

MAŁY KROK DO PRZODU

R a p o r t

Obywatelskiego
Forum Legislacji
z pierwszych dwóch
lat X kadencji Sejmu

Grażyna Kopińska

Fundacja
im. Stefana Batorego



XVI raport Obywatelskiego Forum Legislacji

Mały krok do przodu

Raport Obywatelskiego Forum Legislacji
z pierwszych dwóch lat X kadencji Sejmu

Grażyna Kopińska



**FUNDACJA
BATOREGO**
IM. STEFANA



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Zdjęcie na okładce: Jacek Domiński/REPORTER, Warszawa, *Sejm*

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-68235-96-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025

Spis treści

Jest lepiej, lecz droga jeszcze daleka , Krzysztof Izdebski _____	7
Dlaczego transparentny proces legislacyjny ma dziś kluczowe znaczenie _____	7
Deklaracje kontra rzeczywistość legislacyjna _____	7
Krok w dobrą stronę _____	8
Gdzie nadal brakuje zmian _____	8
Reformy wymagają trwałych zobowiązań _____	8
Po co to wszystko? _____	9
Pierwsze dwa lata rządów Koalicji 15 października – główne ustalenia dotyczące procesu legislacyjnego _____	11
Główne wnioski z lat poprzednich _____	13
Jak tworzono prawo w latach 2023–2025 _____	17
Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego _____	17
Liczba i charakter uchwalanych ustaw _____	17
Tempo prac legislacyjnych _____	22
Najważniejsze zjawiska i problemy legislacyjne _____	25
Nadużywanie trybów szczególnych _____	29
Procesy konsultacyjne _____	32
Problem: Ustawy deregulacyjne _____	41
Rekomendacje _____	45
Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa _____	45
Rekomendacje podnoszące jakość procesu stanowienia prawa _____	46
W zakresie dotyczącym prac nad rządowym projektem ustawy _____	46
W zakresie dotyczącym poselskiego projektu ustawy _____	47
W zakresie dotyczącym parlamentarnego etapu prac ustawodawczych _____	47
W zakresie dotyczącym konsultacji publicznych _____	47
W zakresie dotyczącym przejrzystości procesu legislacyjnego _____	48
Noty biograficzne _____	49

Jest lepiej, lecz droga jeszcze daleka

Krzysztof Izdebski

Prezentujemy kolejny raport Obywatelskiego Forum Legislacji, które od 16 lat analizuje proces prawotwórczy pod kątem jego przejrzystości oraz tego, w jakim stopniu umożliwia udział obywateli i organizacji w tworzeniu powszechnie obowiązujących przepisów. Tegoroczna edycja – opisująca dwa lata funkcjonowania Koalicji 15 października – powstaje w szczególnie istotnym kontekście geopolitycznym. Musimy ją czytać również przez pryzmat konieczności budowania odporności państwa i społeczeństwa, której kluczowym elementem jest poczucie obywateli, że mają wpływ na procesy decyzyjne.

Dlaczego transparentny proces legislacyjny ma dziś kluczowe znaczenie

Przejrzysty i inkluzywny proces legislacyjny nabiera wyjątkowego znaczenia w warunkach narastających zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznej polaryzacji. Pozwala w porę identyfikować ryzyka i ograniczać błędy, które mogłyby osłabić państwo lub pozostawić je bez odpowiednich narzędzi reakcji na współczesne wyzwania. Z kolei transparentność i rzetelne konsultacje wzmacniają zaufanie do instytucji publicznych – to kluczowy zasób w sytuacjach kryzysowych. Stabilne, przewidywalne stanowienie prawa buduje odporność społeczną nie poprzez deklaracje, lecz poprzez codzienną praktykę. Dlatego szczególnie ważne jest, aby konsultacje publiczne i społeczne – zarówno rządowe, jak i sejmowe – nie były jedynie elementem procedury, lecz realnym narzędziem wpływu.

Deklaracje kontra rzeczywistość legislacyjna

Minione dwa lata były zderzeniem ambitnych zapowiedzi z realiami politycznymi i organizacyjnymi, które wciąż sprzyjają logice „szybkiej legislacji”. Oczekiwania społeczne sprowadzały się do tego, by przejrzystość i inkluzywność urzeczywistniano na każdym etapie procesu. Narzędziami, które miały nas do tego przybliżyć, były m.in. likwidacja sejmowej „zamrażarki”, ograniczenie

poselskiego bajpasowania, rzetelne konsultacje publiczne oraz szczegółowe odniesienia się do zgłaszanych uwag. Część zapowiedzi została zrealizowana, ale rzeczywistość zweryfikowała intencje rządzących. O ile w pierwszym roku nowego rządu zauważamy dużą poprawę, o tyle już w kolejnym roku legislacyjny walec deregulacji, który stał się elementem kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP, ten początkowy optymizm zdusił.

Krok w dobrą stronę

Mimo to analiza przeprowadzona w raporcie pozwala odnotować również kilka wyraźnie pozytywnych zjawisk. Najważniejsze z nich to wprowadzenie obowiązkowych konsultacji projektów poselskich oraz przygotowywanie Oceny Skutków Regulacji przez Kancelarię Sejmu – rozwiązania, o które Obywatelskie Forum Legislacji zabiega od wielu lat. To realny krok w stronę większej transparentności i włączenia obywateli w proces stanowienia prawa. Zainteresowanie konsultacjami, liczone w tysiącach uczestników, wyraźnie pokazuje, że społeczeństwo chce dzielić się wiedzą i widzi sens w tym, że jego głos jest słyszany.

Gdzie nadal brakuje zmian

Problemem pozostaje fakt, że nowe mechanizmy konsultacyjne jeszcze nie wpływają realnie na kształt projektu na wczesnym etapie prac. Dopiero komisje stają się miejscem, gdzie dochodzi do rzeczywistej analizy uwag, co znacznie ogranicza wpływ obywateli na proces legislacyjny. Konieczne jest więc wypracowanie reguły, zgodnie z którą projekty trafiają do pierwszego czytania dopiero po przedstawieniu przez wnioskodawców klarownego podsumowania konsultacji i wskazania, które sugestie zostały uwzględnione.

Ważnym obszarem pozostaje również stosowanie trybu odrębnego. Wprawdzie zjawisko bajpasowania wyraźnie osłabło, jednak rząd wciąż zbyt często korzysta z trybu odmiennego, co w praktyce oznacza omijanie konsultacji publicznych. Aby zaradzić temu zjawisku, potrzebne są znacznie bardziej restrykcyjne podejście do uzasadnień stosowania trybu odrębnego oraz publikowanie tych uzasadnień w sposób zrozumiały i dostępny dla obywateli.

Reformy wymagają trwałych zobowiązań

Żadna reforma procesu legislacyjnego nie powiedzie się, jeśli będzie traktowana jako doraźny element programu politycznego, a nie jako długofalowe zobowiązanie instytucji państwa. Parlament i rząd działają pod presją czasu, oczekiwani społecznych oraz napięć politycznych, dlatego szczególnie istotne

jest, aby w tych warunkach nie rezygnować z zasad zapewniających przewidywalność i stabilność prawa.

Pomocne byłoby również budowanie lepszej przewidywalności procesu legislacyjnego – chociażby przez stosowanie harmonogramów prac nad kluczowymi projektami oraz rezygnację z nadmiernego skracania terminów procedowania, gdy nie wynika to z rzeczywistej potrzeby ochrony interesu publicznego. Dlatego niezbędna jest również większa przejrzystość prac komisji sejmowych, w tym bieżące publikowanie list obecności, oświadczeń interesariuszy i materiałów eksperckich, co pozwoli odróżnić opinie merytoryczne od działań lobbingsowych. To, jak powstaje prawo, jest równie ważne jak to, co dane prawo ostatecznie reguluje.

Po co to wszystko?

Niniejszy raport odpowiada na pytanie, czy lata 2023–2025 przybliżyły polskie prawodawstwo do standardów demokratycznego państwa prawa, czy też część praktyk poprzedniej kadencji jedynie zmieniła formę, ale nie treść. Zestawiamy dane, analizujemy zmiany, wskazujemy ryzyka oraz dobre praktyki – nie tylko po to, by rozliczać decydentów, lecz żeby budować rzetelną diagnozę i formułować rekomendacje oparte na faktach. Wierzimy, że Polska może stać się państwem, w którym transparentność, partycypacja i odpowiedzialność instytucji nie są aspiracją, ale codziennym standardem – a odporność społeczna jest budowana na zaufaniu, dialogu i rzetelnym prawodawstwie.

Pierwsze dwa lata rządów Koalicji 15 października – główne ustalenia dotyczące procesu legislacyjnego

- W pierwszym roku kadencji uchwalono 81 ustaw, z czego 74 weszły w życie – to najniższy wynik od 18 lat. Oznaczało to zauważalne wyhamowanie nadprodukcji prawa w porównaniu z wcześniejszymi kadencjami.
- W drugim roku uchwalono już 223 ustawy (w obiegu prawnym znalazło się 206), co oznacza ponad trzykrotny wzrost aktywności legislacyjnej. Głównym czynnikiem wzrostu była szeroka akcja deregulacyjna – do listopada 2025 roku przyjęto 51 ustaw deregulacyjnych.
- Projekty rządowe pozostawały dominującym źródłem legislacji: w pierwszym roku uchwalono 58, a w drugim 178 ustaw rządowych. Projekty posłów koalicji doprowadziły do przyjęcia odpowiednio 11 i 22 ustaw.
- Opozycja wносиła liczne projekty, lecz ich skuteczność była minimalna:
 - ◇ klub Prawa i Sprawiedliwości złożył 54 projekty, uchwalono trzy,
 - ◇ Konfederacja: 25 projektów, uchwalono zero,
 - ◇ Razem: dwa projekty, uchwalono zero.

Dane te wskazują na bardzo niski poziom współpracy między większością a opozycją i silną polaryzację parlamentarną.
- Tempo prac rządowych wyraźnie przyspieszyło – 101 ze 178 projektów rządowych uchwalonych przez Sejm w ogóle nie konsultowano, a kolejne 59 konsultowano przez nie więcej niż 14 dni. Średni czas konsultacji wynosił zaledwie 13 dni, mimo obowiązujących standardów 21-dniowych.
- Rząd często korzystał z trybu odrębnego, który ogranicza lub pomija standardowe elementy procesu:
 - ◇ w pierwszym roku tryb odrębny zastosowano przy 25 ustawach, co stanowiło 43% ustaw rządowych,
 - ◇ w drugim roku – przy 59 ustawach (33% ustaw rządowych).
Najczęściej dotyczyło to ustaw deregulacyjnych – 33 z 51 powstało przy wykorzystaniu trybu odrębnego, w tym 18 bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji.

- Na etapie sejmowym, mimo zmian regulaminowych, znacząca część ustaw była procedowana w trybie przyspieszonym. W drugim roku aż 29 projektów przeszło przez trzy czytania w czasie poniżej czterech dób – w tym przypadki skrajne, jak:
 - ◊ ustawa o Odnawialnych Źródłach Energii (OZE): 25 godzin,
 - ◊ Kodeks pracy: mniej niż 12 godzin.
- Znaczące postępy odnotowano w obszarze konsultacji projektów poselskich: dzięki obowiązkowym 30-dniowym konsultacjom, wprowadzonym 31 października 2024, w ciągu roku skonsultowano 139 projektów. Konsultacje cieszyły się dużym zainteresowaniem – np. projekt regulujący badania posiadaczy broni zgromadził 20 898 uczestników, a projekt o transparentności cen mieszkań – 6201.
- Mimo dużej partycypacji wyniki konsultacji nie wpływały na tekst projektów przed pierwszym czytaniem – wszystkie trafiały na posiedzenie Sejmu w wersji sprzed konsultacji. Zmiany wprowadzano dopiero na etapie komisji, co ogranicza wagę konsultacji w procesie stanowienia prawa.
- Ustawy deregulacyjne, choć nastawione na upraszczanie systemu, często procedowano w sposób nadmiernie szybki i powierzchowny, co groziło obniżeniem jakości prawa. Podczas posiedzeń Komisji ds. Deregulacji zdarzało się rozpatrywać cztery projekty w 60 minut, co uniemożliwiało pogłębioną analizę skutków i dyskusję z interesariuszami.
- Pozytywnie należy ocenić **ograniczenie zjawiska bajpasowania**. Z 25 projektów poselskich koalicji tylko pięć budziło podejrzenia przygotowania w resorcie, co jest znaczącą poprawą w porównaniu z poprzednią kadencją, gdy projekty poselskie większości rządzącej często były zastępowane przez projekty rządowe.
- Przełomowe znaczenie miało wprowadzenie obowiązkowych Ocen Skutków Regulacji (OSR) dla projektów poselskich – Kancelaria Sejmu przygotowywała je w sposób rzetelny i pogłębiony, często w formie obszernych analiz, co wzmacniało merytoryczną jakość procesu w części parlamentarnej.

Główne wnioski z lat poprzednich

Obywatelskie Forum Legislacji (OFL)¹ w swoim ostatnim raporcie² opublikowanym pod koniec roku 2023 oceniało, że „jakość procesu stanowienia prawa w Polsce [od 2016 roku] konsekwentnie się obniża. Nie można tego usprawiedliwiać wyłącznie czynnikami zewnętrznymi, jak pandemia czy pełnoskalowa wojna w Ukrainie”. Stwierdzono, że spośród 662 ustaw uchwalonych w IX kadencji Sejmu proces legislacyjny około ⅓ z nich trwał krócej niż 14 dni. „Rekord szybkości pobito w drugim roku kadencji. Sejm potrzebował zaledwie 113 minut na uchwalenie ustawy wprowadzającej tzw. wybory kopertowe”.

Inne negatywne zjawiska to zbyt częste i pozbawione wiarygodnego uzasadnienia stosowanie trybów odmiennych na etapie prac rządowych oraz tzw. bajpasowanie, czyli przedkładanie Sejmowi przez grupy posłów partii rządzącej projektów ustaw w rzeczywistości opracowanych w ministerstwach. „Ocenialiśmy, że niemal połowa projektów złożonych przez parlamentarzystów Zjednoczonej Prawicy została w istocie opracowana przez urzędników ministerialnych”.

W IX kadencji upowszechniła się również praktyka ukrywania przed opinią publiczną i interesariuszami projektów aktów prawnych przygotowywanych przez rząd aż do momentu przekazania ich do Sejmu. „W pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy stwierdziliśmy 15 takich przypadków (21,7% ustaw uchwalonych na podstawie projektów rządowych), w drugim roku 21 (14,5%), w trzecim 43 (26%), a w czwartym 11 (8,6%)”.

Parlamentarzyści opozycji oraz obserwatorzy życia publicznego krytycznie oceniali styl pracy narzucany przez ówczesną większość, wskazywano m.in.

1 Działające przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku Obywatelskie Forum Legislacji stawia sobie za cel poprawę jakości prawa, transparentności jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie. Obecny komunikat jest 16. raportem okresowym.

2 M. Berek et al., *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny_XV.Raport.OFL_.pdf (dostępny tu i dalej: 3 grudnia 2025).

na nieuprawnione zarządzanie reasumpcji głosowań³. Zauważono również, z jednej strony, pośpiech przy tworzeniu ustaw bez zachowania należnych terminów, a z drugiej – przetrzymywanie niewygodnych projektów ustaw w tzw. zamrażarce, ograniczanie czasu wypowiedzi posłów czy brak przestrzeni na dyskusję⁴.

Może więc nieco dziwić, że w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu w 2023 roku temat większej przejrzystości i uspołecznienia procesu tworzenia prawa praktycznie nie zaistniał. Próżno też szukać tej tematyki w programach komitetów wyborczych⁵.

Jednak po wyborach w październiku 2023 roku partie, które po krótkim epizodzie próby powołania rządu Mateusza Morawieckiego utworzyły rząd, w umowie koalicyjnej⁶ umieściły następujące zapewnienie: „przeprowadzimy reformę procesu legislacyjnego, otwierając go na szerokie konsultacje społeczne”.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji mieli nadzieję na poprawę sytuacji, gdy w rządzie Koalicji 15 października funkcję przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów – newralgicznego dla poprawnego przebiegu procesu legislacyjnego – objął dr Maciej Berek⁷, który sam wcześniej należał do OFL. W poprzednim Komunikacie OFL zamieściliśmy artykuł jego autorstwa zatytułowany *Warunki efektywności udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym*⁸. Pisał m.in.:

Wybierane w wyborach powszechnych albo powoływane w innym trybie organy władzy muszą być poddane społecznej kontroli, a elementami tej kontroli są

3 Najsłynniejsze przykłady reasumpcji przywołano w artykule OKO.press: Sebastian Klauziński, *Reasumpcja nie tylko przy lex TVN*, 12 sierpnia 2021, <https://oko.press/reasumpcja-sejm-lextvn-witek>.

4 Sejm IX kadencji zgodził się na zorganizowanie tylko trzech wysłuchań publicznych: dwóch na wnioski posłów KO oraz jednego na prośbę posła Konfederacji i PiS. Dla porównania Sejm VI kadencji zorganizował 12 wysłuchań, VII – 10, a VIII – trzy.

5 Por. programy wyborcze 2023 – PiS: <https://pis.org.pl/dokumenty>, „Bezpieczna Przyszłość Polaków – Program PiS”, KO: <https://100konkretow.pl/>, Polska 2050: <https://polska2050.pl/trzecia-droga-6-gwarancji/> i <https://polska2050.pl/trzecia-droga-9-gwarancji-gospodarczych/>, PSL: <https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2023/09/Program-PSL.pdf>, Nowa Lewica: <https://lewica2023.org/program-wyborczy-kw-nowa-lewica/>, Konfederacja: https://konfederacja.pl/app/uploads/Konfederacja_WiN_Program_2023.pdf.

6 Umowa koalicyjna dostępna na: <https://platforma.org/upload/document/203/attachments/433/UmowaKoalicyjna.pdf>.

7 Od lipca 2025 roku pełni również funkcję ministra nadzoru nad wdrażaniem polityki rządu: <https://www.gov.pl/web/premier/maciej-berek>.

8 *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu...*, dz. cyt.

transparentność procesu legislacyjnego oraz istnienie mechanizmów uporządkowanego społecznego oddziaływania na ten proces.

Wyzwaniem podnoszonym od lat i domagającym się realizacji jest więc taka modyfikacja przepisów *Regulaminu Sejmu*, aby szeroko rozumianym konsultacjom publicznym poddawane były wszystkie projekty ustaw, w tym w szczególności projekty wnoszone przez grupę posłów lub komisję sejmową.

Jeśli chcemy więc oddzielić lobbing od oddziaływania o charakterze społecznym i pozwolić zainteresowanym podmiotom oddziaływać na proces poprzez wynajętych do tego lobbystów – co powinno być postrzegane jako naturalny element procesu legislacyjnego – to prawodawca musi stworzyć w przyszłej regulacji mechanizmy realnej zachęty do sformalizowania oddziaływania lobbingsowego.

Maciej Berek wskazywał również:

sytuacje kierowania projektu do konsultacji i opiniowania z wyznaczeniem terminu, który jest niemożliwy lub niemal niemożliwy do dochowania, a także przypadki kierowania projektu do partnerów społecznych i przystępowanie do dalszych etapów prac nad projektem bez oczekiwania na stanowisko tych partnerów (...) jest to zjawisko równie groźne, jeśli nie groźniejsze, niż „proste” ignorowanie prawa. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z pewną grą pozorów. Organ odpowiedzialny za dany etap procesu legislacyjnego może twierdzić, że projekt został skierowany do konsultacji oraz opiniowania. Dopiero bardziej szczegółowe zbadanie sprawy pokazuje, że czynności te miały charakter pozorny.

I na koniec:

Dlatego właśnie transparentność procesu legislacyjnego i rzetelne przestrzeganie jego reguł stanowią punkty graniczne, których przekroczenie łatwo może prowadzić do przeobrażenia się państwa z demokratycznego w autorytarne.

Nadzieję na zmiany dawały też zapowiedzi Marszałka Sejmu Szymona Hołowni. Obiecał on m.in. „koniec sejmowej zamrażarki”, „ograniczenie poselskiego bajpasu”, wprowadzenie obowiązku konsultowania projektów poselskich i wykonywania do nich analizy Deklarowanych Skutków Regulacji czy zwiększenie liczby organizowanych wysłuchań publicznych⁹.

9 Na podstawie publikacji Biura Komunikacji Społecznej *Cel: lepsze prawo. Reforma Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r. z perspektywy pierwszych miesięcy obowiązywania*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2025.

Zgodnie z powyższymi deklaracjami w ciągu ostatnich dwóch lat politycy wprowadzili zmiany w *Regulaminie pracy Rady Ministrów* i *Regulaminie Sejmu RP*. Przyjrzyjmy się poniżej, jakie skutki przyniosły te zmiany i czy sytuacja rzeczywiście się poprawiła.

Jak tworzone prawo w latach 2023–2025

Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego

Sejm X kadencji zebrał się po raz pierwszy 13 listopada 2023 roku. Przyjeliśmy tę datę za rozpoczynającą każdy kolejny rok pracy Sejmu X kadencji. Od 27 listopada do 11 grudnia 2023 pracował tzw. trzeci rząd Mateusza Morawieckiego. 13 grudnia 2023 roku Prezydent zaprzysiął Radę Ministrów pod kierownictwem Donalda Tuska.

Pomiędzy 13 listopada a 13 grudnia 2023 rząd przedłożył Sejmowi sześć projektów ustaw. Cztery przygotowane jeszcze przez drugi rząd Mateusza Morawieckiego – nie zostały uchwalone. Prace na dwoma projektami – dotyczącymi budżetu¹⁰ – a przygotowanymi przez trzeci rząd Morawieckiego były kontynuowane po 13 grudnia.

Liczba i charakter uchwalanych ustaw

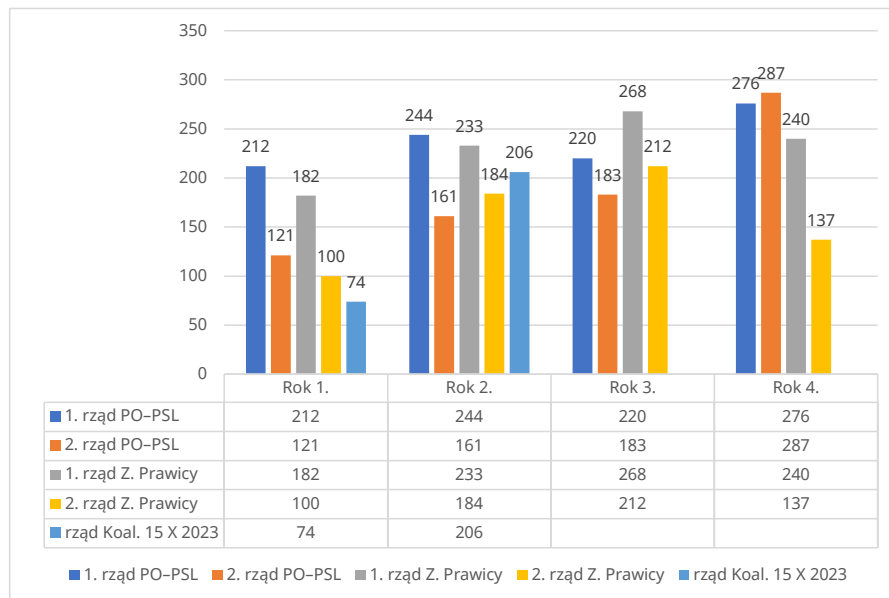
Obecny Parlament w pierwszym roku pracy uchwalił 81 ustaw, z czego Prezydent zawetował trzy ustawy, a cztery skierował do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. W drugim roku uchwalono 223 ustawy. Z tego 14 zawetowali prezydenci, a trzy zostały odesłane do Trybunału.

W poprzednich naszych komunikatach przyjęliśmy zasadę, że liczymy tylko te ustawy, które weszły do obiegu prawnego. Aby dane były porównywalne, stosujemy i tu tę samą zasadę. Tak więc w pierwszym roku były to **74 ustawy**, a w drugim **206**.

¹⁰ Były to *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023* (druk nr 127), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2C9FF296E22008C4C1258A8A006E4485>, i *Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024* (druki # 128, 128 A, 128 B, 128 BA i 128C), zawetowane przez prezydenta Andrzeja Dudę, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7EF3E322EBA4848BC1258A8A006EC06E>.

Porównując aktywność legislacyjną ostatnich pięciu sejmów (por. Wykres 1), zauważamy, że rządy w pierwszej kadencji (pierwszy rząd PO–PSL i pierwszy rząd Zjednoczonej Prawicy) tworzyły więcej ustaw niż w drugiej.

Wykres 1. Liczba uchwalonych ustaw w poszczególnych latach pracy pięciu ostatnich sejmów



W ciągu ostatnich 18 lat zdecydowanie najmniej (74 ustawy) uchwalono w pierwszym roku pracy obecnego Sejmu. Zważywszy na fakt, iż przez lata narzekano (a czyniły to zwłaszcza środowiska przedsiębiorców), że tworzy się za dużo aktów prawnych, co często obniża ich jakość, a przede wszystkim powoduje nadmierną zmienność obowiązujących przepisów¹¹ – faktem tym należałoby się cieszyć.

W drugim roku rządów Koalicji 15 października uchwalono trzy razy więcej ustaw. Wydaje się, że główną przyczyną tego faktu była tzw. deregulacja prawa. Podczas spotkania premiera z przedsiębiorcami 10 lutego 2025 roku padł pomysł szybkiego przeprowadzenia zmian w prawie, które miałyby na celu ułatwienie prowadzenia biznesu i załatwiania spraw w urzędach czy przyspieszenie pracy w sądach. Narzędziem do wprowadzenia zmian były szybkie nowelizacje ustaw, czasem dotyczące jednego lub kilku artykułów.

11 Por. np. G. Lang, *Siedem rekomendacji na rzecz dobrego prawa*, Raport Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej Federacji Przedsiębiorców Polskich, Warszawa 2019, https://calpe.pl/wp-content/uploads/2019/05/2019-01_Raport-System_stanowienia_prawa.pdf.

Do 12 listopada 2025 roku parlament przyjął, a prezydent podpisał **51 ustaw deregulacyjnych**.

Interesujące, kto był wnioskodawcą uchwalonych ustaw. W pierwszym roku obecnej kadencji uchwalono 58 ustaw przygotowanych przez rząd, 11 przez partie tworzące zaplecze rządu: w tym trzy przez PSL, po dwie przez Platformę Obywatelską i Polskę 2050, jedną przez Lewicę oraz trzy podpisane przez posłów trzech klubów tworzących zaplecze rządu. Pozostałe pięć ustaw to trzy projekty obywatelskie, jeden komisyjny¹² i jeden zgłoszony przez posłów Klubu PiS.

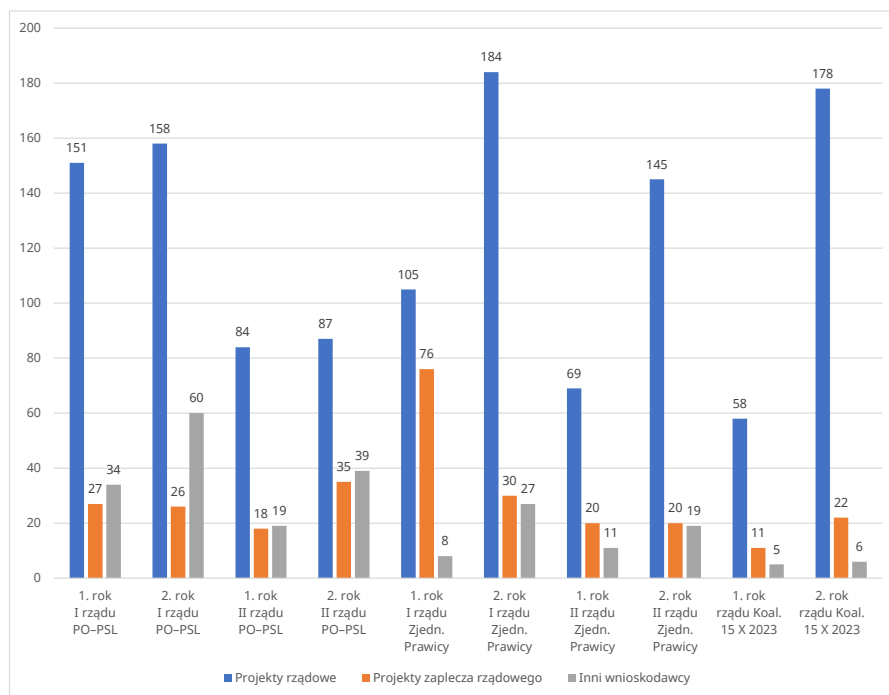
W drugim roku X kadencji autorem 178 uchwalonych ustaw był rząd. Z kolei 22 projekty przygotowały kluby zaplecza rządowego, w tym po sześć posłowie KO i Polski 2050, cztery Lewicy, trzy PSL i trzy wspólne kilku klubów. Inni wnioskodawcy to dwa razy posłowie PiS oraz przedłożono dwa projekty komisyjne, jeden senacki i jeden obywatelski.

Porównując pierwsze dwa lata poprzednich czterech rządów (por. Wykres 2), widzimy, że przeciętnie uchwalano rocznie około 25 projektów na podstawie przedłożenia posłów klubów wspierających rząd. Obecny Sejm uchwalił ich trochę mniej. Całkowicie odmienna była sytuacja w pierwszym roku pierwszego rządu Zjednoczonej Prawicy (2015–2016). Wtedy ponad 40% uchwalonych ustaw złożyli posłowie Klubu PiS. Zachodziło ówczesne zasadne podejrzenie, że wiele z nich przygotowano w rządzie, a dla przyspieszenia procesu legislacyjnego i ominięcia dyskusji wokół nich przedstawiano je jako poselskie¹³. Mieliśmy zatem do czynienia ze zjawiskiem wzmoczonego bajpasowania projektów ustaw.

12 *Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa* (druk nr 650) złożony przez Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=650>.

13 *Jakość stanowienia prawa w pierwszym roku rządów Prawa i Sprawiedliwości*, Obywatelskie Forum Legislacji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 7–9, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf>.

Wykres 2. Liczba uchwalonych ustaw w pierwszych dwóch latach pracy pięciu ostatnich sejmów w podziale na wnioskodawców



Na podstawie danych udostępnionych na stronie Sejmu¹⁴ można porównać, jak w obecnej kadencji kształtował się stosunek liczby projektów złożonych przez grupy posłów do liczby uchwalonych na ich podstawie ustaw (por. Tabela 1).

Tabela 1. Stosunek złożonych projektów poselskich do ustaw przyjętych na ich podstawie od 13 października 2023 do 12 listopada 2025 roku

Grupa posłów	Projekty złożone	Projekty uchwalone
Klubu Prawo i Sprawiedliwość	54	3
Klubu Koalicja Obywatelska	17	8
Klubu Polskie Stronnictwo Ludowe	18	7
Klubu Polska 2050	34	8

¹⁴ Wykaz projektów ustaw znajdujących się w Sejmie na dzień 3 listopada 2025 roku (lista jest aktualizowana każdego dnia), <https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/0/F4FACC482FE0DABC-C1258A74004C8021?Open>.

Klubu Lewicy	20	5
Klubu Konfederacja	25	0
Koła Razem	2	0

To naturalne, że posłowie opozycji składają znacznie więcej projektów niż posłowie stanowiący zaplecze dla rządu. Naturalne jest również to, że projekty opozycyjne mają mniejsze szanse na uchwalenie. Wydaje się jednak, że dające się zauważyć dysproporcje świadczą o tym, jak duża jest polaryzacja w Sejmie i jak niska chęć do współdziałania.

W tym kontekście zastanawia też fakt, że procedowanie trzech uchwalonych, a złożonych przez posłów Prawa i Sprawiedliwości projektów rozpoczynano w momencie, kiedy do łaski marszałkowskiej wpłynęły zajmujące się tą samą tematyką projekty rządowe i senacki. Uzasadniano to tym, że w projektach poselskich znalazły się błędy lub trzeba je było uzupełniać. I tak *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa*¹⁵ – mający na celu „naprawianie” rządowej ustawy z maja 2023 roku – wpłynął do Sejmu 8 lutego 2024 roku. Czekał na pierwsze czytanie do 23 lipca 2024, a stało się tak – twierdzili jego autorzy – ponieważ „Sejm do tej pory nie zajmował się tą sprawą, nie chciał się zająć tą sprawą. Dopiero teraz, gdy wypłynął projekt ustawy senackiej, zaczyna się zajmować”¹⁶. Projekt senacki¹⁷ pojawił się w Sejmie 19 kwietnia 2024 roku. Trzeba jednak przyznać, że był on obszerniejszy od poselskiego, wnosił kilka zmian, nie wyłącznie jedną.

Przedstawicielka rządu twierdziła, że w poselskim projekcie z 19 marca 2024 roku¹⁸, podnoszącym wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego z 500 zł do 1000 zł, został zawarty nieprawidłowy przepis przejściowy¹⁹. Stąd

15 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa* (druk nr 211), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=211>.

16 Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 23 lipca 2024, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=STR-27>.

17 *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa oraz ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji* (druk nr 407), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=407>.

18 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (druk nr 326), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=326>.

19 Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Dzieci i Młodzieży oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z 19 listopada 2024, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=DIM-11>.

konieczność przygotowania projektu rządowego z 6 listopada 2024 roku²⁰. Podczas pierwszego czytania 19 listopada 2024 podjęto decyzję o wspólnym procedowaniu obu projektów.

Posłowie Klubu PiS 27 listopada złożyli projekt²¹ wprowadzający przepisy, „które pozwolą na ponowne przeliczenie emerytur osobom, którym to świadczenie zostało przyznane w miesiącu czerwcu w latach 2009–2019”. Wnioskodawcy twierdzili, że „[projekt] realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2023 r. o sygn. akt P 7/22”. W przedstawionym 15 lipca 2025 roku projekcie rządowym²² – podobnie jak w poselskim – przewidziano ponowne przeliczenie emerytur i wypłacanie skorygowanej sumy. Nie zakładano natomiast wypłacenia wyrównania za poprzednie lata, gdyż „nie ma do tego podstawy prawnej”. Mimo informacji Rzecznika Praw Obywatelskich, że wyłączenie wypłaty wyrównania jest przedmiotem kierowanych do niego skarg, podczas pierwszego czytania 4 sierpnia 2025 roku zdecydowano, że drukiem wiodącym będzie projekt rządowy²³.

Tempo prac legislacyjnych

Rządzący zazwyczaj chcą szybko wprowadzać zmiany w sposobie zarządzania państwem, gdyż sądzą, że tego oczekują od nich wyborcy. Wymusza to szybkie procedowanie projektów aktów prawnych. Tymczasem ci, na których zmieniające prawo będzie bezpośrednio wpływać, oczekują nie tylko szybkich zmian, ale także takich, które mają im dobrze służyć. Domagają się więc rzetelnych i we właściwym czasie przeprowadzonych konsultacji, uzgodnień czy organizacji wysłuchań. Wszystko to wydłuża proces legislacyjny, ale daje nadzieję, że uchwalone prawo będzie lepsze. Trzeba więc szukać równowagi pomiędzy oczekiwaniami różnych grup społecznych, pomiędzy szybkością a jakością²⁴.

20 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (druk nr 800), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=800>.

21 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 909), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=909>.

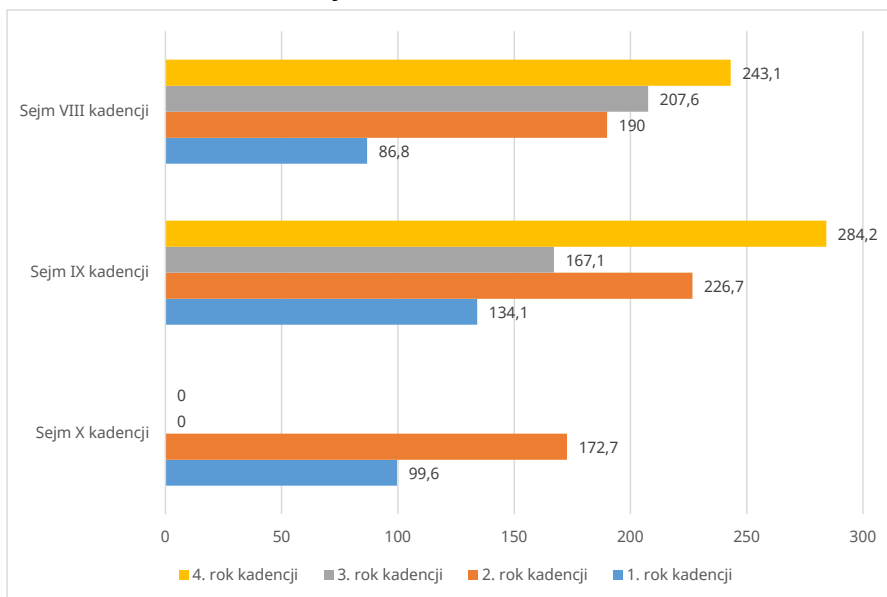
22 Rządowy projekt ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019 (druk nr 1523), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1523>.

23 Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z 4 sierpnia 2025, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=PSR-70>.

24 Por. P. Trudnowski, *W 2024 roku Sejm uchwalił najmniej ustaw od lat. I bardzo dobrze*, Klub Jagielloński, styczeń 2025, <https://klubjagiellonski.pl/2025/01/18/w-2024-roku-sejm-uchwalil-najmniej-ustaw-od-lat-i-bardzo-dobrze/>.

Od lat zasadą jest, że politycy najszybciej tworzą ustawy²⁵ w pierwszym roku kadencji (por. Wykres 3). Następnie z roku na rok czas ten się wydłuża. W ciągu ostatnich 10 lat najszybciej tworzone prawo w pierwszym roku pracy pierwszego rządu Zjednoczonej Prawicy.

Wykres 3. Przeciętny całkowity czas (w dniach) tworzenia ustaw w poszczególnych latach trzech ostatnich kadencji



Obecny rząd należy uznać za działający szybko. Gdy patrzy się na dane przedstawione na Wykresach 4, 5, a zwłaszcza 6, można dojść do wniosku, że w większym stopniu decydujący jest **etap rządowy**. Najczęściej czas „oszczędza się”, gdy procesu konsultacji publicznych i opiniowania albo się wcale nie przeprowadza, albo się go skraca. Na 178 ustaw uchwalonych przez Sejm X kadencji z przedłożenia rządowego **101 w ogóle nie konsultowano**, a 59 konsultowano najwyżej 14 dni. O zjawisku tym będziemy pisać szerzej w części *Najważniejsze zjawiska i problemy legislacyjne*.

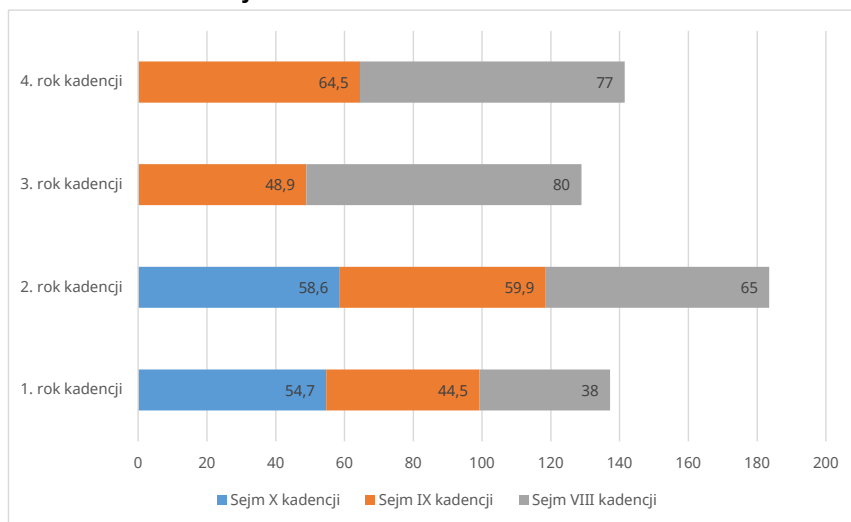
Tradycyjnie najdłużej na uchwalenie czekają w Sejmie projekty obywatelskie, np. 601 dni czekał *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o rencie*

25 Całkowity czas tworzenia ustaw liczymy: w przypadku projektów rządowych – od opublikowania ich na platformie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Legislacja” RPL (legislacja.gov.pl); a w przypadku innych ustaw – od opublikowania ich na stronie sejmowej w zakładce „Przebieg procesu legislacyjnego” (Przebieg procesu legislacyjnego – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej) do ich podpisania przez Prezydenta.

socjalnej²⁶. Natomiast w dziewięciu dniach zamknął się pełen proces tworzenia *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw*²⁷, ale w tym przypadku pośpiech był usprawiedliwiony nadzwyczajną sytuacją.

Jeśli chodzi o czas, jaki Sejm przeznaczal na prace nad projektami ustaw²⁸, to w pierwszym roku kadencji obecny Sejm pracował zdecydowanie spokojniej niż dwa poprzednie (por. Wykres 4). Niestety w drugim roku kadencji tempo prac, choć nieco wolniejsze, było niemal takie samo, podczas gdy poprzednie sejmy w kolejnych latach zdecydowanie zwalniały. Działo się tak, mimo że od 31 października 2024 roku obowiązywała zasada przeprowadzania 30-dniowych konsultacji społecznych projektów poselskich i obywatelskich.

Wykres 4. Przeciętny czas pracy Sejmu nad ustawami w poszczególnych latach trzech ostatnich kadencji



Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu RP*²⁹ **czas pracy Sejmu** nad ustawą przekazywaną następnie do Senatu – o ile jest ona procedowana **w normal-**

26 *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej* (druk nr 30), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=30>.

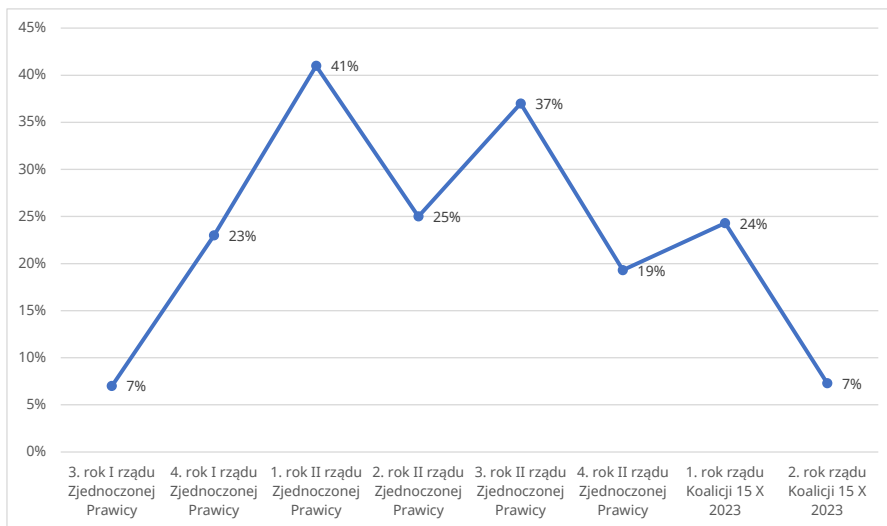
27 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 672 i 672-A), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=672>.

28 Czas pracy Sejmu liczymy od nadania numeru projektowi ustawy do przekazania jej do Senatu, następnie czas pracy Sejmu nad stanowiskiem Senatu – do przekazania uchwalonej ustawy do Prezydenta.

29 Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu RP* pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37), potem następuje praca w komi-

nym trybie – musi trwać **nie mniej niż 14 dni**. Sejm X kadencji w pierwszym roku pracy krócej niż 14 dni pracował nad 18 ustawami, co stanowi 24,3%, w drugim roku zaś – nad 15 ustawami (7,2%) (por. Wykres 5). W porównaniu z poprzednimi latami oznacza to, że w przypadku ostatniego roku – mimo że Sejm pracował szybko – w zdecydowanej większości przypadków trzymał się zasad regulaminu.

Wykres 5. Odsetek ustaw, nad którymi Sejm pracował – do momentu przekazania ustawy do Senatu – krócej niż 14 dni



Najważniejsze zjawiska i problemy legislacyjne

W poprzednim raporcie za najbardziej niszczące transparentność i partycypacyjność procesu legislacyjnego uznaliśmy nadużywanie trybów szczególnych, ukrywanie projektów rządowych do czasu przesłania ich do Sejmu oraz przedstawianie projektów rządowych jako poselskich. W ostatnich dwóch latach **w kilku sprawach nastąpiły pewne zmiany na lepsze.**

Nie znaleźliśmy żadnego projektu rządowego, który na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego³⁰ ukazał się dopiero po przekazaniu go do Sejmu. Jak

sjach, a czasem też w podkomisji (art. 44). Podobnie drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Trzecie czytanie może mieć miejsce niezwłocznie po drugim (art. 48), jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji. Por. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20220000990>.

30 Ostatnio dodane projekty publikuje się tutaj: <https://legislacja.gov.pl/>.

napisaliśmy w części wstępnej, rząd Zjednoczonej Prawicy co roku przysyłał Sejmowi IX kadencji od 11 do 43 projektów publikowanych w dniu wysłania lub nawet wiele dni po.

W obecnej kadencji projekt ustawy dotyczący przesunięcia terminu wejścia w życie zmienionych taryf dla energii elektrycznej z 1 lipca 2025 na 1 października 2025 roku³¹ upubliczniono w dniu przekazania go do Sejmu. Dwie ustawy tzw. powodziowe opublikowano bardzo późno, bo w dniu przesłania do Sejmu³² lub dzień przed³³. Większość projektów tzw. ustaw deregulacyjnych była dostępna dla interesariuszy krócej niż 10 dni przed przesłaniem ich do Sejmu.

Niestety, jest też już wieloletnią „tradycją”, że rządowe prace nad projektami dotyczącymi ratyfikacji umów międzynarodowych oraz tzw. ustaw okołobudżetowych nie są upubliczniane.

Krytykowane nie tylko w naszych raportach³⁴ tzw. bajpasowanie projektów ustaw było bardzo często wykorzystywane przez poprzednie rządy – szczególnie często robił to rząd Beaty Szydło, ale i posłowie IX kadencji podejmowali się przedstawiania projektu przygotowanego w ministerstwie jako własnego przedłożenia. Wybieg ten pozwalał na pominięcie procesu konsultacji i opinowania, skracał czas potrzebny do uchwalenia ustawy, a czasem zapobiegał nagłośnieniu niewygodnej dla rządzących dyskusji o proponowanych zmianach.

W ostatnim raporcie ocenialiśmy, że w pierwszym roku pracy Sejmu IX kadencji z 20 ustaw uchwalonych na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS – 13 było inspirowanych lub przygotowywanych w ministerstwach. W drugim roku również z 20 ustaw „poselskich” – przynajmniej 10. W trzecim roku z 25 projektów „własnych” Klubu PiS³⁵ – co najmniej 17. Wreszcie w czwartym uchwalono 23 takie ustawy, z czego przynajmniej 12 uznaliśmy za inspirowane lub przygotowywane w ministerstwach.

31 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej* (druk nr 1175), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1175>.

32 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw*, dz. cyt.

33 *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wsparcia przedsiębiorców zatrudniających żołnierzy Obrony Terytorialnej lub żołnierzy Aktywnej Rezerwy* (druk nr 673), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=673>.

34 Por. np. 7 zasad stanowienia prawa w Polsce, *Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej*, edycja VI, czerwiec 2022–maj 2023, <https://pracodawcyprp.pl/storage/app/uploads/public/660/2a5/78d/6602a578d7c39060260682.pdf>.

35 W trzecim roku na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 31 ustaw, z czego sześć było właściwie projektami przygotowanymi przez posłów Koła Kukiz'15, ale z powodu braku odpowiedniej liczby własnych posłów wnoszono je wspólnie z Klubem PiS.

W ostatnich dwóch latach uchwalono 29 ustaw, które wnieśli posłowie stanowiący zaplecze rządu Koalicji 15 października, z czego cztery projekty wpłynęły przed utworzeniem rządu, przed 13 grudnia 2023 roku. Pięć z pozostałych 25 wzbudza podejrzenie o **tzw. bajpasowanie**, co jest jednak **znacząco rzadszym zjawiskiem niż w niedalekiej przeszłości**.

Oznaki inspiracji lub co najmniej ścisłej współpracy z ministerstwami widzimy w poniżej opisanych projektach ustaw.

Przedstawiony przez posłów Koalicji Obywatelskiej *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe*³⁶ wygląda na chronienie rządu przed możliwymi zarzutami o brak stosowania się do prawa europejskiego. Z opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu wynika, że artykuł 1 projektu może zostać uznany za niezgodny z prawem unijnym³⁷. Chodzi w nim m.in. o wypłacenie Poczcie Polskiej „wstępnej płatności na poczet finansowania kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych” na podstawie wstępnej zgody, a nie wymaganej w takiej sytuacji decyzji o dopuszczalności pomocy państwowej.

Realizacja dwóch projektów dotyczących mieszkalnictwa pociągała za sobą poważne konsekwencje dla budżetu państwa. Takie decyzje zwykle podejmuje rząd, nie grupa posłów z jego zaplecza. Trudno uwierzyć, że nie było tu przynajmniej ścisłej współpracy między dwoma ośrodkami władzy. Projekt wniesiony przez posłów Klubu Polska 2050³⁸ zwiększał o miliard złotych „w roku 2025 limit środków, jakie mogą być wydatkowane z Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia na budowę lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń”. Wydatki miały być pokryte „z części 83 – Rezerwy celowe”.

Realizacja drugiego projektu, zaprezentowanego przez posłów Lewicy, miała umożliwić kontynuację rządowych programów rozbudowy zasobu mieszkań

36 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=201>.

37 Opinia BAS dołączona do projektu ustawy: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/91D56A-563CE37EA4C1258AC9004CE3B4/%24File/201.pdf>.

38 *Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 954), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=954>.

czynszowych³⁹. Jak zapisano w dokumencie *Deklarowane skutki regulacji*, będzie to wymagało dużych nakładów finansowych z budżetu państwa, bo 46 339 mln zł w okresie 10 lat.

Ostatnie dwa projekty budzące nasze podejrzania o intencjonalne zastępowanie rządu w obszarze wypełniania jego obowiązków to *Projekt ustawy o zmianie ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*⁴⁰ oraz *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*⁴¹. Pierwszy z nich dotyczy wprowadzenia zmian w przyznawaniu funduszy z programu unijnego Rozwój Obszarów Wiejskich LEADER. Drugi projekt, wprowadzający możliwość podziału przedsiębiorstw energetycznych, wzbudził poważne zastrzeżenia legislatorów sejmowych. W trakcie prac komisyjnych legislator zwrócił uwagę na

wątpliwość dotyczącą potencjalnych niezgodności z przepisami dyrektywy 2019/944, tj. z przepisami art. 27 ust. 2 i art. 27a ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2024/1788. Te przepisy wymagają, żeby państwa członkowskie, powierzając przedsiębiorstwom energetycznym pełnienie funkcji sprzedawcy rezerwowego paliw gazowych czy energii elektrycznej, dokonywały tego w sposób przejrzysty i niedyskryminujący, natomiast w przypadku projektowanej regulacji będziemy mieli do czynienia z pewnego rodzaju automatyzmem (...) Tego rodzaju automatyczne przejście obowiązku sprzedawcy rezerwowego przez spółkę wskazaną w planie, bez decyzji administracyjnej, będzie powodowało brak kontroli ze strony regulatora, jakim jest prezes URE, Urzędu Regulacji Energetyki⁴².

Przedstawiciele wnioskodawców oraz rządu nie podzielali obaw legislatora.

39 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw*, dz. cyt.

40 Wniesiony przez posłowa Klubu PSL *Projekt ustawy o zmianie ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* (druk nr 496), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=496>.

41 Wniesiony przez posłowa Klubu Koalicji Obywatelskiej *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1388), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1388>.

42 Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych z 24 lipca 2025, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?skrn=ESK-81>.

Nadużywanie trybów szczególnych

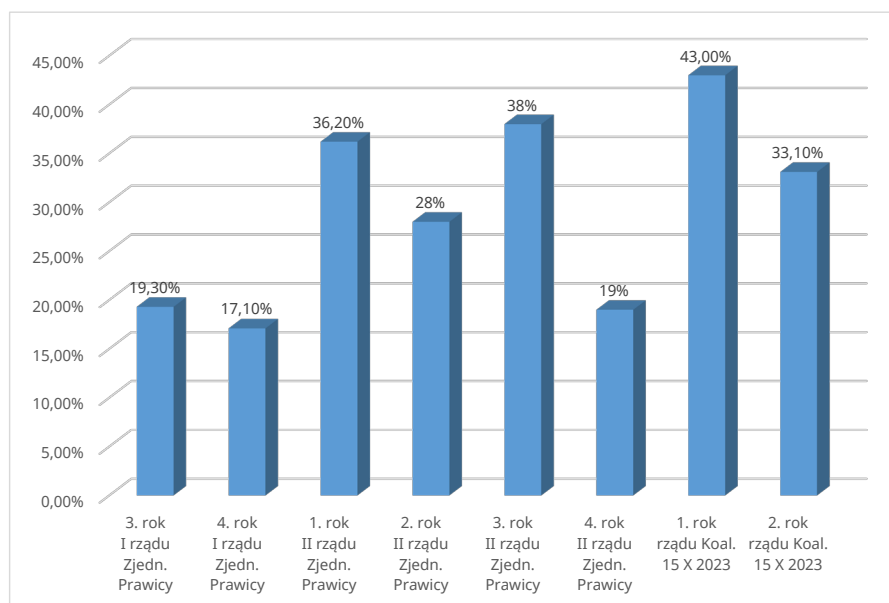
Zdecydowanie gorzej od powyżej omówionych zjawisk wygląda sprawa, którą określamy jako nadmierne stosowanie trybu odrębnego przez obecnie rządzących.

W szczególnych sytuacjach zarówno rząd, jak i obie izby Parlamentu mają możliwość szybkiego tworzenia aktów prawnych, bez stosowania pełnej procedury legislacyjnej. Rozdział 8 (art. 98–100) *Regulaminu pracy Rady Ministrów* dotyczy tzw. trybu odrębnego. O jego zastosowaniu decyduje Prezes Rady Ministrów albo jej Sekretarz, jeśli „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. W tym trybie prace nad dokumentami rządowymi mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niemal wszystkich etapów procesu legislacyjnego, z wyjątkiem tzw. rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W praktyce jest to najczęściej rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji publicznych i opiniowania oraz oceny dokonywanej przez Komisję Prawniczą.

Z naszych wieloletnich obserwacji wynika, że zbyt częste i nie zawsze dające się uzasadnić rzeczywistą „ wagą lub pilnością sprawy” stosowanie trybu odrębnego nasiliło się w drugiej połowie pracy pierwszego rządu Zjednoczonej Prawicy (por. Wykres 6). Najwięcej projektów – bo aż 63 (38%) przedstawione przez drugi rząd Zjednoczonej Prawicy w trzecim roku jego pracy – uchwalono na podstawie projektów tworzonych w trybie odrębnym. Potrzebę jego zastosowania w 11 przypadkach uzasadniano wojną w Ukrainie i masowym napływem uchodźców do Polski, co wydaje się właściwe; a w 10 przypadkach powoływano się na walkę z inflacją.

Niestety **zjawisko to nasila się w obecnej kadencji**. W pierwszym roku pracy Sejmu uchwalono 25 ustaw, które rząd procedował w trybie odrębnym, co stanowi 43% wszystkich rządowych ustaw. W drugim roku było to odpowiednio 59 ustaw, czyli 33,1% uchwalonych z przedłożenia rządowego.

Wykres 6. Ustawy przygotowane przez rządy w trybie odrębnym



Rząd Donalda Tuska w pierwszym roku swojej pracy najczęściej uzasadniał korzystanie z trybu odrębnego brakiem czasu i potrzebą pilnego działania.

Z tego powodu kierowano „projekt bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem [wszystkich] pozostałych etapów procedowania (...) tj. bez etapu uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania oraz bez rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów i komisję prawniczą”. Przykładowo tak działo się w następujących przypadkach:

- projektu⁴³, który przewidywał przedłużenie szczególnych regulacji prawnych związanych z pobytem na terytorium RP obywateli Ukrainy z 4 marca 2024 roku do 30 czerwca 2024 roku – pierwszy dokument udostępniony na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego ma datę 1 lutego 2024, do Sejmu projekt wpłynął 6 lutego 2024;
- tzw. projektu babciowego⁴⁴ – tu nie podano powodu zastosowania tego trybu;

43 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk nr 188), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=188>.

44 Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (druk nr 319), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=319>.

- projektu⁴⁵, który o rok przedłużał maksymalny termin prowadzenia studiów doktoranckich (do 31 grudnia 2024).

Z powodu braku czasu i „potrzeby pilnego przyjęcia projektu” niekiedy rezygnowano „tylko” z etapu uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji publicznych, a „także [pracowano] z pominięciem (...) właściwych komitetów”. Działo się tak chociażby w przypadku:

- potrzeby przesunięcia terminu przekazywania danych o sprawowanej opiece onkologicznej przez podmioty, które wchodzi w skład Krajowej Sieci Onkologicznej⁴⁶ – „[co było] związane z koniecznością wejścia w życie projektowanej regulacji w dniu 31 marca 2024 r.”;
- potrzeby „ograniczenia wzrostu cen energii w drugiej połowie 2024 roku dla osób z niższym dochodem”⁴⁷ – na etapie prac sejmowych zarówno członkowie Rady Dialogu Społecznego, jak i Rady Działalności Pożytku Publicznego zwracali uwagę na brak konsultacji.

W trybie odrębnym przyjęto też dwa projekty ustaw tzw. powodziowych⁴⁸, co było uzasadnione, gdyż wyczerpywało znamiona sytuacji nagłej i nadzwyczajnej.

W drugim roku pracy obecnego rządu w trybie odmiennym były procedowane głównie tzw. ustawy deregulacyjne. Z 51 takich ustaw, które weszły w obieg prawny, 33 powstały na podstawie projektów przygotowanych w trybie odrębnym. Stosowano go na różnych etapach prac legislacyjnych, ale uzasadnienie brzmiało zazwyczaj jednakowo: działanie takie „podyktowane jest celem deregulacyjnym projektu, o szczególnej randze legislacyjnej, wąskim zakresem jego regulacji oraz tym, że proponowane zmiany są korzystne dla (...)”.

W przypadku 18 projektów całkowicie zrezygnowano z etapu konsultacji i opiniowania. Tak było m.in. z:

45 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk nr 141, 141A), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=141>.

46 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Sieci Onkologicznej (druk nr 199), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=199>.

47 Rządowy projekt ustawy o czasowym ograniczeniu cen za energię elektryczną, gaz ziemny i ciepło systemowe oraz o bonie energetycznym (druk nr 346), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=346>.

48 Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wsparcia przedsiębiorców zatrudniających żołnierzy Obrony Terytorialnej lub żołnierzy Aktywnej Rezerwy, dz. cyt., i Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, dz. cyt.

- *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*⁴⁹, który dotyczył „umożliwienia stronom umowy o roboty budowlane uelastycznienia terminu na złożenie sprzeciwu wobec podwykonawcy”;
- *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego*⁵⁰, umożliwiającej rządowi wydanie rozporządzenia, które wprowadzi obowiązek dołączenia do protokołu prowadzonego postępowania zdjęć osób okazywanych;
- *Projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*⁵¹ – proponował on wprowadzenie uproszczenia w udostępnianiu danych, które stanowią tajemnicę chronioną prawem – z konta płatnika składek w ZUS za zgodą zainteresowanego płatnika składek (dane te mają otrzymywać banki, instytucje finansowe, instytucje kredytowe, instytucje pożyczkowe oraz „osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są przedsiębiorcami”). Na stronie sejmowej upubliczniono pismo Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który zwraca uwagę, że na etapie prac rządowych nie przedstawiono mu do zaopiniowania projektu wprowadzającego tak głębokie zmiany.

W pracach nad projektami deregulacyjnymi posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów przybierało czasem formę obiegową, a w kilku przypadkach w ogóle z niego zrezygnowano.

W niemal wszystkich 18 pozostałych przypadkach konsultacje były skracane do kilku dni.

Procesy konsultacyjne

Projekty rządowe

Od lat organizacje społeczne, stowarzyszenia przedsiębiorców i samorządowców, a także związki zawodowe, czyli tzw. interesariusze, domagają się od rządzących rzetelnego prowadzenia procesu konsultowania i opiniowania dokumentów rządowych. W lipcu 2024 roku Obywatelskie Forum Legislacji sformułowało swoje stanowisko w sprawie ograniczania konsultacji projektów

49 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny* (druk nr 1425), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1425>.

50 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego* (druk nr 1402), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1402>.

51 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (druk nr 1431), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1431>.

rządowych⁵². Pisaliśmy tam: „Takie działanie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego oraz transparentności procesu stanowienia prawa”.

Jest kilka powodów, dla których właściwe przeprowadzenie konsultacji publicznych jest ważne. Poznanie opinii interesariuszy może pomóc organom władzy publicznej w podjęciu właściwych decyzji. Może być źródłem dodatkowej wiedzy eksperckiej oraz instrumentem merytorycznej weryfikacji jakości samego projektu aktu normatywnego, a także przygotowanej przez wnoszącego projekt Oceny Skutków Regulacji. Z drugiej strony konsultacje mogą zapewnić osobom i instytucjom biorącym w nich udział poczucie uczestnictwa w procesie decyzyjnym, co może w przyszłości zaowocować lepszym wdrażaniem i przestrzeganiem uchwalonego prawa.

Latem 2024 roku obecny rząd dokonał zmian w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*, których celem było wzmocnienie pozycji konsultacji publicznych. Zapisano tam m.in.:

Organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, wskazuje termin do zajęcia stanowiska (...) Szczegółowego uzasadnienia wymaga wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż: 21 dni – w przypadku projektu ustawy (art. 40 pkt. 1 i 3).

Odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja z prowadzenia konsultacji publicznych jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska (art. 36 pkt. 3).

Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może: 1) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej; 2) zorganizować odrębną konferencję (art. 47).

52 *Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie praktyki przeprowadzania konsultacji publicznych*, Warszawa, 3 lipca 2024, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Stanowisko-Obywatelskiego-Forum-Legislacji-w-sprawie-praktyki-przeprowadzania-konsultacji-publicznych-.pdf>.

Organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący: omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania oraz informacje o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska; omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania: 1) wskazuje podmioty, którym organ wnioskujący przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmioty, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych, a także podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię; 2) zawiera omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący (art. 51 pkt. 1 i 2).

Jak napisaliśmy wyżej, na 178 ustaw uchwalonych przez Sejm X kadencji z przedłożenia rządowego **101 w ogóle nie konsultowano**, a 59 konsultowano najwyżej 14 dni. Przeciętny czas przeznaczony na konsultacje to niecałe 13 dni. **Wydaje się, że zmiany w *Regulaminie pracy Rady Ministrów* nie przyniosły jeszcze oczekiwanych rezultatów.**

W tej sytuacji warto zauważyć kilka przypadków pozytywnych, choć znaleźliśmy ich tylko osiem, kiedy to projekt konsultowano więcej niż raz. Ministerstwo Finansów ogłosiło 21-dniowe konsultacje *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej*⁵³. Po otrzymaniu wielu uwag zorganizowano konferencję uzgodnieniową z udziałem interesariuszy. Następnie zmieniony projekt podano kolejnym, tym razem sześciudniowym konsultacjom.

To samo ministerstwo konsultowało dwie wersje projektu dostosowujące polskie prawo do unijnych przepisów dotyczących „operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowania europejskich zielonych obligacji”⁵⁴. Konsultacje odbywały się przez 21 dni w kwietniu 2024 roku i osiem dni w październiku. W obu procesach wypowiedziało się po 15 podmiotów, w pierwszym były także dwa zgłoszenia w trybie ustawy lobbingowej.

Trzykrotnie (21 dni we wrześniu i 21 w grudniu 2024 oraz 14 dni w lutym 2025) był konsultowany przez MON projekt, który wprowadzał „objęcie uprawnieniem do ubiegania się o przyznanie rekompensaty w związku z uszczerbkiem

53 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej* (druk nr 741), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=741>.

54 *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego oraz emitowaniem europejskich zielonych obligacji* (druk nr 1262), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1262>.

na zdrowiu związanym z udziałem w działaniach poza granicami państwa przez wszystkich weteranów poszkodowanych”⁵⁵.

Dobłą praktyką jest, zwłaszcza w przypadku projektów wywołujących duże zainteresowanie, zapraszanie na konferencje uzgodnieniowe przedstawiciele podmiotów, które przedstawiły uwagi, lub zorganizowanie oddzielnych konferencji w celu ich przedyskutowania. W dokumentacji umieszczonej na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego niezwykle rzadko ministerstwa informują o zorganizowaniu konferencji uzgodnieniowej z udziałem interesariuszy.

Organ przygotowujący projekt aktu prawnego powinien udzielić odpowiedzi na uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji i opiniowania oraz przedstawić raport z konsultacji (może on być zbiorczy). Wydaje się, że **do wszystkich 77 skonsultowanych projektów przygotowano raporty**. Problemem jest natomiast ich **jakość**.

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji ciągle widnieje przygotowany w 2015 roku dokument nazwany *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*⁵⁶. Można w nim przeczytać:

Zaleca się, aby raport z konsultacji miał charakter opisowy, przedstawiający w sposób syntetyczny główny nurt oraz istotę problemów podnoszonych w toku konsultacji publicznych, w szczególności postulaty partnerów społecznych oraz sposób uwzględnienia ich przez organ wnioskujący.

Taki **opisowy i omawiający główne tematy poruszone podczas konsultacji raport dołączono do dziewięciu projektów**, a w kolejnych sześciu można znaleźć pewne elementy opisowego potraktowania tego zadania. Trzeba dodać, że raporty opisowe przygotowywano głównie wtedy, gdy w konsultacjach uczestniczyło kilku interesariuszy.

Warto więc tu wyróżnić zespoły legislatorów pracujących nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw*⁵⁷ oraz nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo*

55 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o weteranach działań poza granicami państwa, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o finansach publicznych* (nr 1280), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1280>.

56 *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*, <https://rci.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>, s. 122.

57 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 751), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=751>.

*energetyczne oraz niektórych innych ustaw*⁵⁸ – zespoły te przygotowały raporty opisowe procesów konsultacyjnych, w których wzięły udział odpowiednio 32 i 24 podmioty.

W większości przypadków raport z konsultacji to dwie lub trzy strony, na których wymienia się tytuł projektu, datę i czas przeznaczony na nadesłanie uwag i listę podmiotów, do których wysłano informację o rozpoczęciu konsultacji publicznych, oraz dodaje się odesłanie do załącznika. Załącznikiem jest zazwyczaj wielostronicowa tabela, do której wkleja się *in extenso* otrzymane uwagi i podaje informację, czy uwagę przyjęto, czy odrzucono. Jeśli pojawia się uzasadnienie tych decyzji, to jest ono zazwyczaj bardzo zwięzłe. Dla kogoś, kto nie został głęboko wprowadzony w konsultowaną tematykę, zrozumienie, które tematy były ważne dla interesariuszy oraz jakie i dlaczego decyzje podjęło ministerstwo – jest bardzo trudne.

Projekty poselskie

Już w 2016 roku w petycji złożonej do Sejmu⁵⁹ Obywatelskie Forum Legislacji wnosiło o wypracowanie i przyjęcie zasad prowadzenia konsultacji poselskich oraz komisyjnych projektów ustaw. Podobne postulaty znajdują się także w późniejszym opracowaniu Klubu Jagiellońskiego⁶⁰. Popierały je również organizacje przedsiębiorców⁶¹. W wyniku nacisku społecznego zobowiązanie do przeprowadzenia zmian w procesie stanowienia prawa znalazło się w Krajowym Planie Odbudowy jako kamień milowy F2.1⁶².

25 września 2024 roku Sejm uchwalił *Ustawę o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*⁶³ wniesioną przez Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Dwa miesiące wcześniej posłowie przyjęli przedstawiony przez Prezydium Sejmu *Projekt uchwały w sprawie*

58 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 743), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=743>.

59 Fundacja im. Stefana Batorego, *Petycja w sprawie zmian w regulaminie Sejmu RP służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, 13 października 2016, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Petycja_regulamin%20sejmu.pdf.

60 Klub Jagielloński, *Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy*, Raport 02/2021, <https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2021/03/raport-kpo-final.pdf>.

61 Por. Konfederacja Lewiatan w dokumencie: *Rada Przedsiębiorczości ocenia Krajowy Plan Odbudowy*, 30 marca 2021, <https://lewiatan.org/rada-przedsiębiorczosci-ocenia-krajowy-plan-odbudowy/>.

62 Załącznik I, *Kamienie milowe i wskaźniki oraz powiązane mierniki*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114365/OA_tlumaczenie_robocze.pdf.

63 *Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (druk nr 650), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=650>. E.

zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴. Oba wprowadzały znaczące zmiany w procesie stanowienia prawa.

Najważniejsze z zastosowanych zmian dotyczą:

- przeprowadzania 30-dniowych konsultacji społecznych projektów poselskich i obywatelskich, a także możliwość konsultowania projektów prezydenckich i senackich,
- przygotowywania przez posłów wnioskodawców dokumentu nazwanego Deklarowane Skutki Regulacji,
- sporządzania przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie Oceny Skutków Regulacji,
- uzasadniania wniosku o skrócenie czasu trwania poszczególnych etapów procesu legislacyjnego i stosowania go wyłącznie w „szczególnie uzasadnionych wypadkach”,
- pisemnego uzasadniania potrzeby i celu proponowanych poprawek oraz udostępniania ich w systemie informacyjnym Sejmu,
- ustnego lub pisemnego odniesienia się wnioskodawcy wysłuchania publicznego do przedstawionych w jego trakcie stanowisk.

Większość zmian weszła w życie 30 sierpnia 2024, a dotycząca przeprowadzania konsultacji – 31 października 2024 roku. Przyniosły one widoczne zmiany na lepsze.

Zdecydowanie **najlepiej należy ocenić opinie w sprawie Oceny Skutków Regulacji**. Przygotowywane przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji dokumenty to zazwyczaj obszerne opracowania, jasno przedstawiające, czego dotyczy projekt i jakie są jego ułomności. Często mają rozbudowane sekcje dotyczące porównania do rozwiązań stosowanych w innych krajach, skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych proponowanych zmian, np. dla *Projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne*⁶⁵ czy *Projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych*

64 Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1E-1397B628B9C7CBC1258B1E0031E6AC>.

65 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (druk nr 1315), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1315>.

ustaw⁶⁶. Autorzy opinii w sprawie OSR do drugiego z tych projektów zauważają m.in., że zawiera on błędy natury legislacyjnej oraz że ma szanse przynieść pozytywne skutki społeczne, ale zaplanowane zwiększenie wydatków budżetowych może skutkować koniecznością „dokonania oszczędności na innych wydatkach [budżetowych]”.

W wielu opiniach OSR są też odniesienia do uwag przedstawionych w trakcie konsultacji, np. niskie zainteresowanie konsultacjami jednego z projektów⁶⁷ i rozbieżne uwagi tłumaczono tym, że „dotyczy on dziedziny, która jest regulowana szeregiem skomplikowanych, technicznych regulacji (...) trudnych do identyfikacji w doświadczeniach codziennego życia”.

Szkoda tylko, że te wartościowe dokumenty często publikowane są w formacie nieedytowalnym.

Do tej pory zdecydowanie mniej pozytywnych zmian przyniósł obowiązek przygotowywania przez posłów wnioskodawców dokumentu nazwanego Deklarowane Skutki Regulacji. Ma on formę odpowiedzi na szereg pytań, np. czy były rozważane rozwiązania alternatywne, jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań, ich skutki społeczne czy finansowe. Odpowiedzi są zazwyczaj lakoniczne, a te bardziej rozbudowane zwykle tylko powtarzają informacje zawarte w uzasadnieniu projektu.

Zarówno dla posłów, jak i interesariuszy **rewolucyjną zmianą był obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych projektów poselskich i obywatelskich**. Prowadzone są one na platformie elektronicznej⁶⁸. Zainteresowany wypełnia ankietę. W konsultacjach może wziąć udział każdy, kto zaloguje się profilem zaufanym. Poza kilkoma wyjątkami trwały one 30 dni. W pierwszym roku istnienia tej procedury skonsultowano 139 projektów; 17 z nich przeszło już pełną ścieżkę legislacyjną i znajdują się w obiegu prawnym.

Konsultacje cieszą się dużym zainteresowaniem. Najwięcej, bo 20 898 osób wzięło udział w konsultacjach projektu autorstwa posłów Klubu Polska 2050, który postuluje nałożenie obowiązku przeprowadzania okresowych badań lekarskich i psychologicznych na osoby mające pozwolenie na posiadanie broni w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych – w wypadku osób do 70 lat

66 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw*, dz. cyt.

67 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*, dz. cyt.

68 Konsultowane projekty ustaw, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=T.

badania takie należałoby przeprowadzać co pięć lat, a dla osób w wieku powyżej 70 lat – co dwa lata⁶⁹. Konsultacje tego projektu zakończyły się 19 października 2025 roku.

Z projektów uchwalonych największym zainteresowaniem – 6 201 osób – cieszył się projekt tych samych autorów nakładający na deweloperów obowiązek prowadzenia własnej strony internetowej, na której będą podawane ceny nieruchomości od początku rozpoczęcia sprzedaży wraz ze wszystkimi zmianami⁷⁰. Natomiast nikogo nie zainteresował *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*⁷¹.

Po zakończeniu procesu konsultacyjnego udostępniany jest ciekawie przedstawiany raport, który zawiera dane statystyczne informujące, kto wziął udział i jak rozłożyły się głosy; przytaczane są także komentarze do poszczególnych pytań ankiety. Wydaje się, że analiza tych danych mogłaby w niektórych sytuacjach skłonić posłów wnioskodawców do dokonania zmian i wniesienia autokorekty przed pierwszym czytaniem projektu⁷². Tak się jednak nie dzieje. Wszystkie projekty poselskie do pierwszego czytania idą w wersji oryginalnej, sprzed procesu konsultacyjnego. Wszelkie zmiany wypracowywane są dopiero podczas prac w komisjach.

Bardzo krótki *Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych*⁷³ wprowadzał możliwość stosowania opłat parkingowych w miastach poniżej 100 000 mieszkańców, w miejscach intensywnej zabudowy. W trakcie konsultacji przeprowadzonych od 22 listopada do 22 grudnia 2024 roku kilkanaście razy zgłaszano propozycje, aby rozwiązanie to mogło być zastosowane także w gminach turystycznych i uzdrowiskowych. O to samo wnioskował Związek Powiatów Polskich w piśmie z 9 grudnia 2024 roku. Do pierwszego czytania na forum Sejmu 10 stycznia 2025 roku przedstawiono projekt w wersji z 21 listopada 2024. W trakcie pracy w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 1 kwietnia 2025 roku czwórka posłów wnoszących projekt zaproponowała poprawkę dodającą uzdrowiska. Prezentująca ją posłanka powołała

69 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji* (druk nr 1931), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1931>.

70 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* (druk nr 1112), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1112>.

71 Dostępny na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=995>.

72 Taką możliwość daje art. 36.1.a *Regulaminu Sejmu RP*, dostępny na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000990/U/M20220990Lj.pdf>.

73 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych* (druk nr 880), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=880>.

się na gminy uzdrowiskowe zgłaszające ten problem w ramach prac Parlamentarnego Zespołu na rzecz wspierania rozwoju uzdrowisk i gmin uzdrowiskowych, którym kieruje – co warto podkreślić, nie na konsultacje, w których wzięły udział 604 podmioty. W trakcie posiedzenia wypowiadali się także obecni na sali przedstawiciele gmin uzdrowiskowych.

Byliśmy ciekawi, jaka jest opinia posłów o tym nowym instrumencie, co im daje, czy warto coś zmienić, ulepszyć. Wysłaliśmy prośbę o rozmowę do 14 posłów wnioskodawców projektów, zgodziło się czworo. Wszyscy nasi rozmówcy pozytywnie oceniają możliwość skonsultowania własnych projektów. Wydłuża to proces legislacyjny, ale pokazuje, jakie są preferencje obywateli. Mówili, że otrzymują informacje od osób, z którymi prawdopodobnie nigdy nie mieli kontaktu. Wyborcy z kolei dostają sygnał, że posłom zależy na ich opinii.

Nasi rozmówcy twierdzili, że Kancelaria Sejmu dostarcza im wyniki konsultacji. Biorą je pod uwagę, ale traktują je raczej jako głos opinii publicznej. Za ważniejsze uważa się zdania ekspertów przedstawiane na posiedzeniach komisji. W trakcie konsultacji docierają też do posłów opinie i uwagi z różnych zespołów sejmowych. Utarło się, że zmiany wprowadza się podczas dyskusji na forum komisji. Tam są legislatorzy, eksperci, interesariusze i przedstawiciele rządu. Zmian nie wprowadza się przed pierwszym czytaniem także dlatego, że często są to projekty ustalane z innymi klubami i trzeba by przeprowadzać ponownie konsultacje międzyklubowe.

Pytaliśmy:

- Czy warto coś zmienić? – Raport statystyczny przygotowywany przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu jest potrzebny, ale posłom przydałoby się, zwłaszcza gdy w konsultacjach bierze udział kilkaset osób, analityczne opracowanie otrzymanych uwag. Warto by też szerzej popularyzować ideę uczestnictwa w konsultacjach. Mogą to robić Kancelaria Sejmu, ale także sami posłowie.
- Czy uczestnikom konsultacji należałaby się informacja zwrotna, jak to się dzieje na etapie rządowym? – Jeszcze chyba za wcześnie na taką zmianę. Przy kilkuset uczestnikach to raczej niemożliwe, ale warto by wszystkim uczestnikom wysłać elektroniczne podziękowanie za udział w konsultacjach, z informacją, ile osób wzięło udział, jaki był rozkład głosów i co dalej dzieje się z projektem.

W tych rozmowach uderzało przeświadczenie, że osoby zapraszane na posiedzenie komisji to eksperci. Bycie ekspertem w jakiejś dziedzinie nie wyklucza bycia interesariuszem, wspierania pomysłów przychylnych dla grup czy

działania na rzecz interesów grupowych. Rozwiązanie właściwe dla przedsiębiorców niekoniecznie musi służyć pracownikom – i odwrotnie. Przedstawiciele organizacji samorządowych mogą mieć inne zdanie niż większość mieszkańców. Prezentowanie i ścieranie się interesów grupowych zdarza się także podczas prac w komisjach sejmowych, ale powinno się to odbywać w pełnej przejrzystości i jawności. Dlatego od ponad 15 lat postulujemy, aby goście biorący udział w posiedzeniach ciał sejmowych wypełniali formularz tego typu, jaki stosuje się na etapie rządowym, gdy zgłasza się zainteresowanie udziałem w pracach legislacyjnych⁷⁴. I aby były one publikowane, ogólnie dostępne.

Jeśli chodzi o **obowiązek uzasadniania wniosku o skrócenie czasu trwania poszczególnych etapów procesu legislacyjnego** i stosowania go wyłącznie w „szczególnie uzasadnionych wypadkach”, to chyba nie jest jeszcze najlepiej. W drugim roku pracy Sejmu (czyli w okresie, kiedy obowiązywał już zmieniony *Regulamin*) w przypadku **29 projektów** przeprowadzenie pracy od pierwszego do trzeciego czytania zajęło posłom mniej niż cztery **doby, często było to około 48 godzin**, ale bywało i znacznie mniej. 25 godzin zajęły posłom trzy czytania *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁷⁵, a niecałe 12 godzin – *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*⁷⁶. Trudno stwierdzić, że udało się ograniczyć zjawisko nieuzasadnionego nadzwyczajnymi sytuacjami skracania terminów procedowania projektów ustaw.

Podsumowując: zmiany wprowadzone w regulaminach pracy rządu i Sejmu idą w kierunku zwiększenia przejrzystości i partycypacyjności procesu legislacyjnego, ale sporo można jeszcze usprawnić. Zwłaszcza na etapie rządowym implementacja nowych norm idzie powoli.

Problem: Ustawy deregulacyjne

Omawiając w niniejszym raporcie takie tematy, jak używanie trybów szczególnych, brak konsultacji, pośpiech, wielokrotnie przywoływaliśmy jako ich ilustrację ustawy deregulacyjne. Rządzący mają prawo uznać, że realizacja konkretnego celu – w tym przypadku upraszczanie procedur – ma pierwszeństwo. Trzeba jednak pamiętać, że nieprzestrzeganie zasad i reguł, które

74 Wzór urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia jest dostępny na: https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2b987a1b-ddba-47a6-852e-d0df9062b6fe&groupId=764034.

75 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 744), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=744>.

76 *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw>.

się samemu ustaliło, może być przyczyną błędów, pomyłek, a w konsekwencji rozczarowania obywateli. Sama potrzeba deregulacji jakiegoś obszaru nie oznacza automatycznie, że proces legislacyjny musiałby zostać przyspieszony. Szybkie tempo zmian może – np. z uwagi na trwającą kampanię prezydencką – być wyjaśnione głównie przyczynami politycznymi, a nie merytorycznymi.

Rząd intensywnie, ale szybko⁷⁷, bardzo często z pominięciem wielu ważnych etapów procesu legislacyjnego, tworzył projekty, które w Sejmie też przechodziły „ekspresem”. Główna dyskusja nad projektami odbywała się zazwyczaj na posiedzeniach Komisji do Spraw Deregulacji. Spotkania te trwały najczęściej godzinę, a rozpatrywano na nich po kilka projektów. Uczestniczyli w nich przedstawiciele różnych grup interesu i projektu SprawdzaMy⁷⁸. Przykłady:

- Projekt nowych przepisów umożliwiających kontrolowanemu przedsiębiorcy dobrowolne złożenie korekty deklaracji podatkowej, która częściowo uwzględnia błędy wykryte podczas kontroli celno-skarbowej⁷⁹, pojawił się na platformie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) 29 kwietnia 2025 roku. Procedowany był w trybie odmiennym „bez uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania”. Do Sejmu trafił 6 maja. Po pierwszym czytaniu został skierowany do Komisji do Spraw Deregulacji oraz Komisji Finansów Publicznych. Komisje zajęły się nim raz, na posiedzeniu 3 czerwca. Porządek obrad przewidywał:
 - ◇ pierwsze czytanie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi* (druk nr 1269),
 - ◇ pierwsze czytanie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi* (druk nr 1267),
 - ◇ rozpatrzenie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o podatku od towarów i usług* (druk nr 1231),

77 Zacytujmy tu ministra Macieja Berka, przewodniczącego Rządowego Zespołu ds. Deregulacji: „wiele rządów przed nami zabierało się do deregulacji bez wyrazistych sukcesów. A nam udało się zmienić wiele przepisów, bo narzuciłem wspólnie ze stroną społeczną ministrom i ich urzędnikom określony, intensywny rytm pracy. Spotkaliśmy się co tydzień na różnych szczeblach i przyglądali ponad trzystu propozycjom, spośród których wiele w formie uchwalonych ustaw już znalazło finał na biurku prezydenta. I zajmujemy się kolejnymi przepisami”. Wywiad w „Gazecie Wyborczej”, 6 października 2025, „*Tak, widzę tę słabość PO i rządu*”. *Od czego zacznie porządki superminister Tuska*, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,32291394,tak-widze-te-slabosc-po-i-rzadu-od-czego-zacznie-porzadki.html>.

78 Projekt powstały w środowisku przedsiębiorców. Informacja dostępna na: <https://sprawdzamy.com/>.

79 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o podatku od towarów i usług* (druk nr 1231), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1231>.

- ◇ rozpatrzenie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* (druk nr 1232).

Posiedzenie komisji trwa 60 minut i należy zadać pytanie: czy można w takim czasie przeprowadzić rzetelną dyskusję nad zawartością czterech projektów ustaw? Drugie czytanie odbyło się 11 czerwca. Ustawę uchwalono 24 czerwca.

20 czerwca 2025 roku rząd upublicznił prace nad projektem wprowadzającym uproszczenie „zasad łączenia (*resplit*) jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych otwartych poprzez rezygnację z przesłanki «znacznego spadku ich wartości»⁸⁰. Ogłoszono czterodniowe konsultacje. Nikt nie przysłał uwag. W Sejmie projekt pojawił się 2 lipca i został skierowany do pierwszego czytania w komisjach do Spraw Deregulacji oraz Finansów Publicznych. Na posiedzeniu połączonych komisji, które trwa 60 minut, odbyły się:

- pierwsze czytanie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* (druk nr 1436),
- pierwsze czytanie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi* (druk nr 1450),
- pierwsze czytanie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej* (druk nr 1434),
- rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie *Ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn* (druk nr 1495).

Drugie czytanie odbyło się po wakacjach sejmowych 9 września. Ustawa została uchwalona 12 września.

Projekty te zazwyczaj były krótkie, zmieniały dwa–trzy artykuły, ale nie zawsze okazywały się proste i jednoznacznie dobre dla większości obywateli.

Jeden z projektów wzbudził duże protesty w środowisku organizacji społecznych. Przygotowano nowelizację *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁸¹, która obok niebudzących zastrzeżeń zmian – takich jak „ograniczenie liczby dokumentów, które trzeba składać w sądach administracyjnych (...) jeśli sąd może to samodzielnie sprawdzić w dostępnych

80 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi* (nr 1450), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1450>.

81 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (nr 1432), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1432>.

elektronicznie wykazach lub rejestrach publicznych” – zawierała też przepis uniemożliwiający złożenie skargi kasacyjnej przez organizację społeczną. Pojawiły się głośne protesty. Organizacje uzyskały wsparcie ministrowi ds. społeczeństwa obywatelskiego oraz niektórych parlamentarzystów.

13 maja 2025 roku minister sprawiedliwości poprosił sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o „skierowanie [projektu] do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, z pominięciem etapów uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania”. Dalej – jak podaje Biuletyn #prosteNGO⁸²:

6 czerwca po protestach organizacji (...) Projekt ustawy (...) został jednak skierowany do konsultacji. Równocześnie organizacje zostały zaproszone na spotkanie, jednak większość z nich odmówiła, pisząc list (...), w którym stwierdzono: „fundamentalne wartości i prawa, jak dostęp przedstawicieli społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, nie podlegają jakimkolwiek negocjacjom”. Spotkanie się jednak odbyło 9 czerwca w wąskim gronie. Konsultacje trwały 7 dni, a już 16 czerwca zaproponowano nowe brzmienie projektu, w którym wykreślono przepis zabierający organizacjom występującym na prawach stowarzyszenia prawo do wniesienia skargi kasacyjnej (...) W ramach konsultacji do projektu ustawy wpłynęło ok. 1500 uwag, jednak w raporcie nie odniesiono się do konkretnych zastrzeżeń.

Inicjatywa szybkiej deregulacji wspierana jest głównie przez środowiska przedsiębiorców. Twierdzą oni, że „Opracowane przez ekspertów pomysły publikowane są w serwisie sprawdzaMY.com. Pomysły poddawane są ocenie społecznej poprzez głosowanie oraz podlegają komentarzom i dyskusji”⁸³. Następnie zajmuje się nimi **Rządowy Zespół ds. Deregulacji**⁸⁴. Jednak na powyższym przykładzie widać, że nie zawsze to, co dobre dla jednej grupy społecznej, jest również dobre dla innej. Czasem warto zwolnić, porozmawiać szerzej, skonsultować pomysł ze wszystkimi potencjalnymi interesariuszami.

82 Biuletyn #prosteNGO 107, 22 czerwca 2025, dostępny na: <https://proste.ngo/biuletyn-107/>.

83 Cytat z: <https://sprawdzamy.com/jak-dzialamy>.

84 Por. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Ruszyły prace zespołu ds. deregulacji*, 5 marca 2025, <https://www.gov.pl/web/premier/ruszyly-prace-zespołu-ds-deregulacji>.

Rekomendacje

Poprzedni raport zakończyliśmy długą listą rekomendacji zmian, których wprowadzenie uczyni proces legislacyjny jawniejszym, bardziej przejrzystym i o większych możliwościach partycypacji. Skutkiem tego może powstawać lepsze prawo, szerzej akceptowane przez społeczeństwo. Niektóre z tych zmian zostały wprowadzone w regulaminach pracy rządu i Sejmu, choć nie zawsze są poprawnie wypełniane. Część naszych propozycji nadal pozostaje aktualna. Nowe rekomendacje zaznaczyliśmy pogrubieniem.

Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa

W ocenie Obywatelskiego Forum Legislacji organy władzy publicznej uczestniczące w procesie stanowienia prawa powinny podjąć działania mające na celu:

- odbudowanie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego jako organu rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa, negatywnego ustawodawcy stojącego na straży standardów prawidłowej legislacji, a także praw i wolności człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji RP – przy czym jednym z podstawowych zadań Trybunału Konstytucyjnego powinno stać się konsekwentne egzekwowanie od ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnych wymagań dotyczących procesu stanowienia prawa; naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego;
- ustawowe uregulowanie procesu tworzenia prawa – w obowiązującym stanie prawnym uchwałą Rady Ministrów, Sejmu czy Senatu RP można z dnia na dzień gruntownie przemodelować proces prac nad projektami ustaw, nadać obywatelom w tym procesie znaczenie lub go ich pozbawić – zwracamy szczególną uwagę na potrzebę zinstytucjonalizowania kontroli nad przestrzeganiem reguł procesu legislacyjnego; prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.

- **ustawowe uregulowanie lobbingu obejmujące wszystkie obszary podejmowania decyzji przez władze, zarówno na etapie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, dotyczące działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, lobbingu zawodowego (zewnętrznego) oraz *in house* – prowadzonego w ramach działań własnych poszczególnych podmiotów.**

Rekomendacje podnoszące jakość procesu stanowienia prawa

- Przywrócenie wskazanych powyżej standardów praworządności jest sprawą podstawową. W samym procesie stanowienia prawa Obywatelskie Forum Legislacji od wielu lat formułuje następujące rekomendacje dotyczące poprawy jakości poszczególnych faz procesu stanowienia prawa.

W zakresie dotyczącym prac nad rządowym projektem ustawy zasadne są:

- przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem, skonsultowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy;
- włączenie Rady Legislacyjnej – jako rządowego, apolitycznego ciała eksperckiego doradzącego w sprawach legislacji – do prac nad regulacjami o znaczeniu ustrojowym, o istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także nad regulacjami kodeksowymi; przy czym zasadne jest, aby Rada Legislacyjna dokonała przeglądu poszczególnych dziedzin i gałęzi prawa pod względem usunięcia z nich regulacji zbędnych, będących skutkiem inflacji prawa;
- stworzenie przy Rządowym Centrum Legislacji, we współpracy z właściwymi resortami, systemu monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz systemu przygotowującego projekty wykonujące te orzeczenia;
- stworzenie przy RCL systemu monitorowania orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych pod względem wykrywania oraz usuwania luk w prawie (system badań postlegislacyjnych);
- stworzenie ustawowej gwarancji partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa poprzez ich udział w otwartych konsultacjach publicznych (o standardach konsultacji publicznych szerzej piszemy niżej);

- zdecydowane ograniczenie stosowania trybów odrębnych i wykorzystywanie ich tylko w rzetelnie uzasadnionych przypadkach.

W zakresie dotyczącym poselskiego projektu ustawy zasadne są:

- przygotowanie analizy rocznych doświadczeń z prowadzenia konsultacji społecznych projektów poselskich i obywatelskich, ze szczególnym naciskiem na możliwość szerszego ich wykorzystywania w trakcie prac legislacyjnych;
- stworzenie narzędzia umożliwiającego informowanie uczestników konsultacji o zmianach wprowadzonych w projekcie ustawy, które są rezultatem przeprowadzonych konsultacji;
- prowadzenie akcji informacyjnych o rozpoczynaniu konsultacji publicznych konkretnego projektu ustawy.

W zakresie dotyczącym parlamentarnego etapu prac ustawodawczych zasadne są:

- zagwarantowanie i konsekwentne egzekwowanie odpowiedniego czasu przeznaczonego na debatę parlamentarną, w szczególności podczas prac w komisjach oraz podkomisjach sejmowych, a także zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób oraz przedstawicieli organizacji społecznych i gospodarczych;
- **uczynienie pracy w komisjach i podkomisjach bardziej przejrzystą, nieograniczanie się do posiadania wiedzy o obecności profesjonalnych lobbystów (zarejestrowanych) i poznanie afiliacji wszystkich uczestników obrad, którzy nie są parlamentarzystami – dlatego postulujemy, aby goście biorący udział w posiedzeniach ciał sejmowych wypełniali formularze tego typu, jaki stosuje się na etapie rządowym, gdy zgłaszają zainteresowanie udziałem w pracach legislacyjnych⁸⁵, i aby były one publikowane, ogólnie dostępne.**

85 Wzór urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia, dostępne na: https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2b987a1b-ddba-47a6-852e-d0df9062b6fe&groupId=764034.

W zakresie dotyczącym konsultacji publicznych zasadne jest:

- prowadzenie procesu konsultacji publicznych, które powinny opierać się na siedmiu zasadach konsultacji (tj. dobrej wierze, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowaniu interesu ogólnego), to zaś oznacza przede wszystkim organizowanie otwartych konsultacji, dostępnych dla wszystkich zainteresowanych, z użyciem różnych form, co zostanie w pełni udokumentowane na stronach Rządowego Centrum Legislacji; minimalny czas przeznaczony na przedstawienie uwag nie może być krótszy niż 21 dni; uczestnicy tej formy konsultacji powinni w stosunkowo krótkim czasie otrzymywać odpowiedzi na przedstawione wnioski i uwagi; stosowanie trybu odrębnego należy ograniczyć do sytuacji nadzwyczajnych.
- **Raporty z konsultacji powinny mieć formę opisową, zawierającą informacje, na jakie problemy zwracali głównie uwagę interesariusze i jaki jest do nich stosunek ministerstwa.**

W zakresie dotyczącym przejrzystości procesu legislacyjnego zasadne są:

- publikowanie dokumentów tworzonych i przekazywanych w toku procesu legislacyjnego w formatach otwartych, umożliwiającym odczyt maszynowy;
- digitalizacja procesu przedkładania poprawek na etapie sejmowym; obecnie w przypadku poprawek przekazywanych w trakcie posiedzeń komisji parlamentarnych osoby postronne nie są w stanie zapoznać się z ich treścią.

Noty biograficzne

Krzysztof Izdebski – prawnik, aktywista działający na rzecz przejrzystości życia publicznego. Członek zarządu oraz dyrektor ds. rzecznictwa i rozwoju Fundacji im. Stefana Batorego. Koordynator prac Obywatelskiego Forum Legislacji. Członek Rady Programowej Archiwum Osiałyńskiego oraz Consul Democracy Foundation. Stypendysta programów Marshall Memorial Fellowship, Marcin Król Fellowship oraz Recharging Advocacy Rights in Europe (RARE). Członek OECD Innovative Citizen Participation Network. Specjalizuje się w dostępie do informacji publicznej, ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz wpływie technologii na demokrację.

Grażyna Kopińska – niezależna ekspertka i działaczka społeczna, członkini Obywatelskiego Forum Legislacji. W latach 2000–2012 była dyrektorką programu Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego, następnie została ekspertką programu Odpowiedzialne Państwo. Pełniła też funkcję członkini grupy antykorupcyjnej przy Banku Światowym (2000–2002) oraz członkini Rady Zamówień Publicznych (2004–2006). Wcześniej pracowała w Fundacji Forda, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytucie Słowianoznawstwa PAN. Autorka kilkunastu prac na temat przeciwdziałania korupcji, przejrzystości życia publicznego i procesu stanowienia prawa.

Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. Prowadzi działania rzecznicze w obszarze procesu legislacyjnego, tak by stał się on bardziej przejrzysty i otwarty na udział podmiotów spoza sektora administracji publicznej. Forum na bieżąco reaguje na błędy, które mogą negatywnie wpłynąć na proces konsultacji publicznych i naruszają *Regulamin pracy Rady Ministrów*. Członkowie OFL opracowują również raporty, w których dokonują analizy i oceny sposobu prowadzenia przez rząd konsultacji wybranych projektów aktów prawnych.

Członkowie i członkinie:

Piotr Frączak, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych,
Krzysztof Izdebski, Fundacja im. Stefana Batorego,
Łukasz Jachowicz, ekspert ds. nowoczesnych technologii,
prof. dr hab. **Krzysztof Jasiołkowski**, Szkoła Główna Handlowa,
adw. **Paulina Kieszkowska-Knapik**, Kieszkowska Rutkowska Kolasiński Kancelaria Prawna spj,
Wojciech Klicki, Panoptykon,
Grażyna Kosińska, niezależna ekspertka,
dr hab. **Urszula Kurczewska**, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa,
dr hab. **Grzegorz Makowski**, Szkoła Główna Handlowa,
Witold Michałek, Business Centre Club,
dr hab. **Małgorzata Mołęda-Zdziech**, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa,
dr **Wojciech Rogowski**, Instytut Allerhanda, Szkoła Główna Handlowa,
Katarzyna Sadło, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
Tomasz Schimanek, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce,
Katarzyna Urbańska, Kancelaria Radcy Prawnego Katarzyny Urbańskiej,
dr **Agnieszka Vetulani-Cęgiel**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,
Agata Waclawik-Wejman, dyrektorka ds. polityki publicznej w Google oraz członkini zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa,
Grzegorz Wiaderek, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa,
Kuba Wygnański, Fundacja Stocznia,
dr **Tomasz Zalasieński**, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka sp.k.,
Grzegorz Ziemniak, Instytut Demokracji,
dr hab. **Andrzej Zybała**, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa,
Przemysław Żak, członek zarządu Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka oraz Żak i Wspólnicy Biuro Prawne Sp. z o.o.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Obywatelskie Forum Legislacji od 16 lat analizuje proces prawotwórczy pod kątem jego przejrzystości oraz tego, w jakim stopniu umożliwia udział obywateli i organizacji w tworzeniu powszechnie obowiązujących przepisów. Niniejszy raport podsumowuje obserwację stanowienia prawa w pierwszych dwóch latach funkcjonowania nowej koalicji rządzącej. Dostarcza tym samym odpowiedzi na pytanie, czy lata 2023–2025 przybliżyły polskie prawodawstwo do standardów demokratycznego państwa prawa, czy też część szkodliwych praktyk poprzedniej kadencji jedynie zmieniła formę, a nie treść. Oprócz informacji statystycznych i szerokiej analizy charakterystycznych dla prawodawstwa dwóch ostatnich lat zjawisk autorzy proponują również konkretne rekomendacje, których wdrożenie poprawi jakość procesu legislacyjnego.