarowanych skutków regulacji, które wynikają wprost z Regulaminu Sejmu (art. 34 ust. 2 pkt 3–5, ust. 2a i 2b), lecz także obejmuje dodatkowo wymóg przedstawienia tych skutków na formularzu, który jest określany w uchwale Prezydium Sejmu (art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu). W konsekwencji wnioskodawcy obowiązani są – pod sankcją zwrócenia im projektu w trybie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu – wypełnić formularz w sposób odpowiadający również dyspozycjom, które wynikają z aktu wydanego na podstawie delegacji przewidzianej w Regulaminie Sejmu. W ten sposób, na mocy wyraźnego odesłania w przywołanym przepisie, dyspozycje zawarte w uchwale Prezydium Sejmu, precyzujące formę prezentacji DSR, wnikają do regulaminowego standardu, który określa obowiązki dotyczące uzasadnienia.

⁵⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 334.

Drugi element przekształceń sejmowej procedury ustawodawczej, które implementują unijny standard w dziedzinie oceny skutków regulacji, stanowią art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu. Są to nowe przepisy, które upoważniają Marszałka Sejmu do zarządzenia sporządzenia opinii w sprawie OSR w odniesieniu do wnoszonych do Sejmu RP projektów ustaw. Każdy z tych przepisów zawiera normę kompetencyjną, której konstrukcja powiela schemat regulacyjny zastosowany przez prawodawcę w art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu. Warto zaznaczyć, że postanowienie to, umiejscowione w strukturze tekstu bezpośrednio przed nowymi uregulowaniami, zostało dodane w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, na etapie intensywnych przedakcesyjnych prac dostosowawczych, i stanowi podstawę zarządzania przez Marszałka Sejmu sporządzania opinii o zgodności projektu ustawy z prawem UE⁵⁸. Wraz z niedawnym wprowadzeniem nowych uregulowań redakcja wszystkich trzech przepisów została ujednolicona i doprecyzowana. Jedyna znacząca normatywnie zmiana dotyczy podmiotu obowiązującego do sporządzenia opinii. Wedle obowiązujących unormowań podmiotem tym jest – zarówno w przypadku opinii o zgodności z prawem UE, jak i opinii w sprawie OSR – Kancelaria Sejmu. Wcześniej w art. 34 ust. 9 była mowa o „ekspertach Kancelarii Sejmu”. W ten sposób podczas prac nowelizujących Regulamin Sejmu w celu wdrożenia tzw. kamienia milowego wyeliminowano wątpliwość, czy w przypadku zarządzenia przez Marszałka Sejmu sporządzenia opinii mogą ją opracować także eksperci zewnątrzni, działający na zlecenie Kancelarii Sejmu. Literalne odczytanie przepisu w jego pierwotnej wersji wykluczałoby taką możliwość, z kolei obecnie, w wyniku zmiany wprowadzonej tą nowelizacją, nic już nie stoi na przeszkodzie zleceniu „na zewnątrz” opinii z obu kategorii⁵⁹. Związki postanowień regulaminowych dotyczących opinii w sprawie OSR z prawem UE są jednak zdecydowanie silniejsze od zarysowanej tu zależności i zostaną niżej szerzej omówione. Generalnie, podejmując analizę nowych przepisów, należy stwierdzić, że postanowienia art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu określają charakter kompetencji Marszałka Sejmu, które z nich wynikają, oraz zakres ich zastosowania.

Charakter wspomnianych kompetencji zależy od kategorii projektu ustawy, do której miałyby się odnosić opinie w sprawie OSR. Pierwszy z nowych przepisów dotyczy projektów poselskich i tych wnoszonych na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP,

⁵⁸ M.P. 2002 nr 23, poz. 398. Artykuł 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu obowiązuje od 15 czerwca 2002 r.

⁵⁹ Zmianę ujednolicającą w ten sposób redakcję art. 34 ust. 9, 9a i 9b Regulaminu Sejmu zgłoszono w formie poprawki podczas prac komisyjnych nad nowelizacją dokumentu. *Vide* przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 389. *Confer* Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o przedstawionym przez Prezydium Sejmu projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389), druk sejmowy nr 575, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F2403113800EAD19C1258B65005D7ED5/%24File/575.pdf>>, dostęp 7 III 2025. *Vide* także zawarty w Systemie Informacyjnym Sejmu opis przebiegu prac nad projektem: <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1E1397B628B9C7CBC1258B1E0031E6AC>>, dostęp 7 III 2025. Warto zaznaczyć, że dopuszczalność sięgnięcia po wsparcie ekspertów zewnętrznych jest szczególnie cenna w przypadku opinii w sprawie OSR, których sporządzenie może niekiedy wymagać szczególnych, trudno dostępnych kompetencji merytorycznych.

czyli projektów obywatelskich (art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu). W tym przypadku rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu o zarządzeniu sporządzenia opinii ma charakter związany. Marszałek Sejmu ma zatem obowiązek zarządzić sporządzenie takiej opinii o każdym projekcie należącym do jednej z tych kategorii. Regulamin Sejmu nie przewiduje w tej mierze wyjątków (choć, jak wspomniano wcześniej, byłoby to dopuszczalne na gruncie aktualnego brzmienia obowiązków, które wynikają z tzw. unijnego kamienia milowego). Drugi przepis odnosi się do projektów wniesionych przez Senat RP albo Prezydenta RP (art. 34 ust. 9b Regulaminu Sejmu) i łączy z nimi kompetencję Marszałka Sejmu o charakterze uznaniowym. W przypadku zainicjowania prac ustawodawczych nad projektami z tych kategorii rozstrzygnięcie o zarządzeniu sporządzenia opinii pozostawiono w gestii Marszałka Sejmu, który może to zrobić, ale nie musi. Z normatywnego punktu widzenia obie opcje są w tym przypadku równorzędne i wybór jednej z nich nie wymaga uzasadnienia. Zgodnie z przyjętą regulacją poza zakresem kompetencji Marszałka Sejmu do zarządzenia sporządzenia opinii w sprawie OSR pozostały natomiast projekty ustaw wnoszone przez Radę Ministrów. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy może być fakt, że projekty te są zaopatrzone w tzw. oceny skutków regulacji, które powstają w administracji rządowej, na etapie prac przedsejmowych. Obowiązek ich opracowania i załączenia do projektu, w formie odrębnej części jego uzasadnienia, wynika w tym przypadku z Regulaminu pracy Rady Ministrów⁶⁰. Należy jednak wskazać, że podobne obowiązki określa w odniesieniu do projektów senackich Regulamin Senatu⁶¹. Rozstrzygnięcie o pominięciu w sejmowej procedurze OSR projektów rządowych, a pozostawieniu w niej senackich nie jest więc konsekwentne. Warto odnotować, że w pierwotnej wersji projektu zmiany regulaminowej, którą zainicjowano postępowanie uchwałodawcze, oba omawiane przepisy były sformułowane inaczej. W świetle tamtych postanowień związana kompetencja Marszałka Sejmu dotyczyła projektów poselskich, natomiast wszystkie pozostałe projekty, łącznie z rządowymi, objęte były kompetencją uznaniową. Pierwotna wersja projektu została zmieniona w tym względzie podczas prac komisji po pierwszym czytaniu⁶².

Uwagi o zakresie kompetencji, jakimi dysponuje Marszałek Sejmu na podstawie art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu, sprowadzają się w zasadzie do uwag o wymiarze przedmiotowym i temporalnym obowiązków, które może on nałożyć na Kancelarię Sejmu. Ich przedmiotem jest sporządzenie opinii w sprawie OSR. Przede wszystkim należy zatem stwierdzić, że opinie tego rodzaju stanowią, na równi

⁶⁰ § 28–29 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 806.

⁶¹ Artykuł 77 ust. 2 pkt 4 Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2024 r. poz. 10.

⁶² *Vide* Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o przedstawionym przez Prezydium Sejmu projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy 575, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F2403113800EAD19C1258B65005D7ED5/%24File/575.pdf>>, dostęp 7 III 2025. *Confer* Pełny zapis posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, dostęp 7 III 2025.

z deklarowanymi skutkami regulacji, integralny komponent sejmowego procesu OSR. Nie można zatem utożsamiać sejmowego procesu OSR z opiniami w sprawie OSR. Opinie te stanowią ważny element tego procesu, lecz wyłącznie jeden z wielu. Innym ważnym elementem sejmowego procesu OSR jest DSR. W odróżnieniu od DSR opinie w sprawie OSR powstają później, dopiero po wniesieniu do Sejmu RP projektu ustawy wraz z towarzyszącymi mu uzasadnieniem i formularzem DSR. Z założenia zatem w opiniach tych mogą znaleźć się odniesienia do ocen oddziaływania projektowanej ustawy, które są formułowane w DSR. Zasadniczo jednak treść tych opinii powinny stanowić, formułowane niezależnie od DSR, oceny projektowanych rozwiązań ustawowych w świetle zakładanych przez wnioskodawców celów regulacji⁶³. Na charakter wypowiedzi stanowiących treść opinii w sprawie OSR wpływ ma również rodzaj podmiotów, które zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami mają je sporządzać. Autorami takich opinii nie są zatem wnioskodawcy (ani ich zaplecze), lecz Kancelaria Sejmu, czyli neutralny politycznie urząd⁶⁴, wyposażony w profesjonalne służby eksperckie (obecnie: Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji [dalej: BEOS]⁶⁵). Warsztatowe rygory, wedle których powinny być one sporządzane, powinny zatem odpowiadać warsztatowym rygorom właściwym pracy eksperckiej, z założenia bezstronnej i wolnej od motywacji czy lojalności politycznej⁶⁶. W przypadku opinii w sprawie OSR rygory te określa metoda naukowa oceny danej kategorii skutków regulacji: prawnych, społecznych, gospodarczych lub finansowych⁶⁷. Dodatkowo, zgodnie z nowymi

⁶³ J. Winczorek, *Postulowana metoda oceny skutków regulacji projektów ustaw wnoszonych przez podmioty wskazane w art. 34 ust 9a i 9b Regulaminu Sejmu. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu*, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, 12 VIII 2024 (niepubl.), s. 7–8; G. Wierczyński, K. Grzelak-Bach, *Metoda sporządzania oceny skutków regulacji jako eksperckiej opinii dotyczącej deklaracji skutków regulacji, dołączanej do poselskich projektów ustaw*, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, 27 VI 2024 (niepubl.), s. 7–8.

⁶⁴ Artykuł 17 ust. 2 pkt 4, art. 19 ust. 2 i art. 45¹ ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1917 oraz z 2025 r. poz. 39. *Confer* K. Wojtyczek, uwagi do art. 199, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 866–867; *vide* także M. Wujczyk, uwagi do art. 45¹ do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 812–814.

⁶⁵ W związku z nałożeniem na Kancelarię Sejmu obowiązku sporządzania opinii w sprawie OSR została przekształcona jej struktura organizacyjna: istniejące wcześniej Biuro Analiz Sejmowych zastąpione zostało przez BEOS. Zgodnie z § 17b ust. 1 pkt 1 Zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu w wersji zmienionej Zarządzeniem nr 6 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 lutego 2024 r. do zadań BEOS należy ocena skutków regulacji w odniesieniu do wniesionych do Sejmu RP projektów ustaw, która 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 (sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, sytuację społeczną jednostek). Ponadto, zgodnie z § 17b ust. 2 pkt 4 tego zarządzenia, w skład BEOS wchodzi Wydział Oceny Skutków Regulacji. *Confer* Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, <<https://beos.sejm.gov.pl>>, dostęp 7 III 2025.

⁶⁶ *Confer* P. Radziejewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118).

⁶⁷ *Vide* P. Chmielnicki, *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8; K. Koźmiński, *Ocena skutków regulacji jako próba przewyżczenia*

rozwiązaniami regulaminowymi, w opiniach w sprawie OSR należy uwzględniać również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a Regulaminu Sejmu. W ten sposób w przyjętej konstrukcji wyraźnie wybrzmiewa dyspozycja unijna, zgodnie z którą, w jej pierwotnym, przywołanym wyżej sformułowaniu, „wprowadza się obowiązkową ocenę skutków [...] w celu strukturalnego zaangażowania zainteresowanych stron i ekspertów w proces stanowienia prawa”. Należy przyjąć, że dyspozycja ta zachowuje znaczenie także obecnie, po precyzującej zmianie obowiązków wynikających z tzw. kamienia milowego, i znajduje odzwierciedlenie w sejmowym procesie OSR, który ma charakter sekwencyjny, jest rozłożony w czasie i na różnych etapach angażuje różne rodzajowo podmioty, a tym samym pozwala – poprzez odwołanie do stanowisk formułowanych w DSR, opiniach w sprawie OSR i konsultacjach społecznych – na uwzględnienie w ocenie skutków regulacji argumentów politycznych, eksperckich oraz społecznych.

W odniesieniu do kwestii temporalnych związanych z obowiązkiem sporządzenia opinii w sprawie OSR, który Marszałek Sejmu nakłada na Kancelarię Sejmu na podstawie art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu, znaczenie ma występujące w tych przepisach sformułowanie „przed skierowaniem do pierwszego czytania”⁶⁸. Za pomocą tej formuły określany jest ostatni moment postępowania ustawodawczego, w którym Marszałek Sejmu może zarządzić sporządzenie opinii. Pierwszy moment stanowi z kolei otrzymanie przez Marszałka Sejmu projektu ustawy, który został wniesiony do Sejmu RP⁶⁹. Wcześniej – przed doręczeniem Marszałkowi Sejmu wniesionego projektu, a więc zanim zostanie wszczęte postępowanie ustawodawcze – nie dysponuje on żadnymi kompetencjami względem projektu ustawy i nie ma podstaw,

kryzysu prawa i procedur prawodawczych, Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych, 2022, <<https://calg.pl/wp-content/uploads/2022/03/CALG-Ocena-skutkow-regulacji-jako-proba-przezwycezenia-kryzysu-prawa-i-procedur-prawodawczych.pdf>>, dostęp 7 III 2025; *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, red. C.A. Dunlop, C.M. Radaelli, Cheltenham 2017.

⁶⁸ *Confer* uwagi dotyczące związku kompetencji Marszałka Sejmu do zarządzenia opracowania opinii o zgodności projektu ustawy z prawem UE z uprzednim skorzystaniem przez niego z kompetencji, o których mowa w art. 34 ust. 7 i ust. 8 Regulaminu Sejmu w P. Chybalski, uwagi do art. 34 ust. 7, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu...*, s. 220.

⁶⁹ Wprowadzona do art. 34 ust. 9, ust. 9a i ust. 9b Regulaminu Sejmu zmiana legislacyjna, polegająca na usunięciu z nich sformułowania „po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy” jako zbędnego, uwzględnia tę okoliczność. Korektę tę wprowadzono na etapie prac komisji po pierwszym czytaniu. *Vide* Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o przedstawionym przez Prezydium Sejmu projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 289), druk sejmowy nr 575, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F2403113800EAD19C1258B65005D7ED5/%24File/575.pdf>>, dostęp 7 III 2025. *Confer* Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, dostęp 7 III 2025. *Confer* uwagi dotyczące związku kompetencji Marszałka Sejmu do zarządzenia, na podstawie art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu, sporządzenia opinii o zgodności projektu ustawy z prawem UE z uprzednim skorzystaniem przez niego z uprawnień, o których mowa w art. 34 ust. 7 i ust. 8 Regulaminu Sejmu, w P. Chybalski, uwagi do art. 34 ust. 9, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, s. 220. Uwagi te zachowują znaczenie również na gruncie art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu.

by w jakikolwiek sposób ingerować w jego opracowanie, także niewładczo, np. w drodze opinii o projekcie, która na podstawie jego zarządzenia zostałaby opracowana przez Kancelarię Sejmu. Termin, o którym mowa w obu wskazanych powyżej przepisach, nie odnosi się natomiast bezpośrednio do Kancelarii Sejmu i jej prac nad sporządzaniem opinii w sprawie OSR. W szczególności przepisy te nie zawierają dyspozycji, z których wynikałby termin zakończenia prac nad opinią. Pewnych wskazówek w tej mierze dostarcza jednak równoległe uregulowanie, dotyczące konsultacji społecznych. Zgodnie z art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu termin na zgłoszenie uwag w ramach konsultacji wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy w celu przeprowadzenia takich konsultacji w SIS. Uczestnicy mogą przy tym zgłaszać uwagi do projektów poselskich i obywatelskich, oraz, jeśli Marszałek Sejmu skorzysta w tych przypadkach z uznaniowej kompetencji do wszczęcia procedury konsultacyjnej, do projektów senackich i prezydenckich (art. 34a ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu). Jednocześnie zgodnie z art. 34 ust. 9a zdaniem drugim Regulaminu Sejmu, do którego odsyła także art. 34 ust. 9b, w opinii w sprawie OSR uwzględnia się również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a Regulaminu Sejmu. Oznacza to, że w przypadku zarządzenia sporządzenia opinii o projekcie ustawy, który podlega konsultacjom społecznym, termin na jej opracowanie nie powinien być krótszy od terminu na zgłoszenie uwag do tego projektu przez uczestników konsultacji. W kontekście tych ustaleń znaczenie ma także art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu, który na zasadzie wyjątku od reguł przywołanych wyżej określa podstawę zarządzenia przez Marszałka Sejmu odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenia krótszego terminu na ich przeprowadzenie albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu. W takich sytuacjach również termin na sporządzenie opinii w sprawie OSR może zostać odpowiednio dostosowany. Należy uznać, że kompetencja do wyznaczenia terminu na przedstawienie opinii w sprawie OSR mieści się w zakresie kompetencji Marszałka Sejmu do zarządzenia sporządzenia takiej opinii. Marszałek Sejmu jednak nie jest obowiązany z tej kompetencji korzystać.

Niezależnie od ustaleń dotyczących szczegółowych dyspozycji, które odnoszą się do terminu sporządzenia opinii w sprawie OSR, należy przyjąć, że – biorąc pod uwagę systematykę unormowań regulaminowych, lokującą rozwiązania dotyczące procesu OSR i ściśle powiązanych z tym procesem konsultacji społecznych na wstępnym etapie postępowania ustawodawczego – opinie, o których mowa w art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu, dotyczą projektu w jego pierwotnej wersji, nadanej mu przez wnioskodawców. Jedyną modyfikację w tej mierze wprowadza art. 34b pkt 1 Regulaminu Sejmu, który określa podstawę zarządzenia przez Marszałka Sejmu sporządzenia opinii w sprawie OSR w sytuacji, gdy wnioskodawca wniesie autopoprawkę. Także w tym przypadku zarządzenie może jednak zostać wydane wyłącznie do momentu skierowania projektu do pierwszego czytania. Regulamin Sejmu nie określa podstaw, na których mógłby się wspierać obowiązek zarządzenia przez Marszałka Sejmu (ani inny organ Sejmu RP) sporządzenia opinii w sprawie OSR w wypadku zmian wprowadzanych do projektu na późniejszych etapach procedury ustawodawczej czy

też w odniesieniu do ostatecznego tekstu uchwalonej ustawy. W tym sensie opinie te są opiniami w sprawie OSR *ex ante*. W praktyce sejmowej są one sporządzane, podobnie jak opinie o zgodności projektu z prawem UE, o których mowa w art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu, do momentu skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania (a nawet nadania projektowi numeru druku sejmowego). Powyższe ustalenia nie podważają dopuszczalności sporządzenia przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie OSR dotyczących innych wersji projektu lub też uchwalonej czy nawet obowiązującej ustawy. Nie byłyby one jednak opiniami, o których mowa w art. 34 ust. 9a i 9b Regulaminu Sejmu, lecz byłyby sporządzane na podstawie ogólnych przepisów, określających zadania Kancelarii Sejmu, w szczególności dotyczące zapewniania doradztwa całej izbie i jej organom (art. 199 ust. 1 Regulaminu Sejmu)⁷⁰. Na tej podstawie Kancelaria Sejmu może sporządzać także obecnie, na wniosek upoważnionych do tego podmiotów sejmowych, m.in. opinie w sprawie OSR *ex post*.

V. Ograniczenie tzw. procedur przyspieszonych

Pojęcie „procedury przyspieszone” odnosi się do przewidzianych w Regulaminie Sejmu rozwiązań proceduralnych umożliwiających skrócenie terminów warunkujących przeprowadzenie określonych czynności w ramach postępowania ustawodawczego bądź uchwałodawczego, względnie pominięcie fazy rozpatrywania projektu ustawy (uchwały) przez komisję sejmową między pierwszym a drugim bądź między drugim a trzecim czytaniem. W doktrynie rozwiązania te określa się również mianem „skracań postępowania”⁷¹ albo, odnosząc się do materii art. 51 Regulaminu Sejmu, „szybkiej ścieżki legislacyjnej”⁷². Występowanie w polskim prawie parlamentarnym „procedur przyspieszonych” ma długą tradycję, sięgającą czasów przedwojennych⁷³. Co ciekawe, procedury te nie zostały w żaden sposób zmodyfikowane wskutek wprowadzenia w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pilnego trybu ustawodawczego (art. 18 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, czyli tzw. małej konstytucji z 1992 r., a także art. 123 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej). Tym samym są one stosowane w tzw. zwykłym trybie ustawodawczym.

Przed wprowadzeniem analizowanej noweli z dnia 26 lipca 2024 r. w Regulaminie Sejmu w pięciu przepisach występowały rozwiązania zaliczane do „procedur przyspieszonych”. Po pierwsze, art. 37 ust. 4 stanowił, iż przeprowadzenie pierwszego

⁷⁰ Także art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. *Confer* K. Wojtyczek, uwagi do art. 199..., s. 865–866.

⁷¹ Tak np. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 74–76.

⁷² Szerzej P. Chybalski, uwagi do art. 51, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu...*, s. 333.

⁷³ *Vide* np. art. 18 Regulaminu Sejmu z 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2(2).

czytania mogło się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, „chyba że Sejm lub komisja postanowi inaczej”. Po drugie, analogiczną możliwość przewidziano w art. 44 ust. 3 w odniesieniu do drugiego czytania. Odstąpienie od minimalnego siedmiodniowego terminu między doręceniem posłom sprawozdania komisji a drugim czytaniem było możliwe, jeśli Sejm RP „postanowi inaczej”. Po trzecie, art. 47 ust. 1 m.in. stanowił, iż „projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, o ile Sejm nie postanowi inaczej”. Po czwarte, w art. 51 Regulaminu Sejmu przewidziano trzy możliwości skrócenia postępowania z projektami ustaw oraz uchwał „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”, tj. przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (pkt 1), przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji (pkt 2) oraz przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji (pkt 3). Wreszcie, po piąte, w art. 54 ust. 5 Regulaminu Sejmu umożliwiono przyspieszenie rozpatrzenia przez Sejm RP uchwały Senatu RP w sprawie ustawy (wprowadzającej poprawki bądź przewidującej odrzucenie ustawy). Przepis ten stanowił, iż rozpatrzenie przez Sejm RP sprawozdania komisji o uchwale Senatu RP mogło odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, „chyba że Sejm postanowi inaczej”.

W piśmiennictwie rzadko poddawano przedstawione wyżej przepisy analizie dogmatycznej. Zwrócono jednak uwagę na faktyczną konkurencyjność możliwości przyspieszenia pierwszego czytania przewidzianych w art. 37 ust. 4 oraz art. 51 pkt 1 Regulaminu Sejmu, a także – drugiego czytania, według art. 44 ust. 3 oraz art. 51 pkt 3 Regulaminu Sejmu⁷⁴, przy czym podjęto również próbę rozgraniczenia zakresu przywołanych wyżej rozwiązań proceduralnych⁷⁵. Przeważnie zainteresowanie doktryny ograniczało się do, w zasadzie jednolicie akcentowanego, postulatu powściągliwego stosowania przez Sejm RP „procedur przyspieszonych”. Przykładowo, jak zauważył Andrzej Szmyt, korzystanie z nich zmniejsza „szanse racjonalizacji projektu”⁷⁶, przez co należy rozumieć podwyższone ryzyko uchwalania ustaw i uchwał niedopracowanych, czyli tzw. bublej legislacyjnych.

Przez ponad 20 lat od uchwalenia obecnie obowiązującego Regulaminu Sejmu w piśmiennictwie nie formułowano zarzutów nadużywania „procedur przyspieszonych”, co może wskazywać, że w praktyce parlamentarnej były one, zgodnie z sugestią doktryny, stosowane powściągliwie. Sytuacja zmieniła się jednak w toku VIII (2015–2019) oraz IX (2019–2023) kadencji Sejmu RP, który to okres cechował się daleko posuniętą tendencją ówczesnej większości parlamentarnej do szybkiego stanowienia prawa. W efekcie, jak podano w jednym z opracowań statystycznych, podczas VIII kadencji na 914 przeprowadzonych postępowań ustawodawczych

⁷⁴ P. Chybalski, uwagi do art. 51..., s. 338–340.

⁷⁵ M. Kudej, *op. cit.*, s. 75.

⁷⁶ A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3(26), s. 46.

w 190 przypadkach przyspieszono pierwsze czytanie, w 327 przypadkach – drugie czytanie, a w 10 przypadkach pominięto fazę komisijną między pierwszym a drugim czytaniem⁷⁷. Warto również odnotować, że w 2021 r., tj. podczas IX kadencji, przedłożony został projekt noweli do Regulaminu Sejmu warunkujący dopuszczalność stosowania „procedur przyspieszonych” uzyskaniem poparcia 2/3 posłów⁷⁸. Projekt został skierowany do pierwszego czytania, lecz dalsze prace parlamentarne nad nim nie zostały przeprowadzone i ostatecznie uległ on dyskontynuacji.

Jak już wspomniano, w załączniku do decyzji wykonawczej Rady (w pierwotnej wersji) sformułowany został obowiązek ograniczenia stosowania „procedur przyspieszonych” do „ściśle określonych i wyjątkowych przypadków”. Analizując wstępnie zakres możliwości wykonania tego obowiązku, wskazano cztery (niekonkurencyjne względem siebie) kierunki zmian, tj. uporządkowanie tych procedur (a więc w szczególności usunięcie wątpliwości co do relacji między art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 a art. 51 pkt 1 i 3 Regulaminu Sejmu), dookreślenie przesłanek ich stosowania, modyfikację (podniesienie) większości wymaganej do ich zastosowania, a także ograniczenie kręgu podmiotów upoważnionych do przedkładania wniosków o ich wdrożenie⁷⁹. Lektura wniesionego 14 maja 2024 r. projektu noweli do Regulaminu Sejmu zawartego w druku sejmowym nr 389 ujawnia, że wnioskodawcy skupili się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, zaproponowali uporządkowanie „procedur przyspieszonych” poprzez zgrupowanie ich w art. 51 Regulaminu Sejmu (rezygnacja z możliwości „postanowienia inaczej” w art. 37 ust. 4, art. 44 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1), z tym że ze względów legislacyjnych pozostawiono w art. 54 ust. 5 możliwość przyspieszonego rozpatrzenia przez Sejm RP uchwały Senatu RP w sprawie ustawy (z odpowiednim odesłaniem do art. 51 Regulaminu Sejmu). Po drugie, w projekcie zawarto wymóg, aby Sejm RP (a także – w przypadku przyspieszenia pierwszego czytania – komisja) postanawiał o zastosowaniu „procedur przyspieszonych” bezwzględną większością głosów. Zaproponowano również rozwiązanie, które nie było wskazane w przywołanej wyżej wstępnej analizie, tj. przesądzenie *expressis verbis*, iż zastosowanie tych procedur może nastąpić wyłącznie na uzasadniony wniosek.

W opiniach o projekcie zawartym w druku sejmowym nr 389 jednoznacznie pozytywnie oceniono przedstawione wyżej rozwiązania, aczkolwiek zdaniem Marka Chmaja⁸⁰ oraz Joanny Juchniewicz⁸¹ zasadne było dookreślenie w toku prac legislacyjnych kręgu podmiotów, które byłyby uprawnione do zainicjowania „procedur

⁷⁷ Z. Gromek, *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4(19), s. 47, 48, 50.

⁷⁸ Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1917. Zwraca uwagę fakt, że proponowane w projekcie zmiany art. 37 ust. 4, art. 44 ust. 2 oraz art. 51 zostały skonstruowane w sposób wywołujący wątpliwości interpretacyjne. Nie jest jasne, czy mowa w nich o większości 2/3 ustawowej liczby posłów czy o większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

⁷⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, P. Chybalski, *op. cit.*, s. 13–16.

⁸⁰ M. Chmaj, *op. cit.*, s. 6, 7.

⁸¹ J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 9, 10.

przyspieszonych”. Z kolei Anna Rakowska trafnie spostrzegła, że większość sejmowa dysponująca ponad połową głosów w izbie będzie mogła swobodnie doprowadzić do zastosowania tych procedur, a „tym samym wpływ opozycji na ewentualne rozstrzygnięcia w sprawie przyspieszenia procesu legislacyjnego może być ograniczony”⁸². Co zaskakujące, w opiniach o projekcie nie sformułowano wątpliwości co do tego, czy rozwiązania zaproponowane przez wnioskodawców odpowiadają treści wymogu zawartego w załączniku do decyzji wykonawczej Rady. Tymczasem jest dyskusyjne, czy omawiana część projektu zawężyła stosowanie „procedur przyspieszonych” do „ściśle określonych i wyjątkowych przypadków”. Wydaje się bowiem, iż wprowadzenie obowiązku uzasadnienia wniosków o zastosowanie tych procedur mogło nie być wystarczające przy założeniu, że obowiązek „ściśłego określenia przypadków” odnosiłby się do określenia ich w przepisach Regulaminu Sejmu, a nie w uzasadnieniu wniosku. Warto przy tym odnotować, że w Regulaminie pracy Rady Ministrów, zmienionym również w celu wdrożenia omawianego tzw. kamienia milowego, zdecydowano się dookreślić przypadki umożliwiające odstępianie od konsultacji publicznych. Zgodnie z obecnie obowiązującym § 36 ust. 3 tego aktu odstępianie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja ta jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska.

W toku prac nad projektem zarysowane propozycje zmian „procedur przyspieszonych” nie spowodowały istotnych kontrowersji wśród posłów. Co ciekawe, zastrzeżeń nie wywołała wniesiona w trakcie prac komisyjnych poprawka przewidująca rezygnację z wymogu uzyskania większości bezwzględnej do zastosowania tych procedur⁸³, a tym samym przywracająca stosowaną dotychczas większość zwykłą. Z kolei odniesiono się do wątpliwości dotyczącej kręgu podmiotów uprawnionych do zawnioskowania o zastosowanie „procedur przyspieszonych”, zasygnalizowanej również w przywołanych wyżej opiniach prawnych. Trafnie wyjaśniono, iż brak dookreślenia listy owych podmiotów sprawi, że wniosek będzie mógł zostać przedłożony przez każdego z posłów (indywidualnie), a także przez prowadzącego obrady Marszałka Sejmu (ewentualnie wicemarszałka)⁸⁴.

Przyjęta ostatecznie wersja nowelizacji przepisów dotyczących „procedur przyspieszonych” prezentuje się nader skromnie. Zakres wprowadzonych rozwiązań sprowadza się do wspomnianego uporządkowania przepisów, wymogu uzasadniania wniosków o zastosowanie tych procedur, a także konieczności przeprowadzenia głosowania nad ich zastosowaniem (co wyklucza możliwe we wcześniejszym stanie

⁸² A. Rakowska, *op. cit.*, s. 11.

⁸³ *Vide* Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, s. 24, 25, dostęp 7 III 2025.

⁸⁴ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>, s. 23, dostęp 7 III 2025.

prawnym zapytanie przez prowadzącego obrady o brak sprzeciwu względem ich zastosowania oraz przeprowadzenie głosowania wyłącznie w sytuacji zgłoszenia sprzeciwu⁸⁵). Faktyczne ograniczenie możliwości korzystania z „procedur przyspieszonych” ma charakter marginalny. W zasadzie dotyczy sytuacji, gdy w drugim czytaniu projektu uchwały zostaną złożone poprawki, gdyż, wskutek przeniesienia materii uregulowanej wcześniej w art. 47 ust. 1 (dotyczącym zarówno postępowania ustawodawczego, jak i uchwałodawczego) do art. 51 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu (umożliwiającego przystąpienie do trzeciego czytania bez kierowania projektu do komisji w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków), wykluczona została możliwość odstąpienia od kierowania do komisji poprawek wniesionych w toku drugiego czytania⁸⁶. Wydaje się, że ingerencja Sejmu RP w materię „procedur przyspieszonych” jest na tyle mało doniosła, że uprawnione mogłoby być twierdzenie o pozorności tych zmian. Trzeba jednak podkreślić, że ocena, czy tak rzeczywiście jest, powinna być formułowana na podstawie analizy praktyki stosowania zmienionych przepisów, tj. po ustaleniu, czy po ich wejściu w życie doszło do ograniczenia przypadków korzystania przez Sejm RP z analizowanych rozwiązań. Krótki okres ich obowiązywania uniemożliwia przeprowadzenie miarodajnych badań statystycznych.

Jak już zasygnalizowano, zakres wprowadzonych ostatecznie przepisów mógł również *prima facie* wywoływać wątpliwości w świetle treści załącznika do decyzji wykonawczej Rady. Trzeba jednak przypomnieć, że w lipcu 2024 r. dokonana została korekta poszczególnych tzw. kamieni milowych, która objęła również kwestię ograniczenia „procedur przyspieszonych”. Obowiązek określenia w Regulaminie Sejmu „ściśle określonych i wyjątkowych przypadków” umożliwiających stosowanie tych procedur został przeformułowany w taki sposób, iż objął wyłącznie obowiązek ograniczenia korzystania z nich „do uzasadnionych przypadków”. Ta – pozornie drobna – zmiana oznaczała w istocie swego rodzaju „liberalizację” tzw. kamienia milowego, zarazem wykluczając formułowanie zastrzeżeń względem zakresu zmian dotyczących „procedur przyspieszonych” wprowadzonych nowelą do Regulaminu Sejmu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przyjęcie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym skrócenie postępowania z projektami ustaw oraz uchwał następuje na uzasadniony wniosek, odpowiada dyspozycji zmienionego tzw. kamienia milowego.

VI. Wnioski

Stanowiąca przedmiot analizy zmiana Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. została uchwalona przede wszystkim w celu implementacji jednego z tzw. kamieni milowych określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady. W tym zakresie jej istotą

⁸⁵ *Vide* P. Chybalski, uwagi do art. 51..., s. 337.

⁸⁶ Taki stan rzeczy wynika z faktu, że z wyłączeniem postępowania w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu (art. 204 Regulaminu Sejmu) postępowanie uchwałodawcze toczy się w dwóch czytaniach (art. 36 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Nie jest więc wówczas możliwe spełnienie warunku umożliwiającego zastosowanie art. 51 ust. 1 pkt 4, ponieważ w przepisie tym mowa o przystąpieniu do trzeciego czytania.

było poddanie projektów ustaw obowiązkowym konsultacjom społecznym i procesowi oceny skutków regulacji oraz ograniczenie stosowania „procedur przyspieszonych”. Nowelizacja w pierwszych dwóch obszarach wykroczyła poza sformułowane w załączniku do decyzji wykonawczej Rady minimum, procesy konsultacji społecznych oraz sporządzania przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie OSR obligatoryjnie dotyczą bowiem nie tylko poselskich, lecz także obywatelskich projektów ustaw, a ponadto mogą objąć projekty ustaw wniesione przez Prezydenta RP lub Senat RP. Z kolei obwarowania odnoszące się do instrumentów służących skróceniu postępowania legislacyjnego są skonstruowane w sposób niedający gwarancji ich respektowania, a przez to – narażony na zarzuty.

Wkomponowanie nowych instytucji w polski system prawa wymagało nie tylko – jak tego *expressis verbis* wymagał tzw. kamień milowy – uchwalenia stosownych przepisów Regulaminu Sejmu (stanowiących równocześnie wskaźnik jakościowy realizacji unijnych wymagań), lecz także dokonania zmiany na poziomie ustawowym oraz wydania odpowiednich aktów normatywnych przez Prezydium Sejmu. Wprowadzenie w życie nowelizacji wiązało się ponadto z podjęciem wielu czynności o charakterze techniczno-organizacyjnym, m.in. wzmocnieniem zaplecza eksperckiego Kancelarii Sejmu i stworzeniem portalu konsultacyjnego.

Jak już wspomniano, zmiany dokonane nowelą do Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. Komisja Europejska oceniła jako zadowalające osiągnięcie przez Polskę tzw. kamienia milowego oznaczonego jako F4G. Efektywność tych przepisów w praktyce oraz ich ustrojową doniosłość będzie można zweryfikować dopiero w dłuższej perspektywie.

Bibliografia

Źródła

- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, druk sejmowy nr 650, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=494DA1D0BCA9E211C1258B95005E7F47>>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 248.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Petycji (nr 61) z dnia 23 lutego 2017 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/D28E5CECC453D16EC12580DB0072BA83/%24File/0160508.pdf>>.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 9) z dnia 25 stycznia 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/8C8CDE74FFA3B4EFC1258AB60036648B/%24File/0017910.pdf>>.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 14) z dnia 6 marca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/DF0E98C7BACD0E61C1258AE10049C39F/%24File/0028610.pdf>>.

- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 29) z dnia 24 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/5D95A3351FB924A7C1258B9600477B23/%24File/0072310.pdf>>.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z dnia 25 lipca 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/353C3E9E4AD8BE7DC1258B96003E75D5/%24File/0074010.pdf>>.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 32) z dnia 11 września 2024 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/0DCEC88877801FF7C1258BA9004A127A/%24File/0078110.pdf>>.
- Petycja w sprawie zmian w regulaminie Sejmu RP służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich, <[https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/\\$file/145-136-16.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/$file/145-136-16.pdf)>.
- Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1917.
- Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 389, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1E1397B628B9C7CBC1258B1E0031E6AC>>.
- Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych, 16 lipca 2024 r., <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2024/07/16/>>.
- Regulamin Sejmu z 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2(2).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57 z dnia 18.2.2021 r., ze zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
- Siedem zasad konsultacji*, <<https://www.gov.pl/attachment/ea452747-1aa9-47cb-816c-3f941ece-7fe3>>.
- Sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych o przedstawionym przez Prezydium Sejmu projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389), druk sejmowy nr 575, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/F2403113800EAD19C1258B65005D7ED5/%24File/575.pdf>>.
- Uchwała nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie wzoru formularza, na którym przedstawia się deklarowane skutki regulacji poselskiego projektu ustawy, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/akty_prawne>.
- Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych, <<https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024057.pdf>>.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 806.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 751.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2024 r. poz. 10.
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U nr 84, poz. 426, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1917 oraz z 2025 r. poz. 39.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854, ze zm.

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. z 2023 r. poz. 334.
- Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 1535.
- Wniosek – Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2022) 268 final.
- Wniosek – Decyzja wykonawcza Rady zmieniająca Decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM(2024) 284 final.
- Załącznik do decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, <<https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/c3ddeddf-8b06-11ee-8aa6-01aa75ed71a1>>.
- Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.
- Zarządzenie nr 6 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.
- Zielona księga – System stanowienia prawa w Polsce*, <https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1d39ad42b4860e6b795600275dd7d7d3/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf>.

Piśmiennictwo

- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulat „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie: oceny przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389) nr 389) w dn. 31 maja 2024 r. w Warszawie*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FD1D80CEBC53C318C1258B2A0038C22A/%24File/i1174-24A_MCh.pdf>.
- Chmielnicki P., *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8.
- Chybalski P., *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, <[https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/136/\\$file/136.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/136/$file/136.pdf)>.
- Chybalski P., uwagi do art. 34 ust. 7; uwagi do art. 34 ust. 9; uwagi do art. 51, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
- Commission endorses preliminary assessment of Poland’s payment request for the second and third instalments under the Recovery and Resilience Facility, for €9.4 billion*, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5743>.
- Dobrosz-Oracz J., *PiS wycofuje się z obietnicy danej KE. Marszałek Sejmu wysyła jasny sygnał*, <<https://wyborcza.pl/7,82983,29367726,pis-wycofuje-sie-z-obietnicy-danej-ke-marszalek-sejmu-wysyla.html>>.
- Gromek Z., *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4(159).
- Handbook of Regulatory Impact Assessment*, red. C.A. Dunlop, C.M. Radaelli, Cheltenham 2017.

- Juchniewicz J., *Opinia w przedmiocie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk 389)*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/F431E7E731597300C1258B2A003BBD27/%24File/i1174-24A_JJ.pdf>.
- Kanon lokalnych konsultacji społecznych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa 2014, <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl/wp-content/uploads/2018/07/kanon_konsultacji_wrsja_do_wydrukowania.pdf>.
- Konsultacje z zasadami*, <<http://www.konsultacjezasadami.pl/>>.
- Koźmiński K., *Ocena skutków regulacji jako próba przewyciężenia kryzysu prawa i procedur prawodawczych*, Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych, 2022, <<https://calg.pl/wp-content/uploads/2022/03/CALG-Ocena-skutkow-regulacji-jako-proba-przewyciezenia-kryzysu-prawa-i-procedur-prawodawczych.pdf>>.
- Kuca G., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/457CD507A2FF7DE2C1258B2E0030DD29/%24File/i1174-24A_GK.pdf>.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.
- Leśniak G.J., *Rząd stosuje nowe triki na obejście konsultacji publicznych*, <<https://www.prawo.pl/kadry/unikanie-konsultacji-publicznych-przez-rzad-projekty-sa-skrywane,497519.html>>.
- Marchaj R., *Ogólna podstawa prawna procesu konsultacji społecznych*, [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Maszkowska A., Wenclik M., *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Fundacja Laboratorium Badań i Działan Społecznych „SocLab”, Białystok 2014, <https://soclab.org.pl/wp-content/uploads/2015/02/Publikacja-Przepis-na-udane-konsultacje_web.pdf>.
- Ocena Forum Związków Zawodowych dotycząca szeregu proponowanych przez Kancelarię Sejmu zmian w Regulaminie Sejmu, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/97EC6961814A3B17C1258B570027018C/%24File/389-001.pdf>>.
- Odrowąż-Sypniewski W., Chybalski P., *Notatka na temat wynikających z KPO warunków („kamenia milowego”)*, Biuro Analiz Sejmowych, 13 VI 2022 (niepubl.).
- Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, <<https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/51/48>>.
- Patyra S., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FE91D15E751FAC14C1258B2A003AAB28/%24File/i1174-24A_SP.pdf>.
- Pisz M., *Akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024.
- Radziejewicz P., *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5(118).
- Rakowska A., *Ocena przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/B442538956407917C1258B2A0031A723/%24File/i1174-24A_AR.pdf>.
- Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3(26).
- Wierczyński G., Grzelak-Bach K., *Metoda sporządzania oceny skutków regulacji jako eksperckiej opinii dotyczącej deklaracji skutków regulacji, dołączanej do poselskich projektów ustaw*, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, 27 VI 2024 (niepubl.).
- Winczorek J., *Postulowana metoda oceny skutków regulacji projektów ustaw wnoszonych przez podmioty wskazane w art. 34 ust 9a i 9b Regulaminu Sejmu. Ekspertyza przygotowana na*

zlecenie Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, 12 VI 2024 (niepubl.).

Wojtyczek K., uwagi do art. 199, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

Wujczyk M., uwagi do art. 45¹ do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.