

## Spis treści:

1.	Wstęp	5
2.	Podstawy systemu prawa w Polsce	5
2.1.	System źródeł prawa	5
2.2.	Prawo krajowe a prawo Unii Europejskiej	8
3.	Proces legislacyjny	9
3.1.	Zakres i podstawy prawne procesu legislacyjnego	9
3.2.	Inicjatywa ustawodawcza – komu przysługuje i jak może ją zgłosić	10
3.2.1.	Podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej	10
3.2.2.	Procedura zgłaszania inicjatywy ustawodawczej	10
3.3.	Rządowy proces legislacyjny	12
3.3.1.	Rola Rady Ministrów w tworzeniu prawa	12
3.3.2.	Projekty aktów prawnych procedowanych w ramach rządowego procesu legislacyjnego	13
3.3.3.	Podmioty odpowiedzialne za jakość tworzonego prawa w ramach administracji rządowej	13
3.3.4.	Etap rządowego procesu legislacyjnego – projekty ustaw	16
3.3.5.	Tryb odrębny	26
3.3.6.	Odrębności rządowego procesu legislacyjnego przy stanowieniu innych aktów prawnych.	26
3.4.	Parlamentarny etap prac legislacyjnych	27
3.4.1.	Złożenie projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu	27
3.4.2.	I czytanie	29
3.4.3.	II czytanie	30
3.4.4.	III czytanie	30
3.4.5.	Etap prac senackich	31
3.5.	Proces legislacyjny po przedłożeniu ustawy Prezydentowi	32
3.6.	Udział podmiotów niepaństwowych na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego	33
3.6.1.	Obywatelska inicjatywa ustawodawcza	33
3.6.2.	Konsultacje publiczne w ramach rządowego procesu legislacyjnego	35
3.6.3.	Opiniowanie przez związki zawodowe i organizacje pracodawców	37
3.6.4.	Działalność lobbingsowa	39
3.6.5.	Rola Rady Dialogu Społecznego	40
3.6.6.	Konsultacje projektów ustaw w Sejmie	42
4.	Ogłaszanie i wejście w życie aktów prawnych w polskim systemie prawnym	42
4.1.	Konstytucyjne podstawy ogłaszania aktów prawnych	43
4.2.	Ustawowe regulacje procesu ogłaszania	43
4.2.1.	Dzienniki urzędowe jako narzędzia publikacji prawa	44
4.2.2.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Monitor Polski	44

# „Stanowienie prawa na poziomie krajowym”

## - kompendium wiedzy

*Opracowanie stworzone w ramach projektu pn. „Akademia stanowienia i monitorowania prawa Pracodawców RP”.*

*Projekt realizowany w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.*





4.2.3.	Dzienniki resortowe i wojewódzkie	46
4.2.4.	Transformacja cyfrowa dzienników urzędowych	46
4.2.5.	Vacatio legis jako gwarancja praworządności	46
4.2.6.	Przepisy przejściowe jako instrument harmonizacji zmian prawnych	49
4.2.7.	Praktyczne aspekty stosowania systemu publikacji	51
4.2.8.	Korekta błędów w ogłoszonych aktach	52
4.2.9.	Teksty jednolite jako instrument systematyzacji	52
4.2.10.	Wyzwania cyfryzacji	53
4.2.11.	Międzynarodowe standardy i porównania	53
4.2.12.	Wnioski	53
4.3.	Nowa regulacja 6-miesięcznego vacatio legis dla ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne przedsiębiorców	54
4.3.1.	Kontekst legislacyjny i geneza regulacji	54
4.3.2.	Analiza treści przepisu wprowadzającego nowe zasady określenia daty wejścia w życie	55
4.3.3.	Uzasadnienie i cele regulacji	55
4.3.4.	Kontekst prawny i konstytucyjny	56
4.3.5.	Potencjalne wyzwania i ograniczenia	56
4.3.6.	Wpływ na proces legislacyjny i planowanie gospodarcze	57
4.3.7.	Wnioski	58
5.	Analiza, tworzenie i ocena prawa	58
5.1.	Etap przed wprowadzeniem prawa	58
5.1.1.	Ocena skutków regulacji	58
5.1.2.	Praca z danymi i dowodami w procesie legislacyjnym	62
5.1.3.	Redagowanie przepisów – język, logika, przejrzystość	63
5.1.4.	Uzasadnienie projektu	63
5.2.	Etap po wprowadzeniu prawa	64
5.2.1.	Monitoring i ewaluacja obowiązujących aktów prawnych	64
5.2.2.	Kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, skutki orzeczeń TK	65
5.2.3.	Rola sądów i organów stosujących prawo	67
6.	Narzędzia i wsparcie dla podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym	69
6.1.	Strony i serwisy internetowe umożliwiające monitorowanie procesu legislacyjnego w Polsce	69
6.1.1.	Oficjalne serwisy rządowe i parlamentarne	69
6.1.2.	Komercyjne systemy informacji prawnej	71
6.2.	Narzędzia ułatwiające prowadzenie konsultacji	72
6.3.	Szablony i wzory dokumentów legislacyjnych	73
	Bibliografia	74

## 1. Wstęp

Poniższe opracowanie w założeniu ma stanowić teoretyczną bazę w ramach projektu pn. „Akademia stanowienia i monitorowania prawa Pracodawców RP”, realizowanego przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ono kompendium wiedzy na temat procesu legislacyjnego w Polsce według stanu prawnego na 2025 rok. Nie jest to bynajmniej publikacja o charakterze naukowym, a raczej praktyczny przewodnik po poszczególnych etapach procesu prawotwórczego. Z oczywistych względów niewiele uwagi poświęcono zagadnieniom związanym z rządową ścieżką legislacyjną, w której procedowane są nie tylko rozporządzenia (Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i poszczególnych ministrów), ale również większość projektów ustaw, które trafiają następnie pod obrady parlamentu.

W poszczególnych rozdziałach przedstawiono także podstawowe informacje z zakresu prawa konstytucyjnego: źródeł prawa obowiązujących w Polsce oraz inicjatywy ustawodawczej i etapów procesu legislacyjnego. W pozostałych częściach opracowania skupiono się na bardziej szczegółowych i specjalistycznych zagadnieniach, zwracając szczególną uwagę na informacje i wskazówki przydatne z punktu widzenia podmiotów pozarządowych aktywnie uczestniczących w procesie stanowienia i monitorowania prawa w Polsce.

## 2. Podstawy systemu prawa w Polsce

### 2.1. System źródeł prawa

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zagadnienie systemu prawa unormowane zostało w Rozdziale III „Źródła prawa” (art. 87-94 Konstytucji RP). Przewidziano w nim, że źródła prawa dzielą się na: powszechnie obowiązujące oraz wewnętrznie obowiązujące. Jak sama nazwa wskazuje, normy wynikające z tych dwóch kategorii źródeł prawa różnią się przede wszystkim kręgiem adresatów, do których są skierowane.

Akty prawa wewnętrznie obowiązujące, do których zalicza się uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe tym organom (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). W istocie oznacza to więc, że stanowią one jedno z narzędzi kierowania administracją publiczną i co do zasady nie mają wpływu na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych<sup>1</sup>. Dlatego też dalsza część niniejszego opracowania poświęcona zostanie wyłącznie kwestii aktów prawa powszechnie

<sup>1</sup> Na temat aktów prawa wewnętrznie obowiązującego zob. szerzej np.: P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

obowiązującego, a więc takiego, którego normy skierowane są do wszystkich uczestników obrotu prawnego.

Zalicza się do nich: Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz – na ograniczonym obszarze terytorialnym – akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Warto w tym miejscu wspomnieć, że powyższy katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie jest pełny. W art. 234 ust. 1 Konstytucji RP przewidziano także szczególny rodzaj aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy. Akt ten ma jednak charakter wyjątkowy: wydaje się go wyłącznie w przypadku obowiązywania stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Powołany przepis stanowi także, iż Prezydent wydaje rozporządzenie z mocą ustawy na wniosek Rady Ministrów, w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji RP, a samo rozporządzenie podlega zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższy katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego odznacza się dwiema istotnymi cechami. Po pierwsze, ma charakter zamknięty w sensie przedmiotowym oraz podmiotowym. Należy przez to rozumieć, że prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w takich aktach, jakie dopuszcza Konstytucja RP (aspekt przedmiotowy) i tylko przez takie podmioty, jakim Konstytucja RP nadaje do tego uprawnienie (aspekt podmiotowy)<sup>2</sup>.

Druga istotna cecha wynika z zasady hierarchiczności systemu prawa w Polsce (zarówno aktów prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego). Ogólnie rzecz ujmując, oznacza ona, iż treść aktu prawnego stojącego niżej w hierarchii powinna być zgodna z treścią aktów wyższej rangi<sup>3</sup>.

Najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja RP (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), czyli tzw. ustawa zasadnicza, będąca źródłem norm dotyczących ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz podstawowych praw i wolności. Jej normy stanowią więc punkt odniesienia w zakresie zgodności dla norm wszystkich innych aktów prawnych w polskim systemie.

W dalszej kolejności znajdują się umowy międzynarodowe oraz ustawy, których normy muszą być zgodne z Konstytucją RP. W tym miejscu warto zauważyć, że kwestia prymatu umowy międzynarodowej nad ustawą w obowiązującym systemie została rozwiązana w specyficzny sposób. Co do zasady, w hierarchii aktów prawa powszechnie obowiązującego na drugim miejscu po Konstytucji RP znajduje się ustawa. Normy umów

<sup>2</sup> Por.: P. Radziewicz, komentarz do art. 87 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX 2023.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: K. Dziabłocha, komentarz do art. 8 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX 2016.

międzynarodowych muszą być więc zgodne z normami Konstytucji RP<sup>4</sup> oraz normami ustaw<sup>5</sup>. Wyjątek stanowią normy umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP) oraz normy prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP; przykładem tego rodzaju norm są normy prawa unijnego, o czym będzie mowa niżej). W przypadku kolizji norm ustawy z normami wymienionych wcześniej aktów międzynarodowego, normy ustawy ustępują pierwszeństwa stosowania: oznacza to, że w danym przypadku (najczęściej w sytuacji stosowania norm przez sąd) pomija się normy ustawy, a stosuje normy prawa międzynarodowego. Natomiast normy innych umów międzynarodowych niż wymienione w art. 91 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP nie korzystają względem norm ustawy z prymatu stosowania<sup>6</sup>.

Ustawa zajmuje centralne miejsce w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Stanowi ona nie tylko wyraz realizacji zasad konstytucyjnych w prawodawczej działalności parlamentu, ale ma również podstawowe znaczenie dla regulowania stosunków prawnych. Konstytucja RP w wielu miejscach przewiduje rozwinięcie swoich norm w ustawie, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu uregulowanie szczegółowych kwestii odnoszących się do stosunków społecznych, gospodarczych i innych. Po wtóre, to w ustawie, jako jedynym akcie prawa powszechnie obowiązującego, możliwe jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz ograniczenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Owa szczególna pozycja ustawy w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego wiąże się z rozbudowaną – tak pod względem etapów, jak i rządzących nią reguł – procedurą przyjęcia tego rodzaju aktu prawnego.

Na kolejnym miejscu w hierarchii znajdują się rozporządzenia. W przeciwieństwie do Konstytucji RP i ustaw, rozporządzenia są aktami prawnymi wydawanymi przez władzę wykonawczą (Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów, poszczególnych ministrów i in.). W związku z tym, Konstytucja RP znacznie ogranicza swobodę kształtowania ich treści: są bowiem wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Należy przez to rozumieć, że rozporządzenia stanowią akt prawny służący uszczegółowieniu norm ustawowych. Ich związek z ustawą zawiera się także w tym, że wydawane są w ramach wytycznych ustawowych, które wyznaczają materię przekazaną do uszczegółowienia i pewne zasady, które powinien zrealizować organ upoważniony do wydania rozporządzenia.

<sup>4</sup> Badanie zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją jest jedną z kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. art. 188 pkt 1) Konstytucji).

<sup>5</sup> Por.: P. Radziewicz, komentarz do art. 91 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II...*

<sup>6</sup> Zob.: tamże.



Ostatnim rodzajem aktu prawa powszechnie obowiązującego, o którym wspomniano w art. 87 Konstytucji RP, są akty prawa miejscowego, wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terytorialne organy administracji rządowej. Podobnie jak rozporządzenia, akty prawa miejscowego mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy i w granicach przez nią wyznaczonych.

## 2.2. Prawo krajowe a prawo Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej dzieli się na: **prawo pierwotne**, **zw. prawo pierwotne niepisane i prawo wtórne**. Najważniejszymi aktami **prawa pierwotnego** są obecnie traktaty założycielskiej Unii Europejskiej, czyli Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz Karta Praw Podstawowych, regulująca katalog praw stanowiących instrument ochrony praw człowieka (politycznych, obywatelskich, gospodarczych i in.). Wspomniane akty stanowią część krajowego porządku prawnego i są stosowane bezpośrednio (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). **Prawo pierwotne niepisane** to natomiast ogólne zasady prawa Unii Europejskiej, wypracowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, np.: zasada proporcjonalności, zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej czy zasada bezpośredniego skutku jego norm.

Ze względu na fakt, że traktaty stanowią umowy międzynarodowe konstytuujące organizację międzynarodową, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, prawo stanowione przez organy Unii Europejskiej również stanowi część krajowego porządku prawnego.

na ponadto korzysta z pierwszeństwa stosowania w przypadku kolizji z ustawami. Mowa w tym kontekście o **prawie wtórnym** Unii Europejskiej. Najbardziej doniosłe znaczenie praktyczne mają dwa rodzaje aktów prawa wtórnego: rozporządzenia oraz dyrektywy. Przepisy rozporządzeń wiążą w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z kolei dyrektywy zawierają skierowany do państw członkowskich nakaz ustanowienia w prawie krajowym (implementacji dyrektywy) określonych regulacji wdrażających pewne ramowe rozwiązania. Dopóki nie dojdzie do implementacji, nie można co do zasady powoływać się na przepisy dyrektywy<sup>7</sup>. W efekcie więc, spośród wymienionych rodzajów aktów prawa Unii Europejskiej, dyrektywy w największym stopniu oddziałują na polski proces legislacyjny. Konieczność ich wdrożenia jest bowiem jednym z formalnych powodów wszczęcia procesu opracowywania i przyjęcia krajowego aktu prawnego w rządowej ścieżce legislacyjnej (zob. §24 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

<sup>7</sup> W kwestii wyjątków od zasady pośredniego skutku dyrektywy zob. szerzej: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Van Gend en Loos przeciwko Nederlaanse administratie der belastingen*.



## 3. Proces legislacyjny

Proces legislacyjny stanowi fundamentalny element funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, umożliwiający tworzenie norm prawnych regulujących życie społeczne i polityczne. Niniejsze opracowanie przedstawia analizę zakresu i podstaw prawnych procesu legislacyjnego w Polsce oraz zagadnienia inicjatywy ustawodawczej - podmiotów uprawnionych do jej zgłaszania oraz procedur z tym związanych.

### 3.1. Zakres i podstawy prawne procesu legislacyjnego

Proces legislacyjny można zdefiniować jako ogół czynności podejmowanych w celu przyjęcia aktu prawnego<sup>8</sup>. Jest to sformalizowana procedura, której przestrzeganie warunkuje prawidłowość stanowionego prawa i jego zgodność z konstytucyjnymi zasadami państwa demokratycznego.

Podstawy prawne procesu legislacyjnego w Polsce wynikają przede wszystkim z następujących źródeł:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 95 Konstytucji RP, *władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat*, co podkreśla kluczową rolę parlamentu w procesie stanowienia prawa. Proces legislacyjny składa się z kilku następujących po sobie etapów:

- Inicjatywa ustawodawcza - zgłoszenie projektu ustawy przez uprawnione podmioty
- Postępowanie w Sejmie - obejmujące trzy czytania projektu
- Postępowanie w Senacie - rozpatrzenie ustawy uchwalonej przez Sejm
- Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP
- Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw

Brak podpisu Prezydenta RP może spowodować powrót z etapu czwartego do etapu drugiego, celem ponownego uchwalenia ustawy (odrzućcia weta) lub skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, który będzie następnie orzekał w przedmiocie zgodności ustawy z Konstytucją RP.

<sup>8</sup> <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html>



W Sejmie projekt ustawy rozpatrywany jest w trakcie trzech czytań. Pierwsze czytanie odbywa się zazwyczaj na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, chyba że dotyczy projektów o szczególnym znaczeniu (np. zmiany Konstytucji RP, ustaw budżetowych, podatkowych, wyborczych), które są rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W trakcie czytań przedstawiane jest uzasadnienie projektu, przeprowadzana jest debata nad ogólnymi zasadami projektu, a następnie nad jego szczegółowymi rozwiązaniami. Sejm uchwała ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Marszałek Sejmu przekazuje ją Marszałkowi Senatu. Senat ma 30 dni na zajęcie stanowiska - może przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić poprawki lub odrzucić ją w całości. Sejm rozpatruje następnie stanowisko Senatu i może odrzucić poprawki lub wnioszek o odrzucenie ustawy bezwzględną większością głosów.

### 3.2. Inicjatywa ustawodawcza – komu przysługuje i jak może ją zgłosić

#### 3.2.1. Podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej

Zgodnie z art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje pięciu podmiotom lub grupom podmiotów:

- 1) Posłom - inicjatywę ustawodawczą może zgłosić grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa.
- 2) Senatowi - jako całej izbie, a nie poszczególnym senatorom.
- 3) Prezydentowi Rzeczypospolitej - który może wykonywać to prawo niezależnie od innych organów państwowych.
- 4) Radzie Ministrów - czyli rządowi, który w praktyce jest najaktywniejszym podmiotem w zakresie inicjatywy ustawodawczej.
- 5) Grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu - jest to tzw. obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

#### 3.2.2. Procedura zgłaszania inicjatywy ustawodawczej

Procedura zgłaszania inicjatywy ustawodawczej jest sformalizowana i wymaga spełnienia określonych wymogów prawnych:

*Wymogi formalne projektu ustawy:*

- Projekt ustawy musi zostać wniesiony w formie pisemnej do Marszałka Sejmu (tzw. wniesienie projektu do "laski marszałkowskiej").

- Do projektu musi być dołączone uzasadnienie, które zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być uregulowana, wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe.
- Wnioskodawcy, składając projekt ustawy, muszą przedstawić skutki finansowe jej wykonania.

*Szczegółne wymogi dla obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej:*

Procedurę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie może dotyczyć spraw zastrzeżonych przez Konstytucję RP dla innych podmiotów, takich jak: ustawa budżetowa, ustawa o prowidorium budżetowym, zmiana ustawy budżetowej, ustawa o zaciąganiu długu publicznego, ustawa o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo czy zmiana Konstytucji RP.

W celu zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej tworzy się Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, który może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich mających prawo wybierania do Sejmu. Komitet wykonuje czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem i zbieraniem podpisów. Po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt, pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu Komitetu. Komitet ma 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia na zebranie wymaganych 100 000 podpisów obywateli popierających projekt. Szczegóły znajdują się w innej części tego rozdziału.

*Proces składania projektu ustawy:*

Projekt ustawy składany jest na ręce Marszałka Sejmu, który nadaje mu bieg. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeśli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne. W przypadku projektów pilnych (art. 123 Konstytucji RP), Marszałek Sejmu ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem. Po przyjęciu projektu przez Marszałka Sejmu, rozpoczyna się właściwa procedura legislacyjna w Sejmie.

Proces legislacyjny w Polsce jest precyzyjnie regulowany przez Konstytucję RP oraz Regulamin Sejmu i Senatu. Inicjatywa ustawodawcza, jako pierwszy i kluczowy etap tego procesu, została powierzona różnym podmiotom, co ma zapewnić pluralizm i demokratyczny charakter stanowienia prawa. Szczególną wartością w kontekście demokracji bezpośredniej ma obywatelska inicjatywa ustawodawcza, umożliwiająca grupie co najmniej 100 000 obywateli bezpośredni wpływ na tworzenie prawa.



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego

Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



Różnorodność podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej oraz ściśle procedury formalne mają na celu zapewnienie, że proces legislacyjny będzie przebiegał w sposób uporządkowany, transparentny i zgodny z zasadami państwa demokratycznego. Jednocześnie wprowadzone ograniczenia, szczególnie w zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, mają zapewnić spójność systemu prawnego i właściwe funkcjonowanie państwa w obszarach o szczególnym znaczeniu, takich jak budżet czy zmiana Konstytucji RP.

### 3.3. Rządowy proces legislacyjny

#### 3.3.1. Rola Rady Ministrów w tworzeniu prawa

Rada Ministrów to konstytucyjny organ kolegialny, co oznacza, że podejmuje decyzje jako zespół, a nie pojedyncza osoba. W jej skład wchodzi obowiązkowo Prezes Rady Ministrów (premier) oraz ministrowie. Każdy z nich pełni jednocześnie funkcję organu władzy publicznej i posiada własne, odrębne kompetencje, w tym uprawnienia do tworzenia prawa.

W polskim systemie politycznym Rada Ministrów odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu prawa. To ona przygotowuje najwięcej projektów ustaw – więcej niż jakikolwiek inny podmiot posiadający inicjatywę ustawodawczą. Jest to typowe dla systemów parlamentarno-gabinetowych, takich jak ten obowiązujący w Polsce.

Rada Ministrów dysponuje największym zapleczem administracyjnym spośród wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia prawa. Ma do dyspozycji specjalistów – urzędników, analityków i prawników – którzy wspierają ją w przygotowywaniu projektów aktów normatywnych (czyli m.in. projektów ustaw i rozporządzeń).

Samo przygotowywanie projektów przez Radę Ministrów stanowi ważny etap procesu prawotwórczego. Wynika to z jego złożoności – obejmuje wiele etapów, angażuje liczne instytucje publiczne i pozwala na uwzględnienie opinii partnerów społecznych, np. organizacji pozarządowych czy przedstawicieli biznesu.

Proces ten przebiega według określonych zasad, opisanych w różnych aktach prawnych – choć najczęściej są to akty o charakterze wewnętrznym. Podstawowy dokument regulujący ten proces to Regulamin pracy Rady Ministrów, który przyjmowany jest w formie uchwały. Dodatkowe zasady wynikają m.in. z ustawy o Radzie Ministrów, ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz tzw. ustaw sektorowych – np. Prawa przedsiębiorców. W niektórych przypadkach zasady te określają także zarządzenia regulujące prace konkretnych zespołów i komitetów działających przy rządzie.

Rządowy proces legislacyjny – jak widać po liczbie zaangażowanych aktów i instytucji – jest rozbudowany, czasochłonny i zaprojektowany tak, by umożliwiać wielostronną analizę proponowanych przepisów.

11



Fundusze Europejskie  
dla Rozwoju Społecznego

Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



#### 3.3.2. Projekty aktów prawnych procedowanych w ramach rządowego procesu legislacyjnego

W ramach rządowego procesu legislacyjnego Rada Ministrów opracowuje dokumenty rządowe. Należą do nich zarówno projekty ustaw (wnieszone po ich uchwaleniu do Marszałka Sejmu), jak i innych aktów prawnych (rozporządzenia, uchwały, zarządzenia). Do kategorii dokumentów rządowych zaliczane są również dokumenty, które nie są aktami prawnymi, przykładowo sprawozdania, informacje (często sporządzane na podstawie wymogów przepisów prawa), czy stanowiska rządu do nie-rządowych projektów ustaw procedowanych w Sejmie.

Jako organ prawotwórczy Rada Ministrów uchwała rozporządzenia (akty o charakterze powszechnie obowiązującym), a także uchwały (akty o charakterze wewnętrznym obowiązującym). Ponadto rozporządzenia wydaje również Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie kierujący działem administracji rządowej, tzw. ministrowie z teką. Organy jednoosobowe, tj. Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie mogą wydawać zarządzenia, które są aktami wewnętrznymi obowiązującymi.

Rada Ministrów dysponuje również inicjatywą ustawodawczą. Co więcej, w przypadku niektórych projektów ma wyłączną inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP przygotowuje ona w przypadku ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciągnięciu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Warto także zaznaczyć, że spośród aktów prawa powszechnie obowiązującego Rada Ministrów nie ma kompetencji do inicjowania prac nad ustawą o zmianie Konstytucji RP (wynika to z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP).

#### 3.3.3. Podmioty odpowiedzialne za jakość tworzonego prawa w ramach administracji rządowej

W rządowy proces legislacyjny zaangażowanych jest wiele podmiotów państwowych i partnerów społecznych. W administracji rządowej istnieje wyspecjalizowane instytucje, których rola w procesie legislacyjnym jest ściśle określona. Jeszcze przed analizą poszczególnych etapów rządowego procesu warto poznać, w jaki sposób poszczególne instytucje rządowe wpływają na kształt projektu aktu normatywnego i jaka jest ich rola w kształtowaniu lepszego prawa.

##### Wnioskodawca

Podstawowym podmiotem dbającym o jakość prawa w rządowym procesie legislacyjnym jest wnioskodawca. To na nim spoczywa odpowiedzialność opracowania projektu aktu prawnego wraz ze wszystkimi wymaganymi dokumentami. Odpowiada również

12

za prawidłowość i efektywność prac nad projektem. Przeprowadza niektóre etapy rządowego procesu legislacyjnego, a także wnosi projekt do rozpatrzenia na pozostałych etapach.

Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów wnioskodawcą może być:

1. Członek Rady Ministrów właściwy ze względu na materię, która ma zostać uregulowana danym aktem.
2. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
3. Prezes Rządowego Centrum Legislacji.
4. Inny podmiot, jeżeli został on upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów – podległy Prezesowi Rady Ministrów, upoważniony w zakresie i przedmiocie wskazanym przez premiera, przykładowo Prezes Głównego Urzędu Statystycznego.
5. Inny podmiot upoważniony na podstawie odrębnych przepisów prawa, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu – np. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych dysponuje prawem opracowywania projektów ustaw, ale tylko w zakresie tematyki, która dotyczy zamówień publicznych.
6. Centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi lub nadzorowany przez ministra – w tym przypadku też wymagane jest upoważnienie do opracowania projektu np. Główny Inspektor Sanitarny (upoważnienie od Ministra Zdrowia).

#### *Komitety Rady Ministrów*

Ustawa o Radzie Ministrów umożliwia tworzenie komitetów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. W praktyce największe znaczenie ma Stały Komitet Rady Ministrów, w skład którego wchodzi sekretarz lub podsekretarz stanu z poszczególnych ministerstw (tzw. wiceministrów). W pracach komitetu uczestniczą również inne podmioty m.in. Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Koordynator Oceny Skutków Regulacji, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, czy zaproszeni przedstawiciele innych organów. Stały Komitet rozpatruje projekty dokumentów rządowych, w tym rozstrzyga uwagi do projektów, których nie udało się uzgodnić na poprzednich etapach prac legislacyjnych. Następnie rekomenduje przyjęcie lub odrzucenie projektu przez Radę Ministrów.

Ponadto mogą być tworzone komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy. Liczba i zakres rozpatrywanych spraw przez te komitety zmienia się. Jako przykład funkcjonujących komitetów można podać: Komitet do Spraw Europejskich, Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, czy Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

#### *Rządowe Centrum Legislacji*

Rządowe Centrum Legislacji jest jednostką podległą Prezesowi Rady Ministrów. Zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów zapewnia ono koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej oraz obsługę prawną Rady Ministrów. W praktyce RCL jest obecny uczestniczy w większości etapów rządowego procesu legislacyjnego. Poza sytuacjami, w których jest wnioskodawcą, zgłasza uwagi do projektów o charakterze systemowym (np. co do zgodności z Konstytucją RP), legislacyjnym (np. co do zgodności z Zasadami techniki prawodawczej) i redakcyjnym (np. co do czytelności i zrozumiałości poszczególnych przepisów). Ponadto RCL prowadzi jeden etap tego procesu – komisję prawniczą.

Warto także zaznaczyć, że Rządowe Centrum Legislacji przyczynia się do poprawy jakości stanowionego prawa poprzez szkolenie pracowników urzędów i instytucji państwowych w ramach aplikacji legislacyjnej.

#### *Koordynator Oceny Skutków Regulacji*

Koordynator OSR działa na podstawie Regulaminu pracy Rady Ministrów. Jest wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, a w przypadku jego niewyznaczenia – jest nim Szef KPRM. Regulamin pracy Rady Ministrów stanowi, że Koordynator OSR zapewnia „koordynację sporządzania OSR”. W praktyce KOSR uczestniczy w większości etapów procesu legislacyjnego i może zgłaszać uwagi do oceny skutków regulacji. Biorąc pod uwagę rolę OSR w procesie stanowienia prawa, poza uwagami co do prawidłowości sporządzenia OSR, mogą być to de facto uwagi co do rozwiązań przyjętych w projekcie aktu prawnego.

W rzadkich przypadkach Koordynator OSR sporządza ocenę skutków regulacji – jeżeli ze względu na wagę dokumentu uzna to za uzasadnione lub sporządzenie takiej OSR poleci mu Prezes Rady Ministrów. Sam Koordynator może natomiast polecić sporządzenie OSR do projektu dokumentu rządowego innego niż akt normatywny, jeżeli uzna to za uzasadnione.

#### *Rada Legislacyjna*

Rada Legislacyjna jest istniejącym od 1972 r. organem opiniodawczo-doradczym. Działa na podstawie ustawy o Radzie Ministrów przy Prezesie Rady Ministrów. Radę Legislacyjną powinny tworzyć osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej. Poszczególnych członków powołuje premier.

Rada Legislacyjna opiniuje wybrane (w założeniu najważniejsze) projekty ustaw przygotowywane w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Ma również kompetencję opiniowania projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych przez pozostałe podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą.



### *Komisje kodyfikacyjne*

Komisje kodyfikacyjne może tworzyć Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W ich skład wchodzi co do zasady najważniejsi przedstawiciele nauki oraz praktyki danej dziedziny prawa. Działają w celu opracowanie projektów kodyfikacji określonych dziedzin, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Mogą również opiniować projekty właściwe dla zakresu ich działalności. Komisje kodyfikacyjne mają charakter opiniodawczo-doradczy. Nie występują jako wnioskodawca w rządowym procesie legislacyjnym.

### *Komisje wspólne*

Kolejnym podmiotem o charakterze opiniodawczo-doradczym są komisje wspólne. Są tworzone w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym. Komisje takie składają się z przedstawicieli rządu oraz danej instytucji lub środowiska. Celem ich działania jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska. Przykładem komisji wspólnej bardzo istotnej dla rządowego procesu legislacyjnego jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Działa również Komisja Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz komisje, w skład których wchodzi reprezentanci różnych wspólnot religijnych i wyznaniowych.

### 3.3.4. Etapy rządowego procesu legislacyjnego – projekty ustaw

Rządowy proces legislacyjny składa się z wielu mających swoją specyfikę etapów. Warto jednak mieć na uwadze, że proces ten charakteryzuje się inną filozofią niż omawiana w dalszej części procedura prac w parlamencie, której trzeby zostały określone w Konstytucji RP. Raczej niekontrowersyjne będzie stwierdzenie, że rządowy proces legislacyjny jest dużo bardziej elastyczny od procedury parlamentarnej. Wynika to z następujących kwestii – w przeciwieństwie do procedury parlamentarnej procedury rządowej można:

- poszczególne etapy powtarzać wielokrotnie,
- „wracać” do poszczególnych etapów – przejście do kolejnego etapu nie wyklucza „cofnięcia” projektu na wcześniejszy etap prac legislacyjnych,
- w szczególnych przypadkach można poszczególne etapy pomijać.

Mając na uwadze powyższe założenia, przeanalizujemy, jaki jest cel poszczególnych etapów, jakie są wymagania względem wnioskodawcy, jaka jest rola poszczególnych uczestników prac, co może się w nich wydarzyć oraz jaki powinien być wynik prac. Jako że najbardziej złożony proces dotyczy projektów ustaw – w pierwszej kolejności omówione zostaną etapy procedury dotyczącej tego dokumentu rządowego.



### *Opracowanie projektu*

Na temat opracowania projektu ustawy Regulamin pracy Rady Ministrów mówi niewiele. Określa jedynie przykładowo, w katalogu otwartym, okoliczności, w których opracowanie projektu jest uzasadnione – kiedy wynika to z:

- obowiązujących przepisów,
- konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej,
- przyjętych strategii lub programów,
- dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Regulamin zakłada, że jeszcze przed opracowaniem projektu wnioskodawca dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. *De facto* ocena ta stanowi już element opracowania projektu. Nie skutkuje ona automatycznie przygotowaniem proponowanych przepisów, ale – wyłączenie w przypadku uznania, że interwencja legislacyjna jest potrzebna – w założeniu stanowi fundament dalszych prac nad dokumentem.

Przepisy prawa nie formalizują ponad powyższe, w jaki sposób wnioskodawca powinien opracowywać projekt. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*<sup>9</sup> jedynie porządkują metodykę dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Niewątpliwa duża swoboda pozostawiona wnioskodawcom może nie zachęcać do czasochłonnych i kosztownych analiz. Na tym etapie kształtują się jednak dobre praktyki, które pozwalają opracować projekt ustawy.

W zależności od charakteru i zakresu projektu wnioskodawcy mogą wykorzystywać OSR ex-post, będący oceną obowiązujących regulacji. W dotychczasowej praktyce rządowego procesu legislacyjnego narzędzie to jest jednak wykorzystywane bardzo rzadko. Praktyką dobrą w przypadku części projektów jest również prowadzenie prekonsultacji. Należy jednak zauważyć, że zasady ich prowadzenia, a także zakres, forma, czy minimalny standard nie zostały określone w przepisach prawa. Powszechne jest również na tym etapie dokonywanie tzw. uzgodnień wewnętrznych – np. z organami podległymi wnioskodawcy, które są właściwe ze względu na zakres projektu (projekt oddziałuje na nie bezpośrednio, mają wiedzę specjalistyczną dotyczącą danego projektu).

Wbrew podstawowym intuicjom etap opracowania projektu nie jest prowadzony wyłącznie przez Wnioskodawcę. Przede wszystkim nie wyłącznie w jego gestii pozostaje

<sup>9</sup> <https://rel.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>

przejdzie do kolejnych etapów prac legislacyjnych. Na tym etapie bowiem następuje wpis projektu ustawy do **Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów**<sup>10</sup>, który jest prowadzony na podstawie ustawy. Wykaz ten jest publicznie dostępny (udostępniany Biuletynie Informacji Publicznej<sup>11</sup>). Decyzję o wpisie podejmuje **Zespół do spraw Programowania Prac Rządu (ZPPR)** lub w niektórych przypadkach Przewodniczący tego zespołu. ZPPR to ciało kolegialne, utworzone na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Jego skład na przestrzeni lat zmieniał się, zazwyczaj tworzyli go sekretarze lub podsekretarze stanu w kluczowych dla danego rządu ministerstwach. W zależności od treści zarządzenia w jego pracach uczestniczy również Koordynator Oceny Skutków Regulacji, czy Prezes Rządowego Centrum Legislacji.

W przypadku projektu ustawy wnioskodawca na tym etapie ma obowiązek wyłącznie przedstawić wniosek o wprowadzenie projektu do wykazu oraz ocenę skutków regulacji. Oznacza to, że w tym momencie przepisy nie muszą (ale mogą) być już przygotowane.

ZPPR analizuje powyższe dokumenty z wielu perspektyw. Może oceniać zgodność projektu z systemem prawnym (np. zgodność z Konstytucją RP, prawem UE), możliwość jego realizacji (np. z perspektywy kosztochłonności), prawidłowość sporządzenia OSR (np. czy poprawnie zidentyfikowano problem, czy przeanalizowano warianty alternatywne, czy dobrze określono interesariuszy i oddziaływanie projektu na nich), ale także jego zgodność z politycznymi celami rządu.

Dopiero wpis projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów informuje obywateli o pracach rządu nad konkretnym projektem ustawy. W wykazie tym zamieszcza się informację na temat m.in.:

- celów projektu, przyczynach i potrzebie rozwiązań planowanych w projekcie,
- istocie rozwiązań planowanych w projekcie, w tym proponowanych środkach realizacji,
- wnioskodawcy,
- planowanego terminu przyjęcia projektu przez Radę Ministrów.

Wpisanie projektu do wykazu umożliwia przystąpienie do dalszych etapów prac legislacyjnych.

<sup>10</sup> W chwili przygotowywania podręcznika tworzy na podstawie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, jednak procedowany był również projekt ustawy, aby zasady prowadzenia Wykazu było określone w ustawie o Radzie Ministrów.

<sup>11</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/avpljp-fm>

### Uzgodnienia międzyresortowe

Celem uzgodnień międzyresortowych jest – jak sama nazwa wskazuje – uzgodnienie projektu między poszczególnymi ministrami. Odpowiedzialność za prawidłowe przeprowadzenie tego etapu spoczywa wyłącznie na wnioskodawcy.

W uzgodnieniach poza wnioskodawcą uczestniczą:

- członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – składają uwagi w zakresie swojego działania,
- Rządowe Centrum Legislacji – uzgodnienie pod kątem prawnym,
- Koordynator Oceny Skutków Regulacji – stanowisko dotyczące OSR, w tym pod względem jej zakresu oraz zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu.

Dodatkowo jeżeli projekt ustawy implementuje prawo UE lub zapewnienia jego stosowanie, minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Uzgodnienie projektu w powyższym zakresie ma charakter obligatoryjny w tym sensie, że wnioskodawca musi uzgodnić projekt z każdym z powyższych podmiotów – niezależnie od zakresu projektu. Nie może zatem przykładowo nie przesłać projektu jednemu z ministrów, uznając, że projekt ten nie dotyczy zakresu działania tego ministra.

Wnioskodawca rozpoczyna etap uzgodnień przekazując wszystkim uczestnikom tego procesu wymagane dokumenty:

- **tekst projektu ustawy** – jest to pierwszy etap, w którym jest on wymagany,
- **uzasadnienie**,
- **ocenę skutków regulacji**.

Dodatkowo w przypadku projektów implementujących lub zapewniających stosowanie prawa UE załącza się:

- **tabelę zgodności** – zawierającą zestawienie przepisów prawa UE i projektowanych przepisów ustawy, które mają służyć implementacji poszczególnych przepisów prawa UE,
- **odwroconą tabelę zgodności** – jeżeli projekt zawiera przepisy wykraczające poza rozwiązane wymagane prawem UE; jest to tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel wdrożenia lub zapewnienia stosowania prawa Unii Europejskiej, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem,



- **wyjaśnienie terminu wejścia w życie** – określające przyczyny wejścia w życie ustawy lub niektórych jej przepisów w danym terminie oraz informujące, czy termin ten uwzględniła wymogi prawa Unii Europejskiej.

Powyższe dokumenty są również udostępniane w serwisie internetowym Rządowego procesu legislacyjnego<sup>12</sup>.

Po przekazaniu dokumentów uczestnicy uzgodnień mają prawo do zającia stanowiska, czyli w praktyce – zgłoszenia uwag. Minimalny termin na zgłaszanie uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy został określony w Regulaminie pracy Rady Ministrów i wynosi **21 dni**. Wnioskodawca, określając długość uzgodnień powinien uwzględnić przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Oznacza to, że w przypadku projektów skomplikowanych, o silnych skutkach społeczno-ekonomicznych adekwatny minimalny termin uzgodnień może być dłuższy niż 21 dni.

Stanowiska zgłoszone w ramach uzgodnień są dostępne publicznie i zamieszczane w serwisie Rządowego procesu legislacyjnego.

Po zakończeniu terminu na zgłaszanie uwag wnioskodawca powinien zająć stanowisko odnośnie do uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień oraz uwag zgłoszonych w opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Wyjątkiem jest sytuacja, w której wnioskodawca organizuje **konferencje uzgodnieniową**. Nie ma nigdy obowiązku jej przeprowadzenia, jednak wnioskodawca może zawsze uznać ją za zasadną. W szczególności przeprowadzenie konferencji jest rekomendowane w sytuacji, gdy do projektu zgłoszono liczne uwagi. Podmioty, które zgłosiły uwagi, mają z kolei obowiązek wzięcia udziału w konferencji. Brak uczestnictwa w konferencji może zostać uznany za odstąpienie od zgłoszonych uwag.

Jeżeli w wyniku uzgadniania uwag dojdzie do ważnych zmian w tekście – uzgodnienia międzyresortowe wnioskodawca powinien powtórzyć. Regulamin nie przewiduje maksymalnej liczby tur uzgodnień.

Przed skierowaniem projektu na dalsze etapy prac nie ma jednak obowiązku uzgodnienia w zakresie wszystkich zgłoszonych uwag. Rozbieżności między wnioskodawcą a uczestnikami uzgodnień międzyresortowych, co do których wnioskodawca uznał, że nie ma możliwości uzgodnienia, są rozstrzygane na dalszych etapach prac – przez ciała kolegialne. Wówczas wnioskodawca jest obowiązany do sporządzenia **protokołu rozbieżności**. W praktyce przybiera on formę tabelaryczną. Musi zawierać: wskazanie podmiotu, który zgłosił uwagę, treść uwagi oraz stanowisko wnioskodawcy.

<sup>12</sup> <https://legislacja.gov.pl/>



Na zakończenie warto zaznaczyć, że choć Regulamin pracy Rady Ministrów nie formułuje obowiązku w tym zakresie, ale co do zasady – ze względów ekonomicznych rządowego procesu legislacyjnego – uzgodnienia prowadzone są łącznie z konsultacjami publicznymi i opiniowaniami.

#### *Konsultacje publiczne*

Konsultacje publiczne stanowią ważny element demokracji partycypacyjnej. Mają na celu zapoznanie się z opinią partnerów społecznych oraz maksymalne uwzględnienie jej w projekcie. W konsultacjach publicznych może wziąć udział każdy – niezależnie od statusu prawnego. Zgłosić uwagi w ramach konsultacji publicznych może zatem zarówno pojedyncza osoba fizyczna, osoba prawna, czy jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Odstąpienie od prowadzenia konsultacji jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska.

Wnioskodawca, prowadząc konsultacje, powinien przestrzegać Regulaminu pracy Rady Ministrów (m.in. w zakresie terminów, wymogów dotyczących raportu z konsultacji), ale również Wytycznych.

Zawierają one minimalny standard przeprowadzenia konsultacji. Opiarać się powinny o 7 zasad:

1. **dobra wiara** – prowadzenie konsultacji w duchu dialogu obywatelskiego, pozwalające przyjąć przez wnioskodawcę i stronę społeczną przekonujące argumenty, trwające wystarczająco długo,
2. **powszerechność** – dostępne dla każdego zainteresowanego, odpowiednio ogłoszone
3. **przejrzystość** – jawność celu, zakresu konsultacji, zgłoszonych uwag i odpowiedzi wnioskodawcy,
4. **responsywność** – merytoryczna odpowiedź wnioskodawcy na uwagi w rozsądnym terminie, podanym na początku konsultacji,
5. **koordynacja** – wnioskodawca odpowiada za konsultacje organizacyjnie i politycznie,
6. **przewidywalność** – prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły,
7. **poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego** – wnioskodawca ostatecznie kieruje się interesem publicznym, a nie tylko poszczególnych grup, konsultacje dają prawo do bycia wysłuchanym i przedstawienia swoich argumentów.

Konsultacje publiczne rozpoczyna się poprzez zamieszczenie odpowiedniej informacji o rozpoczęciu konsultacji w BIP – w serwisie Rządowy proces legislacyjny wraz z projektem

i wymaganymi dokumentami. Wychodząc jednak naprzeciw stronie społecznej, wnioskodawca powinien przekazać do podmiotów reprezentujących stronę społeczną, właściwych dla danego projektu informacji o rozpoczęciu konsultacji. Wybór odpowiednich podmiotów, stanowiący swoiste planowanie procesu konsultacji, jest wymagany już na etapie wpisu projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM. W OSR należy bowiem wskazać informacje na temat zakresu i czasu trwania konsultacji.

Co do zasady minimalny termin na zgłoszenie uwag do projektu ustawy będzie wynosił 21 dni. Warto pamiętać, że rolą konsultacji nie jest uzgadnianie projektu z uczestnikami konsultacji, wnioskodawca nie ma obowiązku uwzględniać zgłoszonych uwag. Jest jednak obowiązany do ustosunkowania się do nich, a jeżeli uznał, że nie jest zasadne uwzględnienie uwagi – przedstawić odpowiednie uzasadnienie.

Przedstawiciele podmiotów zgłaszających uwagi w ramach konsultacji mogą zostać zaproszeni w ramach konferencji uzgodnieniowej (tzw. konferencja wspólna). Wnioskodawca może również zdecydować się na zorganizowanie osobnej konferencji tylko dla partnerów społecznych. Wnioskodawca, nie później niż na 7 dni przed dniem tej konferencji, przedstawia – co do zasady w formie tabelarycznej – **zestawienie zgłoszonych uwag oraz jego stanowisko wobec nich**. Stanowisko to zawiera informacje, czy uwaga jest uwzględniona, nieuwzględniona (wraz z uzasadnieniem), czy istnieje konieczność jej wyjaśnienia.

W przypadku gdy projekt uległ znaczącym zmianom zasadne jest powtórzenie konsultacji publicznych.

Po konsultacjach wnioskodawca sporządza **raport z konsultacji**. Obejmuje on:

- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, informacje o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska,
- przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej,
- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

Omówienie wyników konsultacji publicznych zawiera:

- listę podmiotów, 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,
- omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez wnioskodawcę.

Obecnie Regulamin pracy Rady Ministrów określa również przesłanki odstąpienia od konsultacji (zawarte jednak jedynie w katalogu otwartym). Odstąpienie jest bowiem dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja z prowadzenia konsultacji publicznych jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska.

#### Opiniowanie

Opiniowanie ma na celu uzyskanie stanowisk różnych organów, instytucji i środowisk zainteresowanych planowaną regulacją, dysponujących również specjalistyczną wiedzą, której uzyskanie sprzyja tworzeniu, spójnego i zgodnego z prawem projektu ustawy. Regulamin pracy Rady Ministrów nie zawiera konkretnej listy podmiotów, które należy uwzględnić w procesie opiniowania. Oprócz wymienienia z nazwy **Prokuratorii Generalnej RP i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**, wskazuje rodzajowo, które podmioty należy uwzględniać:

- inne organy administracji rządowej (z wyjątkiem tych, które biorą udział w uzgodnieniach międzyresortowych),
- inne organy i instytucje państwowe (jest to szeroka gama podmiotów – zarówno instytucje centralne jak i terenowe, instytucje o charakterze opiniodawczo-doradczym, niezależne instytucje np. sądy, Rzecznik Praw Obywatelskich),
- w przypadkach określonych w odrębnych przepisach – podmioty wskazane w tych przepisach (również szeroka gama podmiotów, w szczególności będą to reprezentatywne związki zawodowe, reprezentatywne organizacje pracodawców, Rada Dialogu Społecznego),
- w przypadkach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej – organy i instytucje Unii Europejskiej, w tym Europejski Bank Centralny.

Etap opiniowania rozpoczyna się od przekazania projektu właściwym podmiotom. Wnioskodawca powinien samodzielnie dobrać grupę podmiotów, które będą opiniowały projekt – zważywszy na zakres projektu oraz kompetencje każdego podmiotu. Mogą one w terminie wyznaczonym przez wnioskodawcę zgłosić uwagi do projektu. I podobnie jak w przypadku konsultacji publicznych – wnioskodawca nie ma obowiązku ich uwzględnić. Może również zorganizować konferencję uzgodnieniową, w której będą uczestniczyć podmioty, które zgłosiły uwagi w ramach opiniowania.

Opiniowanie wymaga ponownienia w sytuacji, gdy projekt został zmieniony w istotny sposób po I turze uzgodnień, opiniowania i konsultacji.

#### Komisja

Po zakończeniu etapów uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych projekt ustawy jest rozpatrywany przez komitety – ale tylko jeżeli projekt pozostaje we właściwości danego komitetu np. projekty ustaw implementujące prawo UE powinny być rozpatrywane przez Komitet do Spraw Europejskich.

Regulamin pracy Rady Ministrów w niewielkim stopniu opisuje zasady pracy nad projektami przez komitety. Dokumenty rządowe są bowiem rozpatrywane w trybie określonym w regulaminie swojej pracy lub w akcie o utworzeniu właściwego komitetu. Zadaniem komitetów jest ustosunkowanie się do rozbieżności stanowisk ujętych w protokole rozbieżności, w zakresie objętym właściwością danego komitetu.

#### Stały Komitet Rady Ministrów

Stały Komitet Rady Ministrów, jako ciało o charakterze politycznym (w jego skład wchodzi sekretarze lub podsekretarze stanu w ministerstwach), podejmuje wiążące rozstrzygnięcia co do rozbieżności między podmiotami zgłaszającymi uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych, a także nowe uwagi zgłoszone na tym etapie prac. Jest to również etap „przygotowawczy” przed Radą Ministrów – jego rolą jest zminimalizowanie potencjalnych sporów na ostatnim etapie rządowego procesu legislacyjnego.

Etap rozpatrzenia projektu przez SKRM rozpoczyna wnioskodawca, kierując odpowiedni wniosek do tego podmiotu. Na tym etapie ma obowiązek załączyć:

- tekst projektu ustawy, uzasadnienie, ocenę skutków regulacji,
- protokół rozbieżności, zestawienie uwag z opiniowania, raport z konsultacji,
- opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, jeżeli została przedstawiona, wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii,
- opinię Rady Legislacyjnej, jeżeli została przedstawiona, wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy;
- tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu implementującego prawo UE;
- projekty podstawowych aktów wykonawczych – jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych,
- opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

Jeżeli wniosek spełnia wymagania formalne jest przekazywany członkom SKRM i stałym uczestnikom jego posiedzeń, z możliwością składania uwag. Ponadto minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy implementującego to prawo. Na posiedzeniu SKRM rozpatrywane są uwagi ujęte w protokole rozbieżności oraz uwagi zgłoszone na SKRM.

SKRM podejmuje następujące rozstrzygnięcia w zakresie projektu ustawy:

- przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów,
- przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów,
- rekomenduje Radzie Ministrów odrzucenie projektu,

Jeżeli natomiast zostanie uznane, że projekt wymaga dalszych prac, SKRM może:

- zobowiązać wnioskodawcę do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania,
- do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień,
- skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną lub organ wewnętrzny Rady Ministrów.

SKRM jest zatem pierwszym oceniającym prawidłowość przeprowadzenia etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji. Pominięcie istotnych dla danego projektu podmiotów może skutkować koniecznością „cofnięcia” projektu na poprzednie etapy procedury. Jeżeli do projektu ustawy na SKRM zgłoszono bardzo dużo uwag, można uznać, że projekt jest nieuzgodniony międzyresortowo i przykładowo istnieje konieczność powtórzenia uzgodnień.

#### Komisja prawnicza

Komisja prawnicza ma na celu dopracowanie projektu, którego merytoryczna treść została ustalona na Stałym Komitecie Rady Ministrów, pod kątem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Co do zasady nie podejmuje się podczas jej prac rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów wnioskodawca kieruje go do Rządowego Centrum Legislacji w celu rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Przesyłane przez wnioskodawcę dokumenty powinny być zgodne z ustaleniami komitetów, w tym SKRM.

W uzasadnionych przypadkach RCL może zwolnić rozpatrywanie projektu przez komisję prawniczą.

### Rada Ministrów

Celem tego etapu jest podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia odnośnie do projektu ustawy. Ten ostatni etap rządowego procesu legislacyjnego ponownie rozpoczyna wnioskodawca, kierując odpowiedni wniosek. Następnie członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji mogą zgłosić do projektu uwagi. W praktyce dzieje się to jednak rzadko – większość rozbieżności jest bowiem rozstrzygana na poprzednich etapach prac legislacyjnych. Rada Ministrów co do zasady rozstrzyga co do zasady tylko wyjątkowo problematyczne kwestie.

Rada Ministrów, ma kompetencje analogiczne do kompetencji SKRM – tzn. może przyjąć, przyjąć lub odrzucić projekt. Może również wyjątkowo „cofnąć projekt” na jeden z poprzednich etapów prac albo poprosić o opinię Radę Legislacyjną lub inny organ wewnętrzny RM.

Po przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów przygotowuje się tekst ostateczny projektu, który – po podpisie przez premiera jest kierowany do Marszałka Sejmu. Na wniosek wnioskodawcy albo z inicjatywy własnej Prezes Rady Ministrów może zarządzić ponowne jego rozpatrzenie przez Radę Ministrów (reasumpcja).

### 3.3.5. Tryb odrębny

W szczególnie uzasadnionych przypadkach **Prezes Rady Ministrów** albo działający z jego upoważnienia **Sekretarz Rady Ministrów** może z własnej inicjatywy lub na wniosek wnioskodawcy zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego. Regulamin nie definiuje „szczególnie uzasadnionych przypadków”. Niewątpliwie można tutaj wskazać na obiektywnie istniejącą pilność projektu.

Tryb odrębny polega – w ogólności – na pominięciu któregoś z etapów rządowego procesu legislacyjnego (w tym np. konsultacji publicznych) lub skróceniu wymaganych minimalnych terminów dla poszczególnych etapów tego procesu.

### 3.3.6. Odrębności rządowego procesu legislacyjnego przy stanowieniu innych aktów prawnych

#### Opracowanie projektu

W tym miejscu warto wskazać, że istnieją odrębne wykazy prac legislacyjnych – **Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów** (o którym była już mowa) oraz **Wykaz prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów**. Oprócz powyższych **ministrowie są obowiązani do prowadzenia własnych wykazów**. Wszystkie wykazy są publicznie dostępne.

Do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, poza projektami ustaw, wpisywane są **projekty rozporządzeń Rady Ministrów i projekty uchwał Rady**

**Ministrów**. Natomiast w Wykazie prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów: **projekty rozporządzeń Prezesa RM i zarządzeń Prezesa RM**. W tym samym zakresie wykazy prowadzi ministrowie.

#### Uzgodnienia międzyresortowe / konsultacje publiczne / opiniowanie

Na tym etapie różnice dotyczą przede wszystkim terminów. Minimalne terminy na zgłoszenie uwag:

- 14 dni – w przypadku projektu rozporządzenia Rady Ministrów,
- 10 dni – w przypadku projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenia ministra albo zarządzenia Prezesa Rady Ministrów,
- 7 dni – w przypadku projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 2

#### Staly Komitet Rady Ministrów / Rada Ministrów

Staly Komitet Rady Ministrów i Rada Ministrów nie rozpatrują projektów ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

## 3.4. Parlamentarny etap prac legislacyjnych

### 3.4.1. Złożenie projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, prace legislacyjne w Sejmie oparte są o zasadę trzech czytań, po których następuje głosowanie nad projektem. Zanim jednak do tego dojdzie, konieczne jest spełnienie warunków, które uszczegółowione zostały w Regulaminie Sejmu.

Etap prac parlamentarnych **rozpoczyna się od złożenia na ręce Marszałka Sejmu projektu ustawy w formie pisemnej (tzw. „złożenie projektu do łaski marszałkowskiej”)**. W tym momencie rozpoczyna się wstępne badanie, czy projekt spełnia wymogi umożliwiającej skierowanie go na dalszy etap prac.

Po pierwsze, Regulamin Sejmu wymaga, aby wraz ze złożeniem projektu **wskazany został przedstawiciel** upoważniony do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad projektem. Ponadto, w każdym przypadku<sup>13</sup> konieczne jest **załączenie także uzasadnienia do projektu**, które powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,

<sup>13</sup> W przypadku niektórych kategorii projektów ustaw Regulamin Sejmu wymaga dodatkowych elementów uzasadnienia, zob. szerzej: art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu.



- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- przedstawiać przewidywane skutki prawne, w tym różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe,
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej,
- zawierać informacje o osiągniętych opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów odrębnych ustaw.

Niespełnienie przedstawionych wymogów upoważnia Marszałka Sejmu do **zwrócenia projektu ustawy wnioskodawcy**.

Po drugie, jeśli istnieją wątpliwości co do sprzeczności projektu z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, **może skierować projekt do zaopiniowania przez Komisję Ustawodawczą**. Ta zaś, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy swoich członków, może zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Otwiera to przed Marszałkiem Sejmu **możliwość nienadania projektowi dalszego biegu**.

Po trzecie, wstępne badanie projektu ustawy jest etapem, na którym Marszałek Sejmu:

#### 1. Zarządza:

- sporządzeniem przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej – w przypadku projektów innych niż wniesione przez Prezydenta lub Radę Ministrów,
- sporządzeniem przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy – w przypadku projektów wniesionych przez posłów lub grupę 100 000 obywateli,
- przeprowadzeniem konsultacji społecznych projektu – w przypadku projektów wniesionych przez posłów lub grupę 100 000 obywateli,



- skierowaniem projektu do zaopiniowania w trybie i na zasadach przewidzianych przez odrębne ustawy – w przypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie zasięgnięto opinii.

#### 2. Może zarządzić:

- sporządzenie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy – w przypadku projektów wniesionych przez Senat lub Prezydenta,
- przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu – w przypadku projektów wniesionych przez Senat lub Prezydenta.

#### 3.4.2. I czytanie

Po wstępnym badaniu projektu i stwierdzeniu, że nie posiada on wad uniemożliwiających nadanie mu dalszego biegu, Marszałek Sejmu zarządza drukowanie projektu i doręczenie go posłom, a także skierowanie projektu do I czytania, które nie może odbyć się wcześniej niż 7. dnia od dnia doręczenia posłom projektu. Do czasu rozpoczęcia I czytania możliwe jest także wniesienie tzw. autopoprawki przez wnioskodawcę (nie dotyczy to projektu obywatelskiego), a więc zmiany w treści projektu, która – w przeciwieństwie do innych poprawek do projektu – nie podlega głosowaniu przez Sejm.

I czytanie projektu odbywa się co do zasady na posiedzeniu komisji sejmowej właściwej dla danej problematyki wynikającej z projektu ustawy (Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, Komisja Gospodarki i Rozwoju, Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych i in.). Na posiedzeniach Sejmu przeprowadza się I czytanie, jeżeli z ważnych względów tak postanowi Marszałek Sejmu, a ponadto wobec projektów ustaw: o zmianie Konstytucji RP, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. I czytanie służy wstępnemu zapoznaniu posłów z projektem. Obejmuje ono: przedstawienie uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Jeśli I czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu, po jego zakończeniu podejmuje się uchwałę o skierowaniu projektu do właściwej komisji lub kilku komisji, bądź też odrzuca się projekt w całości.

Prace komisji (po skierowaniu projektu bezpośrednio do komisji lub po posiedzeniu Sejmu) polegają na merytorycznej analizie projektu. W ramach tego zadania możliwe jest powołanie także podkomisji do spraw szczegółowego rozpatrzenia projektu, współdziałanie z innymi komisjami, które opiniują projekt w określonym zakresie, oraz zasięgnięcie rad ekspertów zaproszonych do prac nad projektem.

Okres prac trwa co do zasady nie dłużej niż 9 miesięcy, po których komisja przedstawi Sejmowi raport z prac nad projektem, w którym zawiera wnioski o:

- przyjęcie projektu bez poprawek,
- przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- odrzucenie projektu.

W sprawozdaniu można zawrzeć również – na żądanie wnioskodawcy – informacje o wnioskach i propozycjach odrzuconych przez komisję (tzw. wnioski mniejszości). Oprócz tego komisja wybiera posła sprawozdawcę, który w jej imieniu ma przedstawić wynik prac Sejmowi.

### 3.4.3. II czytanie

Sprawozdanie komisji – podobnie jak projekt ustawy przed I czytaniem – jest drukowane i doręczane posłom. Nie wcześniej niż 7. dnia po doręczeniu projektu posłom, odbywa się II czytanie – tym razem już tylko na posiedzeniu Sejmu. Polega ono co do zasady na przedstawieniu Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzeniu debaty, zgłaszaniu poprawek i wniosków.

Warto zauważyć, że etap ten stanowi ważną cezurę. Do jego zakończenia możliwe jest bowiem **wycofanie projektu przez wnioskodawcę oraz zgłoszenie przez wnioskodawcę poprawek**. Ponadto, **projekt posełski uważa się za wycofany**, jeżeli do zakończenia II czytania na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali go przed wniesieniem.

W trakcie II czytania **prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy**, jak również **prawo do złożenia wniosku o odrzucenie projektu** przysługuje: wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów. W przypadku, w którym wyżej wskazane podmioty skorzystają z uprawnień do zgłoszenia poprawek i wniosków, projekt ponownie kierowany jest do komisji, celem sporządzenia tzw. dodatkowego lub tzw. poprawionego sprawozdania. Natomiast w przypadku braku skierowania projektu ustawy ponownie do komisji, możliwe jest przejście do kolejnego etapu – III czytania.

### 3.4.4. III czytanie

Na tym etapie przedstawia się dodatkowe sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – poprawki i wnioski zgłoszone podczas II czytania.

W kolejnym kroku **następuje głosowanie w określonym porządku:**

- 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,
- 2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,
- 3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji RP, Sejm uchwała ustawy **zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**. Wyjątki od tej zasady dotyczą szczególnych rodzajów ustaw, np. w przypadku ustawy zmieniającej Konstytucję RP.

W momencie przegłosowania projekt staje się on już ustawą (choć jeszcze nieobowiązującą). Marszałek Sejmu, kończąc sejmowy etap prac, przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy, który dostarcza się także posłom.

### 3.4.5. Etap prac senackich

Konstytucja RP w art. 121 ust. 2 stanowi, że Senat ma 3 możliwości postępowania z ustawą uchwaloną przez Sejm. W ciągu 30 dni od przekazania ustawy izba wyższa parlamentu może:

1. przyjąć ustawę bez zmian,
2. uchwalić poprawki,
3. uchwalić odrzucenie ustawy w całości.

Jeżeli natomiast w powyższym terminie Senat nie podejmie stosownej uchwały, to jest to równoznaczne z przyjęciem ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Procedura postępowania na etapie senackim przypomina do pewnego stopnia etap prac sejmowych. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Regulaminu Senatu, Marszałek Senatu, po otrzymaniu ustawy z Sejmu, kierując ją do właściwych komisji. Ich zadaniem, podobnie jak w przypadku komisji sejmowych, jest merytoryczna analiza ustawy i przedstawienie Senatowi projektu stosownej uchwały. Termin na zakończenie prac w komisjach wynosi co do zasady 18 dni. Stanowisko komisji oraz projekt uchwały przedstawiane są na posiedzeniu Senatu, w trakcie którego odbywa się także debata nad ustawą, a następnie – głosowanie.

Bez względu na rodzaj podjętej uchwały Senatu (lub bezskuteczny wpływ 30-dniowego terminu do zajęcia stanowiska przez Senat), ustawa w kolejnym kroku ponownie

znajduje się w dyspozycji Marszałka Sejmu. W przypadku przyjęcia ustawy przez Senat albo po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, kończąc tym samym etap prac parlamentarnych.

Natomiast w przypadku uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy lub odrzucenia przez Senat ustawy, Marszałek Sejmu kieruje uchwałą Senatu do rozpatrzenia przez komisję, które rozpatrywały projekt ustawy (chyba, że Sejm postanowi o pominięciu tego etapu i bezpośrednio rozpatrzeniu uchwały Senatu). Analogicznie jak na wcześniejszym etapie, komisje rozpatrują stanowisko Senatu oraz zgłoszone poprawki i przedstawiają Sejmowi sprawozdanie wraz z wnioskiem o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości. Nad sprawozdaniem, co do zasady, nie przeprowadza się dyskusji na posiedzeniu Sejmu.

Następnie Sejm głosuje nad poszczególnymi poprawkami lub poprawkami rozpatrywanymi łącznie. Poprawki senackie do ustawy uważa się za przyjęte, jeżeli Sejm nie odrzuci ich bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

To samo dotyczy uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy – również uważana jest za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Ustalony w wyniku tej procedury tekst ustawy Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi.

### 3.5. Proces legislacyjny po przedłożeniu ustawy Prezydentowi

Konstytucja RP wyznacza Prezydentowi termin 21 dni na podpisanie ustawy przesłanej przez Marszałka Sejmu i zarządzenie ogłoszenia jej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej lub podjęcie w tym okresie innych decyzji, do których należy:

1. odmowa podpisania ustawy i przekazanie jej do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie (tzw. veto prezydenckie),
2. wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją RP (tzw. tryb kontroli prewencyjnej).

W pierwszym przypadku ustawa z powrotem trafia do Sejmu. Marszałek Sejmu – analogicznie jak w przypadku zgłoszenia poprawek do ustawy przez Senat – kieruje ją do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm. Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu przedstawiają wnioszek o **ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym** bądź

wniosek przeciwny. Ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym, czyli tzw. odrzucenie weta Prezydenta, wymaga większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli Sejm odrzuci w ten sposób weto, to Prezydent zobligowany jest do podpisania ustawy i zarządzenia ogłoszenia jej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu 7 dni. W tym wariancie Prezydentowi nie przysługuje już możliwość skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z Konstytucją RP.

W drugim z wymienionych przypadków, a więc kiedy Prezydent decyduje się na zastosowanie tzw. trybu kontroli prewencyjnej, ustawa trafia do Trybunału Konstytucyjnego, który powinien zbadać zgodność jej przepisów z Konstytucją RP. W tym wariancie możliwe są trzy sytuacje, które powodują odmienne skutki:

1. Trybunał Konstytucyjny uznaje ustawę za zgodną z Konstytucją RP □ Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy.
2. Trybunał Konstytucyjny uznaje ustawę za niezgodną z Konstytucją RP □ Prezydent odmawia podpisania ustawy.
3. Trybunał Konstytucyjny uznaje poszczególne przepisy ustawy za niezgodne z Konstytucją RP, lecz nie orzeka przy tym, że są one nierozwalnie związane z całą ustawą □ Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Skierowanie ustawy do Sejmu celem usunięcia niezgodności oznacza powtórzenie procedury III czytań, ale wyłącznie wobec przepisów, które zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. Niedopuszczalne jest zgłaszanie innych poprawek. Ustawa z uchwalonymi przez Sejm poprawkami przesyłana jest następnie do Senatu, który przyjmuje ją bez własnych poprawek lub wprowadza do tekstu uchwały Sejmu poprawki. Jeżeli tekst ustawy zostanie ustalony przez Sejm i Senat, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy ze wskazaniem zmian wynikających z usunięcia niezgodności, ustalonych w wyniku rozpatrzenia jej przez Sejm i Senat, oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia.

### 3.6. Udział podmiotów niepaństwowych na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego

#### 3.6.1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje pięć podmiotów, którym przysługują inicjatywa ustawodawcza, z czego tylko jeden z nich jest podmiotem niepaństwowym. Mowa o grupie co najmniej 100 000 obywateli polskich, mających prawo wybierania do Sejmu<sup>14</sup>. Szczegółowe rozwinięcie tego przepisu pozostawiono ustawodawcy zwykłemu (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Tryb realizowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej określa **Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli**.

Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie i przeprowadzenie całej procedury jest komitet inicjatywy ustawodawczej. Może go utworzyć grupa co najmniej 15 pełnoletnich obywateli polskich posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Osoby te muszą złożyć pisemne oświadczenia o przystąpieniu do komitetu, zawierające imię, nazwisko, adres zamieszkania oraz numer PESEL. Komitet działa pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy i reprezentowany jest przez pełnomocnika oraz jego zastępcę. Osobowość prawną komitet nabywa z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu formalnego zawiadomienia o jego utworzeniu.

Warunkiem przyjęcia zawiadomienia jest uprzednie zebranie co najmniej 1000 podpisów obywateli popierających projekt. Te podpisy stanowią część całkowitej, wymaganej liczby 100 000 popierających projekt. Zawiadomienie musi zawierać pełne dane komitetu i jego przedstawicieli oraz dołączony projekt ustawy. Jeśli dokumentacja jest kompletna, Marszałek Sejmu w terminie 14 dni wydaje postanowienie o przyjęciu zawiadomienia. W przypadku braków formalnych komitet otrzymuje możliwość ich uzupełnienia, a w razie odmowy – przysługuje mu skarga do Sądu Najwyższego, który rozpatruje ją w terminie 30 dni.

Po przyjęciu zawiadomienia komitet jest zobowiązany ogłosić w ogólnopolskim dzienniku fakt nabycia osobowości prawnej, podać swój adres oraz miejsca, w których projekt ustawy będzie publicznie dostępny. Od tego momentu można rozpocząć zbieranie podpisów oraz prowadzić kampanię promującą projekt. Treść projektu nie może być już zmieniona aż do momentu jego wniesienia do Sejmu.

Kampania promocyjna służy informowaniu opinii publicznej o treści i celu projektu ustawy. Zbieranie podpisów musi odbywać się w sposób jawny – w miejscu zbierania musi być

<sup>14</sup> Czyli tzw. czynne prawo wyborcze, przysługujące obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu przeprowadzenia głosowania do Sejmu ukończył 18 lat i nie został pozbawiony praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu, pozbawiony praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu (zob.: art. 10 §1 pkt 1 oraz §2 Kodeksu wyborczego).

udostępniony projekt ustawy, a każdy podpis musi zawierać imię, nazwisko, adres, numer PESEL i być złożony własnoręcznie. Wycofanie raz udzielonego poparcia nie jest skuteczne. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy.

Pełnomocnik komitetu ma trzy miesiące od daty przyjęcia zawiadomienia na zebranie i złożenie minimum 100 000 ważnych podpisów. Jeśli termin ten upłynie bezskutecznie, komitet zostaje rozwiązany. Po złożeniu projektu wraz z podpisami Marszałek Sejmu może zlecić weryfikację ich prawidłowości Państwowej Komisji Wyborczej, jeśli pojawią się uzasadnione wątpliwości. Weryfikacja musi zakończyć się w ciągu 21 dni. Gdy liczba ważnych podpisów okaże się niewystarczająca, Marszałek odmawia nadania projektowi dalszego biegu. Także w tym przypadku przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

Jeżeli projekt spełnia wymogi formalne i został wniesiony w terminie, Marszałek kieruje go do I czytania, które powinno odbyć się w ciągu trzech miesięcy. W wyjątkowych przypadkach, gdy projekt przechodzi do kolejnej kadencji Sejmu, czytanie odbywa się najpóźniej sześć miesięcy od pierwszego posiedzenia nowego Sejmu. Komitet zachowuje prawo reprezentowania projektu w pracach parlamentarnych przez swojego pełnomocnika, który może uczestniczyć w posiedzeniach komisji oraz debatach.

Finansowanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli odbywa się w całości ze środków własnych komitetu. Możliwe jest organizowanie zbiorok publicznych, ale na zasadach określonych w osobnej ustawie. Ustawodawca jasno zakazuje przyjmowania środków finansowych lub darowizn rzeczowych od podmiotów publicznych, firm z udziałem Skarbu Państwa, cudzoziemców i zagranicznych instytucji. Wyłączenie to ma na celu ochronę niezależności obywatelskich inicjatyw od wpływów politycznych i ekonomicznych spoza społeczeństwa obywatelskiego.

Wszystkie źródła finansowania muszą być jawne. W ciągu trzech miesięcy od złożenia projektu ustawy lub od rozwiązania komitetu, pełnomocnik ma obowiązek przekazać ministrowi finansów sprawozdanie finansowe oraz opublikować je w ogólnopolskim dzienniku. Dokumenty związane z finansowaniem muszą być przechowywane przez rok, a ewentualna nadwyżka finansowa musi zostać przekazana instytucji charytatywnej. Obowiązek ten również znajduje odzwierciedlenie w treści sprawozdania.

Komitet ulega rozwiązaniu po zakończeniu procedury ustawodawczej, odmowie nadania projektowi biegu lub po upływie ustawowych terminów, np. niezłożenia podpisów w terminie. W innych przypadkach rozwiązuje się trzy miesiące po upływie terminu złożenia sprawozdania finansowego.

Ustawa tworzy szczegółową, a jednocześnie przejrzystą strukturę, która umożliwiła obywatelom realne uczestnictwo w procesie legislacyjnym. Zapewnia narzędzia do działania, ale także mechanizmy kontrolne i gwarancje jawności, co stanowi ważny element demokratycznego państwa prawa.



### 3.6.2. Konsultacje publiczne w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Konsultacje publiczne stanowią istotny element rządowego procesu legislacyjnego. Są one niezbędnym narzędziem, które umożliwi udział obywateli oraz organizacji pozarządowych w tworzeniu prawa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, konsultacje publiczne mają na celu zapoznanie się organów rządowych z uwagami i stanowiskami, które mogą wpłynąć na finalną wersję projektów aktów normatywnych. Proces ten jest szczególnie ważny dla zapewnienia przejrzystości, wzmocnienia demokracji i poprawy jakości stanowionego prawa.

Regulacje dotyczące zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych znajdują się przede wszystkim w Uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. –

#### **Regulamin pracy Rady Ministrów.**

Zgodnie z §21 Regulaminu, proces konsultacji publicznych jest co do zasady obowiązkowym etapem postępowania z projektami aktów normatywnych przyjmowanych w rządowej sferze legislacyjnej (projektów ustaw, rozporządzeń i in.). Powinien on nastąpić bezpośrednio po opracowaniu samego projektu, a ściślej – po wpisaniu go do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Organem prowadzącym konsultacje jest tzw. organ wnioskujący, czyli organ, który przygotowuje projekt. Regulamin wymaga, aby decydując o wyborze podmiotów, do których organ skieruje projekt w celu przeprowadzenia konsultacji (np. do organizacji społecznych), wzięto pod uwagę treść projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilności. Co istotne, 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.

Innymi słowy, konsultacje publiczne w rządowym procesie legislacyjnym są regułą, od której można odstąpić tylko w wyjątkowych przypadkach. Po drugie, warto zauważyć, że prawo pozostawia organowi wnioskującemu dużą swobodę w wyborze podmiotów, nie określając wprost liczby ani konkretnie wskazanych podmiotów, z którymi należy skonsultować projekt.

Termin na przeprowadzenie konsultacji powinien być adekwatny. Także w tym przypadku Regulamin nie narzuca organowi wnioskującemu ścisłych ram, wymagając jedynie, aby wyznaczył on termin odpowiedni w relacji do przedmiotu, zakresu i objętości projektu, zakresu podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilności sprawy. Termin powinien być nie krótszy niż:

- 21 dni – w przypadku projektu ustawy,



- 14 dni – w przypadku projektu aktu normatywnego Rady Ministrów (np. rozporządzenia RM),
- 10 dni - w przypadku projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenia ministra albo zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Organ wnioskujący może jednak odstąpić od tej reguły, wyznaczając krótszy termin, jednak wtedy zobowiązany jest do szczegółowego uzasadnienia powodów, które legły u podstaw takiej decyzji. W praktyce niestety powoduje to, że nierzadko organy wnioskujące nadużywają swobody decyzyjnej, jaką pozostawia im Regulamin, odstępając od konsultacji lub wyznaczając nieakceptowalnie krótki termin do zgłoszenia uwag – bez racjonalnego powodu<sup>15</sup>.

Istotną kwestią jest techniczny sposób przeprowadzenia konsultacji. Organ wnioskujący ma kilka możliwości – może wysłać pismo z projektem do wybranych podmiotów, bądź skierować pismo informujące o toczących się pracach legislacyjnych nad projektem ustawy, który jest ogólnie dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Alternatywnie, organ może opublikować na swojej stronie internetowej ogłoszenie o prowadzonych pracach nad projektem, informując jednocześnie, że zainteresowane podmioty mogą zgłaszać swoje uwagi<sup>16</sup>.

Po zakończeniu konsultacji publicznych organ wnioskujący jest zobowiązany do sporządzenia i przedstawienia raportu dotyczącego m.in. przeprowadzonych konsultacji. Raport ma na celu podsumowanie całego procesu konsultacyjnego oraz przedstawienie zgłoszonych uwag i opinii. Powinien zawierać:

- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych oraz informację o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska,
- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku,
- wskazanie podmiotów, którym organ wnioskujący przekazał projekt do zaopiniowania, oraz podmiotów, do których skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych, a także podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię,

<sup>15</sup> Zob.: *Raport Pracodawców RP „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce”. Edycja V, kwiecień 2021 r. – maj 2022 r.*, s. 16 i n.

<sup>16</sup> Por.: <https://rcd.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/legodnienie-konsultacje-publiczne-lub-opiniowanie/>

- omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.

Raport z konsultacji publicznych nie tylko dokumentuje przebieg konsultacji, ale także stanowi podstawę do podejmowania dalszych decyzji w procesie legislacyjnym. Dobrze przygotowany raport powinien być przejrzysty, rzetelny i szczegółowy, aby umożliwić odpowiednie analizowanie oraz ocenę wpływu konsultacji publicznych na końcową treść projektu. Kluczową rolę raportu jest także przedstawienie, w jakim stopniu uwzględniono uwagi uczestników konsultacji oraz wskazanie, dlaczego niektóre uwagi zostały odrzucone.

### 3.6.3. Opiniowanie przez związki zawodowe i organizacje pracodawców

Opiniowanie projektu aktu prawnego, jakkolwiek na pozór tożsame z konsultacjami publicznymi i niekiedy z nimi mylone, jest odrębną procedurą. Różnica polega na tym, że o ile konsultacje – jak już wyżej wspomniano – prowadzone są bez narzuczonego kręgu uczestników, o tyle opiniowanie jest obowiązkową procedurą, w której przepisy prawa wskazują, jakim podmiotom należy przedstawić projekt do zaopiniowania.

Do takich podmiotów w przypadku określonych projektów aktów prawnych należą niektóre związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Zgodnie z §38 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt dokumentu rządowego przekazuje się do zaopiniowania podmiotom wskazanym w tych przepisach.

W przywołanej normie mowa jest m.in. o:

- art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, zgodnie z którym – **Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związkami zawodowych. Nie dotyczy to projektu ustawy budżetowej, której opiniowanie regulują odrębne przepisy.**
- oraz o art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, zgodnie z którym – **Organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Nie dotyczy to projektu ustawy budżetowej, której opiniowanie regulują odrębne przepisy.**

Powyższe przepisy statują więc prawo reprezentatywnych – w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego – organizacji związkowych do opiniowania projektów aktów prawnych w zakresie objętych ich zadaniami. Prawo to skorelowane jest z ciężącym na organach władzy publicznej (organach adm. rządowej i adm. samorządowej) obowiązkiem zapewnienia reprezentatywnym organizacjom pracodawców takich samych możliwości

opiniowania projektów aktów prawnych z zakresu objętego ich działaniami (art. 19 ust. 2 Ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ust. 2 Ustawy o organizacjach pracodawców).

Przesłanki uznania organizacji związkowych lub organizacji pracodawców za reprezentatywne są złożone i wynikają z art. 23 i 24 Ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. W tym miejscu warto jedynie wskazać, że na chwilę obecną (2025 rok) w skład Rady Dialogu Społecznego wchodzi 3 reprezentatywne organizacje związkowe oraz 7 reprezentatywnych organizacji pracodawców, w tym m.in. **organizacja Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej**.

Tylko te podmioty mają prawnie zagwarantowaną możliwość opiniowania aktów prawnych z zakresu swoich zadań. Tryb i zasady opiniowania są w znacznym stopniu zbliżone z konsultacjami publicznymi. Z tą różnicą, że **termin dla zajęcia stanowiska nie może być krótszy niż 30 dni lub 21 dni (ze względu na ważny interes publiczny)** (art. 19 ust. 2 Ustawy o związkach zawodowych oraz art. 16 ust. 2 Ustawy o organizacjach pracodawców w zw. z art. 19 ust. 2 Ustawy o związkach zawodowych). Kolejną istotną odmiennością jest obowiązek zaproszenia na tzw. konferencje uzgodnieniową<sup>17</sup> podmiotów, które brały udział w opiniowaniu projektu na podstawie §38 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Ponadto, organ wnioskujący – w przypadku nieosiągnięcia konsensusu co do treści projektowanych przepisów – ma także obowiązek zawrzeć zestawienie nieuwzględnionych uwag zgłoszonych w ramach opiniowania, o którym mowa w § 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów, wraz ze wskazaniem podmiotu zgłaszającego uwagę i stanowiskiem organu wnioskującego.

Uprawnienia reprezentatywnych związków zawodowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców do opiniowania niektórych projektów aktów prawnych gwarantowane są także przez przepisy Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, **uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać informację o zasięgniętych opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów odrębnych ustaw. W wypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie zasięgnięto opinii, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kieruje go do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.**

Z kolei Regulamin Senatu w art. 79a ust. 1 przewiduje, że w przypadku senackiej inicjatywy ustawodawczej Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy opracowywanej przez Senat do właściwych

<sup>17</sup> Konferencja uzgodnieniowa przeprowadzana jest, gdy organ wnioskujący uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag (§44 ust. 1). Stanowi ona forum bezpośredniej wymiany opinii na temat projektowanego aktu prawnego, a jej celem jest wypracowanie akceptowalnej dla wszystkich uczestników treści projektowanych przepisów.



instytucji lub organizacji jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.

### 3.6.4. Działalność lobbingsowa

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa wyróżnia dwa pojęcia: działalność lobbingsowa oraz zawodowa działalność lobbingsowa. Pierwsze pojęcie definiowane jest jako *każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa* (art. 2 ust. 1 Ustawy o działalności lobbingsowej). Natomiast zawodowa działalność lobbingsowa to *zarobkowa działalność lobbingsowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób*.

W tym miejscu należy zauważyć, że definicje te są krytykowane w doktrynie prawa jako zbyt szerokie, a przez to niejednoznaczne<sup>18</sup>. Wydaje się bowiem, że działalnością lobbingsową w rozumieniu ustawy jest nie tylko aktywny udział w konsultacjach publicznych, ale także na przykład zamieszczanie w mediach społecznościowych wpisów – krytycznych lub aprobujących – dotyczących treści aktu prawnego znajdującego się na którymś z etapów procesu legislacyjnego, jeżeli tylko w intencji autora miałyby one zmierzać do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. W efekcie trudno właściwie zidentyfikować krąg podmiotów prowadzących działalność lobbingsową.

O wiele łatwiejszym zadaniem jest wskazanie podmiotów, które zajmują się zawodową działalnością lobbingsową. Ustawa wymaga bowiem, aby zawodowa działalność lobbingsowa była wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto, konieczny jest wpis do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, prowadzonego przez ministra właściwego ds. administracji publicznej. Dopiero od momentu uzyskania wpisu możliwe jest prowadzenie zawodowej działalności lobbingsowej, a prowadzenie jej wbrew przepisom ustawy podlega karze pieniężnej.

Oprócz tego ustawa przewiduje także możliwość tzw. zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia. Zgłoszenie:

- może być dokonane przez **każdego** z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wykazu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, albo - w przypadku gdy

<sup>18</sup> Zob.: S. Spurek, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Komentarz do art. 2, Lex 2015, oraz przywołane tamże wypowiedzi doktryny.



projekt nie był zawarty w żadnym z tych wykazów - z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej

- wnosi się na urzędowym formularzu do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu założeń projektu ustawy lub projektu ustawy Radzie Ministrów albo do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia

Warto zauważyć, że dokonanie zgłoszenia nie jest warunkiem zgłaszania uwag do projektu aktu normatywnego w procesie konsultacji. Stanowi natomiast **warunek konieczny udziału w tzw. wysłuchaniu publicznym**, które odbywa się po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Wysłuchanie publiczne możliwe jest także w przypadku projektu rozporządzeń. W takim przypadku prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia **co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego**.

### 3.6.5. Rola Rady Dialogu Społecznego

Wspomniana już wcześniej Rada Dialogu Społecznego działa na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Jest instytucją stanowiącą forum współpracy trójstronnej pomiędzy przedstawicielami pracowników, pracodawców i strony rządowej. Została powołana w celu prowadzenia systematycznego, przejrzystego i merytorycznego dialogu społecznego. Strony Rady stanowią reprezentatywne organizacje związków zawodowych (np. **NSZZ „Solidarność”**), reprezentatywne organizacje pracodawców (np. **Pracodawcy Reczypospolitej Polskiej**) oraz przedstawiciele rządu.

Głównym zadaniem Rady jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, zwiększanie konkurencyjności gospodarki oraz dbanie o spójność społeczną.

Rada Dialogu Społecznego działa także na rzecz rozwijania dialogu społecznego nie tylko na poziomie krajowym, ale również w strukturach samorządu terytorialnego – wspierając tworzenie platform współpracy lokalnej pomiędzy interesariuszami rynku pracy i polityki społecznej.

Do właściwości Rady oraz jej stron należy m.i.n.: wyrażanie opinii i stanowisk w sprawach istotnych dla życia społeczno-gospodarczego, **opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz innych aktów prawnych**, a także dokumentów strategicznych i programowych przygotowywanych przez Radę Ministrów. Ponadto, **Rada ma prawo inicjowania procesu legislacyjnego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie**. Rada pełni zatem funkcję nie tylko konsultacyjną, lecz także inicjatywną i opiniodawczą w obszarach kluczowych dla polityki społecznej i gospodarczej państwa. Jej celem nie jest jedynie przekazywanie uwag do projektów rządowych, lecz przede wszystkim prowadzenie

rzeczywistego dialogu, który sprzyja wspólnemu wypracowywaniu rozwiązań i zwiększa legitymację społeczną działań podejmowanych przez administrację publiczną.

W odniesieniu do kompetencji opiniowania projektów w procedurze legislacyjnej, warto zaznaczyć, że **Rada dysponuje w tym zakresie odrębną od swoich członków legitymacją**. Oznacza to zatem, że w przypadku projektu z zakresu objętego właściwością Rady i jej członków ze strony pracowników oraz pracodawców, organ odpowiedzialny za prace legislacyjne ma obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania osobno Radzie oraz osobno jej członkom (reprezentatywnym organizacjom). Rada przedstawia swoje stanowisko w formie uchwały strony pracowników i strony pracodawców.

Oprócz tego, Rada dysponuje konkretnymi uprawnieniami, które umożliwiają stronie pracowników i stronie pracodawców **inicjowanie procesu legislacyjnego**. Przede wszystkim, mogą one wspólnie przygotowywać uzgodnione projekty założeń ustaw oraz projekty aktów prawnych w sprawach mieszczących się w zakresie działania Rady. Takie projekty muszą zawierać uzasadnienie i ocenę skutków regulacji, a ich przyjęcie następuje w drodze uchwały obu stron. **Projekty są następnie przekazywane właściwemu ministrowi**, który ma obowiązek poinformować strony Rady o powodach ich ewentualnego odrzucenia – w formie pisemnej i w określonym terminie (maksymalnie 4 miesiące od otrzymania projektu). Jeżeli projekt trafi do Sejmu, ale zostanie istotnie zmieniony, uzasadnienie tych zmian musi zostać zawarte w dokumentacji sejmowej.

Ponadto, strona pracowników i pracodawców Rady może wspólnie **wnoskować o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów aktów normatywnych objętych zakresem działania Rady**. Wniosek taki składany jest do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu. Inicjatywę w tej sprawie może podjąć każda organizacja reprezentowana w Radzie, ale wystąpienie z wnioskiem wymaga uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady. Uprawnienia te wzmocniają dialog społeczny i pozwalają partnerom społecznym uczestniczyć w kształtowaniu prawa na wczesnym etapie jego tworzenia.

#### 3.5.6. Konsultacje projektów ustaw w Sejmie

Konsultacje społeczne na etapie sejmowym zostały wprowadzone do systemu prawa w wyniku reformy z 2024 r. Zgodnie z art. 9a Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu mogą zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w Regulaminie Sejmu, konsultacje społeczne do tego projektu. Konsultacje polegają na zgłoszeniu uwag do projektu. Mogą być zgłoszone przez osobę fizyczną we własnym imieniu albo na rzecz osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna.

Regulamin Sejmu uszczegóławia te przepisy. Zgodnie z art. 34a, **Marszałek Sejmu zarządza przeprowadzenie konsultacji w przypadku projektów poseelskich lub obywatelskich**. Natomiast w przypadku **projektów senackich lub prezydenckich – może zarządzić** przeprowadzenie konsultacji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że **konsultacji społecznych nie przeprowadza się więc na etapie sejmowym dla rządowych projektów ustaw** (co stanowiłoby w istocie zdublowanie procedury, skoro konsultacje publiczne co do zasady obligatoryjnie przeprowadza się na etapie rządowych prac nad projektem).

Termin na zgłoszenie uwag wynosi co do zasady 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy. W uzasadnionych wypadkach, w szczególności, jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu może zarządzić odstępnie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego niż 30 dni albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu. Informacja o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia krótszego terminu albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Konsultacje polegają na przesłaniu opinii na temat całości projektu oraz uwag co do poszczególnych jego rozwiązań. Składa się je za pomocą Systemu Informacyjnego Sejmu. Podobnie jak w przypadku konsultacji publicznych na rządowym etapie legislacyjnym, konsultacje społeczne nie są wiążące. Uwagi i opinie mogą więc zostać uwzględnione, wpływając na treść projektu, ale żaden przepis nie nadaje uczestnikom konsultacji społecznych uprawnień do jednostronnego modyfikowania projektu ustawy.

## 4. Ogłaszanie i wejście w życie aktów prawnych w polskim systemie prawnym

Proces ogłaszania i wejścia w życie aktów prawnych stanowi fundamentalny element funkcjonowania systemu prawnego w Polsce, zapewniający realizację zasady praworządności i ochrony zaufania obywateli do państwa. Analiza obowiązujących regulacji wskazuje na złożony system publikacji aktów normatywnych w dziennikach urzędowych (w zależności od organu, który uchwalil prawo), obowiązek zachowania okresu *vacatio legis* wynoszącego nierzadko czternaście dni oraz szczegółowe rozwiązania dotyczące przepisów przejściowych, które łącznie mechanizm wprowadzania nowych regulacji prawnych w życie.

### 4.1. Konstytucyjne podstawy ogłaszania aktów prawnych

System ogłaszania aktów prawnych w Polsce opiera się na umocowaniu konstytucyjnym, określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Zgodnie



z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Katalog ten ma charakter zamknięty na poziomie prawa powszechnie obowiązującego, co oznacza, że tylko te akty prawne mogą zawierać normy prawne wiążące wszystkich adresatów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można jednak tracić z pola uwagi, że gminy mogą na obszarze swojego działania uchwałać akty prawa miejscowego.

Artykuł 88 Konstytucji RP wprowadza fundamentalną zasadę, zgodnie z którą warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Przepis ten ustanawia obligatoryjność publikacji jako przesłankę skuteczności norm prawnych, co stanowi realizację zasady praworządności wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta oznacza, że żaden akt prawny nie może wywierać skutków prawnych bez uprzedniego ogłoszenia w przewidzianej prawem formie.

Konstytucja RP przewiduje również szczególne tryby ogłoszenia różnych kategorii aktów prawnych. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, natomiast zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa<sup>19</sup>. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ umowy ratyfikowane za zgodą ustawową stają się częścią krajowego porządku prawnego i mogą być bezpośrednio stosowane przez organy państwa.

#### 4.2. Ustawowe regulacje procesu ogłaszania

Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa ta konkretyzuje konstytucyjne wymagania dotyczące publikacji, wprowadzając kompleksowy system ogłaszania w dziennikach urzędowych.

Zgodnie z art. 2 tej ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków od tej zasady, co podkreśla fundamentalne znaczenie publikacji dla skuteczności norm prawnych. Jednocześnie ustawa dopuszcza możliwość wyłączenia obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących, co może dotyczyć aktów o charakterze wewnętrznym lub organizacyjnym.

Współczesny system ogłaszania aktów prawnych przeszedł znaczącą transformację cyfrową. Od 1 stycznia 2012 roku dzienniki urzędowe ogłasza się wyłącznie w postaci elektronicznej. Zgodnie z art. 2a ustawy, akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.



Zmiana ta była podyktowana koniecznością dostosowania systemu publikacji do rozwoju technologii informatycznych oraz zapewnienia powszechnej dostępności do tekstów prawnych. Wejście w życie tej normy zakończyło okres przejściowy, w czasie którego dzienniki urzędowe były wydawane zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej<sup>20</sup>.

Ustawa wprowadza również zasadę niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych, wyrażoną w art. 3. Wymóg ten ma na celu zapobieganie sytuacji, w których między przyjęciem aktu prawnego, a jego publikacją upływa w sposób nieuzasadniony pewien czas, co mogłoby naruszać zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. Wbrew pozorom, nawet w dobie elektronicznej, wymóg niezwłoczności ogłaszania aktów normatywnych pozostaje aktualnym i nie zawsze dopełnianym. W związku z opóźnioną publikacją ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. nowelizującej ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz inne akty prawne (Dz. U. poz. 1328), która – mimo podpisu Prezydenta RP złożonego 17 września 2014 r. – została ogłoszona dopiero 3 października 2014 r., co mogło uniemożliwić jej wejście w życie z początkiem nowego roku podatkowego, konieczne było przyjęcie kolejnej nowelizacji – ustawy z dnia 21 października 2014 r. (Dz. U. poz. 1478), która zmieniła ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r.<sup>21</sup>

#### 4.2.1. Dzienniki urzędowe jako narzędzia publikacji prawa

System dzienników urzędowych w Polsce charakteryzuje się zróżnicowaną strukturą dostosowaną do specyfiki różnych kategorii aktów prawnych oraz organów je wydających. Podstawową rolę w tym systemie odgrywają dzienniki wydawane na poziomie centralnym przez Prezesa Rady Ministrów przy pomocy kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Centrum Legislacji.

#### 4.2.2. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Monitor Polski

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi najważniejszy element systemu publikacji aktów prawnych. W tym dzienniku ogłasza się: Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP, rozporządzenia wydawane przez Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów będących członkami Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Wydawanie Dziennika Ustaw jest wyłączną kompetencją Prezesa Rady Ministrów, który realizuje ją przy pomocy zespołu redakcyjnego w Rządowym Centrum Legislacji. Dniem ogłoszenia aktu

<sup>20</sup> G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2(a).

<sup>21</sup> Ibidem.

prawnego jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy. Dzień ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej umieszczony jest w obrębie nagłówka strony.

Zakres publikacji w Dzienniku Ustaw obejmuje wszystkie akty prawne najwyższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Publikacja w tym dzienniku nadaje aktom prawnym charakter powszechnie obowiązujący i stanowi podstawę do ich stosowania przez organy państwa oraz podmioty prywatne. Systematyka publikacji w Dzienniku Ustaw odzwierciedla hierarchię źródeł prawa określonej w Konstytucji RP.

Szczególne znaczenie ma publikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które mogą mieć charakter prawotwórczy poprzez eliminację z systemu prawnego norm niezgodnych z Konstytucją RP. Orzeczenia te wymagają publikacji dla zapewnienia ich skuteczności erga omnes i umożliwienia organom stosującym prawo właściwego reagowania na zmiany w stanie prawnym.

Niepublikowanie wyroków TK, obserwowane ostatnimi czasy, powoduje poważne problemy w zakresie realizacji praw obywatelskich. Szczególnie dotkliwy przykład dotyczy wyroku TK z czerwca 2024 roku w sprawie emerytów, który do dziś nie został opublikowany. Świadczenia emerytalne mogłyby wzrosnąć na skutek publikacji wyroku. Jej brak powoduje, że wyrok nie wszedł w życie, a zatem stoi na przeszkodzie do przeliczenia przysługujących świadczeń.

W praktyce oznacza to, że emeryci zgłaszający się do ZUS z wnioskiem o weryfikację wysokości emerytur zgodnie z zaleceniami wyroku TK spotykają się z odmową. ZUS twierdzi, że jest związany Dziennikiem Ustaw i nie może zastosować niepublikowanego wyroku. Sądy znajdują się w trudnej sytuacji prawnej, mając do czynienia z niepublikowanymi wyrokami TK. Mimo że część sądów stosuje niepublikowane wyroki, uznając, że ich moc prawna nie zależy od publikacji, inne instytucje, jak ZUS, odmawiają ich uznania. Ta rozbieżność w praktyce stosowania prawa prowadzi do nierównego traktowania obywateli w podobnych sytuacjach prawnych.

Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do Dziennika Ustaw. W Monitorze Polskim ogłasza się: zarządzenia Prezydenta RP wydawane na podstawie ustawy, uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone.

#### 4.2.3. Dzienniki resortowe i wojewódzkie

System dzienników urzędowych obejmuje również dzienniki wydawane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz kierowników urzędów

centralnych. W dziennikach tych ogłasza się akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych, uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy, oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach aktów normatywnych publikowanych w danym dzienniku.

Wojewódzkie dzienniki urzędowe stanowią platformę publikacji dla aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Publikacja w tych dziennikach jest warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, które obowiązują tylko na obszarze działania organów je wydających. W dziennikach wojewódzkich będą publikowane również dokumenty ważne z punktu widzenia aktów prawa miejscowego, w kontekście ich obowiązywania, a w szczególności wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego.

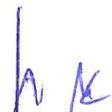
#### 4.2.4. Transformacja cyfrowa dzienników urzędowych

Przejęcie na elektroniczny system publikacji dzienników urzędowych w 2012 roku oznaczało fundamentalną zmianę w dostępie do informacji prawnej. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową. Rozwiązanie to zapewnia powszechną dostępność do tekstów prawnych oraz umożliwia szybkie wyszukiwanie i przeglądanie aktów prawnych.

Elektroniczna forma publikacji dzienników urzędowych wymaga zastosowania odpowiednich środków technicznych zapewniających autentyczność i integralność publikowanych tekstów. Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ. Wymóg ten gwarantuje, że publikowane teksty odpowiadają oryginałom przyjętym przez właściwe organy.

#### 4.2.5. *Vacatio legis* jako gwarancja praworządności

Instytucja *vacatio legis* stanowi jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego, zapewniający ochronę zaufania obywateli do państwa oraz możliwość przygotowania się do zmian prawnych. *Vacatio legis*, rozumiane jako okres między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie, realizuje konstytucyjną zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.





### Standardowy okres *vacatio legis*

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Czternastodniowy okres *vacatio legis* stanowi standardową regułę przyjętą przez polskiego ustawodawcę jako optymalny czas umożliwiający zapoznanie się z nowymi regulacjami.

Ustalenie czternastodniowego okresu jako standardu wynika z konieczności zbilansowania różnych interesów. Z jednej strony, obywatele, organy państwa i podmioty prywatne muszą mieć wystarczający czas na zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie się do ich stosowania. Z drugiej strony, zbyt długi okres *vacatio legis* mógłby opóźniać wprowadzanie potrzebnych reform i negatywnie wpływać na sprawność działania państwa. Podkreślić jednak należy, że okres czternastodniowy może być jednak zdecydowanie zbyt krótki, gdy chodzi o zasadnicze zmiany przepisów, wprowadzające nowe obowiązki lub zmieniające dotychczasowe procedury, w tym sądowe.

Możliwość określenia w akcie normatywnym terminu dłuższego niż czternaście dni stanowi ważne narzędzie dostosowania okresu *vacatio legis* do specyfiki konkretnej regulacji. Stąd też, w przypadku złożonych przepisów, takich jak nowe regulacje podatkowe czy kompleksowe reformy systemowe, ustawodawca może zdecydować o przedłużeniu okresu przygotowawczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa nie wskazuje jasnym kryteriom w tym zakresie, ani też żadnych obowiązków, pozostawiając to w gestii autora projektu ustawy.

Takie rozwiązanie powoduje, że niejednokrotnie konieczne staje się zajęcie stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny, który ocenia, czy *vacatio legis* w konkretnym przypadku było odpowiednie, czy nie.

### Skrócenie okresu *vacatio legis*

Ustawa przewiduje możliwość skrócenia standardowego okresu *vacatio legis* w uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z art. 4 ust. 2, akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przesłanki skrócenia okresu *vacatio legis* mają charakter kumulatywny i restrykcyjny. Po pierwsze, musi zachodzić ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia w życie regulacji. Po drugie, zasady demokratycznego państwa prawnego nie mogą stać na



przeszkodzie takiemu rozwiązaniu. Druga przesłanka stanowi istotną gwarancję konstytucyjną, ponieważ chroni przed nadużywaniem możliwości skracania *vacatio legis* w sytuacjach, gdy mogłoby to naruszać podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Jednakże należy zwrócić uwagę na oceny charakter przesłanek.

Przykłady ważnego interesu państwa mogą obejmować:

- zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa,
- konieczność szybkiego przeciwdziałania kryzysom społecznym, gospodarczym lub zdrowotnym,
- pilną potrzebę ochrony porządku publicznego lub interesu ekonomicznego państwa.

W praktyce nadal jednak pojęcia te pozostają nieostre i niezdefiniowane, a ich użycie będzie wiązało się z interpretacją tych pojęć mającą wysoce oceny charakter.

### Szczególny reżim przepisów porządkowych

Przepisy porządkowe podlegają odrębnemu reżimowi *vacatio legis* ze względu na swoją specyfikę i zakres oddziaływania. Przepisy porządkowe to szczególny rodzaj aktów prawa miejscowego, które stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na określonym obszarze działania organu, który je ustanowił<sup>22</sup>. Ich głównym celem jest szybkie i skuteczne reagowanie na sytuacje zagrażające ważnym dobrom, takim jak życie, zdrowie, mienie, środowisko naturalne, porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Skrócony okres *vacatio legis* dla przepisów porządkowych uzasadnia się ich lokalnym charakterem oraz koniecznością szybkiego reagowania na zagrożenia porządku publicznego.

Ustawa przewiduje również możliwość dalszego skrócenia okresu *vacatio legis* dla przepisów porządkowych. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwiłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Przesłanki umożliwiające natychmiastowe wejście w życie przepisów porządkowych mają charakter wyczerpujący i odnoszą się do sytuacji nadzwyczajnych zagrażających

<sup>22</sup> Małgorzata Czuryk, *Przepisy porządkowe wydawane przez organy stanowiące samorządu lokalnego*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XIII, 2020, nr 1, s. 67–76, <https://doi.org/10.32084/tekaptl.2020.13.1-6>.

<sup>23</sup> K. Paśniak, *Stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym*, [https://przelegisla.sciaym.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/PL\\_4\\_2023\\_04.pdf](https://przelegisla.sciaym.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/PL_4_2023_04.pdf).

podstawowym dobrom prawnie chronionym. Konstrukcja ta ma umożliwiać organom administracji publicznej szybkie reagowanie na zagrożenia przy zachowaniu podstawowych gwarancji praworządności.

#### *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał fundamentalne znaczenie instytucji *vacatio legis* dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał wskazywał, że skrócenie okresu *vacatio legis* lub jego całkowite pominięcie może być uzasadnione tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny, a regulacja nie wymaga specjalnego przygotowania ze strony adresatów norm prawnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się również, że szczególnie w przypadku przepisów wprowadzających zmiany podatkowe czy gospodarcze, standardowy czternastodniowy okres *vacatio legis* może okazać się niewystarczający. Na ustawodawcy ciąży wówczas obowiązek określenia dłuższego okresu *vacatio legis*, umożliwiającego rzeczywiste zapoznanie się z przepisami i przygotowanie do ich stosowania.

#### 4.2.6. Przepisy przejściowe jako instrument harmonizacji zmian prawnych

Przepisy przejściowe, zwane również intertemporalnymi, stanowią kluczowy element techniki prawodawczej, umożliwiający harmonijne przejście od dotychczasowego stanu prawnego do nowego. Brak ogólnej regulacji prawnej dotyczącej przepisów intertemporalnych powoduje, że ustawodawca każdorazowo powinien uregulować sytuację prawną związaną z zmianą przepisów. Skutki z tym związane mogą okazać się dalekosiężne, w szczególności, gdy dotyczą przepisów proceduralnych (np. zmian w przepisach regulujących postępowanie cywilne, karne etc.). Podobnie problematyczna może okazać się przykładowo zmiana przepisów prawa materialnego związana ze skróceniem lub wydłużeniem czasu, od którego zależą określone skutki prawne. Chodzi tu o kwestie przedawnienia lub zasiedzenia<sup>24</sup>.

Zgodnie z § 30 Zasad techniki prawodawczej, w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo przepisów dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować odmienny.

<sup>24</sup> Tytułem przykładu można wskazać zmianę przepisów, która weszła w życie z początkiem lat dziewięćdziesiątych i skutkowało wydłużeniem czasu niezbędnego do zasiedzenia nieruchomości (odpowiednio z 10 do 20 oraz 20 do 30 lat), jak również zmiana przepisów dotyczących przedawnienia, która weszła w życie w 2018 r., skutkiem której terminy przedawnienia zostały skrócone.

#### *Zasada działania nowego prawa wprost*

W polskim porządku prawnym obowiązuje zasada działania nowego prawa wprost, zgodnie z którą „milszenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne”<sup>25</sup>. Zasada ta oznacza, że w przypadku braku szczególnych przepisów przejściowych nowe prawo stosuje się również do stosunków prawnych powstałych przed jego wejściem w życie, o ile trwają one nadal.

Zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost wymaga jednak uwzględnienia konstytucyjnych gwarancji ochrony praw nabytych oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. W praktyce oznacza to konieczność szczególnej ostrożności przy formułowaniu przepisów przejściowych, zwłaszcza w sytuacjach, gdy nowe regulacje mogą negatywnie wpływać na dotychczasowe uprawnienia podmiotów prywatnych.

Przyjęcie zasady działania prawa nowego nie może jednak powodować zaostżenia odpowiedzialności karnej w stosunków do czynów popełnionych przed wejściem w życie nowelizacji zastrzegającej zasady odpowiedzialności karnej. Przed powstaniem takiej sytuacji, obywatele chronieni są bezpośrednio przez przepisy ustawy – Kodeks karny, która zwiera swoje normy o charakterze intertemporalnym.<sup>26</sup>

#### *Zakres regulacji przepisów przejściowych*

Przepisy przejściowe powinny rozstrzygać szereg kluczowych kwestii związanych z przejściem do nowego stanu prawnego. Zgodnie z § 30 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej<sup>27</sup>, w przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności: sposób zakończenia postępowań będących w toku, skuteczność czynności dokonanych w postępowaniu oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie K 30/06 OTK-A 2006 nr 10, poz. 149.

<sup>26</sup> W przypadku gdy w momencie orzekania obowiązuje inna ustawa niż ta, która obowiązywała w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się nową ustawę, chyba że poprzednia jest korzystniejsza dla sprawy – wtedy należy zastosować ustawę wcześniejszą. Jeżeli natomiast zgodnie z nową ustawą za czyn objęty wyrokiem nie można orzec kary w takiej wysokości, w jakiej została ona wymierzona, sąd obniża ją do maksymalnego wymiaru kary dopuszczalnego na podstawie nowego prawa. Gdy nowa ustawa nie przewiduje już kary pozbawienia wolności za dany czyn, orzeczoną karę zamienia się odpowiednio na grzywnę (w przeliczeniu jeden miesiąc na 60 stawek dziennych) lub karę ograniczenia wolności (jeden miesiąc na dwa miesiące ograniczenia wolności). Wreszcie, jeśli nowa ustawa całkowicie dekryminalizuje czyn objęty wyrokiem, skazanie ulega zatarciu z mocy prawa.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”



Ważnym elementem przepisów przejściowych jest określenie, czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy. Rozstrzygnięcie to ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia ciągłości stosowania prawa i ochrony interesów podmiotów, które nabyły uprawnienia pod rządą dotychczasowych przepisów.

Przepisy przejściowe powinny również regulować kwestię zachowania uprawnień i obowiązków oraz kompetencji powstałych w czasie obowiązywania uchylanych przepisów, a także skuteczności czynności dokonanych w czasie obowiązywania tych przepisów<sup>28</sup>. Regulacja ta jest szczególnie istotna w sytuacjach, gdy ustawodawca zamierza zmienić dotychczasowe uprawnienia lub uznać określone czynności za bezskuteczne.

#### *Przepisy przejściowe w postępowaniach administracyjnych i sądowych*

Szczególne znaczenie mają przepisy przejściowe dotyczące postępowań administracyjnych i sądowych będących w toku w momencie wejścia w życie nowych regulacji. Przepisy te muszą precyzyjnie określać, według jakich zasad proceduralnych będą prowadzone sprawy wszczęte pod rządą dotychczasowych przepisów, które organy są właściwe do ich rozpatrzenia oraz jakie terminy obowiązują w tych postępowaniach.

W praktyce, przepisy przejściowe często przewidują kontynuację postępowań rozpoczętych przed wejściem w życie nowej ustawy według dotychczasowych przepisów proceduralnych, co ma zapewnić stabilność i przewidywalność dla uczestników postępowań. Alternatywnie, przepisy przejściowe mogą przewidywać przejście do nowej procedury z zachowaniem skuteczności czynności już dokonanych<sup>29</sup>.

#### *Przepisy przejściowe w prawie materialnym*

W dziedzinie prawa materialnego przepisy przejściowe mają za zadanie rozstrzygnięcie kolizji między nowymi a dawnymi regulacjami w odniesieniu do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy. Przykładem kompleksowych przepisów przejściowych są regulacje zawarte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, które określają zasady stosowania nowych przepisów do utworów ustalonych przed wejściem w życie ustawy<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 124 tej ustawy, przepisy ustawy stosuje się do utworów ustalonych po raz pierwszy po jej wejściu w życie, do których prawa autorskie według przepisów dotychczasowych nie wygasły, oraz do których prawa autorskie według przepisów

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> W. Zając, *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, [w:] *Dobre praktyki legislacyjne* Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2020, s. 13 i nast.

<sup>30</sup> Takie rozwiązania przewiduje przykładowo ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych.



dotychczasowych wygasły, a które według nowej ustawy korzystają nadal z ochrony. Konstrukcja ta ilustruje złożoność problematyki przepisów przejściowych w sytuacjach, gdy nowe regulacje rozszerzają zakres ochrony prawnej.

#### 4.2.7. Praktyczne aspekty stosowania systemu publikacji

System ogłaszania i wejścia w życie aktów prawnych w Polsce funkcjonuje w praktyce jako złożony mechanizm wymagający ścisłej koordynacji między różnymi organami państwa oraz zachowania precyzyjnych procedur czasowych. Praktyczne funkcjonowanie tego systemu napotyka na różne wyzwania związane z zapewnieniem skuteczności publikacji oraz dostępności informacji prawnej dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

#### 4.2.8. Korekta błędów w ogłoszonych aktach

W szczególności w tym zakresie zwrócić uwagę należy na potencjalne nieprawidłowości, do których może dojść na etapie publikacji aktu prawnego. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje mechanizmy korygowania błędów w ogłoszonych tekstach aktów prawnych. Zgodnie z art. 17, błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie sprostowania w dzienniku urzędowym, w którym dany akt był ogłoszony. Procedura ta ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ umożliwia eliminację błędów technicznych mogących wpływać na właściwe stosowanie prawa.

Sprostowania błędów mają charakter deklaratoryjny, co oznacza, że nie zmieniają treści norm prawnych, lecz jedynie korygują ich nieprawidłowe przedstawienie w tekście ogłoszonym. Rozróżnienie między sprostowaniem błędów a zmianą przepisów ma fundamentalne znaczenie dla zachowania stabilności systemu prawnego i zaufania do publikowanych tekstów.

#### 4.2.9. Teksty jednolite jako instrument systematyzacji

System publikacji dzienników urzędowych obejmuje również mechanizm ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych, które służą systematyzacji i uporządkowaniu często nowelizowanych regulacji. Zgodnie z ustawą, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, przy czym tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany.

Publikacja tekstów jednolitych ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ ułatwia stosowanie prawa poprzez przedstawienie aktualnego brzmienia przepisów po uwzględnieniu wszystkich wprowadzonych zmian. Dla podmiotów stosujących prawo teksty jednolite stanowią podstawowe narzędzie pracy, umożliwiające szybkie i pewne ustalenie obowiązującego stanu prawnego. Dzięki częstemu ogłaszaniu tekstów jednolitych, łatwiejsze

jest zapoznanie się z treścią aktów normatywnych, bez konieczności „ręcznej” analizy zmian wprowadzanych przez kolejne nowelizacje. Oczywiście funkcjonalność ta (udostępnienie tekstu jednolitego ustawy) jest udostępniana w komercyjnych serwisach informacji prawnej, jednak z oczywistych względów systemy te po pierwsze nie mogą zastąpić oficjalnego publikatora, a niejednokrotnie korzystanie z nich wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty. Nadto, redakcje wspomnianych serwisów nie będą ponosić odpowiedzialności za ewentualne błędy powstałe w czasie przygotowywania tekstów jednolitych aktów prawnych.

#### 4.2.10. Wyzwania cyfryzacji

Przejsięcie na elektroniczny system publikacji dzienników urzędowych przyniosło znaczące korzyści w postaci powszechnej dostępności i możliwości szybkiego wyszukiwania tekstów prawnych, ale jednocześnie postawiło nowe wyzwania techniczne i organizacyjne. Zapewnienie ciągłości dostępu do publikowanych aktów prawnych wymaga utrzymania niezawodnej infrastruktury informacyjnej oraz stosowania odpowiednich standardów technicznych gwarantujących autentyczność i integralność dokumentów. Szczególne znaczenie ma kwestia archiwizacji elektronicznych dzienników urzędowych oraz zapewnienia długoterminowej dostępności do publikowanych tekstów. System elektroniczny musi gwarantować, że akty prawne ogłoszone w przeszłości pozostaną dostępne i czytelne także w przyszłości, mimo ewolucji technologii informacyjnych.

#### 4.2.11. Międzynarodowe standardy i porównania

Polski system ogłaszania i wejścia w życie aktów prawnych wpisuje się w szerszy kontekst międzynarodowych standardów demokratycznego państwa prawnego, chociaż charakteryzuje się pewnymi specyficznymi rozwiązaniami dostosowanymi do krajowych potrzeb i tradycji prawnych. Porównanie z systemami innych państw europejskich wskazuje na podobieństwa w podstawowych zasadach przy jednoczesnym zróżnicowaniu szczegółowych rozwiązań technicznych.

Standard czternastodniowego okresu *vacatio legis* przyjęty w Polsce mieści się w przeciętnej praktyce europejskiej, chociaż poszczególne państwa stosują różne okresy w zależności od specyfiki swoich systemów prawnych. Istotne jest zachowanie elastyczności umożliwiającej dostosowanie okresu *vacatio legis* do charakteru konkretnej regulacji oraz okoliczności jej wprowadzania.

#### 4.2.12. Wnioski

Analiza polskiego systemu ogłaszania i wejścia w życie aktów prawnych wskazuje na jego kompleksowy charakter oraz zgodność z międzynarodowymi standardami demokratycznego państwa prawnego. System ten skutecznie realizuje podstawowe funkcje

zapewnienia dostępności prawa oraz ochrony zaufania obywateli do państwa poprzez zachowanie odpowiednich okresów przygotowawczych.

Dalszy rozwój systemu powinien koncentrować się na wykorzystaniu możliwości oferowanych przez nowoczesne technologie informatyczne dla poprawy dostępności i użyteczności publikowanej informacji prawnej. Szczególne znaczenie ma rozwój narzędzi umożliwiających inteligentne wyszukiwanie przepisów oraz automatyczne śledzenie zmian w obowiązującym stanie prawnym.

Istotnym kierunkiem rozwoju jest również doskonalenie technik redakcyjnych przepisów przejściowych, które powinny w sposób precyzyjny i zrozumiały regulować przejście między stanami prawnymi. Właściwe sformułowanie przepisów przejściowych oraz przyjęcie ogólnych reguł mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla zapewnienia pewności prawa oraz ochrony praw nabytych w procesie zmian prawnych, przede wszystkim eliminując ryzyko niepewności interpretacyjnej związanej ze stosowaniem przepisów intertemporalnych oraz odpowiednim okresem *vacatio legis*.

System publikacji aktów prawnych w Polsce stanowi fundament funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, zapewniając realizację konstytucyjnych zasad dostępności prawa oraz ochrony zaufania obywateli do państwa. Jego dalsze doskonalenie powinno uwzględniać zarówno potrzeby związane z rozwojem technologicznym, jak i konieczność zachowania podstawowych gwarancji praworządności.

#### 4.3. Nowa regulacja 6-miesięcznego *vacatio legis* dla ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne przedsiębiorców

W trakcie prac związanych z pakietem deregulacyjnym<sup>31</sup> podniesiona została kwestia ustalenia okresu *vacatio legis* dla ustaw, które zawierałyby nowe obciążenia dla przedsiębiorców. Nowy artykuł 68b w ustawie – Prawo przedsiębiorców wprowadza fundamentalną zmianę w polskim procesie legislacyjnym, ustanawiając obowiązkowy sześciomiesięczny okres *vacatio legis* dla wszystkich projektów ustaw, które zwiększają obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców. Ta regulacja stanowi kluczowy element pierwszego pakietu deregulacyjnego przyjętego przez rząd i uchwalonego przez Sejm w 2025 roku, mającego na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce poprzez zapewnienie przedsiębiorcom odpowiedniego czasu na przygotowanie się do nowych wymogów prawnych. Prezydent podpisał ustawę, a następnie została ona opublikowana

<sup>31</sup> Ostatecznie uchwalony i podpisany przez Prezydenta RP jako ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego.



zwrócić uwagę, że Konstytucja RP i Regulamin Sejmu są aktami prawnymi regulującymi tryb przyjmowania projektów ustaw, podczas gdy próba wprowadzenia takich norm w zwykłej ustawie może budzić wątpliwości konstytucyjne. Ostatecznie prace nad tą nowelizacją zostały wstrzymane.

#### 4.3.5. Potencjalne wyzwania i ograniczenia

Implementacja sześciomiesięcznego *vacatio legis* dla ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne może napotykać na kilka istotnych wyzwań praktycznych i prawnych. Pierwsze wyzwanie dotyczy interpretacji pojęcia „zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców”, które nie zostało precyzyjnie zdefiniowane w projektowanym przepisie. Może to prowadzić do sporów interpretacyjnych dotyczących tego, które konkretnie przepisy powinny być objęte sześciomiesięcznym *vacatio legis*.

Podobne problemy interpretacyjne wystąpiły podczas prac nad regulacją dotyczącą podatków, gdzie Biuro Legislacyjne Sejmu zwróciło uwagę na niejasność pojęcia „rozwiązania niekorzystne” oraz wątpliwości dotyczące tego, czy te same przepisy mogą być jednocześnie korzystne dla jednych podmiotów i niekorzystne dla innych<sup>33</sup>. Te doświadczenia sugerują potrzebę precyzyjnego określenia kryteriów oceny, które przepisy powinny być objęte wydłużonym *vacatio legis*.

Drugie istotne wyzwanie wiąże się z elastycznością procesu legislacyjnego i możliwością szybkiego reagowania na zmieniające się okoliczności gospodarcze lub społeczne. Chociaż projektowany przepis przewiduje wyjątki w przypadku ważnego interesu publicznego lub konieczności implementacji prawa UE, praktyczne stosowanie tych wyjątków może okazać się kontrowersyjne. Szczególnie pojęcie „ważnego interesu publicznego” pozostawia znaczną swobodę interpretacyjną, co może prowadzić do nadużyć lub niespójnego stosowania przepisu.

Trzecie wyzwanie dotyczy koordynacji z prawem Unii Europejskiej i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski. W niektórych przypadkach dyrektywy UE lub inne akty prawa międzynarodowego mogą wymagać implementacji w krótszych terminach niż sześć miesięcy, co może prowadzić do konfliktów między krajowymi wymogami *vacatio legis* a międzynarodowymi zobowiązaniami.

<sup>33</sup> Na dzień przygotowania niniejszego opracowania nie został udostępniony protokół posiedzenia, dostępne jest jedynie nagranie z posiedzenia komisji pod adresem:

[https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisja.ssp?documentId=0C269CBE56D28D7C1258C90039ABE78&view=oleTRANSMISJA\\_ARCH&open=1](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisja.ssp?documentId=0C269CBE56D28D7C1258C90039ABE78&view=oleTRANSMISJA_ARCH&open=1)

#### 4.3.6. Wpływ na proces legislacyjny i planowanie gospodarcze

Wprowadzenie obowiązkowego sześciomiesięcznego *vacatio legis* może znacząco wpłynąć na rytm polskiego procesu legislacyjnego. Po pierwsze, może to prowadzić do większego planowania i przewidywalności w stanowieniu prawa gospodarczego, co jest postulowane przez środowiska przedsiębiorców od wielu lat. Przedsiębiorcy będą mogli lepiej planować swoje działania i inwestycje, wiedząc, że nowe obciążenia regulacyjne nie wejdą w życie natychmiast po uchwaleniu ustawy.

Po drugie, regulacja może zachęcić projektodawców do bardziej przemyślanego przygotowywania projektów ustaw i konsultowania ich z interesariuszami jeszcze przed przedłożeniem do Sejmu. Świadomość, że przepisy będą obowiązywać dopiero po sześciu miesiącach, może motywować do dokładniejszego przygotowania uzasadnień i analiz skutków regulacji.

Po trzecie, wydłużone *vacatio legis* może przyczynić się do poprawy jakości procesu legislacyjnego poprzez umożliwienie szerszych konsultacji społecznych i eksperckich po uchwaleniu ustawy, ale przed jej wejściem w życie. Chociaż główne konsultacje powinny odbywać się na etapie projektowania ustawy, dodatkowy czas może pozwolić na identyfikację i korektę ewentualnych problemów implementacyjnych.

#### 4.3.7. Wnioski

Projektowany artykuł 68b stanowi znaczący krok w kierunku poprawy jakości polskiego procesu legislacyjnego i zwiększenia przewidywalności prawa gospodarczego. Wprowadzenie obowiązkowego sześciomiesięcznego *vacatio legis* dla ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne odpowiada na długotrwałe postulaty środowisk przedsiębiorczych i może przyczynić się do poprawy klimatu inwestycyjnego w Polsce.

Regulacja ta, będąc częścią szerszego pakietu deregulacyjnego, sygnalizuje systemowe podejście rządu do reformy prawa gospodarczego i administracyjnego. Sześciomiesięczny okres *vacatio legis* powinien zapewnić przedsiębiorcom odpowiedni czas na przygotowanie się do nowych wymogów prawnych.

Jednocześnie sukces tej nowelizacji będzie zależał od precyzyjnego określenia kryteriów oceny, które przepisy powinny być objęte wydłużonym *vacatio legis*, oraz rozsądnego stosowania przewidzianych wyjątków. Kluczowe będzie również zapewnienie, że nowa regulacja nie będzie nadmiernie ograniczać elastyczności procesu legislacyjnego w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji na zmieniające się okoliczności gospodarcze lub społeczne.



## 5. Analiza, tworzenie i ocena prawa

### 5.1. Etap przed wprowadzeniem prawa

W tej części skoncentrujemy się na tym, jak tworzyć dobre projekty. Rzecz jasna przeanalizujemy wymagania formalne stawiane wnioskodawcom, ale przede wszystkim zajmiemy się tym, w jaki sposób analiza prawa pozwala przygotowywać lepsze projekty aktów normatywnych. Do tego, co najmniej na równi wiedzy i umiejętności legislacyjnym, prawniczym, czy językowym należy postawić kompetencje analityczne i dziedzinowe. W modelowym procesie prawodawczym, to bowiem identyfikacja i przeanalizowanie problemu, a także możliwość przewidzenia skutków proponowanej regulacji stanowią podstawę interwencji legislacyjnej. Zatem powinny stanowić niezwykle istotny element prac nad projektem ustawy.

#### 5.1.1. Ocena skutków regulacji

Ocena Skutków Regulacji (OSR) to dokument opracowywany na specjalnym formularzu, który stanowi część uzasadnienia do projektu aktu prawnego. Zawiera on analizę różnych możliwych rozwiązań konkretnego problemu oraz ocenę ich potencjalnych skutków – zarówno kosztów, jak i korzyści.

OSR przygotowuje się jeszcze przed opracowaniem właściwego tekstu projektu ustawy czy innego aktu normatywnego. To element procesu legislacyjnego, który po raz pierwszy został wprowadzony w ramach rządowej procedury tworzenia prawa.

Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, OSR musi być obowiązkowo sporządzany dla projektów:

- ustaw,
- aktów normatywnych wydawanych przez Radę Ministrów,
- rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów,
- zarządzeń Prezesa Rady Ministrów.

W określonych przypadkach OSR przygotowuje się również dla innych rządowych dokumentów, które nie są aktami normatywnymi – jeżeli tak zdecyduje koordynator OSR. W późniejszym czasie zaczęto stosować OSR także do projektów ustaw składanych przez Senat, a obecnie obowiązek jej sporządzania dotyczy wszystkich projektów ustaw kierowanych do Marszałka Sejmu.

Choć formularze OSR mogą się między sobą różnić, to zasady ich opracowywania są podobne. Ze względu na ograniczenia objętościowe tego opracowania, poniżej przedstawiono



jedynie ogólną metodykę ich tworzenia – bez szczegółowego opisu różnic między poszczególnymi organami odpowiedzialnymi za przygotowanie projektów.

Głównym celem OSR jest dostarczenie decydemtom politycznym oraz opinii publicznej jasnej, rzetelnej informacji o planowanym akcie prawnym. Dobrze przygotowana ocena skutków regulacji pomaga:

- wybrać najlepsze rozwiązanie spośród możliwych wariantów,
- ocenić jego ryzyka i korzyści,
- zaprojektować przepisy w sposób efektywny i proporcjonalny do problemu.

OSR zwiększa przejrzystość procesu legislacyjnego i jest jednym z kluczowych narzędzi tzw. polityki opartej na dowodach (evidence-based policy).

Aby jednak OSR naprawdę spełniała swoją rolę, musi być traktowana jako narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji, a nie jako formalność wymagana przepisami. Jej jakoś wpływa nie tylko na skuteczność regulacji, ale też na spójność systemu prawa, stabilność gospodarczą i zaufanie obywateli do instytucji publicznych.

OSR sporządza się zgodnie z następującymi zasadami:

- **proporcjonalności** – zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania (skali kosztów i korzyści) danego rozwiązania,
- **obiektywizmu** – rzetelna analiza oparta na wielu źródłach, niedyskryminacja podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji,
- **przejrzystości i jawności** – wymóg przeprowadzania konsultacji i przedstawiania ich wyników, informowania o źródłach informacji, a także prezentowania aktu prawnego na każdym etapie prac,
- **pomocniczości (subsydiarności)** – każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa,
- **komunikatywności** – z interesariuszami w ramach konsultacji i prekonsultacji, możliwość zrozumienia problemu tylko na podstawie OSR.

Mając to na uwadze, warto przeanalizować najważniejsze elementy sporządzania OSR.

#### 1. Identyfikacja i analiza problemu

Identyfikacja i analiza problemu polega na wskazaniu jego istoty (którą nigdy nie powinien być brak projektowanego rozwiązania), praktycznego wymiaru, czy też wywoływane przez niego skutki społeczne i gospodarcze. Należy określić możliwie precyzyjnie jego zakres,

przyczyn, grupy społeczne, których dotyczy, a także weryfikację źródeł informacji o nim. Omówienie problemu powinno być możliwie szeroko oparte na danych. Warto także ustalić, czy problem nie był już wcześniej rozwiązywany, a jeżeli tak, to w jaki sposób i z jakimi efektami. Zasadne jest również, żeby zidentyfikować scenariusz bazowy (co się stanie bez regulacji).

## 2. Określenie celu regulacji

Cele regulacji powinny być określone możliwie precyzyjnie, czyli w sposób możliwie konkretny, mierzalny i określony w czasie. Formułując cel, trzeba także brać pod uwagę jego realność oraz szanse zaakceptowania przez adresatów regulacji.

## 3. Określenie proponowanych sposobów realizacji celu (w tym analiza opcji alternatywnych)

Należy przedstawić podstawowe rozwiązania przewidziane w projekcie. Powinny być one logicznie powiązane ze zidentyfikowanym problemem i mieć przynajmniej potencjalnie realizowalny cel projektu (tzw. logika interwencji). Dobrze przygotowana OSR zawiera również analizę opcji alternatywnych – zarówno działań o charakterze pozalegisłacyjnym, jak i różnych działań legislacyjnych. Analiza ta przedstawia ocenę możliwych rozwiązań pod kątem związanego z nimi ryzyka, poziomu akceptacji i łatwości jego wprowadzenia i stosowania oraz niezamierzonych konsekwencji.

Tam gdzie jest to uzasadnione, biorąc pod uwagę charakter oraz zakres projektu należy również przeprowadzić analizę prawoporównawczą (opisać, w jaki sposób ten sam lub analogiczny problem został rozwiązany w innych państwach). Ważny jest tu dobry dobór państw, których przykłady rozwiązań zostaną zaprezentowane (pod kątem obowiązującego tam systemu prawnego, charakterystyki społecznej czy gospodarczej danego państwa). Ponadto poza przetłumaczeniem przepisów zasadne jest omówienie, w jaki sposób ich przyjęcie wpłynęło na problem, który chcemy rozwiązać w Polsce.

## 4. Określenie, na kogo wplynie projektowana regulacja

Po wyborze najlepszej w ocenie wnioskodawcy opcji interwencji legislacyjnej należy dokonać oceny, na kogo wplynie proponowane działanie (bezpośrednio i pośrednio) i w jaki sposób. Zasadne jest przeanalizowanie, jaką odczuwalną zmianę dla danej grupy wywoła proponowana regulacja.

## 5. Konsultacje publiczne

Zidentyfikowanie tzw. interesariuszy projektu pozwala dobrze zaprojektować etap konsultacji publicznych. Zakres konsultacji powinien być adekwatny do zakresu projektu (projekt powinien zostać przekazany najważniejszym reprezentantom podmiotów, na które

oddziałuje projekt, a umieszczenie publicznej informacji w BIP o rozpoczęciu konsultacji realizuje zasadę ich powszechności).

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

OSR zawiera również informację na temat wpływu projektu na finanse publiczne – z wyszczególnieniem dochodów i wydatków oraz z podziałem na budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie wnioskodawca jest obowiązany do zidentyfikowania wszystkich strumieni wydatków i dochodów. Wyliczenia powinny zostać oparte o wskazane założenia i metodykę. Należy również wskazać źródła finansowania wydatków.

## 7. Wpływ na przedsiębiorców, gospodarstwa rodzinne, obywateli

Podobnie należy oszacować skutki finansowe projektu dla przedsiębiorców, gospodarstw rodzinnych i obywateli – zidentyfikować wszystkie strumienie dochodów i wydatków. Ponadto konieczne jest omówienie skutków w ujęciu niepieniężnym (np. czas na załatwienie określonej sprawy).

## 8. Ewaluacja

W OSR należy również zaplanować ewaluację aktu normatywnego. Warto pamiętać, że nie musi ona przyjmować OSR ex-post (przygotowywanej w ramach rządowego procesu legislacyjnego określonym formularzu). Ewaluacja ma na celu sprawdzenie, czy przyjęte przepisy osiągnęły zamierzone cele oraz jakie skutki faktycznie wywołały. Realnie można przygotować wartościową ewaluację tylko gdy w projekcie wskazano problem, który miał być rozwiązany, a także tylko gdy organ odpowiedzialny za ewaluację ma dostęp do danych, które są wymagane do zmierzenia, czy problem został rozwiązany.

## 5.1.2. Praca z danymi i dowodami w procesie legislacyjnym

W poprzednim podrozdziale często pojawiała się informacja o konieczności zaprezentowania danych, na poparcie przedstawianych tez. Praca z danymi i dowodami w procesie legislacyjnym jest fundamentem prowadzenia polityki opartej na dowodach. Jej założeniem jest to, że efektywny i racjonalny proces legislacyjny nie może wynikać jedynie z intuicji czy postulatów politycznych. Konieczne jest oparcie się na faktach, analizach i sprawdzalnych danych. Praca z danymi i dowodami nie tylko zwiększa skuteczność prawa, ale też wzmacnia jego legitymizację społeczną, ogranicza arbitralność decyzji i sprzyja lepszemu zarządzaniu polityką publiczną.

Pierwszym etapem pracy z danymi jest identyfikacja problemu, który regulacja ma rozwiązać. Wnioskodawca powinien dostarczyć wiarygodnych statystyk, analiz i ocen, by określić, czy dany problem rzeczywiście istnieje, jaka jest jego skala, jakie grupy społeczne lub sektory gospodarki są nim dotknięte oraz jakie są przyczyny jego występowania. Źródłem



takich informacji mogą być dane statystyczne publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, dane administracyjne zbierane przez instytucje publiczne, raporty organizacji pozarządowych, wyniki badań naukowych.

Na etapie projektowania rozwiązań dane i dowody pomagają porównać możliwe warianty działań i ocenić ich potencjalne skutki. Dane empiryczne są również nieodzowne przy szacowaniu wpływu planowanego aktu prawnego na różne obszary życia – społeczne, gospodarcze, środowiskowe oraz finansowe.

Po wejściu regulacji w życie dane służą także do ewaluacji (w tym do przygotowywania OSR ex post), czyli badania, czy nowe przepisy osiągnęły zamierzone cele i nie przyniosły skutków ubocznych. W tym celu niezbędne jest wcześniejsze zaplanowanie odpowiednich wskaźników efektywności oraz zapewnienie dostępu do danych pozwalających na ich monitorowanie.

Kluczowe znaczenie ma również jakość wykorzystywanych danych. Powinny one pochodzić ze sprawdzonych źródeł, być aktualne, obiektywne i odpowiednio dobrane do analizowanego zagadnienia. Równocześnie ważne jest, aby sposób prezentowania danych był przejrzysty i zrozumiały – tak, by wspierał zarówno decydentów, jak i opinię publiczną w świadomej ocenie projektowanych regulacji.

### 5.1.3. Redagowanie przepisów – język, logika, przejrzystość

Zasady redagowania przepisów określone zostały w Zasadach techniki prawodawczej, będącej załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>34</sup>. Służą one jednolitemu i przejrzystemu redagowaniu aktów normatywnych. Określają m.in. strukturę aktu, sposób formułowania przepisów, zasady definiowania pojęć oraz odwołań do innych regulacji.

Należy pamiętać, aby przepisy były formułowane w sposób zrozumiały, z wykorzystaniem prostych i powszechnie znanych słów, przy jednoczesnym zachowaniu terminologii właściwej dla danego działu prawa. W języku prawnym unika się sformułowań potocznych, ale też niepotrzebnych archaizmów, kalk językowych czy nadmierne rozbudowanych konstrukcji. Przepisy powinny też jasno wskazywać podmiot, czynność i warunki jej wykonania, unikać luk i sprzeczności. Logiczne powiązania pomiędzy poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi (artykułami, ustępami, punktami) muszą być czytelne i poprawnie oznaczone. Niebagatelna jest również dbałość o przejrzysty układ redakcyjny, prawidłowe numerowanie, czytelne odwołania wewnętrzne i zewnętrzne oraz poprawną interpunkcję.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.



Poprawne zredagowanie tekstu prawnego ma wpływ na odbiór aktu normatywnego przez jego adresatów i odpowiednią interpretację. W konsekwencji przyczynia się do skutecznego stosowania prawa.

### 5.1.4. Uzasadnienie projektu

Uzasadnienie proponowanych regulacji jest niezbędnym elementem tworzenia prawa w demokratycznym społeczeństwie. Uzasadnienie w połączeniu z OSR stanowi fundament racjonalnego procesu legislacyjnego i zwiększa transparentność prac ustawodawczych. Uzasadnienie ma charakter opisowy i pełni funkcję wyjaśniającą, argumentacyjną i komunikacyjną. Minimalne wymogi uzasadnienia do projektu ustawy zawiera Regulamin Sejmu<sup>35</sup>, Regulamin pracy Rady Ministrów, Zasady Techniki Prawodawczej, czy ustawy sektorowe np. ustawa – Prawo przedsiębiorców. Z najważniejszych elementów uzasadnienia warto wskazać: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu, przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawienie przewidywanych skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warto mieć na uwadze, że w przypadku skomplikowanych przepisów uzasadnienie zawiera czasem (niewiążące) wskazówki interpretacyjne dla stosujących prawo. Dobrą praktyką – w przypadku wprowadzania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych – uzasadnienie konstytucyjności proponowanej regulacji np. przeprowadzenie testu proporcjonalności.

## 5.2. Etap po wprowadzeniu prawa

### 5.2.1. Monitoring i ewaluacja obowiązujących aktów prawnych

Ewaluacja prawa, które weszło w życie, jest nieodłącznym elementem nowoczesnego procesu legislacyjnego. Jej podstawową rolą jest ocena, czy prawo spełnia swoje cele, czy rozwiązało zidentyfikowane problemy, czy działa efektywnie i sprawiedliwie oraz czy przynosi zamierzone skutki społeczne i gospodarcze. Dzięki systematycznej ewaluacji możliwe jest identyfikowanie luk, nadmiernych obciążeń regulacyjnych czy niezamierzonych konsekwencji przyjętych przepisów.

<sup>35</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

## OSR ex post

Jednym z narzędzi ewaluacji w Polsce jest Ocena Skutków Regulacji ex post (OSR ex post). Pozwala ona zebrać w jednym dokumencie wszystkie istotne informacje dotyczące funkcjonowania aktu prawnego. Jej celem jest ocena dotychczasowego działania regulacji oraz wypracowania wniosków i rekomendacji w zakresie konieczności dokonania jej zmian. Zebrane informacje mogą zostać wykorzystane przy opracowywaniu nowelizacji. W dokumencie tym przedstawia się: zakres przedmiotowy ustawy, podmioty, na które ona oddziałuje, celowość wprowadzenia ustawy (w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany), koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne), ewaluację efektów według mierników podanych w OSR, przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami, ocenę obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy, opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy, pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy oraz rekomendacje dotyczące dalszych działań.

Należy zaznaczyć, że nie ma możliwości przygotowania dobrej OSR ex post bez dobrze zidentyfikowanego problemu, który miałby zostać rozwiązany przez oceniany projekt (opisanego w OSR ex ante) oraz dobrze określonego celu projektu. Inną przeszkodą przygotowania OSR ex post jest brak dostępności danych potrzebnych do zmierzenia skutków aktu prawnego.

OSR ex post przygotowuje członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym. O jego sporządzenie może zawnioskować Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, Koordynator Oceny Skutków Regulacji, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (na zasadach określonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców). W praktyce legislacyjnej w Polsce instytucja OSR ex post jest jednak wykorzystywana niezwykle rzadko. W całym rządowym procesie legislacyjnym nie sporządzono nawet 50 ocen OSR ex post (całą ścieżką rządowej procedury przeszło jeszcze mniej).

### Inne formy ewaluacji

Oprócz OSR ex post, w Polsce funkcjonują inne i częściej stosowane formy ewaluacji prawa. Ewaluację realizują bowiem liczne formy sprawozdawczości, takie jak raporty, sprawozdania i informacje. Często sporządzenie takiego dokumentu jest wymagane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Te formy ewaluacji nie są jednak równie sformalizowane co OSR ex post i są co do zasady mniej kompleksowe niż OSR ex post.

### 5.2.2. Kontrola konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, skutki orzeczeń TK

Trybunał Konstytucyjny to organ, którego podstawowym celem jest kontrola zgodności uchwalonego prawa (**przedmiot kontroli**) z aktami prawnymi wyższego rzędu (**wzorzec**

kontroli). Nie rozstrzyga o konstytucyjności orzeczeń sądowych, czy decyzji. Jego wyroki oddziałują bezpośrednio na akt prawny. Mają one charakter ostateczny – nie przysługuje od nich środek odwoławczy. Konstytucja RP określa dopuszczalne przedmioty i wzorce kontroli w sposób następujący (wzorce kontroli doznają ograniczeń w niektórych sprawach):

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
- ustawy	- Konstytucja RP, umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie
- umowy międzynarodowe	- Konstytucja RP
- przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (np. rozporządzenia)	- Konstytucja RP, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy

TK dokonuje kontroli prawa na wniosek podmiotów uprawnionych (nigdy nie działa z urzędu). Postępowania dotyczące aktów prawnych, które prowadzone są przez TK, mogą być inicjowane wnioskiem Prezydenta w trybie **kontroli prewencyjnej**, tj. przed podpisaniem ustawy (na co ma 21 dni) lub ratyfikacją umowy międzynarodowej albo następującymi pismami w trybie **kontroli następczej**, czyli po ogłoszeniu aktu normatywnego we właściwym dzienniku urzędowym:



1. **wnioskiem** Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich – wnioski te mogą dotyczyć dowolnego ogłoszonego w dzienniku urzędowym aktu z katalogu przedmiotów kontroli i mogą być złożone w dowolnym czasie,
2. wnioskiem Krajowej Rady Sądowniczej w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
3. wnioskiem następujących podmiotów – tylko w zakresie aktów, które dotyczą ich zakresu działania pozostałe podmioty: organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych organów związków zawodowych oraz ogólnokrajowych władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościołów i innych związków wyznaniowych,
4. **skargą konstytucyjną** – może być złożona przez każdego, czyje prawa lub wolności zostały naruszone, a sprawa, w której te prawa lub wolności została ostatecznie rozstrzygnięta np. został wydany wyrok drugiej instancji,
5. **pytaniem prawnym** – składanym przez sąd, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wystąpienie z pytaniem prawnym zawiera dane postępowanie toczące się przed sądem.

Podstawowym skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności (lub innej niezgodności) jest **utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy prawnej** – co do zasady z dniem publikacji wyroku we właściwym dzienniku urzędowym. Jeżeli cała ustawa lub jej przepis jest niekonstytucyjny po ogłoszeniu wyroku TK co do zasady traci moc obowiązującą (nie jest podawana jego treść). Niekonstytucyjność może jednak zostać **odroczone** o maksymalnie 18 miesięcy (w przypadku ustaw) lub 12 miesięcy (w przypadku innych aktów prawnych) od dnia opublikowania orzeczenia w dzienniku urzędowym. Ponadto w praktyce orzeczniczej nie zawsze cały przepis jest uznawany za niekonstytucyjny. TK może również wydawać:

1. **wyrok zakresowy** – przedmiot kontroli został dookreślony za pomocą sformułowania „w zakresie” – traci moc tylko część normy zawartej w przepisie (nie jest uchylany cały przepis, w praktyce w systemach informacji prawnej jest on oznaczany kursywą i w przepisie jest oznaczony zakres niekonstytucyjności);
2. wyrok zakresowy dotyczący **pominięcia prawodawczego**, gdy przedmiot kontroli został określony przykładowo za pomocą sformułowania „w zakresie, w jakim pomija”. Przyjęto, że w takim przypadku wyrok co do zasady nie prowadzi do zmiany prawa, a jedynie rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek uzupełnienia przepisów o brakujące rozwiązania;



3. **wyrok interpretacyjny** – w których przedmiot kontroli zawiera wskazanie przyjętego przez TK rozumienia przepisu (zazwyczaj za pomocą sformułowania „w rozumieniu”). Wyroki te nie wpływają na zmianę brzmienia przepisów, lecz mogą zmieniać sposób ich interpretacji, dlatego mają szczególne znaczenie na etapie stosowania prawa.

### 5.2.3. Rola sądów i organów stosujących prawo

Wpływ na kształt prawa ma również praktyka jego stosowania, która przeprowadza interpretację (wykładnię) stanowionego prawa. Przede wszystkim dokonują jej sądy (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe) oraz inne organy np. władzy wykonawczej. Na sposób interpretacji danego przepisu przede wszystkim wpływają przyjęte w prawie zasady jego wykładni. Warto tutaj szczególnie wspomnieć o obowiązku stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Choć to Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga problemy konstytucyjne

w sposób wiążący wszystkie podmioty w państwie, sądy – w przypadku możliwości wyboru różnych interpretacji danego przepisu ustawowego – mają obowiązek wybrać taką, która w jak najszerszym zakresie spełnia standardy konstytucyjne. Dodatkowo sądy nie są związane aktami podustawowymi – mogą przykładowo pomijać regulacje zawarte w rozporządzeniach, jeżeli uznają je za niekonstytucyjne. Ponadto w przypadku kolizji ustaw i prawa Unii Europejskiej, bezpośrednio jest stosowane prawo UE.

Istotne znaczenie dla przyjęcia określonego rozumienia przepisu ma orzecznictwo sądów wyższych instancji. Na poziomie ustawowym wprowadzono dodatkowo instrumenty, które umożliwiają **Sądowi Najwyższemu** dbanie o jednolitość orzecznictwa w sądownictwie powszechnym. Sąd Najwyższy może wydawać uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne (szczegółowa regulacja zasad ich wydawania została określona w Kodeksie postępowania karnego i Kodeksie postępowania cywilnego). Tego rodzaju uchwały nie są powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto jeżeli nie uzyskały rangi zasady prawnej wiążą one wyłącznie w sprawie, w związku z którą zostały podjęte. Niemniej jednak autorytet i znaczenie Sądu Najwyższego wpływają na to, że uchwały te oddziałują na praktykę orzeczniczą i kształtują sposób rozumienia poszczególnych przepisów prawa.

Wpływ na kształtowanie stosowanego w Polsce prawa mają również instytucje unijne. **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)** pełni kluczową rolę w zapewnieniu zgodności działań instytucji unijnych i państw członkowskich z prawem unijnym. Główne mechanizmy kontroli, które wpływają na treść przepisów prawa:

### 1. Skarga o stwierdzenie nieważności (art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE)

Instytucje, państwa członkowskie, a w określonych przypadkach osoby fizyczne i prawne mogą zaskarżyć akt prawa wtórnego (np. rozporządzenie, dyrektywę) do TSUE. Celem jest stwierdzenie jego nieważności, jeśli narusza on traktaty, zasady prawa, uprawnienia proceduralne lub przekracza kompetencje Unii. Nieważność może dotyczyć całości lub części aktu. Unieważniony akt lub przepisy nie wywołują już wtedy skutków prawnych. Ponadto instytucja, która przyjęła unieważniony akt, zobowiązana jest do uzupełnienia luki prawnej zgodnie z orzeczeniem wydanym przez TSUE.

### 2. Pytanie prejudycjalne (art. 267 TFUE)

Sądy państw członkowskich mogą zwrócić się do TSUE z pytaniem o wykładnię lub ważność prawa UE. Wniosek złożony w trybie prejudycjalnym nie może dotyczyć wykładni prawa krajowego ani kwestii faktycznych podniesionych w postępowaniu przed sądem. Wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym powoduje zawieszenie postępowania przed sądem krajowym do czasu rozstrzygnięcia przez TSUE. Orzeczenie TSUE wiąże wszystkie sądy państw członkowskich UE. Warto mieć jednak na uwadze, że z orzeczenia może wynikać niezgodność prawa krajowego z prawem UE, wówczas prawodawca krajowy powinien rozpocząć pracę nad zmianą prawa.

### 3. Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom (art. 258–260 TFUE)

Komisja Europejska i państwo członkowskie UE mogą wnieść skargę przeciwko państwu członkowskiemu, które nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań wynikających z prawa UE np. jeśli nie implementuje dyrektywy w wymaganym terminie.

Komisja przed wniesieniem skargi umożliwia państwu członkowskiemu przedstawienie uwag i wydaje uzasadnioną opinię. Natomiast zanim państwo członkowskie wnieśli przeciwko innemu państwu skargę, musi wnieść sprawę do Komisji. Komisja Europejska w terminie 3 miesięcy wydaje uzasadnioną opinię. Po bezskutecznym upływie tego terminu można wnieść skargę do TSUE. Jeśli TSUE potwierdzi uchybienie, państwo może zostać zobowiązane do usunięcia naruszenia, a jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku Trybunału, może zostać nałożona na nie kara pieniężna.

## 6. Narzędzia i wsparcie dla podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym

### 6.1. Strony i serwisy internetowe umożliwiające monitorowanie procesu legislacyjnego w Polsce

#### 6.1.1. Oficjalne serwisy rządowe i parlamentarne

*Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (sejm.gov.pl)*

Strona internetowa Sejmu RP umożliwia śledzenie procesu legislacyjnego na etapie parlamentarnym. Użytkownicy mogą znaleźć tam informacje o przebiegu procesu legislacyjnego, w tym projekty ustaw, projekty uchwał i inne przedłożenia. Serwis zawiera również przegląd projektów ustaw, którym nadano bieg, wraz z ich tekstami i numerami druków sejmowych. Można tam śledzić poszczególne etapy prac nad ustawą, w tym trzy czytania w Sejmie, prace w komisjach oraz głosowania. Dodatkowo dostępne są sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu oraz informacje o głosowaniach.

*Senat Rzeczypospolitej Polskiej (senat.gov.pl)*

Portal Senatu RP pozwala na monitorowanie procesu legislacyjnego na etapie senackim. Użytkownicy mogą śledzić prace nad ustawami przekazanymi z Sejmu, w tym stanowiska komisji senackich oraz debaty i głosowania na posiedzeniach plenarnych.

*Rządowe Centrum Legislacji (rcl.gov.pl)*

Rządowe Centrum Legislacji (RCL) to kluczowa instytucja odpowiedzialna za koordynację rządowego procesu legislacyjnego. Na stronie RCL można znaleźć informacje o projektach aktów prawnych na etapie rządowym, w tym projekty ustaw, rozporządzeń Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz rozporządzeń ministrów. Serwis zawiera również dzienniki urzędowe, skrowidz przepisów prawnych oraz wykaz aktów oczekujących na ogłoszenie.

*Rządowy Proces Legislacyjny (legislacja.rcl.gov.pl)*

Platforma Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) to system elektroniczny przedstawiający prace rządu w zakresie tworzenia prawa. Użytkownicy mogą znaleźć tam wszystkie dokumenty zgromadzone na poszczególnych etapach rządowego procesu legislacyjnego, w tym projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń. Dokumentacja udostępniana jest od momentu skierowania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania. System umożliwia śledzenie całego procesu legislacyjnego na etapie



rządowym, od opracowania projektu, przez uzgodnienia, opiniowanie i konsultacje publiczne, aż po przyjęcie przez Radę Ministrów.

*Publiczny Portal Informacji o Prawie (ppiop.rcl.gov.pl)*

Portal ten, prowadzony przez RCL, zawiera trzy główne moduły:

- 1) Skorowidz aktów prawnych – zawierający akty prawne oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do danego aktu.
- 2) Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – zawierający teksty orzeczeń wraz z uzasadnieniami oraz informacje o stanie prac legislacyjnych nad wykonaniem wyroków.
- 3) Upoważnienia ustawowe – zawierający informacje o stanie wykonalności upoważnień ustawowych, ilości wydanych i niewydanych aktów wykonawczych oraz przyczynach opóźnień.

Serwis umożliwiał więc śledzenie obszarów, w których konieczna jest interwencja legislacyjna, np. na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku eliminującego określone normy prawne z systemu prawa.

*Internetowy System Aktów Prawnych (isap.sejm.gov.pl)*

Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP) to system informacji prawnej redagowany przez zespół specjalistów w Ośrodku Informatyki Kancelarii Sejmu. Baza zawiera opisy bibliograficzne i teksty aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. System umożliwia dostęp do pełnych tekstów aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw od 1918 roku oraz w Monitorze Polskim od 1930 roku. ISAP jest częścią Systemu Informacyjnego Sejmu i stanowi cenne źródło informacji o obowiązującym prawie, choć elektroniczne wersje aktów prawnych mają jedynie charakter informacyjny i nie stanowią oficjalnie źródła prawa.

*Dziennik Ustaw (dziennikustaw.gov.pl) i Monitor Polski (monitorpolski.gov.pl)*

Oficjalne publikatory aktów prawnych w Polsce. Od 1 stycznia 2012 roku są wydawane w formie elektronicznej. Dziennik Ustaw zawiera Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia i inne akty normatywne, natomiast Monitor Polski publikuje uchwały, zarządzenia, obwieszczenia i komunikaty organów państwowych. Dniem ogłoszenia aktu prawnego jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej.



### 6.1.2. Komercyjne systemy informacji prawnej

*LEX (Walters Kluwer)*

System informacji prawnej LEX oferuje kompleksowy dostęp do aktów prawnych, orzecznictwa, komentarzy i publikacji prawniczych w ramach systemu dostępne są alerty informujące o zmianach w wybranych aktach prawnych, co umożliwia skuteczne monitorowanie zmian legislacyjnych. System pozwala na śledzenie zmian w prawie powszechnym, europejskim oraz regulacjach instytucji nadzorujących rynek.

*Legalis (C.H. Beck)*

Legalis to system informacji prawnej zawierający akty prawne, orzecznictwo, komentarze i publikacje prawnicze. System umożliwia bieżący dostęp do aktualnych informacji o treści przepisów prawa oraz orzeczeń sądów i organów administracji. Baza jest regularnie aktualizowana, co pozwala na śledzenie zmian w prawie.

*Vigilex (https://www.monitoringregulacyjny.pl/)*

Vigilex to nowe rozwiązanie, które zapewnia użytkownikom bieżący monitoring zmian w prawie. System automatycznie czyta i gromadzi projekty przepisów oraz dotyczące ich dokumenty, porządkuje i aktualizuje dane z oficjalnych źródeł oraz informuje użytkowników o planowanych zmianach prawnych. Vigilex pozwala na monitorowanie zmian w prawie już na etapie przedsejmowym i projektów rozporządzeń. Użytkownicy otrzymują cykliczne raporty oraz błyskawiczne alerty o nowych projektach.

*AIMON (https://aimon.pl/)*

AIMON to system informacji prawnej oparty na sztucznej inteligencji, który umożliwia automatyczne śledzenie zmian w przepisach prawa oraz inteligentną analizę ich wpływu na działalność użytkowników. System pozwala na monitorowanie zmian prawnych w czasie rzeczywistym, eliminując konieczność ręcznego przeszukiwania aktów prawnych.

*Portal Monitorowanie Prawa (monitorowanieprawa.pl)*

Portal ten jest ogólnodostępnym i darmowym narzędziem wspomagającym stanowienie i opiniowanie prawa w Polsce. Umożliwia opiniowanie aktów prawnych przez Zespół Opiniujący oraz zarejestrowanych użytkowników, udział w dyskusji na forum dotyczącej aktów prawnych oraz korzystanie z materiałów szkoleniowych. Portal zawiera również informacje o klasycznych sposobach monitorowania prawa, w tym za pomocą stron internetowych RCL i Sejmu RP.

## 6.2. Narzędzia ułatwiające prowadzenie konsultacji

Nowoczesne narzędzia mają znaczenie dla powszechności konsultacji. W konsekwencji istotne jest również dbanie o ich dostępność oraz transparentność.

*Konsultacje publiczne w rządowym procesie legislacyjnym*

Narzędzia informatyczne wykorzystywane do konsultacji w ramach rządowego procesu legislacyjnego nie są jednak niestety zbyt zaawansowane. Na przestrzeni ostatnich lat były podejmowane różne inicjatywy mające poprawić ten stan rzeczy – wciąż pozostaje jednak czekać na ich efekty. Na chwilę obecną następujące rozwiązania zwiększają dostępność i transparentność tych konsultacji.

### 1. Portal legislacja.gov.pl<sup>36</sup>

Jest to portal, na którym umieszczane są wszystkie dokumenty dotyczące rządowego procesu legislacyjnego. Za jego pomocą każdy może się zatem również dowiedzieć o rozpoczęciu konsultacji. Na portalu tym można również się zarejestrować (założyć konto), co umożliwi otrzymywanie Newslettera. Ponadto przy każdym projekcie istnieje możliwość wysłania komentarza do projektu (konieczne jest do tego wyłączenie podanie imienia i nazwiska oraz adresu email). Na portalu publikowane są także odpowiedzi wnioskodawcy do zgłoszonych uwag w ramach etapu konsultacji.

### 2. Wykaz podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji<sup>37</sup>

Obecnie Ministerstwo Rozwoju i Technologii prowadzi Wykaz podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji. Do ujęcia w wykazie może zgłosić się każdy podmiot i wskazać interesującą go kategorię. Z wykazu tego korzystają wnioskodawcy projektów w rządowym procesie legislacyjnym (choć nieobowiązkowo), kiedy wybierają adekwatne podmioty do zaproszenia do konsultacji publicznej.

*Konsultacje w Sejmie<sup>38</sup>*

W Sejmie dopiero w 2024 r. wprowadzono wymóg prowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw. Wraz z tą reformą udostępniono narzędzie informatyczne, które służy do zgłaszania uwag w procesie legislacyjnym. W tym przypadku zgłaszającym jest zawsze osoba fizyczna (która może zgłaszać uwagi w imieniu osoby prawnej) i wymaga się jej

<sup>36</sup> <https://legislacja.gov.pl/>

<sup>37</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wyz-uzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legisl>

<sup>38</sup> [https://www.sejm.gov.pl/Sesim10.nsl/agent.asp?symbol=KONSULTACJE\\_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=](https://www.sejm.gov.pl/Sesim10.nsl/agent.asp?symbol=KONSULTACJE_PROJEKTY&NrKadencji=10&Wsk=)

uwierzytelnienia przez ePUAP lub profil zaufany. Zgłaszane uwagi muszą być sformułowane w języku polskim. Po zakończeniu konsultacji publikowane są raporty zawierające dane statystyczne odnośnie do konkretnego projektu. W ogólności dane te pokazują charakterystykę osób zgłaszających uwagi (płeć, wiek, w czym mieniu zgłaszane są uwagi), a także jakie „poparcie” ma dany projekt, czy też czy biorący udział w konsultacjach zgadzają się ze sporządzoną oceną skutków projektu. Nie są natomiast przygotowywane odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

## 6.3. Szablony i wzory dokumentów legislacyjnych

Część z dokumentów legislacyjnych musi być wnoszona na określonych formularzach. Zamieszczamy w tym miejscu listę takich dokumentów wraz z aktualnymi na dzień przygotowywania publikacji linkami do nich:

- Ocena skutków regulacji (OSR) i ocena skutków regulacji ex post (do rządowych projektów aktów normatywnych): <https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym>
- Deklarowane skutki regulacji (projekty ustaw składane w Sejmie): [https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024051\\_zal.pdf](https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024051_zal.pdf)

Ponadto w celu zapewnienia jednolitości projektów aktów normatywnych na poziomie rządowego procesu legislacyjnego wprowadzono w 2013 r. obowiązek stosowania szablonu dla projektów aktów normatywnych. Następnie szablon ten był wykorzystywany w parlamencie (2014 r.). Szablon zawiera zestaw stylów wykorzystywanych do formatowania projektów aktów prawnych oraz makroinstrukcji służących automatyzacji stosowania stylów, weryfikacji niektórych nieprawidłowości, jakie mogą powstać w strukturze dokumentu. Szablon jest możliwy do pobrania ze strony internetowej Rządowej Centrum Legislacji: <https://rci.gov.pl/legislacja/szablon-projektu-aktu-normatywnego/>.



## Bibliografia

1. Czuryk M., *Przepisy porządkowe wydawane przez organy stanowiące samorządu lokalnego*, Teza Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XIII, 2020, nr 1, s. 67–76, <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.1-6>.
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX 2016.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX 2023.
4. Pańsiak K., *Stanowienie aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym*, [https://przelegislacyjny.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/PL\\_4\\_2023\\_04.pdf](https://przelegislacyjny.gov.pl/wp-content/uploads/2023/11/PL_4_2023_04.pdf).
5. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
6. *Raport Pracodawców RP „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce”. Edycja V, kwiecień 2021 r. – maj 2022 r.*
7. *Raport roczny z działalności Pracodawców RP 2022*
8. Spurek S., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Komentarz do art. 2, Lex 2015.
9. Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016.
10. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <https://rci.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>
11. Zając W., *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, [w:] *Dobre praktyki legislacyjne*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2020.
12. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.