

**CENTRALNY INSTYTUT
ANALIZ POLITYCZNO-PRAWNYCH**

EKSPERTYZA NAUKOWA

dot. strategii negocjacyjnych w procesach stanowienia praw

Autor analizy

dr Paweł Drembkowski

Joanna Kuzara

Warszawa 2026

Metryka opracowania

Element	Treść
Tytuł	dot. strategii negocjacyjnych w procesach stanowienia praw
Rodzaj opracowania	Ekspertyza naukowo-prawna i rekomendacyjna
Jednostka opracowująca	Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych z siedzibą w Warszawie
Autor analizy	dr Paweł Drembkowski
Zakres terytorialny	Rzeczpospolita Polska, z uwzględnieniem powiązań z procesem decyzyjnym Unii Europejskiej
Metoda	Analiza dogmatycznoprawna, instytucjonalna i funkcjonalna; synteza literatury negocjacyjnej oraz zasad polityki regulacyjnej

Charakter opracowania. Ekspertyza ma charakter systemowy i naukowy. Nie stanowi porady prawnej ani oceny zgodności z prawem konkretnego projektu aktu normatywnego. Zastosowanie rekomendacji do określonego postępowania wymaga odrębnej analizy kompetencji, procedury i aktualnego brzmienia przepisów.

W tytule zachowano brzmienie wskazane przez zamawiającego. W warstwie analitycznej stosowane jest utrwalone pojęcie „proces stanowienia prawa”, obejmujące inicjowanie, projektowanie, konsultowanie, uchwalanie, ogłaszanie, wykonywanie i ocenę prawa. Opracowanie dotyczy negocjacji prowadzonych zgodnie z prawem, w granicach jawności, bezstronności, równego dostępu oraz przepisów antykorupcyjnych.

© Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych, Warszawa 2026. Autor: dr Paweł Drembkowski.

Spis treści

Streszczenie wykonawcze	4
1. Przedmiot, cel i pytania badawcze.....	6
2. Metodologia i aparat pojęciowy.....	8
3. Konstytucyjne i prawne ramy negocjowania prawa w Polsce	10
4. Mapa aktorów, mandatów i punktów weta	14
5. Okna negocjacyjne w cyklu stanowienia prawa	17
6. Strategie i techniki negocjacyjne	20
7. Model CIAPP: dziesięcioetapowy protokół negocjacji legislacyjnych	24
8. Narzędzia operacyjne i dokumentacyjne	26
9. Standard legalności, etyki i transparentności	29
10. Ryzyka, patologie i sposoby ograniczania.....	31
11. Zastosowanie modelu — trzy scenariusze analityczne	33
12. Rekomendacje dla polskiego systemu stanowienia prawa	35
13. Wnioski końcowe	38
Aneks A. Lista kontrolna przed rozpoczęciem negocjacji	39
Aneks B. Karta planu negocjacyjnego — wzór do wypełnienia.....	41
Aneks C. Czerwone sygnały zgodności	42
Aneks D. Glosariusz	43
Bibliografia i źródła	44
Nota autorska i końcowa	46

Streszczenie wykonawcze

Proces stanowienia prawa jest jednocześnie procesem konstytucyjnym, organizacyjnym i negocjacyjnym. Negocjacje nie zastępują demokratycznej procedury ani kompetencji organów państwa; pomagają natomiast rozpoznać rzeczywiste interesy, ograniczyć koszty konfliktu, projektować rozwiązania wykonalne oraz ujawnić skutki regulacji przed ich utrwaleniem w tekście normatywnym. W polskim modelu ustrojowym ich legalność i użyteczność zależą od połączenia skuteczności z zasadą legalizmu, jawnością, rzetelną oceną skutków regulacji, równym dostępem interesariuszy oraz pełną identyfikowalnością wpływu na projekt.

Teza główna. Najwyższą jakość regulacji osiąga się nie przez maksymalizację liczby ustępstw, lecz przez właściwe zaprojektowanie procesu: wczesne rozpoznanie aktorów i punktów weta, oddzielenie interesów od stanowisk, zastosowanie sprawdzalnych kryteriów, dokumentowanie zmian i objęcie porozumienia fazą wdrożenia oraz przeglądu.

- **Negocjacje są elementem pomocniczym, a nie alternatywą dla konstytucyjnej procedury.** Żadne porozumienie polityczne, społeczne ani branżowe nie może wiążąco rozporządzić kompetencją Sejmu, Senatu, Prezydenta RP lub innego organu. Może ono wyznaczać kierunek, uzasadniać projekt i stabilizować koalicję poparcia, lecz skutek normatywny powstaje dopiero w przewidzianej prawem formie.
- **Największa przestrzeń tworzenia wartości występuje przed zamknięciem tekstu projektu.** Na etapie diagnozy problemu można zmienić zakres, instrument, harmonogram, progi, wyjątki, mechanizmy kompensacyjne i sposób wdrożenia. W późniejszych fazach rośnie koszt polityczny zmiany, a rozmowa przesuwają się z projektowania polityki ku arytmetyce większości, poprawkom i zarządzaniu ryzykiem weta.
- **Ocena skutków regulacji jest infrastrukturą negocjacji opartych na kryteriach.** Dane, scenariusz bazowy, rozkład kosztów i korzyści, wpływ na finanse publiczne, przedsiębiorców oraz grupy społeczne pozwalają przenieść spór z poziomu deklaracji na poziom weryfikowalnych założeń. Nie eliminują jednak sporów wartości; te powinny być nazwane wprost.
- **Konsultacje publiczne, dialog społeczny, lobbying i negocjacje polityczne mają odmienne funkcje.** Konsultacje służą otwartemu pozyskiwaniu wiedzy i stanowisk, dialog społeczny – instytucjonalnej wymianie między partnerami społecznymi i rządem, lobbying – zgodnemu z prawem wywieraniu wpływu, a negocjacje polityczne – budowaniu poparcia w ramach organów przedstawicielskich. Mieszanie tych trybów osłabia transparentność i reprezentatywność.
- **Skuteczna strategia wymaga BATNA, mandatu i mapy punktów weta.** Zespół powinien znać rozwiązanie rezerwowe, granice ustępstw, kompetencję do składania ofert, procedury wewnętrznego zatwierdzania oraz momenty, w których odmowa jednego aktora może zatrzymać lub istotnie zmienić projekt.
- **Porozumienie powinno obejmować wykonanie.** Ustawa negocjowana wyłącznie do momentu uchwalenia często przenosi konflikt do rozporządzeń, budżetu, praktyki administracyjnej lub sądowej. Dlatego pakiet powinien obejmować vacatio legis, sekwencję aktów wykonawczych, finansowanie, dane wdrożeniowe, mechanizm przeglądu i odpowiedzialność za monitorowanie.

- **Jawność jest warunkiem zaufania, lecz proces potrzebuje kontrolowanej przestrzeni roboczej.** Publiczne powinny być co najmniej: uczestnicy, reprezentowane interesy, przedmiot spotkań, przekazane dokumenty, źródła danych i sposób rozpatrzenia stanowisk. Czasowa poufność może dotyczyć taktycznych wariantów lub roboczych sformułowań, jeśli ma podstawę, jest proporcjonalna i nie służy ukrywaniu wpływu.
- **W polskim systemie priorytetem jest jakość procesowa.** Należy wzmacniać wczesne konsultacje opcji, publikowanie macierzy uwag i odpowiedzi, ponowne konsultowanie zmian istotnych, kontrolę poprawek na późnym etapie, systematyczną ewaluację ex post oraz równoważenie zasobów słabszych uczestników.

Tabela 1. Synteza operacyjna rekomendowanego podejścia

Horyzont	Działanie priorytetowe	Oczekiwany rezultat
Przed projektem	Diagnoza problemu, mapa interesariuszy, warianty i kryteria	Więcej opcji integracyjnych, mniej konfliktu o gotowy tekst
Projekt rządowy	OSR, konsultacje, dialog, protokół rozbieżności i ślad zmian	Przewidywalność i kontrolowalność procesu
Parlament	Mandat negocjacyjny, pakiety poprawek, test spójności i wykonalności	Większość bez utraty jakości normatywnej
Wdrożenie	Harmonogram, akty wykonawcze, finansowanie, przegląd i ewaluacja	Trwałość porozumienia i możliwość korekty

1. Przedmiot, cel i pytania badawcze

1.1. Przedmiot analizy

Przedmiotem ekspertyzy są strategie negocjacyjne wykorzystywane w procesach stanowienia prawa w Polsce, rozumiane jako uporządkowane sposoby przygotowania, prowadzenia i domykania rozmów pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tworzeniu regulacji. Analiza obejmuje etap przedlegislacyjny, rządowy proces legislacyjny, konsultacje publiczne i dialog społeczny, postępowanie parlamentarne, udział Prezydenta RP, powiązania z prawem Unii Europejskiej oraz fazę wdrożenia i oceny ex post.

Ekspertyza nie traktuje stanowienia prawa jako jednorazowego głosowania. Jest to sekwencja decyzji rozłożonych w czasie, dokonywanych w różnych forach i na podstawie odmiennych mandatów. Każde forum tworzy własne reguły dostępu, terminy, wymogi dowodowe, możliwości składania poprawek i punkty weta. Strategia racjonalna na etapie konsultacji może być nieskuteczna w komisji sejmowej, a kompromis parlamentarny może okazać się niewykonalny bez uzgodnienia budżetowego i wykonawczego.

1.2. Cel główny i cele szczegółowe

Celem głównym jest sformułowanie zgodnego z prawem i możliwego do zastosowania modelu negocjacji legislacyjnych, który łączy skuteczność osiągania porozumienia z jakością prawa, legitymacją demokratyczną oraz ochroną interesu publicznego. Cel ten zostaje rozwinięty przez następujące cele szczegółowe:

- identyfikacja konstytucyjnych i ustawowych granic negocjowania rozwiązań normatywnych;
- odróżnienie konsultacji, dialogu społecznego, lobbingu, mediacji publicznej i negocjacji politycznych;
- opis aktorów, etapów i punktów weta polskiego procesu legislacyjnego;
- adaptacja teorii negocjacji interesów, negocjacji dystrybucyjnych i integracyjnych, teorii gier dwupoziomowych oraz koncepcji veto players do realiów stanowienia prawa;
- opracowanie protokołu operacyjnego, zestawu narzędzi oraz kryteriów oceny wyniku negocjacji;
- wskazanie ryzyk prawnych, etycznych, organizacyjnych i komunikacyjnych oraz środków ich ograniczania.

1.3. Pytania badawcze

- W jakich granicach negocjacje mogą wpływać na treść prawa bez naruszenia konstytucyjnych kompetencji i zasad demokratycznego państwa prawnego?
- Które fazy procesu tworzą największą przestrzeń do uzgodnień integracyjnych, a które premiąją negocjacje dystrybucyjne i koalicyjne?

- Jak powiązać mandat negocjacyjny z obowiązkiem bezstronnego i przejrzystego działania organów publicznych?
- Jakie dane, kryteria i procedury zwiększają trwałość kompromisu oraz ograniczają ryzyko regulacyjnego przechwycenia?
- Jak dokumentować negocjacje tak, aby zachować rozliczalność, a zarazem nie pozbawić stron możliwości prowadzenia uczciwych rozmów roboczych?
- Jak zorganizować monitorowanie wykonania, by porozumienie nie kończyło się wraz z uchwaleniem ustawy?

1.4. Tezy ekspertyzy

Tabela 2. Tezy przewodnie ekspertyzy

Teza	Treść
Teza 1	Legalność procesu negocjacyjnego wymaga, aby rezultat został przełożony na prawidłową formę prawną przez konstytucyjnie właściwy organ; uzgodnienie samo w sobie nie tworzy powszechnie obowiązującej normy.
Teza 2	Najbardziej produktywny jest model „najpierw problem i kryteria, następnie opcje, na końcu tekst”. Negocjowanie wyłącznie brzmienia przepisów zawęży pole do rozwiązań odpowiadających interesom wielu stron.
Teza 3	Jawność wpływu i identyfikowalność zmian są niezbędne dla legitymacji, natomiast proporcjonalna poufność robocza może chronić etap generowania wariantów, jeżeli nie ogranicza prawnej transparentności decyzji.
Teza 4	Zdolność do osiągnięcia większości jest tylko jednym z kryteriów sukcesu. Równie ważne są: zgodność konstytucyjna, spójność systemowa, wykonalność, finansowanie, równość obciążeń oraz mechanizm uczenia się po wdrożeniu.
Teza 5	Asymetria zasobów pomiędzy interesariuszami powinna być równoważona projektowo: wczesną informacją, dostępnością danych, odpowiednim terminem, formatami partycypacji i publicznym uzasadnianiem przyjęcia lub odrzucenia propozycji.

2. Metodologia i aparat pojęciowy

2.1. Zastosowane metody

Opracowanie wykorzystuje metodę dogmatycznoprawną do rekonstrukcji obowiązujących norm kompetencyjnych i proceduralnych, metodę instytucjonalną do analizy ról oraz punktów weta, a także metodę funkcjonalną do oceny, w jaki sposób procedura wpływa na zachowania stron. Warstwę normatywną zestawiono z dorobkiem nauki negocjacji, polityki publicznej i regulatory governance. Nie prowadzono badań empirycznych nad konkretną ustawą; scenariusze zawarte w rozdziale poświęconym zastosowaniom są modelami analitycznymi.

Wnioski formułowane są w trzech rejestrach. Pierwszy to wymogi prawne — zachowania nakazane lub zakazane. Drugi obejmuje standardy dobrej legislacji i rekomendacje instytucjonalne. Trzeci dotyczy taktyki negocjacyjnej. Rozróżnienie ma znaczenie praktyczne: nie każda dobra praktyka ma charakter prawnie wiążący, a technika skuteczna z perspektywy jednej strony może być nieakceptowalna ze względu na interes publiczny lub standardy etyczne.

2.2. Definicje operacyjne

Tabela 3. Słownik podstawowych pojęć

Pojęcie	Znaczenie przyjęte w ekspertyzie
Strategia negocjacyjna	Spójny zestaw celów, założeń, sekwencji działań i reguł ustępstw, uwzględniający mandat, alternatywy, interesy stron, procedurę oraz kryteria oceny wyniku.
Taktyka	Konkretne zachowanie stosowane w danym momencie, np. pytanie diagnostyczne, oferta pakietowa, przerwa, kotwica, caucus lub propozycja tekstu jednolitego.
Stanowisko	Deklarowane żądanie dotyczące wyniku, np. wysokości progu, daty wejścia w życie albo brzmienia przepisu.
Interes	Potrzeba lub wartość wyjaśniająca stanowisko, np. stabilność kosztów, przewidywalność, ochrona zdrowia, dochody publiczne, równe warunki konkurencji.
BATNA	Najlepsza alternatywa na wypadek braku porozumienia; punkt odniesienia do oceny, czy oferta jest korzystniejsza od niezgody.
Granica rezerwowa	Najmniej korzystny wynik, który strona może zaakceptować bez pogorszenia sytuacji względem alternatywy.
ZOPA	Przedział możliwego porozumienia, w którym minimalne warunki stron mogą się pokrywać. W legislacji często ma wiele wymiarów.
Punkt weta	Etap lub aktor zdolny prawnie albo politycznie zatrzymać, opóźnić lub istotnie zmienić projekt.
Ślad negocjacyjny	Dokumentowalny ciąg informacji o uczestnikach, interesach, propozycjach, źródłach danych, zmianach i powodach ich przyjęcia lub odrzucenia.
Porozumienie legislacyjne	Uzgodnienie co do kierunku lub treści regulacji, które wymaga następnie przełożenia na właściwy akt, poprawkę, harmonogram, decyzję budżetową albo działanie wykonawcze.

2.3. Cztery odmienne tryby wpływu

W dyskursie publicznym pojęcia konsultowania, dialogu i lobbingu bywają używane zamiennie. Jest to analitycznie i prawnie mylące. Wspólną cechą jest możliwość oddziaływania na treść decyzji, lecz różnią je podstawa uczestnictwa, reprezentatywność, obowiązki ujawnieniowe i oczekiwany produkt.

Tabela 4. Rozróżnienie podstawowych trybów oddziaływania

Tryb	Funkcja	Uczestnicy i produkt	Główne ryzyko
Konsultacje publiczne	Pozyskanie wiedzy, argumentów i ocen od otwartego kręgu podmiotów	Interesariusze; uwagi i raport z ich rozpatrzenia	Pozorność, selektywna odpowiedź, zbyt krótki termin
Dialog społeczny	Instytucjonalne uzgadnianie spraw społeczno-gospodarczych	Rząd, organizacje pracowników i pracodawców; stanowisko, uchwała lub porozumienie	Ograniczona reprezentacja interesów spoza stron dialogu
Lobbing	Legalny wpływ na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa	Podmiot działający we własnym lub cudzym interesie; postulaty i propozycje rozwiązań	Ukryty interes, nierówny dostęp, naruszenie obowiązku rejestracji
Negocjacje polityczne	Budowanie większości i koordynacja podmiotów posiadających mandat polityczny	Partie, kluby, koalicjanci, organy; pakiet poprawek i zobowiązań politycznych	Nieprzejrzysty barter, odrywanie kompromisu od skutków regulacji

Wniosek metodologiczny. Ta sama osoba może występować w różnych rolach, lecz rola powinna być każdorazowo nazwana. Przedstawiciel organizacji konsultujący projekt, zawodowy lobbysta działający na rzecz klienta i ekspert wykonujący analizę nie podlegają identycznej logice odpowiedzialności ani identycznym oczekiwaniom co do ujawniania interesu.

3. Konstytucyjne i prawne ramy negocjowania prawa w Polsce

3.1. Zasady ustrojowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej tworzy ramę, w której należy oceniać każdą strategię negocjacyjną. Preambuła odwołuje się do dialogu społecznego i zasady pomocniczości. Artykuł 1 ustanawia Rzeczpospolitą dobrem wspólnym wszystkich obywateli, art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawnego, art. 4 zwierzchnictwo Narodu, art. 7 legalizm, a art. 10 podział i równowagę władz. Negocjacje mogą ułatwiać wykonywanie kompetencji, lecz nie mogą tych kompetencji przenosić poza organy przewidziane w Konstytucji.

Z perspektywy partycypacji szczególne znaczenie mają wolność wyrażania poglądów i pozyskiwania informacji (art. 54), prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61) oraz prawo składania petycji, wniosków i skarg (art. 63). Zasady te wspierają pluralistyczny dostęp do procesu, ale nie oznaczają obowiązku przyjęcia każdego postulatu. Obowiązkiem organu jest działać w granicach kompetencji, rozważyć materiał w sposób rzetelny oraz przedstawić uzasadnienie pozwalające kontrolować racjonalność rozstrzygnięcia.

3.2. Konstytucyjny tok ustawodawczy jako architektura negocjacyjna

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Wnioskodawca powinien przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy. Sejm rozpatruje projekt w trzech czytaniach; prawo zgłaszania poprawek przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów, a Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Uchwała Sejmu zapada co do zasady zwykłą większością przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Po uchwaleniu ustawy Senat ma zasadniczo 30 dni na jej przyjęcie, wniesienie poprawek albo odrzucenie w całości. Sejm może odrzucić uchwałę Senatu bezwzględną większością głosów. Prezydent RP ma zasadniczo 21 dni na podpisanie ustawy, może skierować ją do kontroli konstytucyjnej albo odmówić podpisania i przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia; ponowne uchwalenie wymaga większości trzech piątych. Te etapy tworzą odrębne punkty negocjacyjne, lecz strategie muszą respektować różne podstawy legitymacji i wymogi większości.

Tabela 5. Konstytucyjne węzły decyzyjne

Węzeł konstytucyjny	Znaczenie dla strategii	Ograniczenie
Inicjatywa ustawodawcza	Wybór forum, sponsora i kompletności pakietu	Nie każdy interesariusz może formalnie wnieść projekt
Trzy czytania i komisje	Sekwencja diagnozy, pracy eksperckiej, poprawek i budowania większości	Poprawka powinna pozostawać w związku z projektem i przejść kontrolę komisji

Węzeł konstytucyjny	Znaczenie dla strategii	Ograniczenie
Głosowanie w Sejmie	Kalkulacja quorum i większości, dyscyplina koalicyjna	Większość nie usuwa wymogów konstytucyjności i poprawnej legislacji
Senat	Korekta, dodatkowa ekspertyza i pakiet poprawek	Ograniczony termin; możliwość odrzucenia przez Sejm
Prezydent RP	Antycypacja kontroli konstytucyjnej i ryzyka weta	Kompetencja samodzielna; porozumienie polityczne jej nie wyłącza
Tryb pilny	Skrócenie wybranych terminów	Wyjątki konstytucyjne; pilność nie usprawiedliwia arbitralności

3.3. Rządowy proces legislacyjny

Regulamin pracy Rady Ministrów, w tekście ogłoszonym w 2026 r., ujmuje przygotowanie projektu jako sekwencję obejmującą opracowanie, uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie, rozpatrywanie przez właściwe komitety, Stały Komitet Rady Ministrów, komisję prawniczą i Radę Ministrów. Rządowe Centrum Legislacji weryfikuje m.in. wykonanie obowiązków konsultacyjnych i opiniodawczych. Uzasadnienie oraz ocena skutków regulacji mają przedstawiać problem, cele, podmioty objęte oddziaływaniem, skutki i źródła danych, a w przypadku ustawy także rozwiązania alternatywne i porównawcze.

Decyzja o konsultacjach publicznych powinna uwzględniać znaczenie projektu, jego skutki społeczno-gospodarcze, złożoność i pilność. Odstąpienie od konsultacji ma charakter wyjątkowy i wymaga uzasadnienia. Regulamin przewiduje terminy referencyjne oraz obowiązek szczegółowego uzasadnienia ich skrócenia; przewiduje konferencję uzgodnieniową, ponowne skierowanie projektu w razie zmian istotnych dla zakresu działania konsultowanego podmiotu, sporządzenie raportu z konsultacji i publikację dokumentów w Rządowym Procesie Legislacyjnym.

Znaczenie negocjacyjne. Regulaminowy obowiązek raportowania nie jest formalnością końcową. Powinien być projektowany od początku jako macierz: uwaga – interes – dowód – decyzja – zmiana tekstu – uzasadnienie. Taki ślad zmniejsza ryzyko selektywnego traktowania stron i ułatwia obronę projektu w parlamencie.

3.4. Dialog społeczny

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego tworzy trójstronne forum współpracy przedstawicieli pracowników, pracodawców i strony rządowej. Celem Rady jest m.in. prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu oraz dążenie do konsensusu w sprawach społeczno-gospodarczych. Strony mogą zawierać porozumienia, które powinny określać czas obowiązywania, tryb zmiany i rozwiązania oraz sposób rozstrzygania sporów.

Rządowe projekty aktów prawnych dotyczące spraw objętych zakresem działania reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców kieruje się do opinii stron Rady. Co do zasady termin nie

powinien być krótszy niż 30 dni, a skrócenie do 21 dni jest powiązane z ważnym interesem publicznym. Jeżeli Rada Ministrów nie uwzględni opinii lub istotnie zmieni projekt, stanowisko powinno być przedstawione w uzasadnieniu projektu oraz przekazane Radzie. Wspólnie uzgodniony projekt stron społecznych może zostać przedstawiony ministrowi w celu podjęcia inicjatywy ustawodawczej; odmowa wymaga uzasadnionej odpowiedzi.

3.5. Konsultacje sejmowe, wysłuchanie publiczne, petycje i inicjatywa obywatelska

Ustawa o działalności lobbingowej, po zmianach wprowadzających konsultacje społeczne projektów ustaw w Sejmie, oraz Regulamin Sejmu poszerzają formalne kanały przedstawiania opinii. Publiczne wysłuchanie może zostać przeprowadzone na podstawie uchwały komisji, a zgłoszenia i przebieg są jawne. Konsultacje sejmowe ułatwiają ujawnienie argumentów wobec projektów poselskich oraz zmian następujących po zakończeniu rządowej fazy konsultacyjnej. Nie powinny jednak zastępować rzetelnej pracy przed wniesieniem projektu.

Ustawa o petycjach pozwala żądać podjęcia inicjatywy w sprawie zmiany przepisów prawa. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza umożliwia grupie co najmniej 100 000 obywateli wniesienie projektu na zasadach ustawowych. Mechanizmy te wzmacniają agendę i legitymację uczestniczącą, lecz także wymagają realistycznej strategii parlamentarnej: formalne wniesienie projektu nie gwarantuje większości, finansowania ani wykonalności.

3.6. Lobbing i granice antykorupcyjne

Ustawa o działalności lobbingowej definiuje działalność lobbingową szeroko jako każde zgodne z prawem działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organ władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a działalność zawodową jako odpłatne działanie na rzecz osób trzecich. Przewiduje jawny rejestr zawodowych lobbystów, obowiązki dokumentowania kontaktów i udostępniania informacji o działaniach wobec organu. Wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru jest zagrożone administracyjną karą pieniężną.

Granica między legalnym przekonywaniem a korupcją nie zależy od skuteczności argumentu, lecz od środków i przedmiotu uzgodnienia. Niedopuszczalne są korzyści majątkowe lub osobiste oraz ich obietnice w zamian za zachowanie funkcjonariusza publicznego, jak również płatne powoływanie się na wpływy lub pośrednictwo w załatwieniu sprawy w sposób objęty przepisami Kodeksu karnego. Nielegalność może dotyczyć zarówno przyjęcia, jak i udzielenia korzyści. Strategia negocjacyjna musi zatem wykluczać wszelkie „świadczenia” osobiste, ukryte prowizje, obietnice zatrudnienia czy inne ekwiwalenty niezwiązane z legalnym instrumentem polityki publicznej.

Tabela 6. Praktyczne rozgraniczenie legalnego wpływu i zachowań niedopuszczalnych

Działanie	Ocena co do zasady	Warunek lub granica
Przedstawienie danych i propozycji brzmienia przepisu	Dopuszczalne	Ujawnienie interesu i źródeł; zgodność z regułami dostępu
Odpłatna reprezentacja klienta wobec organu	Dopuszczalna jako zawodowy lobbying	Wpis do rejestru i wykonanie obowiązków ustawowych
Porozumienie o harmonogramie, vacatio legis lub mechanizmie przeglądu	Dopuszczalne	Merytoryczne uzasadnienie, kompetencja i forma prawna
Oferta korzyści osobistej za poparcie poprawki	Niedopuszczalna	Ryzyko odpowiedzialności karnej niezależnie od nazwy świadczenia
Ukryte pośrednictwo oparte na powoływaniu się na wpływy	Niedopuszczalne	Ryzyko przestępstw płatnej protekcji
Poufna rozmowa robocza	Możliwa w granicach prawa	Nie może usuwać obowiązków jawności ani służyć ukrywaniu wpływu lub korzyści

3.7. Powiązanie z procesem Unii Europejskiej

Część polskich rozstrzygnięć regulacyjnych powstaje w procesie wielopoziomowym. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określają role Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, a zwykła procedura ustawodawcza obejmuje kolejne czytania i możliwość uzgodnienia tekstu. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej ustanawia krajową koordynację oraz informowanie parlamentu.

Strategia dwupoziomowa wymaga spójności mandatu w Warszawie i Brukseli. Ustępstwo możliwe na szczeblu unijnym może być politycznie nieakceptowalne krajowo, a stanowisko krajowe bez koalicji w Radzie może nie wpływać na rezultat. Konieczne jest zatem jednoczesne mapowanie koalicji państw, stanowisk instytucji UE, krajowych ograniczeń implementacyjnych i oczekiwanej większości parlamentarnej dla transpozycji lub wykonania aktu.

4. Mapa aktorów, mandatów i punktów weta

Negocjacje legislacyjne są negocjacjami wielostronnymi. Strona widoczna przy stole często reprezentuje kilka poziomów: własną organizację, członków, zaplecze polityczne, organ nadrzędny, koalicję albo wyborców. Brak rozpoznania tych relacji prowadzi do pozornych porozumień — osoba negocjująca akceptuje wariant, lecz nie może zapewnić jego zatwierdzenia.

4.1. Aktorzy i źródła ich mandatu

Tabela 7. Mapa podstawowych aktorów procesu

Aktor	Źródło mandatu	Zasób negocjacyjny	Typowe ograniczenie
Rada Ministrów i minister wiodący	Konstytucja, ustawy, kompetencja działowa i decyzje rządowe	Treść projektu, OSR, harmonogram, uzgodnienia, finansowanie	Inne resorty, MF, RCL, komitety, Rada Ministrów
Rządowe Centrum Legislacji	Regulamin pracy Rady Ministrów i zadania ustawowe	Jakość legislacyjna, zgodność proceduralna i prawna	Zakres własnych kompetencji; rozstrzygnięcia polityczne należą do organów właściwych
Posłowie, kluby i koła	Mandat przedstawicielski, Regulamin Sejmu	Wniesienie projektu przez uprawniony podmiot, poprawki, większość	Komisje, dyscyplina polityczna, opinie prawne, quorum
Senat	Konstytucja i Regulamin Senatu	Przyjęcie, poprawki albo odrzucenie ustawy	Termin konstytucyjny i możliwość odrzucenia stanowiska przez Sejm
Prezydent RP	Konstytucja	Podpis, kontrola konstytucyjna, weto	Terminy i przesłanki konstytucyjne; samodzielność kompetencji
Rada Dialogu Społecznego	Ustawa o RDS	Opinia, uchwała, porozumienie, wspólny projekt stron	Zakres społeczno-gospodarczy i reprezentatywność ustawowa
Organizacje społeczne i branżowe	Wolności konstytucyjne, przepisy konsultacyjne, statut	Wiedza, mobilizacja, propozycje, kontrola skutków	Brak formalnej kompetencji prawodawczej; obowiązki ujawnieniowe
Zawodowi lobbysci	Ustawa lobbingowa i umowa z klientem	Reprezentacja interesu, dane, postulaty legislacyjne	Rejestr, jawność, zakaz korzyści i płatnej protekcji
Eksperti i nauka	Zlecenie, autonomia naukowa, standardy zawodowe	Dowody, warianty, ocena skutków i spójności	Ujawnienie metod, źródeł, konfliktów i granic pewności
Obywatele i komitety inicjatywy	Konstytucja i ustawa o inicjatywie obywatelskiej; ustawa o petycjach	Agenda, projekt obywatelski, petycja, stanowiska	Wymogi formalne, reprezentatywność i konieczność budowy większości
Instytucje UE i inne państwa	Traktaty, prawo UE i mandaty krajowe	Treść aktu UE, harmonizacja, wyjątki, terminy	Reguły głosowania i kompetencje UE; wielopoziomowa akceptacja

4.2. Test mandatu negocjacyjnego

Przed rozpoczęciem rozmów każda delegacja powinna odpowiedzieć na pięć pytań. Po pierwsze: kto udzielił mandatu i w jakiej formie? Po drugie: które elementy są celem, które granicą rezerwową, a które można wymieniać? Po trzecie: jakie ustępstwa wymagają dodatkowej zgody? Po czwarte: kto

ponosi odpowiedzialność za skutki finansowe i wykonawcze? Po piąte: czy osoba przy stole może zatwierdzić tekst, czy jedynie go rekomendować?

- **Zakres rzeczowy:** przepisy, budżet, terminy, akty wykonawcze, komunikacja i ewaluacja.
- **Zakres czasowy:** data wygaśnięcia mandatu, punkty ponownej autoryzacji i moment wejścia w życie rozwiązania.
- **Granice prawne:** kompetencja organu, przepisy bezwzględnie obowiązujące, prawo UE, standardy konstytucyjne i reguły pomocy publicznej.
- **Granice finansowe:** limit wydatków, źródło finansowania, wpływ na dochody oraz upoważnienie do zmiany parametrów.
- **Tryb zatwierdzania:** osoba lub organ decyzyjny, wymagane opinie, termin i dokument potwierdzający zgodę.
- **Obowiązki jawności:** informacje publikowane, interes reprezentowany, rejestr spotkań i materiały przekazywane uczestnikom.

4.3. Punkty weta formalne i faktyczne

Teoria veto players wskazuje, że stabilność polityki rośnie wraz z liczbą aktorów, których zgoda jest konieczna, oraz odległością ich preferencji. W praktyce polskiej należy rozróżnić weto formalne — wynikające wprost z kompetencji — i weto faktyczne, oparte na kontroli zasobów. Ministerstwo Finansów może nie posiadać konstytucyjnego weta wobec projektu resortu, ale jego stanowisko w sprawie finansowania może przesądzać o akceptacji rządowej. Klub parlamentarny może nie być organem państwa, lecz bez jego głosów projekt nie uzyska większości.

Tabela 8. Punkty weta i sposoby zarządzania

Rodzaj punktu weta	Przykład	Odpowiedź strategiczna
Prawny	Brak kompetencji, sprzeczność z Konstytucją lub prawem UE	Zmiana instrumentu, podstawy prawnej albo zakresu
Proceduralny	Niewykonane konsultacje, brak OSR, spóźniona poprawka	Uzupełnienie procedury, ponowne konsultacje, właściwe forum
Budżetowy	Brak limitu lub źródła finansowania	Fazowanie, próg, współfinansowanie, mechanizm korekcyjny
Koalicyjny	Brak wymaganej większości	Pakietowanie, kolejność, wspólne kryteria, wariant rezerwow
Wykonawczy	Brak kadr, danych, systemów lub aktów wykonawczych	Pilotaż, vacatio legis, plan wdrożenia i finansowanie
Legitymizacyjny	Sprzeciw społeczny lub brak reprezentatywności	Otwarte konsultacje, wysłuchanie, korekta procesu i odpowiedź na uwagi

5. Okna negocjacyjne w cyklu stanowienia prawa

Wpływ na regulację nie jest równomierny w czasie. W fazie definiowania problemu tekst jest plastyczny, ale proces bywa mniej widoczny. Po wniesieniu projektu widoczność rośnie, natomiast przestrzeń zmian maleje. W końcowych etapach niewielka korekta może mieć wysoki koszt koalicyjny lub proceduralny. Dobra strategia przyjmuje więc zasadę: im wcześniejsza faza, tym więcej pracy nad interesami i opcjami; im późniejsza, tym większy nacisk na spójność poprawki, większość, termin i ryzyko weta.

Tabela 9. Mapa okien negocjacyjnych

Faza	Przedmiot rozmowy	Najbardziej użyteczne techniki	Produkt
Diagnoza problemu	Cel publiczny, scenariusz bazowy, grupy dotknięte	Rozszerzenie lub zawężenie problemu; wspólne dane	Wspólna diagnoza i lista kryteriów
Projekt założeń / wariantów	Instrument, parametry, koszty, terminy	Pakietowanie, pilotaż, fazowanie, warunki	Preferowany wariant i wariant rezerwowý
Projekt aktu i OSR	Brzmienie, zgodność, skutki, finansowanie	Jednolity tekst, klauzule przeglądu, delegacje	Projekt, OSR i mapa rozbieżności
Uzgodnienia międzyresortowe	Kompetencje, budżet, spójność polityk	Konferencja uzgodnieniowa, eskalacja kontrolowana	Protokół uzgodnień i rozbieżności
Konsultacje / opiniowanie	Wpływ na grupy, wiedza praktyczna, legitymacja	Sesje tematyczne, dane wspólne, odpowiedź na uwagi	Raport i ślad zmian
Rada Ministrów	Rozbieżności polityczne i priorytety rządu	Pakiet decyzji, warianty ministerialne	Decyzja o wniesieniu projektu
Komisje sejmowe	Szczegółowa treść i wykonalność	Pakiety poprawek, ekspert wspólny, redakcja jednolita	Sprawozdanie komisji
Posiedzenie plenarne	Większość, poprawki i komunikacja	Koalicje głosowań, dyscyplina, wybór wariantu	Ustawa uchwalona przez Sejm
Senat	Korekta i dodatkowy przegląd	Pakiet poprawek o jasnym uzasadnieniu	Uchwała Senatu
Prezydent / kontrola	Konstytucyjność, ryzyko weta, podpis	Antycypacja zarzutów, korekta wcześniej w procesie	Podpis, kontrola albo weto
Wdrożenie	Akty wykonawcze, systemy, budżet, komunikacja	Harmonogram i mechanizm zarządzania sporem	Operacyjność regulacji
Ewaluacja ex post	Efekte rzeczywiste i niezamierzone	Klauzula przeglądu, korekty parametryczne	Raport i ewentualna nowelizacja

5.1. Faza przedlegislacyjna

Najważniejszą decyzją często nie jest wybór brzmienia przepisu, lecz wybór instrumentu. Problem można rozwiązać regulacją nakazową, bodźcem ekonomicznym, standardem informacyjnym, samoregulacją, zmianą organizacji administracji albo egzekwowaniem istniejącego prawa. Rozmowa rozpoczęta od gotowego projektu utrwala efekt posiadania i skłania strony do obrony własnych redakcji. Rozmowa rozpoczęta od danych i kryteriów zwiększa liczbę porównywalnych opcji.

Na tym etapie należy ustalić scenariusz bazowy, czyli prawdopodobny rozwój sytuacji bez interwencji. Bez niego każda strona może przypisywać projektowi skutki, które wynikają z innych procesów. Wspólny zestaw danych nie musi prowadzić do wspólnej oceny wartości, ale pozwala oddzielić spór empiryczny od aksjologicznego.

5.2. Konsultacje i konferencja uzgodnieniowa

Konsultacje nie powinny być projektowane jako plebiscyt. Liczba identycznych uwag nie rozstrzyga sama przez się o jakości propozycji, ale może sygnalizować skalę mobilizacji lub problem dystrybucyjny. Organ powinien grupować uwagi według zagadnień, identyfikować interesy i dowody, a następnie przedstawiać merytoryczną odpowiedź. W przypadku sprzecznych danych korzystne może być uzgodnienie wspólnego pytania badawczego, źródła albo niezależnego eksperta.

Konferencja uzgodnieniowa jest najbardziej efektywna, gdy materiały i macierz rozbieżności są rozesłane z wyprzedzeniem, uczestnicy mają mandat, a przewodniczący oddziela rozbieżności prawne, finansowe i polityczne. Punkty możliwe do rozwiązania redakcyjnie nie powinny blokować kwestii wymagających decyzji politycznej. Nierozstrzygnięte elementy należy eskalować wraz z wariantami i skutkami, a nie jako sam opis konfliktu.

5.3. Parlament

Komisja jest naturalnym miejscem pracy nad szczegółem, lecz wysoka presja czasu zwiększa ryzyko niespójnych poprawek. Zespół negocjacyjny powinien utrzymywać tekst jednolity, sprawdzać odesłania, przepisy przejściowe, *vacatio legis* i skutki finansowe każdej propozycji. Ustępstwo polityczne powinno być przetłumaczone na język normatywny przez legislatora; skrót uzgodniony ustnie może mieć inne skutki niż oczekiwane.

Na etapie plenarnym dominuje arytmetyka większości i komunikacja publiczna. Pakietowanie głosowań może ułatwić kompromis, ale nie powinno prowadzić do łączenia niepowiązanych spraw ani ukrywania kosztu. Wymóg zachowania związku poprawki z przedmiotem projektu chroni rzetelność procesu i zmniejsza ryzyko obchodzenia inicjatywy ustawodawczej oraz konsultacji.

5.4. Senat, Prezydent i faza pokonstytucyjna

Senat może pełnić funkcję izby korekcyjnej i dodatkowego forum eksperckiego. Najskuteczniejsze są poprawki tworzące spójny pakiet z jasnym uzasadnieniem, możliwy do przyjęcia albo odrzucenia bez dezintegracji ustawy. Ryzyko weta prezydenckiego lub kontroli konstytucyjnej powinno być analizowane znacznie wcześniej; próba renegocjacji po uchwaleniu ustawy ma bardzo ograniczone instrumenty formalne.

Po ogłoszeniu aktu negocjacje przesuwają się do wdrożenia. Rozporządzenia, wytyczne, systemy informatyczne, finansowanie i praktyka organów mogą przesądzić o rzeczywistym rozkładzie korzyści i kosztów. Nie należy w tej fazie nieformalnie korygować ustawy w sposób sprzeczny z jej treścią. Jeżeli

pojawia się luka lub skutek niezamierzony, właściwą odpowiedzią jest legalna interpretacja w granicach tekstu albo nowelizacja.

6. Strategie i techniki negocjacyjne

6.1. Strategia integracyjna i dystrybucyjna

Negocjacje dystrybucyjne dotyczą podziału zasobu postrzeganego jako stały: wysokości wydatków, poziomu obciążenia, liczby mandatów lub terminu. Negocjacje integracyjne poszukują różnic w preferencjach, czasie, tolerancji ryzyka, kosztach wdrożenia i wartości reputacyjnej, aby tworzyć pakiety lepsze niż pojedynczy kompromis punktowy. W legislacji oba wymiary współistnieją. Podatek może mieć wymiar czysto dystrybucyjny, lecz jego harmonogram, progi, ulgi, obowiązki informacyjne i mechanizm przeglądu mogą tworzyć przestrzeń integracyjną.

Strategia wyłącznie kooperacyjna jest podatna na wykorzystanie przez stronę stosującą twardą presję; strategia wyłącznie dystrybucyjna pomija możliwość projektowania wartości. Zalecany jest model podwójnej troski: twardo wobec celu publicznego, danych i granic prawnych, a elastycznie wobec środków realizacji. Oddzielenie ludzi od problemu nie oznacza rezygnacji z odpowiedzialności, lecz unikanie personalizacji sporu.

Tabela 10. Strategie dystrybucyjne i integracyjne

Wymiar	Dystrybucyjny	Integracyjny	Wskazówka legislacyjna
Cel	Maksymalizacja udziału w danym zasobie	Zwiększenie łącznej wartości i podział korzyści	Najpierw szukać wielu wymiarów, potem negocjować podział
Informacja	Ostrożne ujawnianie granicy rezerwowej	Wymiana informacji o interesach i priorytetach	Ujawniać interesy stopniowo i weryfikowalnie
Oferta	Jedna liczba lub warunek	Pakiet parametrów i scenariuszy	Stosować równoważne oferty wieloelementowe
Relacja	Może być jednorazowa	Zwykle długoterminowa i wdrożeniowa	Uwzględniać implementację i przyszłe nowelizacje
Ryzyko	Impas, eskalacja, arbitralne kotwiczenie	Pozorna harmonia, nadmierne ujawnienie	Łączyć współpracę z testem BATNA i mandatu

6.2. BATNA, granica rezerwowa i ZOPA

BATNA nie jest groźbą, lecz realistycznym scenariuszem na wypadek braku porozumienia. Dla rządu może to być utrzymanie obowiązującego stanu prawnego, ograniczony program pilotażowy albo odłożenie projektu; dla organizacji społecznej — dalsze konsultacje, petycja, postępowanie sądowe w konkretnej sprawie lub kampania publiczna; dla klubu parlamentarnego — głosowanie przeciw i przedstawienie własnej poprawki. Alternatywa musi być prawnie dopuszczalna, wykonalna i oceniona pod względem czasu, kosztu oraz ryzyka.

Wielowymiarowy charakter prawa powoduje, że ZOPA rzadko jest pojedynczym przedziałem liczbowym. Może powstać dzięki połączeniu niższego poziomu obowiązku z dłuższym okresem przejściowym, większej ochrony z ograniczeniem kręgu podmiotów, wysokiego standardu z

finansowaniem dostosowania albo obowiązku z klauzulą przeglądu. Zespół powinien przed negocjacjami zbudować macierz wymienialności i określić koszt każdego ustępstwa dla celu publicznego.

6.3. Kryteria obiektywne i wspólna baza dowodowa

Odwołanie do kryteriów obiektywnych ogranicza arbitralność. Kryterium może stanowić norma konstytucyjna, orzecznictwo, standard techniczny, koszt jednostkowy, wynik badania, porównanie międzynarodowe, zdolność administracyjna albo cel określony w prawie UE. Kryteria powinny być adekwatne do decyzji i stosowane symetrycznie. Nie wolno dobierać wskaźnika wyłącznie dlatego, że wspiera preferowany wynik.

Gdy strony przedstawiają sprzeczne ekspertyzy, użyteczną techniką jest joint fact-finding: wspólne sformułowanie pytań, uzgodnienie danych, metod i granic niepewności, a następnie oddzielenie wspólnie ustalonych faktów od odmiennych ocen. Ekspert nie powinien przejmować decyzji wartościującej, lecz uczynić przesłanki porównywalnymi.

6.4. Kotwiczenie, ramowanie i narracja

Pierwsza konkretna propozycja może zakotwiczyć rozmowę. W procesie publicznym kotwica powinna mieć uzasadnienie oparte na kryterium, nie na skrajności służącej wyłącznie przesunięciu pola negocjacji. Zbyt agresywna kotwica może zwiększyć koszt reputacyjny wycofania się i zamknąć ZOPA. Zespół powinien przygotować uzasadniony punkt otwarcia, docelowy pakiet i granicę rezerwową.

Ramowanie decyduje, jakie wartości zostają uznane za istotne. Ten sam instrument może być przedstawiany jako koszt regulacyjny, inwestycja w bezpieczeństwo, ochrona konkurencji lub ograniczenie wolności. Etyczne ramowanie nie ukrywa kluczowych skutków i nie wykorzystuje dezinformacji. Najbardziej odporna narracja łączy diagnozę, dowody, zasadę prawną, wybór instrumentu, podział kosztów i mechanizm weryfikacji.

6.5. Pakietowanie, logrolling i równoważne oferty

Pakietowanie polega na łączeniu elementów o różnej wartości dla stron. Jeżeli jedna strona szczególnie ceni szybkość, a druga pewność finansowania, możliwe jest wcześniejsze uruchomienie ograniczonego zakresu z ustawowo określonym finansowaniem. Logrolling — wymiana poparcia w różnych sprawach — wymaga szczególnej ostrożności w sektorze publicznym. Dopuszczalne są związane merytorycznie wymiany parametrów regulacji; niedopuszczalne lub rażąco nieprzejrzyste mogą być osobiste korzyści albo transakcje całkowicie oderwane od celu publicznego.

Równoważne oferty wieloelementowe pozwalają poznać priorytety bez żądania ujawnienia granicy rezerwowej. Zespół może przedstawić trzy pakiety o podobnej wartości własnej: wyższy standard i dłuższe vacatio legis; niższy standard i szybsze wdrożenie; pilotaż z automatycznym rozszerzeniem po osiągnięciu miernika. Wybór drugiej strony ujawnia, który wymiar ma dla niej największe znaczenie.

6.6. Sekwencjonowanie i projektowanie agendy

Kolejność tematów wpływa na wynik. Rozpoczęcie od spraw łatwych buduje robocze zaufanie, ale może pozostawić zbyt mało czasu na problem centralny. Rozpoczęcie od kwestii najtrudniejszej ujawnia realną ZOPA, lecz grozi szybkim impasem. Zalecany model to: uzgodnienie procedury, wspólna diagnoza, kryteria, dwa lub trzy punkty możliwe do rozwiązania, następnie główny spór, a na końcu redakcja i wdrożenie.

Agenda powinna wskazywać decyzję oczekiwaną w każdym punkcie, osobę uprawnioną do jej podjęcia, materiały i limit czasu. Tematy wymagające odmiennego poziomu mandatu należy rozdzielić. Niespodziewane propozycje mogą zostać odnotowane i skierowane do osobnej ścieżki, bez przymusu natychmiastowej akceptacji.

6.7. Tekst jednolity, klauzule warunkowe i mechanizmy adaptacyjne

Technika single negotiating text polega na pracy na jednym, neutralnie redagowanym dokumencie, który jest kolejnymi iteracjami ulepszany. Ogranicza ona konkurencję pomiędzy „projektami stron” i pozwala zachować ślad zmian. W legislacji dokument musi być prowadzony przez osobę posiadającą kompetencje redakcyjne, a każda zmiana powinna być oceniona systemowo.

Gdy spór dotyczy niepewnej przyszłości, można zastosować klauzule warunkowe: automatyczną korektę parametru po przekroczeniu wskaźnika, przegląd po określonym czasie, pilotaż, czasowe obowiązywanie, etapowanie lub obowiązek przedstawienia raportu. Klauzula adaptacyjna nie może przenosić istotnych decyzji poza zakres prawidłowego upoważnienia ani naruszać zasady określoności. Powinna wskazywać miernik, źródło danych, organ, termin i skutek.

6.8. Mediacja, facylitacja i caucus

Bezstronny facylitator zarządza procesem, nie rozstrzyga sporu. Może pomóc przy wielostronności, braku wspólnego języka technicznego albo konflikcie relacyjnym. Mediacja publiczna wymaga jasnego mandatu, zasad poufności zgodnych z obowiązkami jawności oraz mechanizmu zatwierdzenia wyniku przez właściwe organy. Caucus, czyli oddzielna rozmowa z jedną stroną, może ujawnić bariery, ale powinien być używany symetrycznie i bez przekazywania informacji bez zgody.

6.9. Zarządzanie terminem i presją

Termin może dyscyplinować proces, lecz sztucznie wytworzona pilność często ogranicza jakość i udział słabszych stron. Skrócenie konsultacji powinno wynikać z rzeczywistego interesu publicznego, być uzasadnione i kompensowane intensywniejszymi formami kontaktu, publikacją danych oraz możliwością korekty po wdrożeniu. Presja czasu nie uzasadnia pominięcia niezbędnej analizy skutków ani obniżenia standardu konstytucyjnego.

Tabela 11. Zastosowanie wybranych technik

Technika	Kiedy stosować	Warunek bezpieczeństwa	Czerwony sygnał
BATNA i granica rezerwowa	Przed każdą rundą	Realna, legalna i zatwierdzona alternatywa	Groźba bez możliwości wykonania
Oferta pakietowa	Wiele parametrów i różne priorytety	Jawny koszt każdego elementu i spójność	Ukrywanie istotnego kosztu poza pakietem
Równoważne oferty	Nieznane priorytety partnera	Rzeczywiście podobna wartość dla oferenta	Pozorne warianty prowadzące do jednego wyniku
Joint fact-finding	Spór o dane lub prognozy	Wspólne pytanie, metoda i ujawnienie niepewności	Ekspert jako maska decyzji politycznej
Single text	Wielostronna redakcja	Neutralny redaktor i historia zmian	Nieautoryzowana zmiana po uzgodnieniu
Klauzula przeglądu	Wysoka niepewność skutków	Miernik, termin, odpowiedzialność i skutek	Przegląd bez danych lub podmiotu odpowiedzialnego
Caucus	Impas lub bariera wewnętrzna	Symetria i jasne zasady poufności	Tajne ustalenia obchodzące oficjalny proces
Kotwica	Potrzeba punktu odniesienia	Uzasadnienie kryterium	Ekstremum mające jedynie manipulować

7. Model CIAPP: dziesięcioetapowy protokół negocjacji legislacyjnych

Poniższy protokół porządkuje działania od diagnozy do ewaluacji. Nie zastępuje regulaminów właściwego organu; stanowi warstwę zarządczą, która powinna zostać dopasowana do trybu projektu. Każdy etap kończy się produktem dokumentowym umożliwiającym audyt i przekazanie odpowiedzialności.

Tabela 12. Protokół CIAPP

Etap	Działanie	Produkt minimalny
1	Zdefiniowanie problemu publicznego Opis stanu obecnego, scenariusz bazowy, podmioty dotknięte, skala i źródła danych. Należy oddzielić objaw od przyczyny oraz wskazać, dlaczego istniejące instrumenty są niewystarczające.	Karta problemu i hipotezy przyczynowe.
2	Weryfikacja kompetencji i procedury Ustalenie podstawy prawnej, właściwego organu, trybu, obowiązków konsultacyjnych, prawa UE, skutków budżetowych i potencjalnych ograniczeń konstytucyjnych.	Mapa prawna i kalendarz proceduralny.
3	Mapa interesariuszy i reprezentatywności Identyfikacja stron bezpośrednio i pośrednio dotkniętych, reprezentowanych interesów, poziomu wpływu, zasobów i barier udziału. Należy aktywnie poszukiwać grup niewidocznych.	Macierz interesariuszy i plan włączenia.
4	Mandat i przygotowanie zespołu Określenie celu, BATNA, granicy rezerwowej, elementów wymienialnych, zakresu upoważnienia, trybu zatwierdzania i zasad komunikacji.	Karta mandatu negocjacyjnego.
5	Kryteria i wspólna baza dowodowa Uzgodnienie mierników, źródeł, horyzontu i sposobu traktowania niepewności. Rozbieżności empiryczne powinny zostać poddane wspólnemu badaniu.	Protokół kryteriów i rejestr danych.
6	Generowanie wariantów Tworzenie opcji bez przedwczesnego zobowiązania: instrumenty alternatywne, progi, fazowanie, wyjątki, finansowanie, pilotaż, klauzule przeglądu.	Katalog opcji wraz ze skutkami.
7	Negocjacje pakietowe i test ZOPA Wymiana pakietów, rozpoznanie priorytetów, szacowanie kosztu ustępstw i porównanie z BATNA. Ustępstwa powinny być wzajemne, warunkowe i rejestrowane.	Macierz pakietów i warunkowe porozumienie.
8	Redakcja oraz test prawno-legislacyjny Przełożenie uzgodnienia na jeden tekst, kontrola spójności, delegacji, przepisów przejściowych, sankcji, finansowania i zgodności z prawem wyższego rzędu.	Tekst uzgodniony, OSR i lista kontroli.
9	Autoryzacja, publikacja i komunikacja Uzyskanie wymaganych zgód, sporządzenie raportu z konsultacji i protokołu rozbieżności, publikacja materiałów oraz komunikat rozróżniający zgodę od nierozstrzygniętych kwestii.	Pakiet decyzyjny i ślad negocjacyjny.

Etap	Działanie	Produkt minimalny
10	Wdrożenie, monitorowanie i przegląd Harmonogram aktów wykonawczych, budżet, odpowiedzialność, mierniki, mechanizm rozwiązywania sporów i termin ewaluacji. Wynik powinien być ponownie oceniony na danych rzeczywistych.	Plan wdrożenia i karta ewaluacji.

7.1. Bramki decyzyjne

Przejście między etapami powinno być uzależnione od spełnienia minimalnych warunków. Bramka nie musi oznaczać rozbudowanej biurokracji; jej celem jest zatrzymanie projektu wtedy, gdy koszt naprawy jest jeszcze niski. Rekomenduje się cztery bramki:

- **Bramka legalności:** potwierdzona kompetencja, tryb i zgodność z prawem wyższego rzędu.
- **Bramka dowodowa:** zdefiniowany scenariusz bazowy, dane i wpływ na główne grupy.
- **Bramka procesowa:** wykonane wymagane konsultacje, jawny ślad i rozpatrzenie uwag.
- **Bramka wykonawcza:** finansowanie, akty wykonawcze, vacatio legis, zasoby i mierniki.

7.2. Reguła warunkowości ustępstw

Ustępstwo nie powinno być formułowane jako jednostronna i bezwarunkowa rezygnacja. Bezpieczna formuła brzmi: „Jeżeli strona A przyjmie rozwiązanie X i zostanie potwierdzone finansowanie Y, strona B rekomenduje parametr Z, pod warunkiem przeglądu po okresie T”. Warunkowość zmniejsza ryzyko, że element pakietu zostanie wyrwany z kontekstu. Po uzgodnieniu całości warunki należy przełożyć na przepisy lub jawny plan wdrożenia; nie wolno pozostawiać kluczowych zobowiązań w nieformalnym aneksie.

7.3. Reguła podwójnej kontroli

Każdy wynik powinien przejść dwie niezależne kontrole. Kontrola polityki publicznej odpowiada na pytanie, czy rozwiązanie realizuje cel, jest proporcjonalne i wykonalne. Kontrola prawno-legislacyjna bada kompetencję, hierarchię źródeł, określoność, spójność i technikę prawodawczą. Kompromis może być atrakcyjny politycznie, lecz nieskuteczny normatywnie; może też być poprawny redakcyjnie, ale nie rozwiązywać problemu.

8. Narzędzia operacyjne i dokumentacyjne

8.1. Macierz interesariuszy

Klasyczna macierz wpływu i zainteresowania jest niewystarczająca, jeżeli nie obejmuje legitymacji i podatności na skutki. Podmiot o małej sile organizacyjnej może ponosić największy koszt regulacji. Zaleca się ocenę w co najmniej sześciu wymiarach: wpływ formalny, wpływ faktyczny, intensywność skutku, reprezentatywność, zasoby udziału oraz poziom wiedzy praktycznej.

Tabela 13. Minimalne pola macierzy interesariuszy

Pole	Pytanie diagnostyczne	Skala / zapis
Interes	Co podmiot zyskuje lub traci i dlaczego?	Opis jakościowy, nie tylko deklarowane stanowisko
Wpływ	Czy może zatrzymać, zmienić lub wdrożyć projekt?	Niski / średni / wysoki + źródło
Skutek	Jak silnie regulacja dotknie podmiot lub grupę?	Koszt, korzyść, ryzyko i horyzont
Reprezentatywność	Kogo i na jakiej podstawie reprezentuje?	Członkowie, mandat, pokrycie grupy
Zasoby udziału	Czy ma czas, ekspertów, dane i dostęp?	Bariery i środek kompensacyjny
Wiedza	Jaką unikalną informację posiada?	Dane, doświadczenie wdrożeniowe, perspektywa

8.2. Karta mandatu negocjacyjnego

Tabela 14. Wzór karty mandatu

Pole karty	Treść do uzupełnienia
Cel publiczny	Jaką zmianę stanu rzeczy mamy osiągnąć i jak ją zmierzimy?
Stanowisko otwarcia	Jaki pakiet proponujemy i na jakich kryteriach się opiera?
Interesy priorytetowe	Które potrzeby muszą zostać zabezpieczone niezależnie od instrumentu?
BATNA	Co zrobimy legalnie i realnie, jeżeli porozumienie nie powstanie?
Granica rezerwowa	Którego wyniku nie możemy rekomendować i dlaczego?
Elementy wymienne	Które parametry mogą być przedmiotem warunkowej wymiany?
Kompetencja delegacji	Co można przyjąć przy stole, a co wymaga dodatkowej zgody?
Procedura autoryzacji	Kto, w jakim terminie i na podstawie jakiego dokumentu zatwierdza wynik?
Jawność i komunikacja	Co publikujemy, kto mówi w imieniu zespołu i kiedy?
Konflikty interesów	Jakie role, relacje lub finansowanie należy ujawnić lub wyłączyć?

8.3. Rejestr ustępstw i zobowiązań

Rejestr chroni przed niekontrolowanym „dryfem” pozycji pomiędzy rundami i zespołami. Powinien zawierać datę, propozycję, wartość dla stron, warunek wzajemny, status, osobę autoryzującą, podstawę danych i wpływ na tekst. Rejestr roboczy może zawierać informacje taktyczne, lecz wynik i źródła zmiany powinny zostać ujęte w śladzie negocjacyjnym zgodnie z obowiązkami jawności.

Tabela 15. Minimalny rejestr ustępstw

ID	Propozycja / ustępstwo	Warunek wzajemny	Autoryzacja	Status i wpływ
U-01	...	...	Osoba / organ / data	Otwarte / warunkowe / przyjęte / odrzucone
U-02	...	...	Osoba / organ / data	Zmiana przepisu / OSR / harmonogramu
U-03	...	...	Osoba / organ / data	Skutek finansowy i wykonawczy

8.4. Macierz śledzenia uwag i zmian

Tabela 16. Macierz śledzenia uwag

Pole	Wymagana zawartość
Źródło i data	Podmiot, tryb udziału, dokument i data wpływu
Uwaga	Jednoznaczne streszczenie bez zniekształcania argumentu
Interes i dowód	Cel chroniony przez uwagę, źródło danych i poziom pewności
Ocena prawna	Kompetencja, zgodność z prawem wyższego rzędu i systemem
Ocena skutków	Koszt, korzyść, grupa, horyzont i ryzyko niezamierzone
Decyzja	Uwzględniono / częściowo / nie uwzględniono / do dalszej analizy
Uzasadnienie	Kryteria i przyczyny decyzji, w tym odpowiedź na kluczowy dowód
Zmiana	Jednostka redakcyjna, wersja tekstu i wpływ na OSR

8.5. Architektura spotkania

- **Przed spotkaniem:** agenda z decyzjami, materiały, zasady, lista uczestników i potwierdzenie mandatów.
- **Otwarcie:** cel, zakres, reguły wypowiedzi, sposób dokumentowania, kwestie jawności i konflikty interesów.
- **Diagnoza:** wspólne fakty, rozbieżności empiryczne, interesy i kryteria.
- **Opcje:** generowanie bez zobowiązania, następnie test prawny, finansowy i wykonawczy.
- **Pakiety:** propozycje warunkowe, porównanie z BATNA, przerwy na autoryzację.
- **Redakcja:** jeden tekst, numerowanie wersji, odnotowanie otwartych punktów.

- **Zamknięcie:** potwierdzenie ustaleń, braków, właścicieli zadań, terminów i sposobu komunikacji.
- **Po spotkaniu:** protokół, rejestr zmian, weryfikacja autoryzacji i publikacja wymaganych informacji.

8.6. Wskaźniki jakości procesu i wyniku

Tabela 17. Wskaźniki jakości negocjacji legislacyjnych

Obszar	Przykładowy wskaźnik	Interpretacja
Włączenie	Odsetek zidentyfikowanych grup, które miały realny kanał udziału	Nie zastępuje oceny jakości reprezentacji
Terminowość	Mediana czasu na opinię; udział terminów skróconych z uzasadnieniem	Pozwala wykryć systemową presję czasu
Responsywność	Odsetek uwag z indywidualną lub tematyczną odpowiedzią	Liczy odpowiedź, nie automatyczną akceptację
Ślad zmian	Odsetek istotnych zmian z wskazanym źródłem i skutkiem	Mierzy identyfikowalność wpływu
Jakość dowodowa	Udział kluczowych założeń z danymi, scenariuszem bazowym i niepewnością	Ogranicza pozorne liczby bez metodologii
Wykonalność	Gotowość finansowania, aktów wykonawczych, systemów i kadr	Weryfikowana przed uchwaleniem
Trwałość	Realizacja kamieni milowych i liczba pilnych nowelizacji	Sygnał jakości porozumienia i projektu
Efekt	Zmiana miernika celu względem scenariusza bazowego	Wymaga ewaluacji ex post i kontroli czynników zewnętrznych

9. Standard legalności, etyki i transparentności

9.1. Legalizm i nienaruszalność kompetencji

Zasada legalizmu wymaga, aby organ publiczny działał na podstawie i w granicach prawa. Zespół negocjacyjny nie może obiecać decyzji, której organ nie ma kompetencji podjąć, ani zobowiązać innego organu do określonego głosowania. Dopuszczalne jest polityczne zobowiązanie do rekomendowania lub wniesienia propozycji, jeżeli zostanie jasno odróżnione od gwarancji wyniku.

Szczególnego znaczenia nabiera to przy porozumieniach społecznych. Porozumienie może określić wspólny kierunek, tryb dalszej pracy, propozycję projektu albo zobowiązania organizacyjne. Jeżeli wykonanie wymaga ustawy lub rozporządzenia, należy to wyraźnie wskazać i przeprowadzić właściwy proces. Nie wolno tworzyć oczekiwań, że umowa stron zastępuje akt powszechnie obowiązujący.

9.2. Jawność i ślad negocjacyjny

Jawność spełnia trzy funkcje: umożliwia kontrolę nadużyć, zapewnia konkurencję argumentów i pozwala ocenić, dlaczego projekt się zmienił. Minimalny ślad powinien obejmować datę i przedmiot kontaktu, uczestników i reprezentowane podmioty, przekazane materiały, propozycje dotyczące regulacji, źródła danych oraz sposób uwzględnienia. Wymogi szczegółowe zależą od trybu i podstawy prawnej.

Pełna transmisja każdej rozmowy nie zawsze poprawia wynik. Strony pod ciągłą presją publiczną mogą usztywniać stanowiska, unikać wariantów roboczych i nie przyznawać się do niepewności. Dlatego można rozdzielić jawność procesu i wyniku od ograniczonej poufności taktycznej. Zasady poufności muszą być ustalone z góry, zgodne z prawem dostępu do informacji, proporcjonalne, czasowe i nie mogą obejmować informacji o korzyściach, konfliktach lub źródle wpływu.

9.3. Równość dostępu i przeciwdziałanie przechwyceniu regulacyjnemu

Równość dostępu nie oznacza identycznej liczby spotkań z każdym podmiotem. Wymaga jednak racjonalnych, niedyskryminujących reguł, możliwości przedstawienia stanowiska przez istotne grupy oraz świadomego uzupełniania braków reprezentacji. Organ powinien unikać zależności informacyjnej od jednego sektora i weryfikować dane u źródeł niezależnych.

Przechwycenie regulacyjne może przybrać formę bardziej subtelnej niż korupcja: zawężenie definicji problemu do perspektywy branży, przejęcie języka projektu, asymetryczny dostęp do danych lub koncentracja uwagi na kosztach dobrze zorganizowanej grupy przy pominięciu rozproszonych korzyści publicznych. Środkami zapobiegawczymi są pluralizm źródeł, otwarte pytania, publikacja materiałów, test rozkładu skutków i rotacja ekspertów.

9.4. Konflikt interesów i niezależność ekspercka

Konflikt interesów nie jest tożsamy z korupcją. Powstaje, gdy dodatkowy interes może wpływać lub być postrzegany jako wpływający na bezstronność roli. Powinien zostać ujawniony i zarządzony przez wyłączenie, ograniczenie zakresu, drugi przegląd albo publikację finansowania. Ekspert powinien ujawnić zleceniodawcę, metodę, źródła danych, istotne ograniczenia oraz obszary, w których formułuje ocenę normatywną zamiast wniosku empirycznego.

9.5. Komunikacja zgodna z zasadą rzetelności

Komunikat o porozumieniu powinien odpowiadać treści uzgodnienia. Należy rozróżniać: porozumienie co do zasad, uzgodnienie tekstu roboczego, rekomendację delegacji, decyzję organu oraz uchwalenie aktu. Przedwczesne ogłoszenie sukcesu zwiększa koszt korekty i może wywierać nieuprawnioną presję na organ właściwy.

- Nie przedstawiać poparcia pojedynczej organizacji jako poparcia całej grupy bez danych o reprezentatywności.
- Nie ukrywać istotnych kosztów, niepewności lub grup ponoszących ciężar regulacji.
- Nie wykorzystywać poufnych danych otrzymanych wyłącznie dla celów oceny poza uzgodnionym zakresem.
- Nie przypisywać ekspertowi lub partnerowi stanowiska, którego nie zatwierdził.
- Publikować wersję tekstu, do której odnosi się stanowisko, oraz datę i status dokumentu.

Tabela 18. Test legalności i etyki

Standard	Pytanie kontrolne	Dowód wykonania
Legalność	Czy właściwy organ i forma są prawidłowe?	Mapa kompetencji, opinia prawna, metryka aktu
Jawność	Czy można odtworzyć uczestników, interesy i źródła zmian?	Rejestr kontaktów, raport, wersjonowanie
Równość	Czy istotne i słabiej zorganizowane grupy miały realny dostęp?	Mapa interesariuszy, działania kompensacyjne
Bezstronność	Czy konflikty interesów ujawniono i zarządzono?	Oświadczenia, wyłączenia, drugi przegląd
Rzetelność danych	Czy źródła, metoda i niepewność są jawne?	Rejestr danych, metryka modelu, analiza wrażliwości
Zakaz korzyści	Czy wymiana dotyczy wyłącznie legalnych elementów polityki publicznej?	Rejestr ustępstw, compliance i kontrola kontaktów
Rozliczalność	Kto zatwierdził wynik i odpowiada za wdrożenie?	Mandat, protokół, plan wykonania

10. Ryzyka, patologie i sposoby ograniczania

10.1. Pozorne konsultacje i zbyt późne włączenie

Konsultacja gotowego i politycznie zamkniętego tekstu prowadzi do frustracji oraz produkcji defensywnych stanowisk. Sygnalizuje, że wpływ jest możliwy wyłącznie na marginesie. Środkiem zaradczym jest dwustopniowy model: wczesna konsultacja problemu i opcji, a następnie konsultacja projektu oraz OSR. Raport powinien pokazywać nie tylko liczbę uwag, lecz sposób ich wpływu.

10.2. Pilność jako narzędzie obchodzenia partycypacji

Rzeczywisty kryzys może wymagać szybkiego działania. Ryzyko powstaje, gdy pilność jest deklarowana bez scenariusza szkody, terminów zewnętrznych i uzasadnienia proporcjonalności. Kompensacją powinny być: publikacja danych, intensywne sesje tematyczne, ograniczenie regulacji do minimum koniecznego, czasowe obowiązywanie i obowiązkowy przegląd.

10.3. Poprawki późnego etapu i omijanie śladu

Istotna poprawka zgłoszona bez analizy może zmienić grupę adresatów, koszt lub instrument i nie przejść porównywalnej kontroli jak projekt. Należy stosować test istotności: czy poprawka zmienia cel, zakres podmiotowy, obowiązki, sankcje, finanse lub mechanizm wykonania? Jeżeli tak, potrzebna jest co najmniej szybka OSR, opinia legislacyjna i możliwość wypowiedzi dotkniętych podmiotów; w razie potrzeby — ponowne skierowanie do komisji.

10.4. Nadmierna asymetria informacji

Organizacje branżowe często dysponują danymi niedostępnymi administracji, a administracja — danymi, których nie posiadają obywatele. Asymetria sama w sobie nie jest nadużyciem, ale może zdominować definicję problemu. Odpowiedzią jest wymóg metryki danych, możliwość replikacji, dane zagregowane chroniące tajemnice oraz niezależna walidacja. Brak możliwości ujawnienia danych powinien obniżyć wagę twierdzenia, nie automatycznie je dyskwalifikować.

10.5. Manipulacja reprezentatywnością i astroturfing

Masowe, skoordynowane stanowiska mogą wyrażać autentyczną mobilizację albo stwarzać pozór oddolności. Organ powinien analizować zarówno liczbę, jak i różnorodność argumentów, źródło organizacji kampanii oraz rzeczywisty rozkład skutków. Nie wolno dyskredytować identycznych zgłoszeń wyłącznie dlatego, że są skoordynowane, ale nie należy też liczyć ich jako niezależnych dowodów merytorycznych.

10.6. Negotiation myopia — sukces ustawy, porażka wykonania

Presja na uchwalenie prowadzi czasem do przeniesienia konfliktu do delegacji ustawowej, decyzji budżetowej albo praktyki wykonawczej. Niejasny kompromis może chwilowo połączyć większość, lecz

potem generuje spór interpretacyjny. Każdy pakiet należy testować na przykładach zastosowania, przepływie danych, odpowiedzialności instytucji i kosztach adaptacji.

10.7. Eskalacja tożsamościowa i utrata twarzy

Jeżeli spór zostanie zdefiniowany jako test lojalności lub moralności stron, maleje możliwość korekty. Strategia zachowania twarzy może obejmować wspólne kryterium zewnętrzne, fazowanie, uznanie zasadności obaw bez przyjęcia stanowiska, wspólny komunikat lub przegląd po danych. Nie należy mylić umożliwienia wyjścia z impasu z ukrywaniem odpowiedzialności.

Tabela 19. Rejestr kluczowych ryzyk

Ryzyko	Wczesny sygnał	Środek ograniczający
Pozorność konsultacji	Tekst bez alternatyw, brak odpowiedzi	Wczesna konsultacja opcji, macierz uwag
Sztuczna pilność	Brak konkretnego terminu lub szkody	Uzasadnienie, minimalny zakres, sunset/review
Późna poprawka	Nowy obowiązek lub grupa bez OSR	Test istotności, opinia, ponowne rozpatrzenie
Przechwycenie	Jedno źródło danych i wyłączny dostęp	Pluralizm źródeł, jawność, niezależna walidacja
Nieformalny barter	Ustępstwo niezwiązane z celem publicznym	Rejestr, kontrola legalności, zakaz korzyści
Impas mandatowy	Delegacja stale „wraca po zgodę”	Jasna karta mandatu i punkty reautoryzacji
Niewykonalność	Brak aktów, budżetu, systemu lub kadr	Bramka wykonawcza i plan wdrożenia
Spór o dane	Ekspertyzy nieporównywalne metodologicznie	Joint fact-finding i analiza wrażliwości
Utrata legitymacji	Ukryci uczestnicy i niewyjaśnione zmiany	Ślad negocjacyjny i komunikacja etapów

11. Zastosowanie modelu — trzy scenariusze analityczne

Scenariusze mają charakter hipotetyczny i służą demonstracji metody. Nie opisują konkretnego postępowania ani stanowiska rzeczywistych podmiotów. W każdym przypadku należy ponownie zweryfikować podstawę prawną, dane i krąg interesariuszy.

11.1. Scenariusz A: reforma społeczno-fiskalna

Projekt łączy rozszerzenie świadczenia z nowym źródłem finansowania. Stanowiska otwarcia są przeciwstawne: organizacje społeczne postulują szeroki zakres i szybkie wejście w życie, Ministerstwo Finansów ograniczenie kosztu, a pracodawcy przewidywalność obciążeń. Spór wydaje się dystrybucyjny, lecz ma wymiary integracyjne: harmonogram, kryteria dostępu, automatyczna waloryzacja, źródła finansowania, kontrola nadużyć i ewaluacja skuteczności.

Rekomendowana sekwencja to wspólna prognoza demograficzna i budżetowa, uzgodnienie celu oraz grupy priorytetowej, następnie trzy pakiety o tej samej wartości fiskalnej. Pakiet może łączyć szybsze uruchomienie dla węższej grupy z rozszerzeniem po spełnieniu miernika dochodowego; alternatywnie — pełny zakres z dłuższym *vacatio legis* i limitem kosztów. Wynik musi obejmować regułę finansową, dane do weryfikacji i termin przeglądu.

11.2. Scenariusz B: regulacja rynku o wysokiej asymetrii informacji

Administracja planuje standard bezpieczeństwa dla sektora posiadającego większość danych technicznych. Organizacje konsumenckie mają silną legitymację, ale mniejsze zasoby eksperckie. Największym ryzykiem jest przejęcie języka i kryteriów przez podmioty regulowane. Proces powinien obejmować publiczne pytania, metrykę danych branżowych, niezależnego eksperta, udział małych przedsiębiorców i użytkowników oraz test kosztu zgodności.

Pakiet integracyjny może połączyć rygorystyczny standard docelowy z fazowaniem według wielkości przedsiębiorcy, certyfikacją, otwartym standardem technicznym i funduszem wsparcia. Klauzula przeglądu powinna wykorzystywać wskaźniki incydentów i kosztów, a nie wyłącznie deklaracje wdrożenia. Zawodowi przedstawiciele interesów muszą działać zgodnie z ustawą lobbingową, a kontakty i materiały powinny tworzyć jawny ślad.

11.3. Scenariusz C: stanowisko Polski i późniejsza implementacja aktu UE

Na szczeblu unijnym negocjowany jest akt pozostawiający państwom wybór części parametrów. Krajowe ministerstwo musi jednocześnie budować koalicję w Radzie, konsultować parlament i interesariuszy oraz oceniać możliwość przyszłego wdrożenia. Zbyt sztywny mandat krajowy ogranicza zdolność do wymian unijnych; zbyt szeroki — może utracić poparcie krajowe.

Należy przygotować macierz dwupoziomową: cele minimalne i pożądane w UE, koalicje państw, krajowe czerwone linie, zakres swobody implementacyjnej oraz scenariusz większości parlamentarnej.

Każde ustępstwo unijne powinno być testowane pod kątem kosztu transpozycji i zgodności z Konstytucją. Po przyjęciu aktu nie należy powtarzać całego sporu od zera; konsultacje wdrożeniowe powinny koncentrować się na wariantach pozostawionych państwu.

Tabela 20. Porównanie scenariuszy

Scenariusz	Główny konflikt	Strategia	Mechanizm trwałości
A. Społeczno-fiskalny	Zakres świadczenia vs. koszt	Pakiety o równym koszcie, fazowanie i kryteria	Reguła finansowa, miernik i przegląd
B. Rynek regulowany	Bezpieczeństwo vs. koszt zgodności i asymetria danych	Wspólne fakty, niezależna walidacja, standard docelowy z fazowaniem	Wskaźniki incydentów, certyfikacja, wsparcie MŚP
C. Akt UE	Elastyczność unijna vs. akceptacja krajowa	Gra dwupoziomowa, koalicje i macierz mandatu	Spójna transpozycja i konsultacje opcji krajowych

12. Rekomendacje dla polskiego systemu stanowienia prawa

12.1. Rekomendacje systemowe

Tabela 21. Rekomendacje systemowe

Nr	Rekomendacja
1	Wprowadzić standard wczesnej konsultacji problemu i opcji Dla projektów o istotnych skutkach publikować kartę problemu, scenariusz bazowy, cele i alternatywy przed przygotowaniem zamkniętego tekstu.
2	Ujednolicić ślad legislacyjno-negocjacyjny Zapewnić publiczną, wersjonowaną macierz uwag, odpowiedzi, źródeł zmian i wpływu na OSR, obejmującą również istotne poprawki późnego etapu.
3	Wzmocnić test istotności zmian Zmiany celu, zakresu podmiotowego, obowiązków, sankcji lub skutków finansowych poddawać ponownej ocenie i adekwatnemu udziałowi interesariuszy.
4	Chronić minimalny czas partycypacji Skrócenie terminów uzasadniać konkretnym ryzykiem, a nie ogólną pilnością; stosować środki kompensacyjne i obowiązkowy przegląd dla regulacji nagłych.
5	Systematyzować ewaluację ex post Dla regulacji o wysokim wpływie określać mierniki, dane, podmiot odpowiedzialny i termin przeglądu już w OSR.
6	Profesjonalizować facylitację sporów publicznych Tworzyć zasady korzystania z bezstronnych moderatorów, wspólnego ustalania faktów i ekspertów przy sporach wielostronnych.
7	Równoważyć asymetrię zasobów Stosować dostępne formaty, streszczenia, otwarte dane, wsparcie eksperckie i aktywne docieranie do grup rozproszonych lub słabiej zorganizowanych.
8	Utrzymywać ciągłość między negocjacją i wdrożeniem Do zespołu włączać organy wykonawcze, jednostki IT, finanse i użytkowników prawa; uzgadniać akty wykonawcze i harmonogram.
9	Rozdzielać role i ujawniać interesy W metryce udziału wskazywać, czy podmiot występuje jako strona dialogu, uczestnik konsultacji, ekspert czy zawodowy lobbysta.
10	Budować kompetencje negocjacyjne administracji i parlamentu Szkolenia łączyć z narzędziami: mandat, BATNA, pakietowanie, ślad zmian, kontrola prawna i analiza ryzyka.

12.2. Rekomendacje dla projektodawcy rządowego

- Przydzielić właściciela problemu publicznego odrębnie od właściciela tekstu i zapewnić ich stałą współpracę.
- Przed konsultacjami zatwierdzić mapę interesariuszy, pytania konsultacyjne i plan odpowiedzi na uwagi.
- Utrzymywać jeden rejestr danych i założeń powiązany z OSR; przy każdej istotnej zmianie przeliczać skutki.

- Organizować konferencję uzgodnieniową na podstawie macierzy rozbieżności, z wyraźnym rozdzieleniem kwestii prawnych, finansowych i politycznych.
- Nie wносить projektu do kolejnej fazy bez planu wdrożenia, projektów kluczowych aktów wykonawczych i potwierdzenia zasobów.

12.3. Rekomendacje dla Sejmu i Senatu

- Do istotnych poprawek dołączać krótką kartę skutków: problem, grupa dotknięta, finanse, zgodność systemowa i wpływ na wdrożenie.
- Wykorzystywać komisje i wysłuchanie publiczne do weryfikacji wiedzy, nie jako substytut całego wcześniejszego procesu.
- Zapewniać legislatorom czas na przełożenie kompromisu politycznego na spójny tekst oraz wersję porównawczą.
- Pakiety poprawek Senatu formułować w sposób umożliwiający ocenę ich łącznego skutku i źródeł finansowania.
- Publikować przyczyny przyjęcia istotnych zmian następujących po zakończeniu konsultacji projektu.

12.4. Rekomendacje dla partnerów społecznych, organizacji i pełnomocników interesów

- Formułować postulaty jako problem – dowód – propozycja – skutek – brzmienie, a nie wyłącznie jako żądanie.
- Ujawniać reprezentowany interes, źródło danych, finansowanie analizy i ograniczenia reprezentatywności.
- Przygotowywać co najmniej dwa warianty oraz BATNA, aby uniknąć strategii „wszystko albo nic”.
- Przedstawiać rozwiązania wykonawcze i finansowe, nie tylko postulowaną normę.
- W przypadku zawodowej reprezentacji osób trzecich przestrzegać rejestracji i obowiązków ustawy lobbingowej.
- Nie oferować ani nie sugerować korzyści osobistych; każde ustępstwo powinno dotyczyć legalnego, merytorycznego elementu polityki publicznej.

12.5. Plan wdrożenia rekomendacji

Tabela 22. Sekwencja wdrożenia

Horyzont	Działanie	Właściciel	Miernik
0–6 miesięcy	Wzory karty problemu, mandatu, rejestru ustępstw i macierzy uwag	Organy prowadzące proces / kancelarie	Odsetek projektów korzystających ze wzorów

Horyzont	Działanie	Właściciel	Miernik
6–12 miesięcy	Pilotaż wczesnych konsultacji i joint fact-finding w projektach wysokiego wpływu	Wybrane ministerstwa i komisje	Liczba wariantów, czas reakcji, ocena uczestników
12–24 miesiące	Jednolity cyfrowy ślad zmian i test istotności poprawek	Rząd i parlament w zakresie swoich kompetencji	Pokrycie istotnych zmian źródłem i oceną skutków
24–36 miesięcy	Systematyczna ewaluacja ex post i publiczny przegląd jakości	Rząd, parlament, organy kontrolne	Odsetek regulacji ocenionych w terminie i wdrożone korekty

13. Wnioski końcowe

Negocjacje w procesie stanowienia prawa są nieuniknione i mogą wzmacniać jakość regulacji, jeżeli zostaną osadzone w prawidłowej architekturze instytucjonalnej. Ich celem nie jest prywatne zawłaszczenie decyzji publicznej ani zastąpienie debaty parlamentarnej. Mają ujawniać informacje, porządkować interesy, tworzyć wykonalne warianty i budować poparcie dla rozwiązań zgodnych z Konstytucją oraz interesem publicznym.

Model skuteczny w warunkach polskich powinien łączyć pięć elementów: wczesną diagnozę i alternatywy, świadome zarządzanie mandatami i punktami weta, negocjacje oparte na kryteriach oraz pakietach, pełny ślad wpływu i zmian, a także domknięcie przez wdrożenie i ewaluację. Brak któregośkolwiek elementu zwiększa prawdopodobieństwo, że kompromis będzie krótkotrwały, nieprzejrzysty albo niewykonalny.

Największym wyzwaniem nie jest brak formalnych kanałów udziału, lecz ich jakość i sekwencja. Konsultowanie zbyt późno, skracanie czasu bez realnej konieczności, wprowadzanie istotnych poprawek bez oceny oraz brak odpowiedzi na uwagi osłabiają zaufanie i przenoszą konflikt na etap wykonania. Z kolei otwarcie procesu bez jasnych kryteriów, mandatu i odpowiedzialności może prowadzić do przeciągania decyzji. Potrzebna jest równowaga pomiędzy partycypacją i zdolnością do rozstrzygnięcia.

W granicach obowiązującego prawa legalne są: przedstawianie argumentów, danych i propozycji; budowanie koalicji; uzgadnianie harmonogramu i warunków wdrożenia; zawodowa reprezentacja interesów po spełnieniu wymogów ustawy; oraz prowadzenie proporcjonalnie poufnych rozmów roboczych. Niedopuszczalne są korzyści osobiste za działanie organu, płatna protekcja, ukrywanie konfliktu lub źródła wpływu wbrew obowiązkom oraz próba związania organu poza jego konstytucyjną procedurą.

Konkluzja. Dobra strategia negocjacyjna w stanowieniu prawa nie mierzy sukcesu samym uchwaleniem tekstu. Sukces oznacza regulację legalną, zrozumiałą, finansowalną, wykonalną, społecznie uzasadnioną, odporną na zmianę okoliczności i możliwą do skorygowania na podstawie danych.

Aneks A. Lista kontrolna przed rozpoczęciem negocjacji

Problem i cel

- ☐ Czy problem został opisany wskaźnikiem i scenariuszem bazowym?
- ☐ Czy wskazano przyczyny, a nie wyłącznie objawy?
- ☐ Czy cel jest mierzalny i pozostaje w kompetencji projektodawcy?

Prawo i procedura

- ☐ Jaki organ jest właściwy i jaka jest podstawa prawna?
- ☐ Jakie konsultacje, opinie i uzgodnienia są wymagane?
- ☐ Czy projekt pozostaje w zgodzie z Konstytucją, prawem UE i hierarchią źródeł?

Interesariusze

- ☐ Kto ponosi koszt, kto odnosi korzyść i kto wdraża?
- ☐ Które grupy są słabo zorganizowane lub niewidoczne?
- ☐ Czy ujawniono role, reprezentowane interesy i konflikty?

Mandat

- ☐ Jaki jest cel, BATNA i granica rezerwowa delegacji?
- ☐ Co można uzgodnić przy stole, a co wymaga reautoryzacji?
- ☐ Kto zatwierdza wynik i w jakim terminie?

Dane

- ☐ Czy strony korzystają z porównywalnych danych i definicji?
- ☐ Czy ujawniono metodę, źródło i niepewność?
- ☐ Jak zostanie rozstrzygnięty spór empiryczny?

Opcje

- ☐ Czy przeanalizowano alternatywy dla regulacji?
- ☐ Czy przygotowano pakiety, fazowanie, pilotaż i klauzulę przeglądu?
- ☐ Czy każdy wariant ma ocenę skutków i finansowania?

Jawność i etyka

- ☐ Jak będzie dokumentowany ślad kontaktów i zmian?
- ☐ Które informacje mogą być czasowo poufne i na jakiej podstawie?

- ☐ Czy wykluczono korzyści osobiste i inne niedopuszczalne elementy wymiany?

Wdrożenie

- ☐ Czy są gotowe akty wykonawcze, systemy, kadry i budżet?
- ☐ Czy vacatio legis odpowiada skali dostosowania?
- ☐ Kto monitoruje mierniki, rozstrzyga spory i inicjuje przegląd?

Aneks B. Karta planu negocjacyjnego — wzór do wypełnienia

Tabela 23. Karta planu negocjacyjnego

Pole	Notatka
1. Przedmiot i etap procesu	
2. Cel publiczny i miernik	
3. Uczestnicy, role i mandaty	
4. Interesy własne i innych stron	
5. BATNA i granica rezerwowa	
6. Kryteria i dane	
7. Pakiety otwarcia i elementy wymienne	
8. Punkty weta i ścieżka eskalacji	
9. Obowiązki jawności i rejestracji	
10. Tekst, wdrożenie, finansowanie i przegląd	

Aneks C. Czerwone sygnały zgodności

Wystąpienie któregokolwiek z poniższych sygnałów wymaga wstrzymania decyzji, konsultacji prawnej lub kontroli zgodności. Lista nie ma charakteru wyczerpującego.

- ⚠️ Prośba o spotkanie bez ujawnienia reprezentowanego podmiotu lub interesu.
- ⚠️ Oferta korzyści osobistej, zatrudnienia, darowizny, usługi lub innego świadczenia w związku z decyzją.
- ⚠️ Powoływanie się na niejawne wpływy w zamian za wynagrodzenie lub korzyść.
- ⚠️ Żądanie usunięcia informacji o spotkaniu, materiale lub autorze poprawki wbrew obowiązkowi.
- ⚠️ Próba uzgodnienia działania poza kompetencją delegacji albo właściwego organu.
- ⚠️ Istotna poprawka bez identyfikacji autora, skutków, finansowania lub związku z projektem.
- ⚠️ Dane bez źródła, metody albo możliwości wyjaśnienia podstawowych założeń.
- ⚠️ Jednostronne i nieuzasadnione wyłączenie istotnej grupy z udziału.
- ⚠️ Skrócenie terminu bez konkretnej przesłanki, przy jednoczesnym uprzywilejowaniu wybranych podmiotów.
- ⚠️ Ogłoszenie pełnego porozumienia, gdy delegacje uzgodniły jedynie rekomendację lub zasady.
- ⚠️ Pozostawienie kluczowych parametrów do nieformalnego ustalenia po uchwaleniu aktu.
- ⚠️ Brak planu ochrony informacji prawnie chronionych lub danych osobowych.

Aneks D. Glosariusz

Tabela 24. Glosariusz

Termin	Znaczenie
Agenda-setting	Proces selekcji problemów, które uzyskują uwagę i trafiają do formalnego procesu decyzyjnego.
BATNA	Najlepsza alternatywa wobec negocjowanego porozumienia.
Caucus	Oddzielne spotkanie facylitatora lub mediatora z jedną ze stron.
Facylitacja	Bezstronne zarządzanie przebiegiem rozmowy bez rozstrzygania meritum.
Joint fact-finding	Wspólne ustalanie pytań, danych, metod i obszarów niepewności.
Logrolling	Wymiana poparcia lub ustępstw w kilku wymiarach o różnej wartości dla stron.
OSR	Ocena skutków regulacji — analiza problemu, wariantów, podmiotów i przewidywanych skutków.
Punkt weta	Aktor lub etap zdolny zatrzymać albo istotnie zmienić rozstrzygnięcie.
Single negotiating text	Jeden dokument roboczy ulepszany w kolejnych iteracjach przez strony.
Sunset clause	Klauzula powodująca wygaśnięcie regulacji lub instrumentu po określonym czasie, o ile nie zostanie przedłużony.
Ślad negocjacyjny	Zestaw informacji umożliwiający odtworzenie wpływu na decyzję i tekst.
ZOPA	Przestrzeń możliwego porozumienia między granicami rezerwowymi stron.

Bibliografia i źródła

Akty prawne i dokumenty urzędowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., tekst ujednolicony. [Źródło urzędowe](#)
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst ogłoszony w M.P. z 2026 r. poz. 404. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 677. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 836. [Źródło urzędowe](#)
- Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst ujednolicony, dostęp 23 lipca 2026 r. [Źródło urzędowe](#)
- Uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, tekst ujednolicony, dostęp 23 lipca 2026 r. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE, Dz.U. Nr 213, poz. 1395 ze zm. [Źródło urzędowe](#)
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm. [Źródło urzędowe](#)
- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana. [Źródło urzędowe](#)
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana. [Źródło urzędowe](#)
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r. [Źródło urzędowe](#)

Literatura naukowa

- Bazerman M.H., Neale M.A., Negotiating Rationally, Free Press, New York 1992.
- Carpenter S.L., Kennedy W.J.D., Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements, Jossey-Bass, San Francisco 1988.
- Fisher R., Ury W., Patton B., Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, 3rd ed., Penguin, New York 2011.
- Habermas J., Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, MIT Press, Cambridge, MA 1996.
- Kingdon J.W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed., Longman, New York 1995.
- Lax D.A., Sebenius J.K., The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain, Free Press, New York 1986.
- Lax D.A., Sebenius J.K., 3-D Negotiation: Powerful Tools to Change the Game in Your Most Important Deals, Harvard Business School Press, Boston 2006.
- Mnookin R.H., Peppet S.R., Tulumello A.S., Beyond Winning: Negotiating to Create Value in Deals and Disputes, Harvard University Press, Cambridge, MA 2000.
- Ostrom E., Understanding Institutional Diversity, Princeton University Press, Princeton 2005.
- Raiffa H., The Art and Science of Negotiation, Harvard University Press, Cambridge, MA 1982.

- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder 1993.
- Scharpf F.W., *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder 1997.
- Shell G.R., *Bargaining for Advantage: Negotiation Strategies for Reasonable People*, 2nd ed., Penguin, New York 2006.
- Susskind L., Cruikshank J., *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, New York 1987.
- Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.
- Ury W., *Getting Past No: Negotiating in Difficult Situations*, Bantam, New York 1991.
- Walton R.E., McKersie R.B., *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*, ILR Press, Ithaca 1991 [wyd. pierwotne 1965].

Artykuły i raporty

- Mansbridge J., Martin C.J. (eds.), *Negotiating Agreement in Politics*, American Political Science Association, Washington, DC 2013. [Raport APSA](#)
- OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris 2012. [DOI](#)
- OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris 2025. [DOI](#)
- OECD, Poland – country profile, w: *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. [Profil Polski](#)
- Putnam R.D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization* 42(3), 1988, s. 427–460. [DOI](#)

Wykaz obejmuje źródła wykorzystane do rekonstrukcji ram prawnych i modelu analitycznego. Akty prawne należy każdorazowo weryfikować przed zastosowaniem ekspertyzy do konkretnego postępowania.

Nota autorska i końcowa

Autor analizy: dr Paweł Drembkowski.

Jednostka opracowująca: Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych z siedzibą w Warszawie.

Miejsce i rok opracowania: Warszawa 2026.

Zastrzeżenie aktualizacyjne. Zmiana Konstytucji, ustaw, regulaminów parlamentarnych, Regulaminu pracy Rady Ministrów, prawa Unii Europejskiej lub orzecznictwa może wpływać na wnioski proceduralne. Przed użyciem dokumentu w konkretnej sprawie należy potwierdzić aktualność podstaw prawnych.