

Sejmowe e-konsultacje społeczne w perspektywie rocznych doświadczeń. Krok w kierunku partycypacyjnego stanowienia prawa w Polsce?

1. *Wprowadzenie.* W październiku 2024 r. weszła w życie nowelizacja z 26.07.2024 r. przepisów regulaminu Sejmu¹ oraz nowelizacja z 25.09.2024 r. przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa², które wprowadziły do polskiego procesu ustawodawczego instytucję sejmowych e-konsultacji społecznych. Stanowi ona nową formę partycypacji obywateli w procesie ustawodawczym, umożliwiając powszechne i elektroniczne zgłaszanie uwag do projektów ustaw, jeszcze przed rozpoczęciem zasadniczych prac legislacyjnych w Sejmie. Implementacja e-konsultacji społecznych do procesu ustawodawczego otworzyła nowy rozdział w dyskusji nad rolą i zakresem bezpośredniej partycypacji obywateli w stanowieniu prawa w Polsce. W literaturze wskazuje się, że odpowiednie wykorzystanie metod partycypacyjnych w zarządzaniu publicznym stanowi cechę dobrego państwa, gdyż

* Mgr Wojciech Firek, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych/ Jagiellonian University in Krakow, Doctoral School of Social Sciences, Krakow, Poland; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6381-3880>; udział w autorstwie tekstu/ contribution to the preparation of the article – 50%. Praca powstała w ramach realizacji projektu naukowego „Partycypacja obywatelska jako narzędzie wzmacniania demokracji” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr rejestracyjny: 2022/47/O/HS5/02440/This article was written as part of implementation of research project ‘Citizen participation as a tool for strengthening democracy’ funded by the National Science Centre, No. 2022/47/O/HS5/02440.

** Dr Wioleta Wasil-Rusecka, Kancelaria Sejmu/ Chancellery of the Sejm, Warsaw, Poland; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6286-1055>; udział w autorstwie tekstu/ contribution to the preparation of the article – 50%.

¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26.07.2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 751).

² Ustawa z 25.09.2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. poz. 1535).

wzmocnia świadomość społeczną na temat procesu podejmowania decyzji publicznych, zwiększając tym samym ich legitymizację, przejrzystość i skuteczność³. Jednocześnie w demokratycznym państwie prawa partycypacja obywatelska ma charakter wartości konstytucyjnej⁴, która w przypadku procesu legislacyjnego powinna zapewniać przede wszystkim stały dialog obywatelski, umożliwiający pluralistyczną wymianę poglądów na temat stanowionego prawa.

Powyższe skłania do postawienia pytania badawczego, czy i w jakim zakresie formalne umocowanie sejmowych e-konsultacji społecznych może stanowić krok w kierunku stworzenia partycypacyjnego modelu stanowienia prawa w Polsce, rozumianego jako proces łączący prawodawczą działalność organów państwa z bezpośrednim uczestnictwem obywateli opartym na zasadach inkluzywności, transparentności i responsywności.

Podejmując się analizy wskazanego problemu, niniejszy artykuł ma na celu omówienie i ocenę sejmowych e-konsultacji społecznych z zastosowaniem trzech komplementarnych perspektyw badawczych. Po pierwsze, w perspektywie teoretycznej instytucja ta zostanie przedstawiona jako klasyczna forma uczestnictwa obywatelskiego, wpisująca się w model partycypacyjnego procesu legislacyjnego. Po drugie, w perspektywie prawnej przeanalizowany zostanie sposób jej instytucjonalizacji w prawie polskim. Po trzecie, w perspektywie empirycznej ukazane zostanie praktyczne funkcjonowanie e-konsultacji w pierwszym roku ich obowiązywania, z wykorzystaniem danych udostępnianych w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Struktura opracowania odpowiada zarysowanym powyżej perspektywom badawczym. W pierwszej części, na podstawie przeglądu literatury, zostanie scharakteryzowany partycypacyjny proces stanowienia prawa, w ramach którego konsultacje społeczne stanowią ugruntowaną metodę powszechnej partycypacji obywatelskiej. Druga część przedstawia podstawy prawne organizacji sejmowych e-konsultacji, obejmując analizę przepisów regulaminu Sejmu⁵, ustawy lobbingowej⁶ oraz uchwały nr 57 Prezydium Sejmu⁷ wraz z odniesieniem do orzecznictwa

³ Zob. A. Fung, *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*, „Public Administration Review” 2015/4, vol. 75, s. 513–522.

⁴ Zob. W. Firek, *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023/2, s. 53–73.

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2026 r. poz. 573) – dalej regulamin Sejmu.

⁶ Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 677 ze zm.) – dalej ustawa lobbingowa.

⁷ Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z 25.10.2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych, <https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024057.pdf> (dostęp: 23.06.2026 r.) – dalej uchwała Prezydium Sejmu nr 57.

i literatury, w tym opinii prawnych sporządzonych w toku prac nad nowelizacją regulaminu Sejmu. Z kolei trzecia część prezentuje dane statystyczne oraz analizę wybranych wyników e-konsultacji społecznych, ukazując praktyczne aspekty funkcjonowania tej instytucji w okresie od 31.10.2024 r. do 20.11.2025 r. W podsumowaniu zawarto wnioski stanowiące ocenę obowiązującej formuły konsultacji społecznych w świetle kryteriów właściwych dla partycypacyjnego modelu stanowienia prawa.

2. *Konsultacje społeczne jako element partycypacyjnego procesu legislacyjnego.* Partycypacyjny proces stanowienia prawa to szczególna postać procesu legislacyjnego, który realizuje założenia teorii partycypacji obywatelskiej, a więc zakłada możliwość bezpośredniego i dobrowolnego udziału jednostki lub grupy jednostek (podmiotów społeczeństwa obywatelskiego) w procesie stanowienia prawa, celem wywarcia określonego wpływu na podejmowane w jego trakcie decyzje polityczne, w trosce o dobro wspólne. Proces ten łączy klasyczne założenia demokracji przedstawicielskiej, tj. stanowienie prawa przez parlament lub inne uprawnione do tego organy państwa, reprezentujące wolę zbiorowego podmiotu suwerenności, z partycypacją podmiotów społecznych, które na co dzień nie uczestniczą w stanowieniu prawa.

Chcąc bliżej scharakteryzować partycypacyjny proces stanowienia prawa, można za Piotrem Uziębło wskazać kilka jego konstytutywnych cech⁸. Po pierwsze, co już zasygnalizowano, fundamentem tego procesu jest istnienie prawnych mechanizmów umożliwiających społeczeństwu dobrowolne uczestnictwo w różnych etapach postępowania prawotwórczego, w tym w ramach formułowania inicjatywy ustawodawczej, w trakcie prac legislacyjnych oraz na końcowym etapie uchwalania aktów normatywnych⁹. Drugą istotną cechą partycypacyjnego procesu legislacyjnego jest jego inkluzywność, powiązana z wykorzystaniem metod deliberacyjnych, umożliwiających prowadzenie pogłębionej debaty obywatelskiej, opartej na rzetelnych informacjach¹⁰. Po trzecie, partycypacyjna legislacja wymaga także zachowania pełnej transparentności działania organów prawodawczych, w tym informowania podmiotów społecznych o przebiegu postępowania legislacyjnego i możliwościach w nim udziału¹¹. Ostatnią cechą wskazywaną przez P. Uziębło jest odpowiedzialność prawodawcy za kształt ostatecznie przyjętych norm prawnych¹². Do powyższego katalogu warto także dodać cechę w postaci

⁸ Zob. P. Uziębło, *Cechy procesu prawodawczego w demokracji partycypacyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2024/1 (29), s. 41–57.

⁹ P. Uziębło, *Cechy procesu...*, s. 45–48.

¹⁰ P. Uziębło, *Cechy procesu...*, s. 48–49.

¹¹ P. Uziębło, *Cechy procesu...*, s. 49–50.

¹² P. Uziębło, *Cechy procesu...*, s. 50–51.

responsywności, która w partycypacyjnym modelu stanowienia prawa oznaczałaby konieczność odniesienia się organów prawodawczych do zgłoszonych przez podmioty społeczne uwag i stanowisk.

Jedną z klasycznych metod partycypacji obywatelskiej, umożliwiających w ujęciu modelowym realizację powyższych założeń teoretycznych, są konsultacje społeczne (nazywane również konsultacjami publicznymi). Stanowią one powszechnie stosowaną w praktyce formę udziału obywateli w procesach decyzyjnych, która wykorzystywana jest na każdym poziomie sprawowania władzy publicznej, w tym lokalnym, krajowym i międzynarodowym. W literaturze pojęcie to najczęściej jest definiowane jako proces zasięgania przez organ władzy publicznej niewiążącej opinii podmiotów pozostających poza strukturami administracji, które mogą zostać dotknięte skutkami proponowanych działań. Ich głównym celem jest poprawa procesu podejmowania decyzji przez zapewnienie, że decyzje te są oparte na solidnych dowodach oraz uwzględniają opinie i doświadczenia osób, których dotyczą¹³. Z perspektywy ustrojowej, jak wskazuje Grzegorz Kuca, konsultacje społeczne stanowią jedną z form demokracji semibezpośredniej, „umożliwiając partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych”¹⁴.

W aspekcie podmiotowym, konsultacje społeczne polegają na dwukierunkowej komunikacji organu państwa – wyposażonego w kompetencję do podjęcia decyzji w danej sprawie publicznej (decydenta) – z podmiotami społecznymi, które w sposób prawnie niewiążący chcą wpłynąć na treść tej decyzji (podmiotami konsultowanymi)¹⁵. Co do zasady podmiotem inicjującym i prowadzącym proces konsultacji jest organ władzy publicznej, który definiuje ich przedmiot, dostarcza niezbędnych informacji, formułuje pytania oraz zbiera odpowiedzi od ich uczestników¹⁶. Zbiorowym podmiotem konsultowanym jest natomiast nieokreślona imiennie grupa osób, która może być dotknięta skutkami podjętej decyzji lub działania. Uczestnictwo w konsultacjach społecznych ma powszechny, dobrowolny i bezpośredni charakter, gdyż polega na zapewnieniu każdej zainteresowanej osobie (pozostającej w sferze oddziaływania decydenta) możliwości samodzielnego wyrażenia swojej opinii w procedowanej sprawie. Tym samym z perspektywy organu konsultacje społeczne umożliwiają agregację opinii i poglądów społecznych na dany temat,

¹³ Zob. D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 23; J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 6–8.

¹⁴ G. Kuca, *Konsultacje społeczne* [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymańnek, Warszawa 2018, s. 417–418.

¹⁵ A. Olech, *Modele partycypacji społecznej w Polsce* [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Warszawa 2012, s. 25–52.

¹⁶ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris 2001, s. 23.

a z perspektywy społecznej pozwalają zainteresowanym podmiotom na zajęcie stanowiska w danej sprawie publicznej dla nich istotnej.

W aspekcie przedmiotowym konsultacje społeczne mogą dotyczyć różnorodnych spraw publicznych, rozstrzyganych w ramach prowadzonych przez organy państwa procesów decyzyjnych, zarówno w ramach stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, jak i przyjmowania innych polityk czy dokumentów rządowych (*soft law*). Stąd wskazuje się, że konsultacje społeczne mają charakter subsydiarny względem pierwotnego i podstawowego postępowania decyzyjnego, zmierzającego do wypracowania określonego rozstrzygnięcia publicznego¹⁷. Co istotne powinny być one prowadzone na relatywnie wczesnym etapie wypracowania decyzji, tak aby umożliwić organowi uwzględnienie lub odrzucenie zebranych uwag i przez to podjęcie rozstrzygnięcia publicznego po odniesieniu się do ich wyników.

W demokratycznym państwie prawa konsultacje społeczne powinny być organizowane wyłącznie na podstawie normy prawa powszechnie obowiązującego, która z jednej strony upoważnia organ władzy publicznej do ich przeprowadzenia oraz z drugiej strony gwarantuje jednostce prawo do wzięcia w nich udziału. Dla polskiego systemu prawnego instytucja ta nie jest nowa¹⁸. W aktualnym stanie prawnym jest ona uregulowana w sposób rozproszony – w wielu aktach normatywnych, odnoszących się do funkcjonowania organów władzy publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym¹⁹. Warto podkreślić, że regulacja prawna konsultacji społecznych nie powinna odnosić się wyłącznie do samej instytucji, ale także do sposobu ich przeprowadzenia. Sposób ten może uregulować także sam organ konsultujący, jednak powinien tego dokonać *a priori*. Powinien on najpierw dokładnie określić formę i sposób przeprowadzania konsultacji społecznych, a dopiero po przyjęciu takiego aktu może przystąpić do ich organizacji. Odmienna praktyka traktowana jest jako naruszenie prawa, co widoczne jest w orzecznictwie sądów administracyjnych w przypadku konsultacji samorządowych²⁰.

¹⁷ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 28 i 116; E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997/1–2, s. 107.

¹⁸ W polskim systemie prawnym regulacje dotyczące konsultacji pojawiły się już w okresie Rzeczypospolitej Ludowej w ustawie z 6.05.1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83). Przepisy te zostały uchylone w trakcie zmian ustrojowych, a instytucja konsultacji społecznych powróciła dopiero w 1996 r., kiedy to do ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662) dodano art. 5a, stanowiący podstawę przeprowadzania konsultacji przez organy gminy, w przypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla gminy.

¹⁹ Przykładowe wyliczenie aktów prawnych regulujących konsultacje społeczne – zob. J. Woźniczko, *Konsultacje...*, s. 9–11.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 18.11.2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173; wyrok WSA w Krakowie z 4.07.2022 r., III SA/Kr 513/22, LEX nr 3362804; wyrok WSA w Krakowie z 27.11.2025 r., III SA/Kr 914/25, LEX nr 3982050.

Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane przy zastosowaniu różnorodnych technik komunikacyjnych, w tym np. przez organizację otwartych spotkań, zbieranie pisemnych lub telefonicznych uwag czy wypełnianie ankiet. Jednocześnie współczesny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *information and communication technologies* – ICT) spowodował znaczący wzrost popularności elektronicznych konsultacji, określanych w literaturze pojęciem e-konsultacji społecznych²¹. Pozwalają one nie tylko dotrzeć do znacznie większej liczby osób niż w przypadku konsultacji tradycyjnych, ale także prowadzić interaktywny dialog z podmiotami społecznymi. W tym znaczeniu e-konsultacje społeczne są związane z takimi koncepcjami, jak e-partycypacja odnosząca się do udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych za pośrednictwem różnorodnych platform cyfrowych²² oraz e-administracja dotycząca cyfrowego udostępniania obywatelom informacji i usług publicznych.

3. *Podstawy prawne sejmowych e-konsultacji społecznych.* Podstawy prawne do organizacji sejmowych e-konsultacji społecznych tworzą art. 34a i 34b regulaminu Sejmu, a także korespondujące z nimi art. 9a–9d ustawy lobbingowej, które zostały zamieszczone w nowo utworzonym rozdziale 2a tej ustawy, pt. „Wysłuchanie publiczne oraz konsultacje społeczne”.

Choć samo pojęcie konsultacji występowało w regulaminie Sejmu także w brzmieniu sprzed nowelizacji (w poprzednim brzmieniu art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu), to odnosiło się ono przede wszystkim do zasięgania opinii wybranych podmiotów, którym odrębna ustawa przyznawała prawo udziału w konsultacjach. W poprzednim stanie prawnym wnioskodawca projektu ustawy był bowiem zobowiązany do przedstawienia w uzasadnieniu projektu wyników przeprowadzanych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach. Alternatywnie w przypadku poselskiego projektu ustawy Marszałek Sejmu mógł także skierować projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Proces ten nie stanowił konsultacji społecznych w powyżej zarysowanym rozumieniu, ponieważ był adresowany do wybranych podmiotów (np. samorządów zawodowych), przez co nie

²¹ Zob. A. Whyte, A. Macintosh, *Analysis and Evaluation of E-Consultations*, „e-Service Journal” 2002/1, vol. 2, s. 9–34; J.L. Jensen, *Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians*, „Information Polity” 2003/1–2, vol. 8, s. 29–47; OECD, *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies 2003; J. Tomkova, *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, „European Journal of ePractice” 2009/7, s. 1–10.

²² Zob. C. Sanford, J. Rose, *Characterizing eParticipation*, „International Journal of Information Management” 2007/27, s. 406–421; D. Le Blanc, *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*, UN Secretariat 2020, DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163.

miął charakteru otwartego i powszechnego. Dlatego, słusznie w ramach omawianej nowelizacji, w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych użyte w art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu pojęcie „przeprowadzonych konsultacji” zastąpiono terminem „zasięgniętych opinii”.

Zasadniczym celem wprowadzenia sejmowych e-konsultacji społecznych, jak podano w uzasadnieniu uchwały Sejmu, było „zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw”²³. Jednocześnie bezpośrednią determinantą nowelizacji była potrzeba realizacji tzw. kamieni milowych, czyli warunków określonych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej KPO), stanowiących generalne przesłanki do wypłaty Polsce środków finansowych z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF)²⁴, służących ograniczeniu skutków kryzysu społeczno-gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. W omawianym zakresie, jeden z kamieni milowych (nr F4G, F2.1) dotyczący usprawnienia procesu stanowienia prawa, zakładał m.in. wprowadzenie obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych wobec projektów ustaw zgłaszanych przez posłów, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków²⁵. Choć w pierwotnym brzmieniu KPO termin realizacji powyższej reformy określono na 30.09.2022 r., to ostatecznie zmiana regulaminu Sejmu wprowadzająca sejmowe e-konsultacje społeczne weszła w życie dopiero z końcem października 2024 r.²⁶ Mimo tego zgodnie ze wstępną oceną Komisji Europejskiej nowelizacja regulaminu Sejmu pozwoliła zrealizować założenia KPO w sposób zadowalający²⁷.

Sejmowe e-konsultacje społeczne odbywają się na samym początku procesu legislacyjnego, po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu i jego kontroli formalnej, a przed jego skierowaniem do pierwszego czyta-

²³ Uzasadnienie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (X kadencja, druk sejm nr 389), s. 1.

²⁴ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57, s. 17 ze zm.).

²⁵ Zob. Wniosek – Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski COM/2022/268 *final*, EUR-Lex 52022PC0268 oraz Wniosek – Decyzja Wykonawcza Rady zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z 17.06.2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski COM/2025/284 *final*, EUR-Lex 52025PC0284.

²⁶ Szerzej na temat prac nad nowelizacją regulaminu Sejmu – zob. P. Chybalski, Z. Cieślík, M. Laskowska, *Implementacja tzw. kamienia milowego w noweli do Regulaminu Sejmu RP z dnia 26 lipca 2024 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 55–58.

²⁷ Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by Poland on 13 September 2024, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission, z 12.11.2024 r., s. 106–108.

nia. Ponadto, zgodnie z art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu mogą być one także przeprowadzone w sytuacji wniesienia przez wnioskodawcę autopoprawki, o której mowa w art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu. W takiej sytuacji konsultacje mogą odbyć się dwukrotnie – po raz pierwszy po złożeniu projektu ustawy w Sejmie i po raz drugi po wniesieniu autopoprawki – albo wyłącznie po wniesieniu autopoprawki (art. 34b pkt 2 w zw. z art. 34a regulaminu Sejmu).

Organem uprawnionym do zarządzania i prowadzenia sejmowych e-konsultacji społecznych (organem konsultującym) jest Marszałek Sejmu, który przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo projektu wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji zarządza jego udostępnienie w Systemie Informacyjnym Sejmu (dalej SIS) w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 34a ust. 1 regulaminu Sejmu). Z kolei w przypadku projektu ustawy wniesionego przez Senat albo Prezydenta RP, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania może zarządzić jego udostępnienie w SIS w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu). Charakter e-konsultacji społecznych jest więc zależny od podmiotu będącego wnioskodawcą konsultowanego projektu ustawy. W przypadku poselskiego projektu ustawy, tj. wniesionego przez komisję sejmową lub grupę co najmniej 15 posłów albo projektu wniesionego w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, tj. przez grupę co najmniej 100 tys. obywateli, przeprowadzenie e-konsultacji społecznych ma charakter obligatoryjny – ich zarządzenie jest regulaminowym obowiązkiem Marszałka Sejmu. Z kolei w przypadku projektu ustawy wniesionego z inicjatywy Senatu lub Prezydenta RP konsultacje mają charakter fakultatywny, a ich przeprowadzenie jest uznaniową decyzją Marszałka Sejmu. Konsultacji nie przeprowadza się natomiast w przypadku projektów ustaw wniesionych przez Radę Ministrów.

Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z początkowym brzmieniem projektu omawianej nowelizacji regulaminu Sejmu, e-konsultacje społeczne miały być co do zasady obowiązkowe dla wszystkich projektów ustaw, niezależnie od podmiotu realizującego inicjatywę ustawodawczą. Według pierwotnych założeń konsultacjom miały zatem podlegać także projekty rządowe i senackie, mimo że są one odrębnie konsultowane na etapie poprzedzającym wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Projektodawcy nowelizacji zasadność takiego rozwiązania uzasadniali faktem, zgodnie z którym wyniki rządowych lub senackich konsultacji mogą odnosić się do projektu ustawy o innej treści niż jego ostateczna wersja wniesiona do Sejmu²⁸. Podobne stanowisko zajęły także opiniujące pro-

²⁸ Zob. Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (X kadencja, druk sejm. nr 389).

jekt Anna Rakowska²⁹ oraz Joanna Juchniewicz³⁰. Przy czym J. Juchniewicz wskazała, że wyłączenie projektów rządowych z sejmowych e-konsultacji społecznych może skutkować faktycznym zawężeniem możliwości ich konsultacji w ogóle, a to z uwagi na fakt, że obowiązujące przepisy regulaminu pracy Rady Ministrów³¹ umożliwiają swobodne zakreślanie terminu przesłania stanowiska oraz pozwalają w sposób dowolny określać podmioty włączone do rządowych konsultacji publicznych³². Przeciwne stanowisko zajął Sławomir Patyra, który wskazał w swojej opinii, że „formuła objęcia obowiązkowymi konsultacjami społecznymi projektów rządowych po wykonaniu przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej nie ma umocowania w zasadzie racjonalnego prawodawcy, a stosowana w praktyce mogłaby skutkować znaczącym przedłużaniem procesu legislacyjnego, niekorzystnym, jeśli chodzi o efektywność procesu decyzyjnego”³³. Ostatecznie w toku prac parlamentarnych przeważył pogląd drugi, zgodnie z którym objęcie rządowych projektów ustaw obowiązkiem konsultowania ich na etapie sejmowym prowadziłoby do niezasadnego powielania rządowych konsultacji publicznych, już przeprowadzanych na etapie przygotowania inicjatywy ustawodawczej³⁴. Niezależnie od oceny tak przyjętego rozwiązania, warto zasygnalizować niekonsekwencję prawodawcy, który skupiając się na wyłączeniu z sejmowych konsultacji projektów wniesionych przez rząd, zapomniał o projektach senackich. Te z kolei *de lege lata* są konsultowane w ramach przygotowania inicjatywy ustawodawczej przez Senat (art. 79a ust. 2 regulaminu Senatu³⁵) oraz mogą być konsultowane ponownie przez Sejm po ich wniesieniu do łaski marszałkowskiej (art. 34a ust. 2 regulaminu Sejmu).

Przedmiotem sejmowych e-konsultacji społecznych jest projekt ustawy wniesiony do Sejmu, który spełnia wymogi formalne opisane

²⁹ A. Rakowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 164–165.

³⁰ J. Juchniewicz, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 135.

³¹ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2026 r. poz. 404 ze zm.).

³² Zob. § 36 w zw. z § 40 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

³³ S. Patyra, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 156.

³⁴ Zob. Zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (nr 30) z 25 lipca 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=RSP-30> (dostęp: 23.06.2026 r.).

³⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2025 r. poz. 1251) – dalej regulamin Senatu.

w art. 34 regulaminu Sejmu i któremu Marszałek Sejmu może nadać dalszy bieg. Ponadto, jak już wskazano, przedmiotem konsultacji może być także projekt ustawy, do którego wnioskodawca złożył autopoprawkę (art. 34b pkt 2 regulaminu Sejmu). Sejmowe e-konsultacje społeczne mogą być prowadzone w tzw. zwyczajnym trybie ustawodawczym, a także w specjalnych jego postaciach, dotyczących postępowania z: projektem ustawy o zmianie Konstytucji (art. 86a regulaminu Sejmu), projektami kodeksów (art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu) oraz projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej (art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu). *A contrario* konsultacjom w Sejmie nie mogą być poddawane inne akty tego organu niebędące projektami ustaw, w tym uchwały Sejmu.

Zbiorowy podmiot konsultowany, a więc katalog osób uprawnionych do udziału w sejmowych e-konsultacjach został określony w sposób otwarty i powszechny. Sam regulamin Sejmu w art. 34a ust. 3 posługuje się niewiele wnoszącym sformułowaniem „uczestnicy konsultacji społecznych”. Uszczegółowienie tego przepisu znajduje się w art. 9a ust. 3 ustawy lobbingowej, zgodnie z którym uwagi do projektu ustawy mogą być zgłoszone przez osobę fizyczną, działającą we własnym imieniu albo na rzecz osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna. Udział w e-konsultacjach nie jest anonimowy i wymaga od każdego uczestnika uwierzytelnienia swoich danych osobowych w sposób określony w art. 20a ust. 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁶, tj. przez profil zaufany, profil osobisty lub profil mObywatel. W praktyce uczestnikiem sejmowych e-konsultacji mogą być tylko podmioty uprawnione do posiadania powyższych profili, a więc osoby fizyczne, które ukończyły trzynaście lat i mają pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz nadany numer PESEL.

Sejmowe e-konsultacje społeczne są prowadzone w systemie teleinformatycznym, zwanym portalem konsultacyjnym stanowiącym część obecnego SIS (art. 34a ust. 3 regulaminu Sejmu). Po elektronicznym potwierdzeniu swojej tożsamości uczestnicy konsultacji mogą zgłaszać swoje uwagi w ramach udostępnionego formularza³⁷, który składa się z dwóch zasadniczych części. Część pierwsza umożliwia zgłoszenie uwag co do całości projektu ustawy i zawiera: trzy pytania o preferencje podmiotu konsultowanego („Czy według Pani/Pana przyjęcie tej ustawy jest potrzebne?”, „Czy akceptuje Pani/Pan rozwiązania zawarte w projekcie ustawy?”, „Czy zgadza się Pani/Pan ze stwierdzeniem, że regulacje zawarte w projekcie ustawy dotyczą Pani/Pana bezpośrednio?”), na które uczestnik udziela odpowiedzi w skali Likerta (od 1 do 5). Kolejno

³⁶ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.).

³⁷ Wzór formularza został określony w załączniku do uchwały nr 57 Prezydium Sejmu z 25.10.2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych.

formularz zawiera jedno otwarte pole tekstowe do udzielenia komentarza do całości projektu ustawy oraz siedem pytań zamkniętych z możliwymi odpowiedziami „Tak”, „Nie” lub „Brak odpowiedzi”, które dotyczą: możliwości wskazania alternatywy dla proponowanego projektu ustawy, zasadności przedstawionych w projekcie ustawy ocen skutków społecznych, gospodarczych, finansowych oraz prawnych proponowanych zmian, możliwości wskazania innych skutków proponowanych zmian niż te określone przez wnioskodawcę, a także możliwości wskazania wpływu projektu ustawy na inne podmioty (osoby, grupy, organizacje) niż te wskazane przez wnioskodawcę.

Druga część formularza umożliwia zgłoszenie uwag w postaci komentarzy do konkretnych jednostek redakcyjnych projektu ustawy. Uczestnicy mogą więc dodać swój komentarz do każdego artykułu projektowanej ustawy.

Zgodnie z art. 34a ust. 4 regulaminu Sejmu termin na zgłoszenie uwag wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy. Od powyższej zasady przewidziano jednak trzy wyjątki. Jak stanowi art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu, w uzasadnionych wypadkach, w szczególności, jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu może: (1) zarządzić odstępianie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, (2) wyznaczyć krótszy niż 30 dni ich termin albo nawet (3) zakończyć proces konsultacji przed upływem terminu. Informacja o wystąpieniu przesłanki uzasadnionych wypadków podlega publikacji w SIS (art. 34a ust. 5 *in fine* regulaminu Sejmu).

Powyższe rozwiązanie od początku budziło znaczące wątpliwości doktrynalne. Po pierwsze, jak słusznie wskazał Marek Chmaj, problematyczna jest redakcja samego przepisu, która „sugeruje, jakoby sam fakt wystąpienia z wnioskiem przez wnioskodawcę mógł stanowić «uzasadniony wypadek» pozwalający Marszałkowi Sejmu na odstępianie od procedury (...) chociaż wydaje się, że intencją projektodawcy było jedynie wskazanie przykładowego podmiotu, który może wystąpić z (uzasadnionym) wnioskiem”³⁸. Po drugie, nieostrość przesłanki wystąpienia uzasadnionych wypadków oraz dyskrejonálny charakter uprawnienia Marszałka Sejmu do odstępiania od przeprowadzenia e-konsultacji, skrócenia ich terminu albo ich przedwczesnego zakończenia, w praktyce może osłabić znaczenie tej instytucji partycypacji obywatelskiej i godzić w zaufanie społeczeństwa do organów państwa³⁹. Ocenic zatem

³⁸ M. Chmaj, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 127.

³⁹ J. Juchniewicz, *Opinia...*, s. 136; S. Patyra, *Opinia...*, s. 152; G. Kuca, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186), s. 144.

należy, że obecne brzmienie art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu uzależnia w istocie efektywność e-konsultacji społecznych od praktyki sejmowej i woli politycznej Marszałka Sejmu⁴⁰.

Po zakończeniu sejmowych e-konsultacji, w celu zapewnienia jawności procesu stanowienia prawa, wszystkie zgłoszone uwagi publikowane są w SIS wraz z danymi osób je zgłaszających – odpowiednio imieniem i nazwiskiem lub nazwą i siedzibą danego podmiotu (art. 9c ust. 1 ustawy lobbingowej). Wyjątkiem od tej zasady są uwagi, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne (art. 9c ust. 2 ustawy lobbingowej). Choć wyniki konsultacji społecznych nie są wiążące, to ich dorozumianym adresatem są wnioskodawca projektu ustawy oraz posłowie, którzy będą pracować nad projektem ustawy w Sejmie. Wyniki przeprowadzonych e-konsultacji pośrednio mogą być także pomocne dla Senatu i Prezydenta RP na dalszych etapach procesu legislacyjnego. O akceptacji lub odrzuceniu zgłoszonych uwag nie są natomiast informowani uczestnicy e-konsultacji.

4. *Analiza rocznych doświadczeń funkcjonowania sejmowych e-konsultacji.* W okresie od 31.10.2024 r. do 20.11.2025 r.⁴¹ w ramach sejmowych e-konsultacji społecznych do łaski marszałkowskiej wniesiono 170 projektów ustaw, z czego: 144 stanowiły projekty poselskie, 14 – prezydenckie, 10 – senackie i 2 – obywatelskie (wykres 1). W tym czasie zakończono 152 procesy konsultacyjne, gdzie największą część stanowiły projekty poselskie – 132, kolejno projekty: prezydenckie – 10, senackie – 8 oraz obywatelskie – 2. Pozostałe 18 projektów ustaw, wniesionych w badanym okresie, również objęto konsultacjami społecznymi, które na dzień 20.11.2025 r. miały status „trwające”.

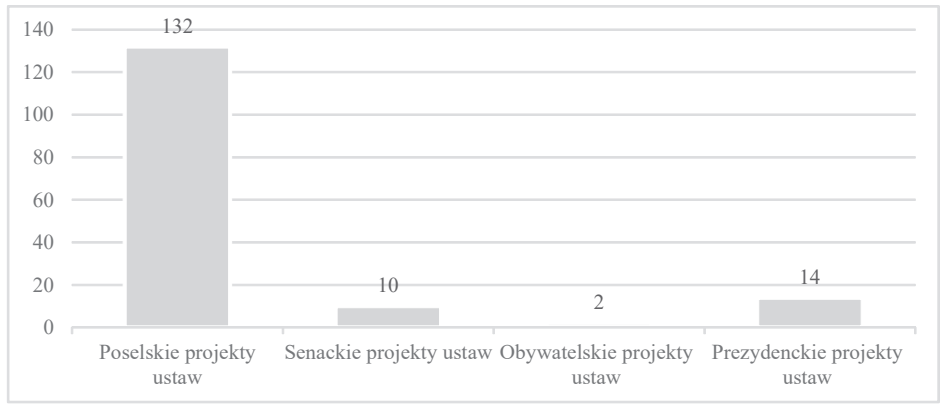
Przywołane dane pozwalają wnioskować, że w pierwszym roku obowiązywania konsultacji społecznych instytucja ta stanowiła stały element procesu legislacyjnego w przypadku projektów ustaw wniesionych przez posłów, Senat, Prezydenta RP oraz obywateli korzystających z uprawnień, o których mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji. Z zadowoleniem należy odnotować, że w trakcie rocznych doświadczeń funkcjonowania sejmowych e-konsultacji społecznych Marszałek Sejmu czynnie korzystał ze swoich uprawnień pozwalających na zarządzenie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw wniesionych przez Senat oraz Prezydenta RP. Wszystkie projekty ustaw

⁴⁰ W. Firek, *Nowe sejmowe e-konsultacje społeczne czy rewolucyjny kierunek zmian*, Prawo.pl, 6.11.2024 r.

⁴¹ Analiza rocznych doświadczeń funkcjonowania sejmowych e-konsultacji społecznych zakończona 20.11.2025 r. uwarunkowana jest tym, że w pierwsze konsultacje nie rozpoczęły się równocześnie z wejściem w życie tej instytucji. Wydłużenie okresu badawczego umożliwia obiektywną ocenę efektywności konsultacji w pełnym cyklu rocznym.

złożone przez tych wnioskodawców w badanym okresie zostały poddane konsultacjom.

Wykres 1. Sejmowe e-konsultacje społeczne zakończone do 20.11.2025 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIS.

W zakończonych do 20.10.2025 r. sejmowych e-konsultacjach społecznych wzięło udział nieco ponad 71 tys. podmiotów, które przesłały łącznie prawie 92 tys. ankiet (tabela 1). Najwięcej ankiet przesłały osoby fizyczne (ok. 91 tys.), kolejno – blisko pół tysiąca ankiet przedstawiły osoby prawne, a ok. 300 ankiet wniosły podmioty inne niż osoby prawne.

Najczęściej uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszali uwagi do jednego projektu ustawy. Około 18 tys. biorących udział w sejmowych e-konsultacjach przesłało dwie ankiety, co wskazuje, że te same osoby dwukrotnie brały udział w różnych procesach konsultacyjnych. Rekord liczby ankiet zgłoszonych przez jeden podmiot w jednym procesie konsultacyjnym wyniósł 108⁴².

Tabela 1. Liczba ankiet przesłanych w ramach sejmowych e-konsultacji społecznych (dane na dzień 20.11.2025 r.)

OSOBY REPREZENTUJĄCE	KOBIETY	MĘŻCZYŹNI	OGÓŁEM
Siebie	32 055	59 006	91 061
Podmiot inny niż osoba prawna	142	125	267
Osobę prawną	151	274	425
Suma	32 348	59 405	91 753

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ośrodka Informatyki Kancelarii Sejmu.

⁴² Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ośrodek Informatyki Kancelarii Sejmu.

Dokonując charakterystyki profilu uczestnika sejmowych e-konsultacji społecznych, należy wskazać, że w badanym okresie, w procesie konsultacyjnym częściej uczestniczyli mężczyźni (ok. 45 tys.) niż kobiety (ok. 26 tys.). Najliczniejszą grupę stanowili mężczyźni w wieku 30–38 lat – 16 716. Na drugim miejscu uplasowali się mężczyźni w przedziale wiekowym 40–49 lat – 12 149. Na ostatnim miejscu znalazły się kobiety w wieku 30–39 lat – 9901. Najrzadziej w konsultacjach społecznych uczestniczyły osoby poniżej 18. roku życia – 3 kobiety i 70 mężczyzn (tabela 2).

Tabela 2. Uczestnicy sejmowych e-konsultacji społecznych (dane na dzień 20.11.2025 r.)

GRUPY WIEKOWE	KOBIETY	MĘŻCZYŹNI	OGÓŁEM
poniżej 18 lat	3	70	73
18-29 lat	5 043	8 093	13 136
30-39 lat	9 901	16 716	26 617
40-49 lat	6 851	12 149	19 000
50-59 lat	2 852	5 283	8 135
60 lat i więcej	1 527	2 619	4 146
Suma	26 177	44 930	71 107

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ośrodka Informatyki Kancelarii Sejmu.

Szacuje się, że odsetek uczestników sejmowych e-konsultacji społecznych w pierwszym roku ich obowiązywania wyniósł ok. 0,19% ogólnej liczby ludności Polski w 2025 r. (37 332 tys.)⁴³. Z jednej strony, powyższe dane wskazują, że w relacji do ogólnej liczby ludności Polski odsetek biorących udział w konsultacjach społecznych pozostaje znikomy, co podkreśla potrzebę popularyzacji tej formy partycypacji w procesie ustawodawczym. Z drugiej strony, uwzględniając liczbę przeprowadzonych procesów konsultacyjnych, w relacji do innych zinstytucjonalizowanych form udziału w procesie legislacyjnym konsultacje społeczne należy uznać za najpopularniejszą instytucję partycypacji obywatelskiej. W badanym okresie do Sejmu złożono 444 petycje, odbyły się cztery wysłuchania publiczne oraz w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wniesiono dwa projekty ustaw⁴⁴. Warto zauważyć przy tym, że sejmowe e-konsultacje społeczne stanowią najmniej wymagającą, a dzięki temu najbardziej dostępną dla obywateli formę uczestnictwa w procesie legislacyjnym.

⁴³ Zob. <https://ssgk.stat.gov.pl/Ludnosc.html> (dostęp: 23.03.2026 r.).

⁴⁴ Źródło: SIS.

Tabela 3. Liczba wniesionych ankiet w stosunku do liczby konsultowanych projektów ustaw (dane na dzień 20.11.2025 r.)

LICZBA ANKIET	LICZBA KONSULTOWANYCH PROJEKTÓW USTAW
ponad 1000	19
więcej niż 100 i mniej niż 1000	44
mniej niż 100	72
mniej niż 10	15
Ogółem: blisko 92 tys. ankiet, niemal 500 tys. uwag	Ogółem: 150 projektów ustaw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIS.

Na podstawie przywołanych danych, obrazujących proporcje zachodzące między liczbą wniesionych ankiet a liczbą konsultowanych projektów ustaw, należy wskazać, że na jeden projekt ustawy przypadało zazwyczaj nie więcej niż 100 ankiet. W pozostałych przypadkach liczba wniesionych ankiet przekraczała 100, lecz nie przekraczała 1000 (w przypadku 44 projektów ustaw), natomiast w 19 procesach konsultacyjnych odnotowano ponad 1000 ankiet (tabela 3). Wśród najliczniej konsultowanych projektów ustaw dominowały projekty dotyczące ważnych problemów społecznych, takich jak np.: dostęp do broni, przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu, legalizacja związków partnerskich. W badanym przedziale czasowym najczęściej konsultowany był poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji⁴⁵ – 20 898 ankiet. Z kolei w ramach konsultacji społecznych senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁴⁶ – nie odnotowano żadnej ankiety.

Tabela 4. Czas trwania sejmowych e-konsultacji społecznych zakończonych do 20.11.2025 r.

CZAS TRWANIA	LICZBA PROJEKTÓW USTAW
30 dni	143
wyznaczenie krótszego terminu	4
zakończenie przed wyznaczonym terminem	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIS.

⁴⁵ X kadencja, druk sejm. nr 1931.

⁴⁶ X kadencja, druk sejm. nr 995.

W zakresie wyjątkowych uprawnień Marszałka Sejmu dotyczących możliwości odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenia terminu krótszego niż 30 dni na ich przeprowadzenie albo zakończenia konsultacji przed upływem tego terminu, na podstawie danych przedstawionych w tabeli 4 należy stwierdzić, że w badanym okresie nie dochodziło do nadużywania tych uprawnień. Marszałek Sejmu ani razu nie odstąpił od przeprowadzenia konsultacji społecznych, w czterech przypadkach wyznaczył krótszy termin ich przeprowadzenia i trzykrotnie zakończył konsultacje społeczne przed upływem wyznaczonego terminu. Co istotne, możliwość odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji społecznych, skrócenia terminu ich przeprowadzenia lub ich przedwczesnego zakończenia jest uwarunkowana wystąpieniem uzasadnionych wypadków, w szczególności złożeniem odpowiedniego wniosku przez wnioskodawcę projektu ustawy. W doktrynie przyjmuje się, że „[w]yznaczenie krótszego terminu jest działaniem prospektywnym, podejmowanym z chwilą zarządzenia konsultacji, z uwagi na znane na wstępie i relewantne okoliczności”⁴⁷.

W przypadkach wskazanych w tabeli 4 skrócenie terminu było podyktowane następującymi przesłankami: (1) uprzednim poddaniem konsultacjom społecznym dwóch projektów ustaw, dotyczących tej samej tematyki, zawierających częściowo tożsame regulacje, które przewidziano w przedłożonym projekcie (14 dni)⁴⁸; (2) potrzebą przeciwdziałania nadużywaniu prawa przez parlamentarzystów, wobec których wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania (8 dni)⁴⁹; (3) zbliżającym się terminem zarządzenia wyborów, do których projektowane rozwiązania miały znaleźć zastosowanie (12 dni)⁵⁰; (4) bliską datą planowanego święta i podeszłym wiekiem adresatów projektowanych norm prawnych – weteranów (15 dni)⁵¹.

W pierwszym i czwartym przypadku skrócenie terminu na przeprowadzenie konsultacji społecznych nastąpiło na wniosek wnioskodawców projektów ustaw. W pozostałych dwóch przypadkach brak jest informacji wskazujących na złożenie analogicznych wniosków.

⁴⁷ P. Chybalski, Z. Cieślík, M. Laskowska, *Implementacja...*, s. 64.

⁴⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, X kadencja, druk sejm. nr 1131.

⁴⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, X kadencja, druk sejm. nr 926.

⁵⁰ Poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi w 2025 r., X kadencja, druk sejm. nr 923.

⁵¹ Poselski projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Armii Krajowej, X kadencja, druk sejm. nr 925.

Z kolei w zakresie przypadków zakończenia konsultacji społecznych przed upływem wyznaczonego terminu były one uzasadnione: (1) dążeniem do jak najszybszego wejścia w życie projektowanej regulacji (tj. przed 1.01.2026 r.), mającej zapobiec niekorzystnej dla branży transportowej i samochodowej sytuacji polegającej m.in. na ograniczeniu działalności tego sektora oraz brakiem możliwości kontroli zagranicznych przewoźników⁵²; (2) istotnym znaczeniem przedłożonego projektu ustawy dla środowiska nauczycieli oczekujących pilnych zmian⁵³; (3) wycofaniem projektu ustawy przez wnioskodawców⁵⁴.

W każdym z powyższych przypadków przedwczesne zakończenie procesu konsultacji społecznych nastąpiło na wniosek wnioskodawców przedłożonych projektów ustaw. Mając na uwadze stanowisko doktryny, zgodnie z którym „przedterminowe zakończenie konsultacji powinno być stosowane wyłącznie w przypadku wystąpienia w toku ich trwania nowych czynników (np. (...) wycofanie projektu przez wnioskodawców), których natura przemawia za anulowaniem rezultatów i samego procesu konsultacji, a nie jego wcześniejszym sfinalizowaniem i wykorzystaniem wyników”⁵⁵, należy zauważyć, że w dwóch pierwszych przypadkach zasadność takiego działania może budzić wątpliwości. W obu sytuacjach wskazywane przez wnioskodawców powody były bowiem związane z dążeniem do przyspieszenia procesu legislacyjnego.

5. *Wnioski.* Rozstrzygnięcie problemu badawczego sformułowanego w tytule niniejszego opracowania wymaga – w oparciu o roczne doświadczenia funkcjonowania e-konsultacji – dokonania oceny, czy obowiązująca formuła konsultacji społecznych odpowiada kryteriom właściwym dla partycypacyjnego modelu stanowienia prawa.

Podstawowym wyznacznikiem tego modelu jest funkcjonowanie instytucji partycypacji obywatelskiej. Ich obecność w procedurze legislacyjnej przejawia się w ustanowieniu sformalizowanych mechanizmów umożliwiających obywatelom udział w poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego. W tym kontekście umocowanie instytucji partycypacyjnych w systemie źródeł prawa stanowi nie tylko formalne potwierdzenie ich istnienia, lecz jest także wyrazem normatywnego uznania udziału obywateli za immanentny element konstrukcyjny procesu stanowienia prawa. W przypadku sejmowych e-konsultacji społecznych podstawy prawne tej instytucji mają charakter wieloźródłowy. Jak

⁵² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, X kadencja, druk sejm. nr 1985.

⁵³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, X kadencja, druk sejm. nr 1945.

⁵⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, X kadencja, druk sejm. nr 1041.

⁵⁵ P. Chybalski, Z. Cieślak, M. Laskowska, *Implementacja...*, s. 64.

wskazano, sposób przeprowadzania konsultacji społecznych został uregulowany w trzech aktach o różnym stopniu szczegółowości, mianowicie: ustawie lobbingowej (art. 9a–9d), regulaminie Sejmu (art. 34a–34b) oraz uchwale Prezydium Sejmu nr 57. Unormowanie konsultacji społecznych w trzech różnych rodzajowo aktach prawnych daje poczucie kompleksowego potraktowania tej instytucji, wpływając na ustandaryzowanie procedury konsultacyjnej.

Na szczególną aprobatę zasługuje wprowadzenie ustawowej podstawy e-konsultacji społecznych, które podniosło status tej instytucji w systemie prawa oraz doprowadziło do ukształtowania ustawowego prawa do udziału w konsultacjach społecznych projektów ustaw. Z pewną rezerwą jednak należy odnieść się do uregulowania instytucji konsultacji społecznych w ustawie lobbingowej. Ulokowanie sejmowych e-konsultacji społecznych w jednym akcie prawnym poświęconym jednocześnie zawodowej działalności lobbingowej zwiększa ryzyko „pomieszania” czy – jak określił podobny zabieg w przypadku wysłuchania publicznego Piotr Radziejewicz – „zredefiniowania pojęć, które jest obecnie tylko dotychczasowym ustaleniem teoretycznym, ale również intuicji językowej”⁵⁶.

W doktrynie lobbing – będący przedmiotem ustawy lobbingowej – jest postrzegany jako sposób wywierania wpływu na decyzje przez różne grupy interesów, określane także grupami nacisku⁵⁷. Istota konsultacji społecznych jest odmienna. Po pierwsze, w ramach konsultacji społecznych uwagi do projektu mogą składać wszyscy zainteresowani, niezależnie od tego, czy robią to indywidualnie czy grupowo. Po drugie, lobbing wiąże się ze swego rodzaju naciskiem, natomiast konsultacje społeczne pozbawione są tego elementu, ich celem jest poznanie opinii społecznej, która ma stanowić merytoryczne wsparcie w procesie stanowienia ustaw. Stosując uogólnienie, można stwierdzić, że lobbing oraz konsultacje społeczne to dwie rodzajowo różne instytucje wpływu.

Pomimo wątpliwości, jakie budzi umieszczenie konsultacji społecznych w ustawie lobbingowej, decyzja ustawodawcy znajduje uzasadnienie – nie tylko ze względu na szeroki zakres definicji działalności lobbingowej przyjęty w ustawie, ale przede wszystkim w kontekście braku w polskim systemie prawnym aktów normatywnych dedykowanych

⁵⁶ P. Radziejewicz [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 396. Cytowane uwagi odnoszą się do wysłuchania publicznego, niemniej pozostają aktualne także w odniesieniu do konsultacji społecznych.

⁵⁷ Zob. M.M. Wiszowaty, *Lobbing* [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymańnek, Warszawa 2018, s. 469. P. Kuczma zwracał uwagę, że „obecnie nie ma sensu wprowadzać rozróżnienia pomiędzy grupami nacisku a grupami interesu. (...) Grupy interesu mogą bowiem dla realizacji założonego celu stosować nacisk. Trudno sobie także wyobrazić, aby grupy nacisku stosujące tę formę aktywności (nacisk) nie działały dla promocji pewnego pomysłu czy ideologii (celu)” – zob. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 21.

udziałowi obywateli w tworzeniu prawa. Uwaga ta aktualizuje postulat ustanowienia odrębnej ustawy poświęconej dialogowi społecznemu bądź tworzeniu prawa⁵⁸.

Odrębne wątpliwości dotyczące podstaw prawnych sejmowych e-konsultacji społecznych wiążą się z uchwałą Prezydium Sejmu nr 57, wydaną na podstawie art. 34a ust. 7 regulaminu Sejmu, który powierza Prezydium określenie szczegółowego sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Mimo takiego upoważnienia uchwała ta stosunkowo wąsko reguluje omawianą materię. W regulacji tej nie przewidziano m.in. przepisów określających sposób prezentowania treści autopoprawki w formularzu konsultacyjnym⁵⁹.

Dostrzegalna jest również niespójność zachodząca między ustawową definicją konsultacji społecznych, zgodnie z którą polegają one na zgłaszaniu uwag do projektu ustawy, a treścią § 4 pkt 5 uchwały nr 57, przewidującą udostępnianie „uwag i komentarzy”. Uchwała nie określa przy tym znaczenia pojęcia „komentarze” w kontekście konsultacji. Przyjęte rozwiązanie jest źródłem wątpliwości interpretacyjnych, osłabiających przejrzystość regulacji dotyczących sejmowych e-konsultacji społecznych.

Co więcej, warto zauważyć, że już na etapie projektowania art. 34a ust. 7 regulaminu Sejmu przewidziane w nim rozwiązanie spotkało się z krytyką. Sławomir Patyra zwrócił uwagę, że „skoro procedura konsultacji społecznych stanowić ma immanentny i obligatoryjny element sejmowej procedury ustawodawczej, jej regulacja powinna znaleźć miejsce w postanowieniach regulaminu, a nie przyjmować bliżej nieokreślonej formy aktu wewnętrznego jednego z organów kierowniczych Sejmu”⁶⁰. Istotnie odmienna konstrukcja ułatwia modyfikowanie zasad konsultacji społecznych i stwarza ryzyko ich instrumentalizacji.

Abstrahując od uwag przywołanych pod adresem podstaw prawnych sejmowych e-konsultacji społecznych, pozytywnie należy ocenić obecność instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie ustawodawczym, stanowiącą kluczowy element partycypacyjnego modelu stanowienia ustaw. Kompleksowe uregulowanie sejmowych e-konsultacji społecznych doprowadziło do ujednolicenia procedury konsultacyjnej, co potencjalnie może oddziaływać na zmianę linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny naruszeń postępowania prawo-

⁵⁸ Szerzej S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 210 i n.

⁵⁹ Ze względu na istotę autopoprawki sugeruje się kompilację pierwotnego tekstu projektu ustawy i tekstu autopoprawki – zob. W. Wasil-Rusecka, *Opinia prawna w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych projektu ustawy w brzmieniu uwzględniającym autopoprawkę*, BEOS-WPP-2850/25, opinia niepubl.

⁶⁰ S. Patyra, *Opinia...*, s. 153.

dawczego. Dotychczas Trybunał prezentował powściągliwe stanowisko wobec kontroli realizacji obowiązków konsultacyjnych, wskazując na brak jednolitego modelu konsultacji. W orzecznictwie podkreślano, że: „[w] demokratycznym państwie prawnym nie można (...) wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie”⁶¹.

Kolejną cechą partycypacyjnego procesu stanowienia prawa jest inkluzywność, rozumiana jako szczególna forma otwartości procedury ustawodawczej, polegająca na zapewnieniu wszystkim zainteresowanym podmiotom realnego dostępu do mechanizmów legislacyjnych. Inkluzywny proces legislacyjny zakłada eliminowanie barier utrudniających udział w procedurze prawodawczej, jednocześnie zapewniając warunki sprzyjające bezpiecznemu i efektywnemu uczestnictwu, w szczególności przez ustanowienie stabilnych reguł partycypacji. W ocenie P. Uziębły – zgodnie z tym, co wskazano powyżej – inkluzywność związana jest także z deliberacją umożliwiającą prowadzenie debaty obywatelskiej, opartej na pogłębionej argumentacji⁶².

Sejmowe e-konsultacje społeczne pełnią w procesie legislacyjnym przede wszystkim funkcję informacyjną, nie są miejscem wymiany argumentacji czy wypracowywania konsensusu. W konsekwencji pozbawione są one charakteru deliberacyjnego. Należy jednak podkreślić, że jako narzędzie dostarczania informacji, konsultacje umożliwiają organom państwowym odpowiedzialnym za stanowienie prawa w Rzeczypospolitej Polskiej nawiązanie kontaktu ze społeczeństwem obywatelskim.

Abstrahując od deliberacyjnego charakteru konsultacji społecznych, należy wskazać, że dane przedstawione w części empirycznej co do zasady potwierdzają inkluzywność konsultacji społecznych. Instytucja ta w pierwszym roku swojego istnienia cieszyła się stosunkowo dużym zainteresowaniem, co ważne w różnych grupach wiekowych, zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. Wydaje się, że wspomniane zainteresowanie, świadczące o inkluzywności tego mechanizmu, wynika z dwóch powodów. Po pierwsze – konsultacje społeczne są powszechne i po drugie – udział w procesie konsultacji społecznych nie jest skomplikowany.

O powszechności konsultacji społecznych świadczy szeroki zakres podmiotowy tej instytucji. Jak wskazano, w rzeczywistości uczestnikami konsultacji mogą być wszystkie osoby fizyczne, które ukończyły 13 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych oraz został im nadany numer PESEL. W tym zakresie wątpliwości może budzić przyznanie prawa do samodzielnego udziału w sejmowych e-konsultacjach także

⁶¹ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

⁶² P. Uziębły, *Cechy procesu...*, s. 48.

osobom mającym ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Posiłkując się wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.05.2024 r., III OSK 811/22⁶³, należy wskazać, że w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej sąd zakwestionował możliwość jego samodzielnej realizacji przez osobę małoletnią o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, tj. bez udziału przedstawiciela ustawowego, nie kwestionując jednocześnie posiadania tego prawa przez osoby małoletnie. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „w sprawach dostępu do informacji publicznej ograniczenie osobistej realizacji uprawnień przez osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych wynika przede wszystkim z faktu, że korzystanie z dostępu do informacji publicznej wiąże się z powstaniem obowiązku po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, przy czym obowiązek ten musi zostać zrealizowany w dość krótkim czasie i niejednokrotnie jego realizacja wiąże się z koniecznością przeorganizowania czasowego pracy pracowników, czy też dużym nakładem pracy i czasu”. W konsekwencji – jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny – uzyskanie wiedzy o sprawach publicznych w ramach wniosku o informację publiczną nie sposób zakwalifikować do kategorii drobnych, bieżących spraw życia codziennego, które zgodnie z kodeksową regulacją mogą wykonywać osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych.

Co prawda zgłoszenie uwag do projektu ustawy w ramach procesu konsultacji społecznych nie uruchamia po stronie Sejmu obowiązku podobnego do udzielenia informacji publicznej, ale mając na uwadze znaczenie procesu legislacyjnego, którego jednym z etapów są konsultacje społeczne, warto zastanowić się nad kształtem samodzielnego uczestnictwa w konsultacjach danego projektu przez osoby małoletnie. W żadnej mierze nie można pozbawić małoletnich udziału w konsultacjach społecznych, ich głos jest niezwykle cenny i potrzebny. Nie można jednak zapominać, że uwagi zgłaszane przez osoby małoletnie, przy braku odpowiednich mechanizmów weryfikacyjnych (funkcję tę w pewnym stopniu mieliby pełnić przedstawiciele ustawowi) mogą zwiększać ryzyko instrumentalnego wykorzystania procesu konsultacji społecznych. Ryzyko to aktualizuje się w szczególności w przypadku organizowania zgłoszeń w sposób masowy lub inspirowany przez osoby trzecie, co w konsekwencji może prowadzić do zniekształcenia rzeczywistego obrazu opinii publicznej.

Trzecim wyznacznikiem partycypacyjnego procesu legislacyjnego jest transparentność, rozumiana jako zapewnienie przejrzystości działań podejmowanych przez organy prawodawcze na każdym etapie prac nad projektem ustawy. Transparentność zakłada czytelne reguły uczestnictwa w procesie ustawodawczym, w tym także publiczne uzasadnianie

⁶³ LEX nr 3757549.

decyzji o rezygnacji z zasięgania opinii społecznej. Obowiązujący model sejmowych e-konsultacji społecznych nie w pełni realizuje tę cechę.

Co do zasady, pozytywnie należy ocenić implementację portalu konsultacyjnego w ramach obecnie funkcjonującego SIS, umożliwiającą uczestnikom zapoznanie się z procedowanym projektem ustawy i jego uzasadnieniem oraz dodatkowymi materiałami jeszcze przed zgłoszeniem uwag do projektu. Z niepokojem należy jednak odnotować problemy techniczne związane z czytelnością samego SIS, które polegają na przypisywaniu zgłaszanych uwag do niewłaściwych projektów ustaw. Trudności te nie zostały ujęte w części poświęconej doświadczeniom z konsultacjami społecznymi, jednak w rzeczywistości występują, wpływając na jakość procesu konsultacyjnego i są odnotowywane w przestrzeni publicznej⁶⁴. Bez przesądzania o odpowiedzialności za ich występowanie należy podkreślić, że tego rodzaju błędy negatywnie oddziałują na postrzeganie wyników sejmowych e-konsultacji społecznych jako instytucji partycypacji obywatelskiej.

Tym bardziej na uwzględnienie zasługuje propozycja obserwatorów z Klubu Jagiellońskiego, którzy przeciwdziałając opisywanym problemom technicznym, zaproponowali modernizację systemu konsultacyjnego, „która pozwoliłaby na generowanie bezpośredniego linku do podstrony każdego jednego konsultowanego projektu”⁶⁵. Należy zgodzić się z przedstawianą argumentacją uzasadniającą tę propozycję, istotnie bowiem „[r]ozwiązanie takie nie tylko wyeliminowałoby błędy, ale także ułatwiłoby komunikację organizacjom pozarządowym czy innym potencjalnym «popularyzatorom» konsultacji społecznych (...) przekazującym, w jaki sposób należy wziąć udział w konsultacjach”⁶⁶. Obecnie funkcjonalność, o której traktują obserwatorzy Klubu Jagiellońskiego, znajduje zastosowanie w przypadku konsultowanych projektów ustaw, które można odnaleźć w SIS w zakładkach „Wniesione projekty ustaw”⁶⁷ oraz „Druki sejmowe”⁶⁸. Wybór sekcji „Konsultacje społeczne” w przywołanych zakładkach pozwoli wygenerować link (z sygnaturą RPW) do podstrony konsultowanego projektu ustawy. Podobnych możliwości brakuje tam, gdzie byłoby to najbardziej pożądane, a więc w zakładce „Konsultowane projekty ustaw”, dlatego postulat obserwatorów Klubu Jagiellońskiego – mimo że częściowo już zrealizowany – pozostaje aktualny.

⁶⁴ Zob. T. Ciechoński, *Konsultacje sejmowe z błędem – nie wiadomo na co głosują uczestnicy*, Prawo.pl, 15.09.2025 r.

⁶⁵ M. Wenclewska, P. Trudnowski, *Sejm: nowe otwarcie. Pierwszy rok systemu konsultacji społecznych*, Kraków 2025, s. 108.

⁶⁶ M. Wenclewska, P. Trudnowski, *Sejm...*, s. 109.

⁶⁷ Zob. np. https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTOWANY_PROJEKT&NrProjektu=RPW/9426/2026 (dostęp: 23.03.2026 r.).

⁶⁸ Zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTOWANY_PROJEKT&NrProjektu=RPW/40997/2025 (dostęp: 23.03.2026 r.).

Kolejnym problemem w zakresie zapewnienia transparentności procesu konsultacyjnego jest luka prawna dotycząca sposobu weryfikacji treści uwag zgłaszanych do konkretnego projektu ustawy. Przeciwdziałając m.in. zjawisku dezinformacji, w art. 9c ust. 2 ustawy lobbingowej przyjęto, że: „Nie udostępnia się uwag, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności treści naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne”. W zasadach uczestnictwa w konsultacjach społecznych opublikowanych na platformie konsultacyjnej zawarto swoistą interpretację przywołanego przepisu. Wskazano, że nie będą publikowane wpisy niemające charakteru merytorycznych uwag, takie jak treści reklamowe, przypadkowe lub pozbawione sensu ciągi znaków czy wypowiedzi sporządzone w języku obcym. Z rozczarowaniem należy zwrócić uwagę na to, że w żadnym akcie prawnym regulującym tryb prowadzenia konsultacji społecznych nie określono zasad weryfikacji treści uwag przeznaczonych do publikacji. Nie wskazano w szczególności, kto dokonuje takiej oceny ani czy podlega ona jakiegokolwiek formie kontroli. Taki stan rzeczy budzi wątpliwości, ponieważ brak precyzyjnych regulacji w tym zakresie może stwarzać przestrzeń do nadużyć, polegających na nadmiernej ingerencji w wynik procesu konsultacyjnego. Brak jednoznacznie określonych procedur w tym zakresie rodzi wątpliwości co do transparentności ich dalszego procedowania. W konsekwencji osłabia to zaufanie uczestników do mechanizmu konsultacji oraz podważa jego partycypacyjny charakter.

Kluczowe w kontekście zapewnienia transparentności przeprowadzania konsultacji społecznych są także regulaminowo określone zasady dotyczące: zarządzania udostępnienia projektu w SIS, odstępiania od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenia terminu krótszego niż 30 dni oraz zakończenia konsultacji przed upływem terminu wyznaczonego do jego przeprowadzenia. Wymienione czynności stanowią uznaniowe uprawnienie Marszałka Sejmu. Na etapie projektowania tych zasad, przeciwdziałając ewentualnym dyskrecjonalnym decyzjom Marszałka Sejmu, proponowano, aby w tym zakresie nie „pozostawiać Marszałkowi nieograniczonej swobody (...) podjęcie przez niego decyzji powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii jednego z pomocniczych organów – Prezydium Sejmu lub Konwentu Seniorów”⁶⁹. Rozwijając prezentowane stanowisko, nie można wykluczyć, że przekazanie części kompetencji Marszałka Sejmu w zakresie procedury konsultacyjnej Prezydium Sejmu jako organowi kolegialnemu zapewniłoby większe gwarancje rzetelności i transparentności konsultacji społecznych.

W kontekście przejrzystości reguł uczestnictwa w procesie e-konsultacji społecznych warto zwrócić uwagę na wątek związany z wyznaczeniem innego niż 30-dniowego terminu na przeprowadzenie konsulta-

⁶⁹ J. Juchniewicz, *Opinia...*, s. 135.

cji społecznych. W projekcie omawianej nowelizacji regulaminu Sejmu zakładano możliwość pozwalającą na wydłużenie terminu procesu konsultacyjnego. Ostatecznie z niej zrezygnowano, obawiając się ustanowienia nowej formy tzw. zamrażarki sejmowej. Brak możliwości wydłużenia terminu przeprowadzania konsultacji sejmowych, w sytuacjach wystąpienia problemów technicznych z portalem konsultacyjnym czy SIS, aktualizuje potrzebę nowelizacji art. 34a ust. 5 regulaminu Sejmu. Celowe wydaje się wprowadzenie zmiany umożliwiającej wydłużenie terminu przeprowadzania konsultacji społecznych wraz z wprowadzeniem zamkniętego katalogu przesłanek, w których Marszałek Sejmu byłby uprawniony do przedłużenia 30-dniowego terminu. Uprawnienie to powinno zostać zawężone wyłącznie do obiektywnie uzasadnionych sytuacji, jak np. awaria portalu konsultacyjnego⁷⁰.

Ostatnią analizowaną, a zarazem najbardziej pożądaną cechą partycypacyjnego procesu stanowienia ustaw jest responsywność, rozumiana jako rzeczywista zdolność prawodawcy do reagowania na uwagi opinii społecznej zgłaszane w toku procesu legislacyjnego. Istotą responsywności jest zapewnienie, że przedstawione stanowiska podlegają analizie, a ich treść może realnie wpływać na ostateczny kształt projektowanych regulacji. Obejmuje ona również obowiązek merytorycznego odniesienia się do zgłaszanych uwag oraz uzasadnienia decyzji o ich nieuwzględnieniu czy odrzuceniu. Jest to istotne, gdyż zapewnienie responsywności instytucjom partycypacji obywatelskiej w przeważającym stopniu przesądza o efektywności tych mechanizmów w procesie stanowienia prawa.

Analiza doświadczeń dotychczasowego funkcjonowania sejmowych e-konsultacji społecznych nie pozwala na postawienie jednoznacznie pozytywnej oceny, w szczególności dlatego, że uczestnicy sejmowych e-konsultacji społecznych nie są informowani o tym, w jaki sposób ich uwagi wpływają na kształt ostatecznych przepisów prawa. Jednocześnie należy odnotować pewne rozwiązania towarzyszące temu mechanizmowi, które można postrzegać jako krok w kierunku zapewniania responsywności konsultacji społecznych. Do rozwiązań tych należy zaliczyć w szczególności publikację wszystkich uwag zgłaszanych w ramach konsultacji sejmowych w SIS, a także sporządzanie przez pracowników Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy, w których uwzględnia się analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji (art. 34 ust. 9a regulaminu Sejmu)⁷¹.

⁷⁰ W. Wasil-Rusecka, *Opinia prawna w sprawie możliwości wydłużenia terminu konsultacji projektów ustaw w przypadku wystąpienia problemów technicznych platformy do konsultacji społecznych*, BEOS-WPP-2464/25, opinia niepubl.

⁷¹ W. Miller, D. Kupis, W. Wasil-Rusecka, K. Wojtyczek, G. Ciura, P. Tereszkievicz, M. Korolewska, *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy*

W odniesieniu do responsywności sejmowych e-konsultacji warto zwrócić uwagę na zainteresowanie posłów wynikami konsultacji podczas prac legislacyjnych. Na podstawie wybranych wypowiedzi publicznych można wskazać, że posłowie, odwołując się do wyników konsultacji społecznych, przede wszystkim uwypuklają skalę poparcia dla projektowanego rozwiązania bądź jego brak⁷². Parlamentarzyści koncentrują się głównie na poziomie zaangażowania obywateli w konsultacje społeczne dotyczące danego projektu, rzadziej natomiast przywołują konkretne uwagi zgłoszone w ich ramach⁷³. Zjawisko to sugeruje, że zainteresowanie wynikami konsultacji jest w dużej mierze determinowane skalą uczestnictwa obywateli w danym procesie konsultacyjnym.

Zwiększenie responsywności obowiązującego modelu konsultacji społecznych wymaga uzupełnienia go o raport przedstawiający uczestnikom konsultacji zmiany wprowadzone do projektu ustawy w następstwie zgłoszonych uwag. Rozwiązanie to mogłoby zostać ukształtowane na wzór raportu z konsultacji publicznych sporządzanego w rządowym procesie legislacyjnym⁷⁴. Na pełne poparcie zasługuje rozwiązanie pro-

o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1389), s. 11.; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/BAD2A13AA70292F1C1258CC100382428/%24File/1389-005.pdf> (dostęp: 23.06.2026 r.).

⁷² Zob. wypowiedź posłanki Barbary Dolniak: „W konsultacjach nad wspomnianym projektem nowelizacji Kodeksu pracy, bo o zakresie przedmiotowego projektu mówimy w związku z Kodeksem pracy, wzięło udział 195 osób. I, proszę państwa, 77% osób, które uczestniczyły w konsultacji, opowiedziało się pozytywnie, za rozwiązaniem, za tym pomysłem” – 27. posiedzenie Sejmu, wypowiedź z 24.01.2025 r., dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, X kadencja, druk sejm. nr 934, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=27&dzien=3&wyp=39&symbol=R WYSTAPIENIA_WYP&id=067 (dostęp: 24.06.2026 r.); wypowiedź posła Jarosława Krajewskiego: „warto zwrócić uwagę na to, że również wielu uczestników konsultacji społecznych wskazywało, że projekt ustawy ułatwia (...) dostęp do informacji publicznej i że niewątpliwie są to rozwiązania pozytywne dla obywateli” – 25. Posiedzenie Sejmu, wypowiedź z 18.12.2024 r. dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, X kadencja, druk sejm. nr 866, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=25&dzien=1&wyp=137> (dostęp: 24.06.2026 r.).

⁷³ Zob. wypowiedź posłanki Ewy Szymanowskiej: „ten projekt był konsultowany społecznie. W tych badaniach wzięło udział 8298 osób, 4334 osoby na 137 tys. osób, które posiadają broń jako myśliwi, to niewiele. Więc dziękuję wszystkim, którzy wzięli udział w tych konsultacjach, Polskiemu Związkowi Łowieckiemu, który przesłał mi opinię, a także Akcji Demokracja, która zebrała ponad 3700 podpisów poparcia. To pokazuje, że ten temat jest ważny” – 26. Posiedzenie Sejmu, wypowiedź z 9.01.2025 r., dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji, X kadencja, druk sejm. nr 867.

⁷⁴ Zob. np. *Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie „Krajowego Programu Działań wobec Chorób Otepiennych, polityki publicznej do roku 2030”* oraz Załącznik do Raportu – zestawienie uwag; <https://www.gov.pl/web/zdrowie/raport-z-konsultacji-publicznych-i-opiniowania-projektu-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-krajowego-programu-dzialan-wobec-chorob-otepiennych-polityki-publicznej-do-roku-2031> (dostęp: 24.06.2026 r.).

ponowane przez obserwatorów z Fundacji im. Stefana Batorego, mianowicie polegające na wypracowaniu „reguły, zgodnie z którą projekty trafiają do pierwszego czytania dopiero po przedstawieniu przez wnioskodawców klarownego podsumowania konsultacji i wskazania, które sugestie zostały uwzględnione⁷⁵.

*

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule niniejszego opracowania, należy – w oparciu o przeprowadzoną analizę – uznać, że wprowadzenie sejmowych e-konsultacji społecznych stanowi znaczący krok w kierunku realizacji partycypacyjnego modelu stanowienia prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie prowadzi on jednak do zasadniczej rewizji stanowiska, wyrażonego przez P. Uziębło, zgodnie z którym brak jest podstaw do uznania procesu prawodawczego w RP za zgodny z założeniami demokracji partycypacyjnej⁷⁶. Trafne wydaje się natomiast przyjęcie, że ocena ta – w następstwie wprowadzenia analizowanej instytucji – ulega częściowemu złagodzeniu.

Sejmowe e-konsultacje społeczne w pierwszym roku obowiązywania, niczym roczne dziecko, stawiały pierwsze, choć wciąż niepewne kroki. Niepewność ta wynika z tego, że obowiązujący model sejmowych e-konsultacji społecznych nie realizuje w pełni założeń partycypacyjnego procesu legislacyjnego. Pomimo pozytywnej oceny wieloźródłowych podstaw prawnych tej instytucji partycypacji obywatelskiej oraz jej inkluzywnego charakteru, zasadnicze wątpliwości budzi stopień realizacji kluczowych dla niej kryteriów, takich jak transparentność oraz responsywność. Należy podkreślić, że obecny model sejmowych e-konsultacji społecznych wymaga dalszych zmian normatywnych, ukierunkowanych na zapewnienie realnego wpływu uczestników konsultacji na przebieg procesu legislacyjnego.

W opracowaniu sformułowano wiele uwag *de lege ferenda*, których realizacja może przyczynić się do zwiększenia efektywności funkcjonowania sejmowych e-konsultacji społecznych. Ponadto, w warstwie praktyki parlamentarnej za szczególnie istotny należy uznać postulat szerokiej popularyzacji tej metody partycypacji obywatelskiej. Ze względu na relatywną łatwość udziału w konsultacjach społecznych mogą one stanowić istotne narzędzie wpływu obywateli na jakość stanowionego prawa. Warunkiem wykorzystania tego potencjału pozostaje zarówno zwiększenie ich rozpoznawalności społecznej, jak i dalsze doskonalenie konstrukcji prawnej.

⁷⁵ G. Kopińska, *Mały krok do przodu. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat X kadencji Sejmu*, Warszawa 2025, s. 8.

⁷⁶ P. Uziębło, *Cechy procesu...*, s. 53.

Sejm's Public e-Consultations from the Perspective of One Year's Experience. A Step Towards Participatory Law-Making in Poland?

The article presents an analysis of the public e-consultations held in the lower house of the Polish Parliament (*Sejm*), introduced by amendments to the Sejm's Rules of Procedure and the Act on Lobbying Activities of 2024, which established a new mechanism for citizen participation in the Polish legislative process. The study includes three research perspectives: theoretical, legal, and empirical. In the theoretical section, public consultations are presented as a classical institution of citizen participation, one which fits in with the concept of a participatory law-making model. The legal section analyses the legal foundations of Sejm's e-consultations. Meanwhile, the empirical section presents the findings of the first year of e-consultations based on data available in the Sejm Information System, highlighting the practical aspects of their organization. The concluding section provides an assessment of the current formula for public e-consultations in light of the criteria of a participatory law-making process.

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, proces legislacyjny, sejmowe konsultacje społeczne, demokracja partycypacyjna, Regulamin Sejmu

Keywords: citizen participation, law-making process, parliamentary public consultations, participatory democracy, Rules of Procedure of the Sejm

Bibliografia

- Chmaj M., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (druk nr 389), „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)
- Chybalski P., Cieślík Z., Laskowska M., *Implementacja tzw. kamienia milowego w noweli do Regulaminu Sejmu RP z dnia 26 lipca 2024 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)
- Ciechoński T., *Konsultacje sejmowe z błędem – nie wiadomo na co głoszą uczestnicy*, Prawo.pl, 15.09.2025 r.

- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005
- Firek W., *Nowe sejmowe e-konsultacje społeczne czy rewolucyjny kierunek zmian*, Prawo.pl, 6.11.2024 r.
- Firek W., *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023/2
- Fung A., *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*, „Public Administration Review” 2015/4, vol. 75
- Jensen J.L., *Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians*, „Information Polity” 2003/1–2, vol. 8
- Juchniewicz J., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)
- Kopińska G., *Mały krok do przodu. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat X kadencji Sejmu*, Warszawa 2025
- Kuca G., *Konsultacje społeczne* [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018
- Kuca G., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)
- Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010
- Le Blanc D., *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*, UN Secretariat 2020, DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016
- Miller W., Kupis D., Wasil-Rusecka W., Wojtyczek K., Ciura G., Tereszkievicz P., Korolewska M., *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1389)*
- Olech A., *Modele partycypacji społecznej w Polsce* [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Warszawa 2012
- Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997/1–2
- Patyra S., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)
- Radziejewicz P. [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018
- Rakowska A., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, „Przegląd Sejmowy” 2025/1(186)

- Sanford C., Rose J., *Characterizing eParticipation*, „International Journal of Information Management” 2007/27
- Tomkova J., *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, „European Journal of ePractice” 2009/7
- Uziębło P., *Cechy procesu prawodawczego w demokracji partycypacyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2024/1(29)
- Wasil-Rusecka W., *Opinia prawna w sprawie możliwości wydłużenia terminu konsultacji projektów ustaw w przypadku wystąpienia problemów technicznych platformy do konsultacji społecznych*, BEOS-WPP-2464/25, opinia niepubl.
- Wasil-Rusecka W., *Opinia prawna w sprawie zasad przeprowadzania konsultacji społecznych projektu ustawy w brzmieniu uwzględniającym autopoprawkę*, BEOS-WPP-2850/25, opinia niepubl.
- Wenclewska M., Trudnowski P., *Sejm: nowe otwarcie. Pierwszy rok systemu konsultacji społecznych*, Klub Jagielloński, Kraków 2025
- Whyte A., Macintosh A., *Analysis and Evaluation of E-Consultations*, e-Service Journal 2002/1, vol. 2
- Wiszowaty M.M., *Lobbing* [w:] *Wielki Słownik Parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018
- Woźniczko J., *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej*, Warszawa 2019
- Wronkowska S., *Z historii ustawy o tworzeniu prawa* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016