Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

Sławomir Patyra

Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu

Social consultations in the process of preparing the government's bills – an outline of the problem

I

Jednym z fundamentalnych założeń demokracji liberalnej jest oparcie procesów decyzyjnych zachodzących w państwie na dialogu pomiędzy suwerenem i jego przedstawicielami, legitymizowanymi – najczęściej w formule wyborów bezpośrednich – do wykonywania w imieniu suwerena i na jego rzecz określonych funkcji ustrojowych. Dialog ów wyraża się między innymi w formule konsultowania i uzgadniania decyzji prawotwórczych – najważniejszych z punktu widzenia jednostek i grup społecznych rozstrzygnięć władczych, podejmowanych w państwie demokratycznym, zwłaszcza wtedy, gdy deklaruje się ono jako państwo prawne.

W polskim porządku ustrojowym konsultacje społeczne w procesie prawotwórczym stanowią najbardziej rozpowszechnioną formę komunikacji pomiędzy decydentami a społeczeństwem, mimo że nie są poddane bezpośredniej regulacji konstytucyjnej. Pośrednio nawiązuje do nich ujęte w Preambule Konstytucji z 1997 r. sformułowanie o „dialogu społecznym" jako jednym z fundamentów, na których oparte są prawa podstawowe Rzeczypospolitej Polskiej, oraz aksjologia społecznej gospodarki rynkowej, wyrażona w art. 20 Konstytucji („Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, **dialogu i współpracy partnerów społecznych** [podkr. – S.P.] stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej").[1]

[1] Istotę koncepcji dialogu społecznego na gruncie polskiego porządku prawnego oraz jej impli-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

Wskazane wyżej przykłady upoważniają do stwierdzenia, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca nadał idei dialogu społecznego szczególne znaczenie ustrojowe.[2] Przyjęcie założenia, że w państwie liberalnym dialog społeczny powinien być traktowany jako jeden z istotnych instrumentów rządzenia, po stronie organów władzy publicznej implikuje powinność stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych dla jego rozwoju, między innymi stabilnego podłoża normatywnego, w postaci precyzyjnie ujętych procedur komunikowania się pomiędzy władzą a społeczeństwem na różnych płaszczyznach funkcjonowania państwa. Ów imperatyw po stronie państwa dodatkowo wynika również z tego, że idea dialogu społecznego zakorzeniona jest także w formule państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Dobro wspólne to nie tylko substrat Rzeczypospolitej i swoiste spoiwo jednoczące wspólnotę państwową, ale także – w pewnym zakresie – synonim społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie angażującego się w życie publiczne nie tylko poprzez działalność *stricte* polityczną.[3]

W szerszym kontekście politycznoustrojowym, proces społecznego konsultowania decyzji prawotwórczych stanowi istotny element tzw. deliberacyjnego modelu demokracji, który zgodnie z powszechnie artykułowaną obecnie potrzebą próbuje godzić w ramach ustroju demokratycznego dwie wartości, mianowicie legitymizację i racjonalność procesu decyzyjnego.[4] Towarzyszy temu również dylemat: jak dalece demokratycznie legitymizowane organy władzy, wyposażone w kompetencje rządzenia i odpowiedzialne za ich realizację, powinny uwzględniać w procesie decyzyjnym głosy partnerów społecznych, w sensie formalnym niekompetentnych i nieodpowiedzialnych, ale będących przecież ważnymi wyrazicielami opinii publicznej? W wymiarze aksjologicznym aktywne uczestnictwo społecznych partnerów w procesie przygotowywania ustaw wpisuje się w filozofię budowania „kultury zaufania" w stosunkach pomiędzy państwem i obywatelami, co stanowi *conditio sine qua non* rzeczywistego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.[5] Odnosząc się do aksjologicznych aspektów konsultacji społecz-

---

kacje z zasadą dobra wspólnego oraz zasadą pomocniczości wnikliwie analizuje M. E. Stefaniuk, zob. *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 327–330.

[2] Por. J. Jarosiński, *Demokracja partycypacyjna – teoria i praktyka*, [w:] *Polska – Europa – świat. Prace politologiczne i historyczne. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Edwardowi Olszewskiemu z okazji 70. rocznicy urodzin*, red. M. Marczewska-Rytko, S. Stępień, Lublin 2012, s. 57.

[3] Na temat desygnatów znaczeniowych pojęć „republika" „rzeczpospolita" i „dobro wspólne" w kontekście zasady republikańskiej formy państwa zob. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 8, s. 40–50.

[4] Szerzej zob. Ch. Mouffe, *Paradoks demokracji* tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wrocław 2005, s. 65–66.

[5] Na temat zależności pomiędzy „kulturą zaufania" a społeczeństwem obywatelskim zob.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

nych, nie sposób również nie zauważyć, że włączanie podmiotów społecznych w proces tworzenia prawa zdecydowanie poszerza zakres transparentności procesu legislacyjnego, wychodząc tym samym naprzeciw dwóm, jakże ważnym dyrektywom demokratycznego państwa prawnego – idei pewności prawa i zaufania doń obywateli.[6]

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, iż istota konsultacji społecznych sprowadza się do pozyskiwania opinii, stanowisk, a nawet propozycji w sprawie, która pośrednio lub bezpośrednio odnosi się do podmiotów konsultowanych, usytuowanych poza systemem organów władzy publicznej i występujących wobec nich w charakterze partnerów społecznych.[7] Partnerski status uczestników konsultacji podkreśla deliberacyjny charakter tej instytucji. Partycypacja społeczna w procesie decyzyjnym nie podważa autorytetu władzy państwowej, nie obniża też jakości tworzonego w ten sposób prawa.[8] Przeciwnie, pod pewnymi warunkami konsultacje społeczne mogą przyczyniać się do racjonalizacji procesu prawotwórczego, umożliwiając prawodawcy odpowiednio wczesne zapoznanie się ze stanowiskiem adresatów projektowanych norm do planowanej regulacji. Konsultacje społeczne w toku przygotowywania projektu ustawy stanowią też dobrą sposobność do tego, by zawczasu – to jest jeszcze na etapie prelegislacyjnym – usunąć rozbieżności pomiędzy projektodawcą a adresatami, ułatwiając w konsekwencji adaptację nowych rozwiązań prawnych w otoczeniu społecznym.[9]

Znaczenie konsultacji społecznych dla prawidłowego przebiegu postępowania ustawodawczego akcentuje również Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż występowanie o opinie do uprawnionych podmiotów jest stałym, istotnym elementem procesu legislacyjnego, w szczególności jeśli konsultacje wymagane są ustawą.[10] Jednocześnie wtedy, gdy konsultacje mają charakter obligatoryjny,

---

A. Turska, *Państwo społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Państwo – prawo – polityka w przestrzeni konstytucyjnej* red. J. Majchrowski, Warszawa 2007, s. 158.

[6] Por. P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 167. W pewnym sensie do mechanizmów społecznego konsultowania projektów ustaw nawiązuje również instytucja wysłuchania publicznego, przyjęta w ustawie z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169, poz. 1414).

[7] C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja? – załącznik do raportu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, pt. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian"*, „Przegląd Legislacyjny" 2006, nr 1, s. 108.

[8] B. Rysz-Kowalczyk, *Polityka społeczna w obecnym ładzie konstytucyjnym*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pułtusk 2008, s. 220–221.

[9] Zob. C. Kosikowski, *op. cit*., s. 109.

[10] Wyrok z 18 lutego 2003r. (sygn. K 24/02) – OTK 2003, nr 2A, poz. 11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

orzecznictwo konstytucyjne kładzie wyraźny nacisk na ich rzeczywisty, a nie tylko formalny charakter. Dotyczy to zwłaszcza projektów rządowych, które nie powinny być przesyłane do Sejmu przed zakończeniem procedury opiniowania przez partnerów społecznych.[11] Zdaniem Trybunału, następstwem traktowania konsultacji jako swoistego narzędzia „uspołeczniania" procesu tworzenia prawa jest zobowiązanie organu prawotwórczego do zapewnienia partnerom społecznym odpowiednich warunków do dyskusji o merytorycznej treści projektu, uwzględniającej możliwość prezentowania przez nich stanowisk, a w konsekwencji wypracowanie – w miarę możliwości – wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej.[12]

Co się tyczy ewentualnych konsekwencji natury formalnoprawnej związanych z niedochowaniem wymogu społecznych konsultacji projektu, linia orzecznicza Trybunału nie jest już tak konsekwentna. Pogląd wyrażany przez Trybunał pod koniec ubiegłego wieku, jednoznacznie interpretujący brak wymaganej prawem opinii o projekcie ustawy jako poważne naruszenie trybu postępowania[13], w ostatnim czasie uległ wyraźnemu złagodzeniu, skoro zdaniem Trybunału „samo naruszenie obowiązku konsultacji nie przesądza jeszcze o naruszeniu norm i wartości konstytucyjnych".[14]

Prawo do partycypacji w procesie konsultowania projektów aktów normatywnych, a także jego zakres przedmiotowy uregulowane są przede wszystkim w licznych ustawach, kształtujących strukturę i kompetencje poszczególnych organizacji społecznych i korporacji zawodowych, legitymowanych prawnie do udziału w kształtowaniu negocjacyjnego ładu społecznego we współpracy z rządem i innymi organami władzy publicznej. Katalog podmiotów, które korzystają z prawa do opiniowania projektów w toku postępowania ustawodawczego jest zróżnicowany i obszerny, obejmuje bowiem organy samorządu terytorialnego, związki zawodowe pracowników i pracodawców, organizacje samorządu zawodowego i inne.[15] Również sama regulacja prawna, dopuszczająca możliwość udziału konkretnych partnerów społecznych w procesie legislacyjnym, charakteryzuje się daleko idącym zróżnicowaniem zarówno gdy chodzi o materialny zakres konsultacji, jak i kwestie formalne, związane z ich charakterem oraz organizacją w wymiarze funkcjonalnym i temporalnym.

---

[11] Tak m.in. w wyrokach: z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98) – OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52 oraz z 18 stycznia 2005 r. (sygn. K 15/03) – OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 5.

[12] Wyrok z 17 marca 1998 r. (sygn. U 23/97) – OTK ZU nr 2/1998, poz. 11.

[13] Tak przede wszystkim w cyt. wyroku z 24 czerwca 1998r.

[14] Wyrok z 18 stycznia 2005r., przywołany w odnośniku nr 8.

[15] W obecnym stanie prawnym z ustawowego upoważnienia do udziału w obligatoryjnych konsultacjach społecznych projektów ustaw korzysta ponad 70 organizacji, zob. W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów PO – PSL*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 58.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

W niniejszej publikacji możliwe jest jedynie przykładowe zaakcentowanie pewnych prawidłowości obowiązujących w tym zakresie w odniesieniu do kilku podmiotów uprawnionych do konsultowania projektów ustaw na etapie ich opracowywania.

Określając materialny zakres konsultacji, ustawodawca najczęściej posługuje się zwrotem „opiniowanie projektów aktów prawnych”[16] lub „aktów normatywnych”.[17] W niektórych przypadkach uprawnienia konsultacyjne podmiotów społecznych definiowane są inaczej, np. jako „zajęcie stanowiska”.[18] W odniesieniu do pewnych podmiotów ustawodawca określił szerszy zakres konsultacji, wykraczający poza samo tylko opiniowanie projektów aktów prawnych (normatywnych), wyposażając je w kompetencję do występowania o wydawanie stosownych regulacji (samorząd lekarski) czy też przyznając prawo do przedstawiania własnych wniosków dotyczących unormowań prawnych (np. Krajowa Rada Radców Prawnych). W płaszczyźnie procesu prawotwórczego szczególnie szeroko jawi się zakres partycypacji samorządu radcowskiego, do zadań którego ustawodawca zaliczył również współdziałanie w kształtowaniu prawa.[19]

Uprawnienie niektórych podmiotów w zakresie konsultowania projektów ustaw dodatkowo wzmocnione jest poprzez wyraźne zobowiązanie organów rządowych do zasięgania opinii partnerów społecznych w toku procedury przygoto-

[16] Tak m.in. w: art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. nr 19, poz. 145 z późn. zm.) w stosunku do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych; art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 854 z późn. zm.) w odniesieniu do uprawnień statutowych władz związku zawodowego; art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. o Krajowej Radzie Sądownictwa; art. 45 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.) w stosunku do uprawnień Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego; art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 50, poz. 331) w odniesieniu do kompetencji Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów oraz w art. 45 ust. 2 pkt 1 tej samej ustawy względem opiniodawczych uprawnień organizacji konsumenckich; art. 5 pkt 16 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. nr 219, poz. 1708) w odniesieniu do zadań samorządu lekarzy.

[17] Tak m.in. w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dane publikacyjne w odnośniku 14) a także w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759).

[18] Tak, np. w art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080), zgodnie z którym strony pracowników i pracodawców zajmują stanowisko w odniesieniu do: a) wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych będących podstawą prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny (ust. 1); b) założeń projektu budżetu państwa na rok następny (ust. 5); c) projektu ustawy budżetowej (ust. 9). Szerzej na temat *spectrum* terminów używanych w przepisach prawnych w związku z szeroko pojętym konsultowaniem procesu tworzenia prawa zob. C. Kosikowski, *op. cit*., s. 107.

[19] Art. 41 pkt 3 ustawy przywołanej w odnośniku 14.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

wywania projektów ustaw.[20] Konsekwencją nadania konsultacjom charakteru obligatoryjnego jest również w miarę precyzyjne określenie terminów na ich przeprowadzenie.[21] Przykładowo w ustawie o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej termin wyrażenia opinii o projekcie aktu normatywnego przez Komisję Wspólną lub stronę samorządową Komisji wynosi 30 dni od daty doręczenia projektu.[22] Z kolei w przypadku zasięgania opinii ze strony odpowiednich władz statutowych związku zawodowego termin ów, co do zasady, nie może być krótszy niż 30 dni, chyba że za jego skróceniem – do minimum 21 dni – przemawia ważny interes publiczny.[23] Terminy, przyjęte w art. 3 ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego uwarunkowane są dwoma czynnikami. Pierwszy to specyficzny charakter Komisji jako forum służące przede wszystkim osiąganiu konsensusu społecznego pomiędzy pracownikami i pracodawcami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu realizacji celów wynikających z dobra publicznego, czego bezpośrednim wyrazem jest każdorazowe dążenie do osiągnięcia wspólnego stanowiska stron w rozpatrywanych sprawach. Drugi czynnik, istotnie wpływający w tym przypadku na ukształtowanie ustawowych terminów konsultacji społecznych, to tryb opracowywania budżetu państwa, określony w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z datą graniczną zakończenia rządowych prac nad projektem, ujętą w art. 141.[24] Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją Rada Ministrów obowiązana jest przedstawić Sejmowi projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Konsekwencją wyżej wymienionych uwarunkowań jest specyficzna, trójwariantowa formuła konsultacji oraz określenie terminów ich przeprowadzenia w ramach kolejnych sekwencji budżetowej prelegislacji głównie za pomocą konkretnych dat kalendarzowych.[25]

[20] W rozpatrywanych przypadkach obowiązkowe zasięganie opinii dotyczy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, statutowych organów związków zawodowych oraz organizacji konsumenckich.

[21] Wyjątek w tym względzie stanowią przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

[22] Art. 7 ust. 3 ustawy, przywołanej w odnośniku 15.

[23] Art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (adres publikacyjny przywołany w odnośniku 14).

[24] Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

[25] W odniesieniu do wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych, jaką rząd zobligowany jest przedstawić Komisji w terminie do 15 kwietnia, termin zajęcia wspólnego stanowiska przez strony pracowników i pracodawców upływa 10 maja, zaś w razie braku jego uzgodnienia każda ze stron może zająć odrębne stanowisko do 20 maja, natomiast każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę – do 25 maja. W przypadku założeń projektu budżetu państwa, kierowanych do Komisji przez stronę rządową w terminie do 15 czerwca, termin na zajęcie wspólnego stanowiska upływa 20 lipca, odrębnego dla stron – 25 lipca, natomiast termin dla poszczególnych organizacji – 31 lipca. Wyjątkowo gdy chodzi o gotowy już projekt ustawy budżetowej,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

II

W aspekcie proceduralnym konsultacje społeczne – jako jeden z wymogów związanych z przygotowaniem projektu ustawy i jego uzasadnienia – ujęte są przede wszystkim w Regulaminie Sejmu (art. 34 ust. 3).[26] W świetle tego przepisu konstrukcja uzasadnienia dołączanego obligatoryjnie do każdego projektu ustawy obejmuje wiele elementów, wśród których znajduje się również przedstawienie wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informacji o proponowanych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. Wnioskodawcy – z wyraźnym wyłączeniem grup posłów oraz komisji sejmowych – zobowiązani są do konsultowania projektu przed formalnym wykonaniem inicjatywy ustawodawczej. Co się tyczy inicjatyw ustawodawczych, wychodzących od podmiotów „sejmowych", przeprowadzenie stosownych konsultacji przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza Marszałek Sejmu.

Spełnienie przez pozostałych projektodawców wymogu przeprowadzenia konsultacji stanowi jeden z elementów wstępnej kontroli projektu ustawy, jaką w imieniu Marszałka Sejmu przeprowadzają wyspecjalizowane służby legislacyjne Kancelarii. Należy zauważyć, że wstępna kontrola projektu koncentruje się wyłącznie na elementach proceduralnych, mianowicie obejmuje jedynie ocenę formalnej integralności i „gotowości" projektu do poddania go opracowaniu w ramach sejmowego postępowania ustawodawczego – zarówno gdy chodzi o część normatywną, jak i uzasadnienie. W odniesieniu do przedstawionych wyników konsultacji oznacza to, że Marszałek Sejmu nie ocenia ich substancji merytorycznej oraz nie wartościuje pod względem aktualności przedstawionych opinii. Okoliczność ta nabiera szczególnie istotnego znaczenia w przypadku tych projektów, które po uprzednim skonsultowaniu na etapie prelegislacji zostały wniesione do Sejmu, a następnie upadły w związku z dyskontynuacją prac ustawodawczych. W związku z zamiarem projektodawcy ponownego wniesienia ich do Sejmu następnej kadencji projekty te – co do zasady – nie wymagają poddania kolejnemu zaopiniowaniu, chyba że w ocenie samego inicjatora wyniki konsultacji przeprowadzonych uprzednio uległy dezaktualizacji, w związku z czym nie mogą dalej stanowić załącznika do dotychczasowego uzasadnienia.[27]

---

rząd zobowiązany jest przedstawić go Komisji nie później niż 20 dni przed wykonaniem w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej, natomiast strony pracowników i pracodawców zobowiązane są do przedstawienia wspólnego w tej kwestii stanowiska nie później niż w szóstym dniu roboczym po dniu, w którym projekt otrzymały. W przypadku, gdy zachodzi potrzeba przedstawienia odrębnych stanowisk przez strony Komisji, termin ten przedłuża się o kolejne 3 dni robocze, natomiast zajęcia stanowisk przez poszczególne organizacje w ramach strony – o następne dwa dni robocze.

[26] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity, MP z 2009 r., nr 5, poz. 47).

[27] Tak, moim zdaniem, trafnie P. Chybalski, *Dopuszczalność ponownego złożenia projektu usta-*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

W świetle art. 34 ust. 7 Regulaminu w następstwie niedochowania przez wnioskodawcę obowiązku przeprowadzenia wymaganych konsultacji społecznych Marszałek Sejmu może zwrócić mu projekt ustawy. Należy przy tym zaznaczyć, iż użyte w cytowanym przepisie sformułowanie „Marszałek może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy" wskazuje jednoznacznie na uznaniowy charakter tej decyzji.[28] Ewentualne nadanie biegu projektowi, co do którego nie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne, nie zamyka drogi do przeprowadzenia ich już w trakcie postępowania sejmowego, zwłaszcza w ramach komisyjnych prac nad projektem, np. w ramach procedury wysłuchania publicznego.[29] Jednocześnie z formalnego punktu widzenia poddanie procedurze trzech czytań projektu ustawy, którego uzasadnienie nie przedstawia wyników obligatoryjnych konsultacji społecznych, może stanowić podstawę do wysunięcia zarzutu niekonstytucyjności ustawy z uwagi na naruszenie procedury ustawodawczej.[30]

III

W procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw konsultacje społeczne, a precyzyjnie rzecz ujmując – ich wyniki, eksponowane są przede wszystkim w postanowieniach Regulaminu pracy Rady Ministrów jako istotny składnik oceny skutków regulacji (OSR) stanowiącej newralgiczny składnik uzasadnienia rządowych propozycji legislacyjnych.[31]

---

wy nieuchwalonej z powodu zakończenia kadencji Sejmu, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 214.

[28] W praktyce Marszałek Sejmu rzadko korzysta z tej możliwości, poprzestając zazwyczaj na wezwaniu wnioskodawców projektu do uzupełnienia stwierdzonych przezeń braków formalnych. Problem tzw. luzów decyzyjnych w odniesieniu do kompetencji Marszałka, dotyczących wstępnej kontroli projektu ustawy, bywa częstym przedmiotem analiz doktryny prawa konstytucyjnego, zob. m. in. K. Kubuj, *Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa,* red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 63 i n., a także A. Szmyt, *W sprawie konsultacji senackich projektów ustaw*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 265.

[29] Na tym etapie postępowania Regulamin Sejmu w szczególny sposób eksponuje kwestię opiniowania projektów ustaw, których uchwalenie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego przez organizacje tworzące stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 36 ust. 6 – 9).

[30] Zob. B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 106.

[31] § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP nr 13, poz. 221 z późn. zm.). (Artykuł został złożony do druku w lipcu 2013 r.) Oprócz wyników przeprowadzonych konsultacji OSR obejmuje również: wskazanie źródeł finansowania aktu normatywnego oraz podmiotów, na których sytuację prawną będzie oddziaływał, a także przedstawienie wyników analizy wpływu ustawy na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

W obrębie rządowej prelegislacji funkcjonują obecnie dwa odrębne tryby przygotowywania projektów ustaw, a co za tym idzie – również konsultowania ich treści normatywnych. Pierwszy, ujęty jako podstawowy w pierwotnej wersji Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r., wyraźnie eksponuje resortowy model rządowego postępowania prelegislacyjnego poprzez skoncentrowanie prac nad projektem ustawy na poziomie poszczególnych ministerstw i obsługujących je wewnątrz ministerialnych komórek legislacyjnych. Drugi zaś, początkowo traktowany jako szczególny, realizuje ideę scentralizowania rządowych prac legislacyjnych w ten sposób, iż węzłowe kompetencje w zakresie formalnolegislacyjnego opracowywania projektów skupia w gestii służb bezpośrednio podległych premierowi, mianowicie Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów, przeprowadzona w styczniu 2009 r., a w ślad za nią stosowne zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów podniosły ów drugi tryb do rangi wiodącego.[32] Jednocześnie utrzymana została możliwość przygotowania projektu ustawy w trybie resortowym albo na podstawie postanowienia Prezesa Rady Ministrów lub działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów, albo wówczas gdy opracowanie określonego rodzaju projektu ustawy na podstawie odrębnych przepisów należy do właściwości innego podmiotu.[33]

W formule postępowania prelegislacyjnego, traktowanej jako podstawowa do czasu zmian z 2009 r., rządowe projekty ustaw opracowywane są przede wszystkim przez członków Rady Ministrów, określanych w Regulaminie pracy Rady Ministrów mianem „organów wnioskujących" (§ 7 ust. 1 Regulaminu). Odpowiednie służby rządowe zobowiązane są do analizy aktualnego stanu prawnego w zakresie obowiązków konsultacyjnych.[34] Z tego względu przed skierowaniem projektu ustawy do wymaganych Regulaminem uzgodnień, organ wnioskujący zobowiązany jest przekazać go Rządowemu Centrum Legislacji celem zaopiniowania, m.in. w zakresie konsultacji społecznych, zwłaszcza tych, których obowiązek przeprowadzenia wynika z przepisów ustawowych.[35] W przypadku projektów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego wymóg zaopiniowania ich przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego wynika wprost z postanowień Regulaminu (§ 12 ust. 3). We wszystkich tych sytuacjach obowiązek skierowania projektu do konsultacji społecznych spoczywa na organie wnioskującym, który zobligowany jest również do tego, by stworzyć podmiotom

[32] W omawianym zakresie ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 199 z późn. zm.) znowelizowana została ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 42, poz. 337). Konsekwencją zmian ustawowych była również uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów (MP nr 20, poz. 246).

[33] § 6 ust. 1b Regulaminu pracy Rady Ministrów.

[34] Por. P. Kędziora, *op. cit*., s. 170.

[35] Zob. przykłady podane w przypisie 18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

upoważnionym do wyrażenia opinii o projekcie odpowiednie warunki do skorzystania z przyznanego im prawa.

Niezależnie od tego, że postulaty i uwagi wynikające z przedstawianych opinii nie obligują Rady Ministrów do wprowadzenia ich do projektu, w każdym z tych przypadków organ wnioskujący ma obowiązek odniesienia się do przedstawionej opinii oraz dołączenia jej do projektu ustawy w związku ze skierowaniem go do dalszego etapu postępowania, to znaczy rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów.[36]

Obok formuły obligatoryjnych konsultacji społecznych Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje również konsultacje w postaci fakultatywnej. Zgodnie z § 12 ust. 5 organ wnioskujący może skierować do zaopiniowania przez organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje każdy projekt ze względu na jego treść, znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne. Jednocześnie z brzmienia cytowanego przepisu wynika, iż negatywną przesłanką dla wdrożenia konsultacji w tym trybie może być wysoki stopień złożoności regulacji proponowanej w projekcie, ewentualnie jego pilność, rozumiana formalnie jako następstwo zakwalifikowania go przez rząd do kategorii pilnych projektów ustawodawczych w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji.

W tzw. resortowym trybie opracowywania rządowych projektów ustaw, istotny etap postępowania stanowią międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe, których organizacja co do zasady również spoczywa na organie wnioskującym.[37] Ten etap postępowania odgrywa również istotną rolę w kontekście konsultacji społecznych projektu, albowiem organ wnioskujący może zaprosić do udziału w konferencji podmioty, które w trybie obligatoryjnym lub fakultatywnym uprzednio projekt opiniowały (§ 14 ust. 1 *in fine* Regulaminu). Co do zasady decyzja umożliwiająca partnerom społecznym udział w konferencji ma charakter uznaniowy. Swobodę organu wnioskującego w tym zakresie w sposób dorozumiany ogranicza jednak dyspozycja § 14 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym przeprowadzenie konferencji staje się obowiązkowe w razie zgłoszenia do projektu przez te podmioty licznych uwag o charakterze merytorycznym. Konstrukcja ta prowadzi do wniosku, iż w tego typu przypadkach to właśnie partnerzy społeczni powinni być koniecznymi uczestnikami konferencji, skoro w założeniu służyć ma ona wyjaśnianiu i usuwaniu rozbieżności stanowisk oraz rozstrzyganiu sporów, narosłych wokół rządowego projektu ustawy. Pokłosiem ustaleń konferencji uzgodnieniowej może być dokonanie przez organ wnioskujący autopopra-

[36] § 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (MP nr 99, poz. 1171).

[37] W świetle postanowień § 14 ust. 3 konferencje te może również zorganizować Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, o ile organ wnioskujący zwróci się ze stosownym wnioskiem w tej sprawie do Premiera za pośrednictwem Szefa Kancelarii.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

wek w treści przygotowanego przedłożenia, sporządzenie protokołu rozbieżności, a w skrajnym wariancie – opracowanie nowego tekstu projektu.

Zaangażowanie społecznych partnerów rządu w toku postępowania prelegislacyjnego potencjalnie możliwe jest jeszcze na jego ostatnim etapie, poprzedzającym rozpatrzenie projektu bezpośrednio przez Radę Ministrów i podjęcie uchwały o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej, to jest w toku prac Stałego Komitetu Rady Ministrów. Przewodniczący Komitetu może bowiem zaprosić do udziału w pracach tego gremium – z głosem doradczym – osoby reprezentujące organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem prac, co w tym przypadku należałoby interpretować jako sprawy regulowane w rozpatrywanym projekcie ustawy.[38]

W ramach wspomnianej nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2009 r., zmierzającej do odejścia od resortowego modelu przygotowywania rządowych projektów ustaw, w zakresie rządowej prelegislacji dokonało się oddzielenie fazy konceptualnej przygotowania projektu ustawy, kształtowanej na podłożu politycznym, od fazy techniczno-legislacyjnej, determinowanej zasadniczo względami poprawnej legislacji. W świetle znowelizowanego § 6 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów w kompetencji ministrów znalazło się projektowanie rządowych propozycji legislacyjnych od strony merytorycznej w postaci założeń do projektów ustaw. Formalnolegislacyjne opracowywanie projektów, ze szczególnym uwzględnieniem zasad techniki prawodawczej, przekazane zostało w tym trybie do kompetencji Rządowego Centrum Legislacji (§ 6 ust. 1b Regulaminu). W konsekwencji modyfikacji uległa także konstrukcja konsultacji społecznych rządowych projektów ustaw, zarówno gdy chodzi o zakres jej stosowania, jak i wymiar *stricte* proceduralny.

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów Regulaminu inicjatywa opracowania określonego projektu ustawy „po staremu" wychodzi z właściwego ministerstwa, ale jedynie w postaci projektu założeń projektu ustawy. Ów projekt ma charakter dokumentu ogólnego, zawierającego opis proponowanych zmian w danej materii oraz stosowne informacje i wyjaśnienia, w tym ocenę skutków społeczno-gospodarczych regulacji (wspomniany już OSR), obejmującą również wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych. Do konsultacji trafiają zatem już nie całe projekty ustaw, ale jedynie ich założenia, co znacząco ogranicza partycypację społeczną w tym procesie. W istocie, opiniowaniem objęte są bowiem nie konkretne treści normatywne, lecz ogólnie sformułowane cele i idee projektu. Powtórne przeprowadzenie konsultacji w tej formule możliwe jest zatem tylko wówczas, gdy w toku dalszych prac legislacyjnych w strukturach rządowych do

[38] § 12 ust. 3 zarządzenia, przywołanego w przypisie 34.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

projektu wprowadzone zostały zmiany o takim charakterze, że zakwestionowały one zaopiniowane uprzednio podstawowe założenia projektu.

W takiej postaci projekt założeń stanowi podstawę uzgodnienia ich ostatecznej treści z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii, a następnie przechodzi dalszą ścieżkę wewnątrz rządowego postępowania – uzgodnione założenia projektu ustawy opiniowane są dodatkowo przez Stały Komitet Rady Ministrów, następnie przyjmowane przez Radę Ministrów. Ostateczna wersja rozwiązań normatywnych opracowywana jest w strukturach Rządowego Centrum Legislacji.

Dodatkowo w kontekście udziału społecznych partnerów w pracach nad rządowymi projektami ustaw istotnym *novum* zmodyfikowanego postępowania prelegislacyjnego jest wyłączenie możliwości negocjowania i uzgadniania treści projektu na forum komisji międzyministerialnych, których nie organizuje się w przypadku opracowywania projektu ustawy przez RCL (§ 14 ust. 5 Regulaminu).

IV

Analiza – chociażby skrótowa – aktualnych regulacji prawnych, kształtujących zjawisko społecznego konsultowania rządowych projektów aktów normatywnych, zarówno na poziomie ustaw kształtujących podmiotowy i przedmiotowy zakres konsultacji, jak i w obszarze obowiązujących w tym względzie procedur, ujętych w Regulaminie Sejmu i Regulaminie pracy Rady Ministrów, upoważnia do kilku konkluzji natury zasadniczej.

Przede wszystkim problematyka konsultacji społecznych poddana jest bardzo ogólnej i powierzchownej regulacji. Nie wynika z niej bynajmniej jednoznaczny i spójny model stosowania tej instytucji w polskim porządku prawnym nie tylko w zakresie procedur regulujących tryb przeprowadzania konsultacji, ale również w szerszym kontekście. Aktualna regulacja normatywna w tym zakresie w istocie nie rozstrzyga podstawowej kwestii, mianowicie jaką funkcję mają pełnić konsultacje społeczne w procesie decyzyjnym, np. w nawiązaniu do formuły dialogu społecznego, o której mowa w Preambule do obowiązującej Konstytucji.[39] Z formalnego punktu widzenia w ostatniej dekadzie co prawda wzrosła liczba podmiotów ustawowo uprawnionych do opiniowania projektów, ale przyrostowi temu nie towarzyszyły jakiekolwiek zmiany, które porządkowałyby zjawisko konsultacji społecznych czy to w kierunku doprecyzowania przedmiotowe-

[39] W podobnie niedookreślony sposób w obecnym porządku prawnym jawi się równie istotna z punktu widzenia praw demokratycznego suwerena instytucja petycji adresowanych do organów władzy publicznej (art. 63 Konstytucji). Szerzej na ten temat zob. W. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa* red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 256–259.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

go zakresu opiniowania, czy uściślenia węzłowych kwestii proceduralnych. Ten stan rzeczy nie mógł pozostać bez wpływu na sferę praktyki przeprowadzania konsultacji.

W aspekcie praktycznym szczególnie ważne jest to, by społeczna partycypacja w podejmowaniu decyzji miała charakter rzeczywisty, a nie ograniczony tylko do formalnego konsultowania projektów przez określone podmioty, przy jednoczesnym założeniu, iż ostateczny kształt decyzji prawotwórczych stanowić ma wyłączną domenę organów władzy publicznej.[40] Tymczasem w praktyce procesu decyzyjnego konsultowanie projektów ustaw przez społecznych partnerów traktowane jest przez decydentów politycznych po prostu jako jeden z etapów postępowania – nieszczególnie istotny z merytorycznego punktu widzenia, za to warunkujący poprawność legislacyjną aktu normatywnego.[41] Tezę tę potwierdza chociażby praktyka rządowego procesu ustawodawczego – konsultacje przeprowadzane są co do zasady wyłącznie wtedy, gdy obligują do tego określone przepisy prawne, a zatem postrzega się tę instytucję jako swoiste „zło konieczne" procedury legislacyjnej.[42] W związku z tym częstym zjawiskiem jest próba omijania przez Radę Ministrów obowiązku przeprowadzania konsultacji. Przedłożenia faktycznie przygotowywane w strukturach rządowych formalnie wnoszone są do Sejmu jako projekty klubów poselskich, współtworzących koalicję, a to z uwagi na fakt, iż w stosunku do inicjatyw poselskich Regulamin Sejmu nie wymaga uprzedniego opiniowania ze strony partnerów społecznych. Również sama praktyka parlamentarna wskazuje na wcale nierzadkie przypadki dopuszczania do prac ustawodawczych na etapie sejmowym projektów ustaw pochodzących formalnie od rządu lub innych „pozasejmowych" inicjatorów postępowania, mimo że dołączone do przedłożenia uzasadnienie pomija kwestię konsultacji społecznych i ich wyników.

Odnosząc się do zreformowanego w 2009 r. kształtu wewnątrzrządowego postępowania prelegislacyjnego, należy zauważyć, iż zmiany w nim przeprowadzone nie tylko nie niwelują deficytu w zakresie poważnego traktowania konsultacji społecznych, ale ów deficyt jeszcze pogłębiają. Skądinąd słuszna koncepcja zintegrowania rządowego postępowania w ramach struktur bezpośrednio podległych Prezesowi Rady Ministrów, ograniczając archaiczny w swej istocie i nieefektywny resortowy model opracowywania dokumentów rządowych, niejako przy okazji dodatkowo zredukowała możliwości partycypacji społecznej na tym etapie procedury ustawodawczej.

---

[40] Por. B. Rysz-Kowalczyk, *op. cit*., s. 219.

[41] Być może z tego względu, jak trafnie wskazuje J. Jarosiński, w wydaniu organów państwa dialog społeczny służy wyłącznie przekazywaniu informacji, a nie kształtowaniu decyzji, zob. J. Jarosiński, *op. cit*., s. 59.

[42] Praktykę tę szeroko referuje C. Kosikowski w cytowanym już załączniku do raportu Rady Legislacyjnej, zob. s. 112–114.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/01/2026 04:40:09

Wszystko to czyni konsultacje społeczne instytucją w coraz większym zakresie fasadową, a w konkretnych przypadkach niekiedy wręcz fikcyjną.

Jak się wydaje, jednym ze sposobów na ograniczenie tej niekorzystnej tendencji może być ujednolicenie reguł przeprowadzania konsultacji społecznych projektów aktów normatywnych na gruncie jednej ustawy, która określiłaby zarówno zakres przedmiotowy konsultacji, ich prawny charakter oraz jednolite procedury przeprowadzania. Zasadna wydaje się również refleksja nad ewentualnym zobowiązaniem każdego bez wyjątku podmiotu inicjatywy ustawodawczej, wymienionego w art. 118 ust. 1 Konstytucji, do przeprowadzania konsultacji społecznych przygotowywanych przez siebie propozycji normatywnych przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej. Regulacja tego typu wydaje się w pełni pożądana również ze względów *stricte* ustrojowych. Konstytucja z 1997 r. w kilku co najmniej postanowieniach o randze zasad naczelnych, a także w Preambule akcentuje kwestie dobra wspólnego, dialogu społecznego oraz współpracy partnerów społecznych. Uprawnia to do oczekiwania, że kwestie społecznego oddziaływania w obszarze tak istotnym jak prawotwórstwo doczekają się precyzyjnej regulacji, gwarantującej na poziomie normatywnym realizację wspomnianych wartości konstytucyjnych. Potrzebę modernizacji instytucji konsultacji społecznych wzmacnia również przekonanie, że mogą one stanowić ważne narzędzie kształtowania i wzmacniania podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Podstaw, które mimo ćwierćwiecza nieprzerwanego praktykowania w Polsce wolności i demokracji – co stanowi rekord w naszej historii od czasu upadku I Rzeczypospolitej – wciąż nie ukształtowały się wystarczająco stabilnie.

SUMMARY

The article contains a critical analysis of chosen aspects of social participation in the process of preparing the government's bills. Dialogue between the social partners and the government plays a special role in this process.

On the one hand, that dialogue is an important element of so-called deliberated democracy. On the other hand, it contributes to rationalization of the legislative process.

The social consultations are not regulated in the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997 but in the many of statutes. A catalogue of subjects who participate in the social consultations is very large and contains about 70 organisations, among others trade unions of workers, and employers. A special forum for contacts between the social partners in the process of preparing the government's bills is the Trilateral Commission for Social and Economic Affairs.

In the modern Polish legal order there is no compact model of social consultations, which precisely qualifies their functions in the law-making process. In the context of the principle of sovereignty of the nation and the principle of civil society it is extremely important to give the social consultations a real shape and to provide them a real influence on the legislative process as well.