

# Maciej Borski

---

## Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana, instytucja demokracji partycypacyjnej

---

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 31-44

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Oryginalny artykuł naukowy**

**Original Article**

Data wpływu/Received: **18.01.2016**

Data recenzji/Accepted: **25.04.2016**

Data publikacji/Published: **20.06.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) **Statistical Analysis (analiza statystyczna)**

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Maciej Borski<sup>1</sup>

## WYŚLUCHANIE PUBLICZNE – WAŻNA, CHOCIAŻ NIEDOCENIANA INSTYTUCJA DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

### WPROWADZENIE

Instytucja wysłuchania publicznego ma swoją długą tradycję. W literaturze można dostrzec pogląd zakładający, że jej źródłem było funkcjonujące w starożytnych Atenach Zgromadzenie Ludowe, w obradach którego mogli uczestniczyć wszyscy obywatele posiadający pełnię praw, po ukończeniu 20 roku życia<sup>2</sup>. Inni dopatrują się korzeni tej instytucji w rozwoju demokracji w Stanach Zjednoczonych w XIX w. czy angielskiej Izbie Gmin z połowy XVII w.<sup>3</sup> Mimo wszystko wydaje się, że najdłuższe tradycje instytucja

<sup>1</sup> dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

<sup>2</sup> Por. K. Horodeńska, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, Białystok 2010, s. 163.

<sup>3</sup> Por. np. G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli*

wysłuchania publicznego ma w krajach anglosaskiej kultury prawnej – obok Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii także w Kanadzie i Australii. I. Wróblewska zwraca przy tym uwagę na fakt, że w państwach anglosaskich wysłuchanie publiczne nie jest przeprowadzane na podstawie szczegółowych przepisów, lecz odbywa się raczej w ramach wykonywania przyrodzonego parlamentowi prawa do wzywania osób i przesłuchiwania ich w związku z pracą nad określonym projektem ustawy w celu umożliwienia przedstawienia im swoich racji i wysłuchania ich opinii<sup>4</sup>.

Podstawową zasadą wysłuchania publicznego jest to, że może w nim uczestniczyć każdy. Jego celem jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Jest to zatem, na co zwracają uwagę G. Makowski i J. Zbieranek, „mechanizm służący reprezentowaniu i promocji określonych interesów, jak również metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej”<sup>5</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że wstęp na publiczne wysłuchanie powinien mieć każdy, kto uprawdopodobni swój interes i wniesie nową wiedzę. Tylko ze względów praktycznych preferowane są podmioty zbiorowe będące w stanie wnieść wartościowe i porządnie opracowane informacje, a więc środowiska eksperckie, stowarzyszenia obywateli itp. Nie oznacza to jednak możliwości ograniczania wstępu dla zainteresowanych jednostek, których uwagi również mogą przyczynić się do osiągnięcia podstawowego celu postępowania ustawodawczego, jakim jest stworzenie dobrego prawa.

Niekwestionowaną zaletą wysłuchania publicznego jest to, że umożliwia ono obywatelom wypowiedanie się na temat projektowanych aktów prawnych. Przedstawienie swoich opinii i oczekiwań na forum komisji sejmowych angażuje przecież obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym artykułowania oraz obrony własnych interesów. To właśnie przyczynia się zaś do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony, jak słusznie zauważają P. Dobrowolski i Ł. Gorywoda, instytucja wysłuchania publicznego przyczynia się do upublicznienia procesu tworzenia prawa<sup>6</sup>. Poprzez wysłuchanie publiczne można dostarczyć prawodawcy argumentów oraz opinii różnych podmiotów, jak również wyważyć sprzeczne interesy stron. Dzięki wysłuchaniu publicznemu obywatel uczestniczy w tworzeniu prawa. Nie ulega zatem wątpliwości, że instytucja ta przyczynia się do edukowania społeczeństwa, którego przedstawiciele, aby wziąć udział w debacie, muszą wcześniej zapoznać się z projektem aktu prawnego.

Pierwsze próby wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego do polskiego postępowania ustawodawczego można odnotować już pod rządami *Małej Konstytucji* z 1992 r. Próby te jednak nie przybrały normatywnej postaci i ograniczały się właściwie wyłącz-

---

w procesie stanowienia prawa, [w:] M. Rymusza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007, s. 155 i n.

<sup>4</sup> Por. I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 91.

<sup>5</sup> G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, <http://www.isp.org.pl/files/5907360310779548001197980856.pdf> [dostęp: 20.11.2015].

<sup>6</sup> P. Dobrowolski i Ł. Gorywoda, *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, „Raport Instytutu Sobieskiego”, Warszawa, listopad 2004, s. 5, [http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Raport\\_Institut\\_Sobieskiego\\_Wysluchanie\\_Dobrowolski\\_2004\\_11\\_22\\_v9.pdf](http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Raport_Institut_Sobieskiego_Wysluchanie_Dobrowolski_2004_11_22_v9.pdf) [dostęp: 13.12.2015].

nie do dyskusji na temat potencjalnych zalet tego instrumentu prawnego, sprawdzonego już w państwach o ugruntowanej demokracji. Paradoksalnie, na co słusznie zwraca uwagę S. Patyra w toku debaty poświęconej prawnej regulacji działalności lobbingowej, wysłuchanie publiczne przez długi czas postrzegane było jako alternatywne wobec lobbingu narzędzie partycypacji społecznej w procesie prawotwórczym<sup>7</sup>. Nie może zatem dziwić fakt, iż instytucja ta nie znalazła się w pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy o działalności lobbingowej – do tekstu włączono ją dopiero w toku prac komisji po pierwszym czytaniu od przedłożenia w Sejmie<sup>8</sup>.

Aktualnie podstawę prawną instytucji wysłuchania publicznego zawarto w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>9</sup> oraz w regulaminie Sejmu w rozdziale 1a działu II wprowadzonym nowelizacją z lutego 2006 r. Od niedawna instytucja wysłuchania publicznego obecna jest również na gruncie *Regulaminu Senatu*, w odniesieniu do prac związanych z przygotowaniem projektu ustawy przez tę izbę<sup>10</sup>. Szczegółowe regulacje wykonujące delegację ustawową znajdują się w rozporządzeniach Rady Ministrów: w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń<sup>11</sup> oraz w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw<sup>12</sup>.

## CHARAKTER PRAWNY INSTYTUCJI WYŚLUCHANIA PUBLICZNEGO

Ani przepisy ustawowe, ani regulaminowe nie definiują wprost istoty wysłuchania publicznego. W płaszczyźnie językowej wysłuchanie należy rozumieć jako umożliwienie komuś wypowiedzenia się, zaprezentowania (przedstawienia) swego poglądu (opinii, argumentów, oczekiwań). Słusznie zauważa A. Szmyt, że nie oznacza to wymiany zdań równoprawnych stron, dyskursu, którego efektem musiałaby być konieczność „tłumaczenia się” przed wysłuchiwanym. Jest to z pewnością rodzaj zinstytucjonalizowania (określona forma) skonsultowania się organu, rodzaj zasięgnięcia informacji<sup>13</sup>. Biorąc powyższe pod

<sup>7</sup> Por. S. Patyra, *Wysłuchanie publiczne, jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – Dobre praktyki*, Przemysł 2013, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4626.prawo-naszzych-s-siad-w-redaktor-cykladu-publikacji-jerzy-posluszny-pdf.html> [dostęp: 13.12.2015].

<sup>8</sup> Zob. M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 75.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

<sup>10</sup> Nowelizacja *Regulaminu Senatu*, wprowadzona uchwałą z 20 czerwca 2013 r. (MP poz. 558) wyposażyła komisję opracowującą projekt ustawy w kompetencję do przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego projektu, będącego przedmiotem senackiej inicjatywy ustawodawczej.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. nr 30, poz. 207).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw (Dz.U. nr 181, poz. 1080).

<sup>13</sup> A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja*, Warszawa 2007, s. 53.

uwagę, wydaje się, że chodzi tu o „wystąpienia” podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym (art. 70g ust. 1 regulaminu Sejmu), a także o możliwość „złożenia” – na określonych warunkach – do protokołu tekstu niewy ogłoszonego na posiedzeniu wystąpienia (art. 70i regulaminu Sejmu). Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 154 ust. 2a–2d Regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą na regulaminowych warunkach uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodowo taką działalność. Mogą one zabierać głos w dyskusji. Osoby te nie mają jednak prawa uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji. Te rozwiązania idą zatem dalej niż przy wysłuchaniach publicznych, dając w istocie lobbystom możliwość domagania się udziału w pracach komisji nad projektem ustawy, w tym uczestnictwa w dyskusji.

Sposób rozumienia instytucji wysłuchania publicznego można odczytać z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., a zwłaszcza ze zgłoszonych do niego zdań odrębnych<sup>14</sup>. TK stwierdził mianowicie, że nie stanowi ona konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego, gdyż wynika jedynie z przepisów rangi regulaminowej. Nieprawidłowe jej odwołanie oznacza wprawdzie naruszenie regulaminu Sejmu, ale na tyle niewielkich rozmiarów, że nie jest ono wystarczającym warunkiem uznania niekonstytucyjności uchwalonej ustawy. Szerzej na temat znaczenia wysłuchania wypowiedzieli się autorzy *votum separatum* E. Łętowska i M. Safjan. E. Łętowska podkreśliła, że wysłuchanie publiczne stanowi tylko jeden z wielu instrumentów partycypacyjnych. Brak korzystania z tych instrumentów oznacza sprzeniewierzenie się zasadzie pomocniczości wynikającej z Konstytucji i naruszenie w ten sposób zasad rzetelnej procedury legislacyjnej. Nie jest zatem, na co zwróciła uwagę, problemem konstytucyjnym zaniechanie dotyczące konkretnej postaci konsultacji społecznej; problemem jest zaniechanie jej w ogóle. Z kolei M. Safjan podkreślił, że instytucja wysłuchania publicznego wpisuje się w idee konstytucyjne, wyrażone w preambule do Konstytucji (współdziałanie władz i dialog społeczny), w art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”), w art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”), w art. 4 ust. 1 („Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”). Jest to zarazem instytucja, której wykorzystanie w ramach procedur parlamentarnych jest szczególnie pożądane i uzasadnione we wszelkich sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych.

Warto podkreślić, że ani ustawa o działalności lobbingsowej, ani regulamin Sejmu nie dają żadnych wytycznych pozwalających na ocenę, które projekty ustaw powinny podlegać wysłuchaniu, a które nie. Przedmiotem wysłuchania publicznego mogą być zatem nie tylko projekty tzw. ustaw zwykłych, ale również projekty rozpatrywane przez Sejm w trybie pilnym, a także projekt ustawy budżetowej. Wynika to wprost z brzmienia art. 70a ust. 6 *regulaminu Sejmu*, zgodnie z którym w przypadku wyżej wymienionych projektów ustaw skróceniu do trzech dni przed dniem wysłuchania ulega termin udostępnienia w Systemie Informatycznym Sejmu uchwały oraz informacji dotyczącej miejsca przepro-

<sup>14</sup> Por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147.

wadzenia wysłuchania publicznego. W doktrynie zgodnie podkreśla się, że wysłuchanie publiczne objąć może zarówno projekty rządowe, jak i pochodzące od innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej<sup>15</sup>. Jak słusznie zauważa natomiast S. Patyra, ewentualne ograniczenia dotyczące przeprowadzenia wysłuchania publicznego wynikać mogą jedynie z powodów *stricte* regulaminowych, związanych z przyjętą przez Sejm procedurą prac nad projektem<sup>16</sup>. Wysłuchanie dotyczące projektu ustawy może bowiem odbyć się jedynie po zakończeniu pierwszego czytania, a przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrywania projektu. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest bowiem na posiedzeniu komisji, do której projekt został skierowany celem rozpatrzenia. Tak więc z możliwości poddania wysłuchaniu wyłączone będą takie projekty, które po pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejm skierował do rozpatrzenia w ramach tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, to jest postanowił o przejściu do ich drugiego czytania bez uprzedniego odesłania do prac komisyjnych (art. 51 regulaminu Sejmu).

Podsumowując można skonstatować, że poza wyżej przedstawioną sytuacją wysłuchaniu publicznemu może być poddany każdy projekt ustawy. Można się jedynie domyślać, że w praktyce chodzić będzie o projekty ważne i kontrowersyjne. Takie kryterium wydaje się jednak mało precyzyjne. Nawet jednak jeżeli miałyby ono stanowić podstawę do rozstrzygnięć, to wydaje się, że komisja sejmowa nie powinna podejmować arbitralnie decyzji w przedmiocie przeprowadzenia wysłuchania. Wydaje się, że ranga tej procedury wymaga, aby decyzję w tym zakresie podejmował Sejm *in gremio*, ewentualnie Marszałek Sejmu jako główny organ kierowniczy Sejmu.

## PROCEDURA WYŚLUCHANIA PUBLICZNEGO

Wysłuchanie publiczne zostało przewidziane w stosunku do dwóch rodzajów aktów normatywnych: ustaw (art. 8 ust. 1 ustawy lobbingowej oraz art. 70a ust. 1 regulaminu Sejmu) i rozporządzeń (art. 9 ust. 1 ustawy lobbingowej). Z uwagi na większe znaczenie teoretyczne i praktyczne wysłuchań publicznych dotyczących projektów ustaw, jak również ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji, prowadzone rozważania koncentrują się przede wszystkim wokół normatywnych i praktycznych aspektów wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy na etapie postępowania sejmowego. W zakresie organizacji i przebiegu wysłuchania publicznego ustawa o działalności lobbingowej odsyła do postanowień regulaminu Sejmu.

Udział w wysłuchaniu publicznym mogą brać podmioty, które po ogłoszeniu projektu ustawy w formie druku na min. 10 dni przed dniem rozpoczynającym wysłuchanie publiczne zgłosiły do Sejmu zainteresowanie pracami nad określonym projektem, jak też te podmioty, które zgłosiły swe zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy o działal-

<sup>15</sup> Por. m.in. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 235 oraz A. Szymt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia* [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 132, a także M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa...*, s. 145.

<sup>16</sup> S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 235.

ności lobbingowej (art. 70b), a więc na etapie rządowych prac nad przygotowaniem projektu ustawy<sup>17</sup>. Zgłoszenia zainteresowania (art. 70c) dokonuje się na urzędowym formularzu<sup>18</sup>, na ręce Marszałka Sejmu, przy czym przepisy regulaminowe dość szeroko normują kwestie formalne, przewidując też uznanie za bezskuteczne zgłoszeń nieodpowiadających wymaganym warunkom (art. 70c ust. 6). Z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu, przy czym ograniczenie to powinno zostać dokonane na podstawie uzasadnionego kryterium zastosowanego jednolicie wobec wszystkich podmiotów; w szczególności może być to kolejność zgłoszeń (art. 70d). Prezydium komisji może też zmienić miejsce lub termin wysłuchania, ale decyzja o jego odwołaniu należy już do samej komisji (art. 70e)<sup>19</sup>.

Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2). Uchwała ta zapadać może po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania<sup>20</sup> (art. 70a ust. 4), choć nie ma tu, na co zwraca uwagę A. Szmyt, zawarowania jakiejś „niezwłoczności”<sup>21</sup>. Oznacza to, o czym była już mowa, że wysłuchanie publiczne nie mogłoby być stosowane w odniesieniu do tych projektów ustaw, wobec których, zgodnie z art. 51 pkt. 2 regulaminu Sejmu, Sejm skróci postępowanie przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego – bez odsyłania projektu do komisji. Zgodnie z art. 70f ust. 1 wysłuchanie publiczne odbywa się przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> P. Kuczma wyodrębnia trzy grupy takich podmiotów. Są to, po pierwsze, zawodowi lobbyści, a więc – zgodnie z definicją przyjętą w art. 2 ustawy – przedsiębiorcy lub osoby fizyczne, które na podstawie umowy cywilnoprawnej działają zarobkowo na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Podmioty te muszą wcześniej uzyskać wpis w rejestrze prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, co wiąże się z dopełnieniem określonych formalności, m.in. uiszczeniem opłaty. Do drugiej grupy trzeba zaliczyć podmioty, które nie będąc lobbyistami zawodowymi dokonują zgłoszenia na podstawie ustawy lobbingowej. Trzecią grupę tworzą podmioty, które zainteresowanie udziałem w wysłuchaniu (wyłącznie nad projektem ustawy) zgłosiły na podstawie art. 70b ust. 1 regulaminu Sejmu. Por. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 225-226.

<sup>18</sup> W formularzu, którego wzór określony jest zarządzeniem Marszałka Sejmu, podmiot zainteresowany powinien wskazać poza swoimi danymi personalnymi oraz ewentualnie danymi podmiotu, który reprezentuje, a także – w przypadku zawodowego lobbyisty – potwierdzeniem wpisu do rejestru, zobowiązany jest ujawnić interes, którego w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.

<sup>19</sup> Dotychczas miał miejsce tylko jeden przypadek odwołania wysłuchania publicznego. W V kadencji Sejmu Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odwołała wysłuchanie publiczne dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* oraz ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta (druk nr 818). Odwołanie uzasadniono tym, iż termin wysłuchania, wyznaczony pierwotnie przez komisję, kolidował z ustalonym uchwałą Sejmu terminem zakończenia prac komisji nad projektem.

<sup>20</sup> Zdaniem W. Odrowąża-Sypniewskiego w postępowaniu ustawodawczym faza szczegółowego rozpatrywania projektu ustawy przez komisję następuje po zakończeniu pierwszego czytania. Zgodnie z praktyką parlamentarną po zakończeniu tej fazy postępowania przewodniczący komisji ogłasza zamknięcie pierwszego czytania i rozpoczęcie prac nad projektem. Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 1, s. 24.

<sup>21</sup> Por. A. Szmyt, *Model...*, s. 52.

<sup>22</sup> Wydaje się, że przepis ten dubluje się z art. 70a ust. 4. Zasadna byłaby zatem chyba jego eliminacja przy okazji kolejnej nowelizacji regulaminu Sejmu.

Instytucja wysłuchania publicznego ma charakter fakultatywny. O jego przeprowadzeniu odnośnie do projektu ustawy decyduje uchwała komisji, do której został on skierowany do rozpatrzenia. Uchwała ta podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez każdego posła, nie tylko będącego członkiem komisji (art. 70a ust. 3). Z przepisu tego wynika zatem, że niedopuszczalne byłoby podjęcie uchwały przez Sejm w pierwszym czytaniu (plenarnym), zamiast przez komisję.

Uchwała zawierać musi w szczególności datę i godzinę przeprowadzania wysłuchania, a jej treść z informacją o miejscu przeprowadzenia wysłuchania publikowana jest co najmniej na 14 dni, a w przypadku projektów ustaw budżetowych i pilnych co najmniej na 3 dni – przed dniem wysłuchania. Zgodnie z art. 70 a ust. 7 regulaminu Sejmu, w przypadku zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy, wniosek ten zostaje rozstrzygnięty przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania. Wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu. Rozwiązanie to jest, na co słusznie zwraca uwagę A. Szmyt, racjonalne z punktu widzenia ekonomii prac i potrzeby uniknięcia sytuacji, gdy wcześniejsza uchwała miałaby się stać bezprzedmiotowa<sup>23</sup>.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny posiedzenia, na którym przeprowadza się wysłuchanie, nie może obejmować innych punktów porządku dziennego (art. 70f ust. 2–3). Rozwiązanie to zapobiegać ma niebezpieczeństwu „rozmycia się” dyskusji nad projektem, czy też marginalizacji kwestii go dotyczących. Przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas (z możliwością przedłużenia) wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu. Podmiot taki wystąpić może tylko raz (art. 70g). Podkreślenia wymaga tu dyskrecjonalność uprawnień przewodniczącego. W „szczególnie uzasadnionych” przypadkach może on ponadto przerwać posiedzenie, a następnie postanowić o jego wznowieniu. Warto zauważyć, że zarówno na gruncie ustawy o działalności lobbingsowej, jak i w regulaminie Sejmu brak jest norm, które przynajmniej po części konkretyzowałyby owe „szczególnie uzasadnione przypadki”. Według S. Patyry w dotychczasowym okresie funkcjonowania instytucji wysłuchania publicznego na gruncie praktyki parlamentarnej nie zdarzył się ani jeden przypadek przerwania wysłuchania, stąd nie można korzystać w tym względzie z jakichkolwiek doświadczeń, które mogłyby stanowić stały punkt odniesienia dla dalszych analiz funkcjonowania tej instytucji we wspomnianym zakresie<sup>24</sup>.

Jeżeli Sejm skierował dany projekt do rozpatrzenia przez kilka komisji, każda z nich – w tym samym bądź różnym czasie – może przeprowadzić wysłuchanie dotyczące tego samego projektu. Wysłuchanie publiczne może również odbyć się na wspólnym posiedzeniu dwóch komisji rozpatrujących projekt, o ile każda z nich uprzednio podjęła stosowną uchwałę w tej sprawie<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Por. S. Patyra, *Wysłuchanie...*, s. 241.

<sup>25</sup> Dotychczasowa praktyka sejmowa wskazuje, iż formuła ta znajduje częste zastosowanie. W V kadencji 2 spośród 7 wysłuchań zorganizowanych zostało przez dwie komisje. W kadencji VI – aż 5 spośród 12, natomiast w okresie VII kadencji – 3 spośród 10.



Regulamin Sejmu nie wskazuje, jak mają być wykorzystane informacje uzyskane przez komisję podczas wysłuchania. Jeśli chodzi o sposób ich utrwalenia, ma tu zastosowanie art. 166 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym z przebiegu każdego posiedzenia sporządza się protokół zamieszczany w Systemie Informacyjnym Sejmu<sup>26</sup>. Protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji, ponadto dołącza się do niego wszelkie dokumenty i materiały pochodzące z posiedzenia. Do protokołu składa się także teksty wystąpień niewyłoszonych przez osoby biorące udział w wysłuchaniu, a także tych podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, ale nie wzięły udziału w wysłuchaniu.

Od 20 lipca 2013 roku istnieje możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych Senatu. Dzięki tej regulacji wysłuchanie publiczne może się odbyć jeszcze przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Regulacje w tym zakresie zostały zawarte w rozdziale IX regulaminu Senatu pt. „Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał”. Zgodnie z art. 80 ust. 1b regulaminu Senatu komisje, do których został skierowany do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu projekt ustawy, mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia. Prawo do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej albo pod adresem poczty elektronicznej ogłoszonym na senackiej stronie internetowej. Przebiegiem wysłuchania kieruje przewodniczący komisji, który decyduje o czasie i kolejności wystąpień. Możliwe jest ograniczenie liczby osób na podstawie obiektywnych kryteriów, jak również odroczenie posiedzenia, ale z postanowieniem o dniu, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia. W regulaminie Senatu nie przewidziano możliwości odwołania wysłuchania publicznego. Ponadto zgodnie z art. 80a ust. 7 komisje zostały zobowiązane do ustosunkowania się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, do przedstawiania wynikających z nich wniosków i wskazania, w razie potrzeby, przyczyn ich nieuwzględnienia. Informację w tej sprawie ogłasza się na senackiej stronie internetowej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego. Należy zgodzić się z B. Zamącińską, która zauważa, że rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Zobowiązanie komisji do wskazania wniosków oraz przyczyn nieuwzględnienia zgłoszonych uwag wymaga bowiem dokładnej analizy informacji uzyskanych w trakcie wysłuchania. Sformułowanie „informację w tej sprawie” nie wydaje się jednak właściwe i może wprowadzać w błąd, gdyż z brzmienia przepisu art. 80a ust. 7 wynika, iż chodzi o stanowisko komisji, które ma ona przedstawić w ciągu 30 dni<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 201a Regulaminu Sejmu jest to system prowadzony w formie elektronicznej, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu. Umożliwia on wgląd w proces legislacyjny na każdym etapie tworzenia prawa, od projektu ustawy, poprzez stenogramy z dyskusji na sesjach plenarnych i w komisjach sejmowych, aż do ostatecznej wersji przyjętej/odrzuconej w głosowaniu.

<sup>27</sup> B. Zamącińska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3(5), s. 200.

## PRÓBA PODSUMOWANIA

Wydaje się, że decyzja ustawodawcy o włączeniu instytucji wysłuchania publicznego do ustawy o działalności lobbingowej była niefortunna. Wyслуchanie publiczne jest przecież narzędziem dialogu obywatelskiego i realizacji konstytucyjnego prawa petycji, a nie narzędziem uprawiania lobbingu. Wydaje się więc, że zamiast sztucznie uwypuklać antykorupcyjny charakter wysłuchania publicznego, umieszczając tę instytucję w ustawie lobbingowej, należałoby włączyć ją do innego aktu prawnego, być może nawet tworząc, jak chcą tego G. Makowski i J. Zbieranek, odrębną ustawę o dialogu obywatelskim<sup>28</sup>. Do ustawy tej można by przy okazji włączyć przepisy dotyczące konsultacji rozrzucone obecnie po najróżniejszych aktach normatywnych.

Praktyka pokazuje, że instytucja wysłuchania publicznego wykorzystywana jest niezwykle rzadko i tylko częściowo spełnia swoje zadanie – stwarzania płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpływaniem na kształt procedowanej regulacji<sup>29</sup>. Od momentu wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, do zakończenia prac Sejmu VII kadencji (a więc przez ponad 9 lat), komisje sejmowe przeprowadziły jedynie 29 wysłuchań w sprawie projektów ustaw<sup>30</sup>. Zważywszy na fakt,

<sup>28</sup> Por. G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing...*, <http://www.isp.org.pl/files/5907360310779548001197980856.pdf> [dostęp: 20.11.2015].

<sup>29</sup> Zob. również: M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaj i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015, s. 101-106 i 223-224.

<sup>30</sup> Pełna lista wysłuchań publicznych, które odbyły się od wejścia w życie tej instytucji do zakończenia funkcjonowania Sejmu VII kadencji, obejmuje następujące wysłuchania: 22 sierpnia 2006 r., Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży, w sprawie rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania (druk nr 650); 28 września 2006 r., Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 713); 13 marca 2007 r., Komisje: Gospodarki oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w sprawie poselskich projektów ustaw o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druki nr 1290, 1291 oraz 1292); 17 kwietnia 2007 r., Komisja Kultury i Śródków Przekazu, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wraz z projektem aktu wykonawczego (druk nr 1489); 23 sierpnia 2007 r., Komisje: Gospodarki oraz Skarbu Państwa, w sprawie rządowego projektu ustawy o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zamiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 1750); 4 września 2007 r., Komisja Polityki Społecznej, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1810); 9 lipca 2008 r., Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (druk nr 488); 27 maja 2008 r., Komisje: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Polityki Społecznej i Rodziny, w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (druk nr 434); 2 grudnia 2008 r., Komisje: Gospodarki oraz Polityki Społecznej i Rodziny, w sprawie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1136); 31 marca 2009 r., Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1698); 21 kwietnia 2009 r., Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1727); 18 czerwca 2009 r., Komisje: Obrony Narodowej oraz Polityki Społecznej i Rodziny, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Korpusie Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1367); 9 lutego 2010 r., Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sprawie rządowego projektu ustawy — Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (druk nr 2547);

że w tym okresie uchwalonych zostało około 1800 ustaw, liczba ta nie jest imponująca. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że posłowie nie mają obowiązku ustosunkowania się do przedstawianych opinii, wysłuchania publiczne zazwyczaj są miejscem zgłaszania zastrzeżeń, a nie partnerskiej dyskusji.

Wśród projektów poddanych wysłuchaniu publicznemu największą grupę stanowiły projekty rządowe (16) oraz poselskie (11). Przedmiotem wysłuchania było również sześć projektów przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, dwa projekty senackie oraz po jednym projekcie komisyjnym i obywatelskim.

Materia projektów ustaw, jakie były do tej pory poddawane wysłuchaniu publicznemu, jest bardzo zróżnicowana. Obok projektów ustaw o szczególnie istotnym znaczeniu z punktu widzenia interesów narodu, dotyczących np. sfery wolności i praw politycznych<sup>31</sup> czy też socjalnych<sup>32</sup>, wysłuchania publiczne dotyczyły również projektów wywołujących

---

6 lipca 2010 r., Komisja Kultury i Śródków Przekazu, w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (druk nr 3139); 19 października 2010 r., Komisje: Polityki Społecznej i Rodziny oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w sprawie rządowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378); 9 listopada 2010 r., Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3391); 10 grudnia 2010 r., Komisja Zdrowia, w sprawie rządowego projektu ustawy o działalności leczniczej (druk nr 3489); 11 stycznia 2011 r., Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (druk nr 3655); 13 marca 2012 r., Komisje Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23); 15 lutego 2012 r., Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (druk nr 35); 15 marca 2012 r., Komisje: Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o nasiennictwie (druk nr 176); 20 listopada 2012 r., Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806); 28 maja 2013 r., Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druki nr: 515, 816, 819, 864, 980, 1005, 1065, 1353); 25 lipca 2013 r., Komisja Spraw Wewnętrznych, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1497); 28 sierpnia 2013 r., Komisja Nadzwyczajna do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, w sprawie rządowego projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (druk nr 1576); 20 listopada 2013 r., Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699); 28 maja 2014 r., Komisja Nadzwyczajna do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (druk nr 2331); 28 sierpnia 2014 r., Komisja Nadzwyczajna do spraw energetyki i surowców energetycznych, w sprawie rządowego projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (druk nr 2604).

<sup>31</sup> Na przykład w VII kadencji Sejmu przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej projekt ustawy o zmianie ustawy *Prawo o zgromadzeniach* (druk nr 35).

<sup>32</sup> Dla przykładu można wskazać dwa projekty ustaw poddane wysłuchaniu publicznemu w VI kadencji Sejmu, mianowicie komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1136) oraz rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (druk nr 3378).

poważne kontrowersje, zarówno w szeroko pojmowanej opinii publicznej, jak i w gronie przedstawicieli określonych środowisk zawodowych i grup interesów<sup>33</sup>.

Wydaje się zatem, że w celu wzmocnienia partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa już na etapie procesu legislacyjnego warto rozważyć wzmocnienie roli instytucji wysłuchań publicznych. Instrument ten w pewnym zakresie mógłby stanowić dodatkową formę konsultacji. Jednak nie służy temu w pełni przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązanie, że uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta w ściśle określonym terminie, tj. dopiero „po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania” (art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu). Należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości przeprowadzenia wysłuchania już na etapie opracowywania projektu przez podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą. Pierwszy krok w tym zakresie został już zrobiony w odniesieniu do inicjatyw senackich. Aby urzeczywistnić równość wszystkich podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą, należy moim zdaniem rozszerzyć uprawnienie do przeprowadzania wysłuchań publicznych także na Prezydenta, Radę Ministrów i grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli. Wydaje się, że tak skonsultowany projekt mógłby być „dojrzały” i w większym stopniu odpowiadać na potrzeby społeczne, a przy tym szybciej można by wychwycić ewentualne błędy lub nieścisłości. Bardzo często bowiem projekty zostają głęboko zmienione w trakcie prac parlamentarnych. Bywa, że ich wersja pierwotna poważnie odbiega od wersji ostatecznej, która zostaje przekazana do podpisu Prezydenta. Uzasadnione byłoby więc stworzenie możliwości przeprowadzenia przynajmniej jednego wysłuchania również na dalszych etapach postępowania legislacyjnego, jeszcze przed uchwaleniem danej ustawy, a nawet po jej uchwaleniu już na etapie prac w Senacie. Wydaje się, że przy takim założeniu najbardziej optymalnym momentem na jego przeprowadzenie byłaby faza prac komisyjnych, związanych z przygotowaniem stanowiska drugiej izby wobec ustawy uchwalonej przez Sejm.

Warto byłoby zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia obligatoryjnego wysłuchania publicznego. Obecnie członkowie komisji nie są zainteresowani podejmowaniem uchwał o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Ich decyzja ma przy tym charakter *stricte* uznaniowy, zatem nawet duża liczba zgłoszeń nie może przesądzić o jego przeprowadzeniu. Warto podkreślić, że obligatoryjne wysłuchanie publiczne umożliwi podmiotom wskazanym przez art. 70b Regulaminu Sejmu RP realne włączenie się w życie publiczne. Jednocześnie beneficjentem wprowadzenia obligatoryjności wysłuchania publicznego będą członkowie komisji, którzy tą drogą uzyskiwać będą wartościowe informacje na temat rozwiązań prawnych, nad którymi toczą się prace. Tego rodzaju rozwiązanie spowodowałoby konieczność przeprowadzenia wysłuchania publicznego podczas procedowania ostatecznej, wielce kontrowersyjnej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>34</sup>. Tymczasem brak woli politycznej aktualnej większości parlamentarnej spo-

<sup>33</sup> Takim projektem jest niewątpliwie rozpatrywany w VI kadencji rządowy projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (druk nr 2547).

<sup>34</sup> Chodzi o ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 2217).

wodował zupełne zignorowanie propozycji przeprowadzenia wysłuchania publicznego, co oznacza w praktyce absolutne pominięcie jakiejkolwiek formy konsultacji podczas prac nad tą ustawą. Biorąc z kolei pod uwagę znaczenie ustrojowe tej nowelizacji, całkowite pominięcie procedur konsultacyjnych oznacza naruszenie przez ustawodawcę konstytucyjnych zasad pomocniczości i demokratycznego państwa prawnego oraz naruszenie w ten sposób zasad rzetelnej procedury legislacyjnej.

Dyskusyjne pozostaje również rozwiązanie, iż „z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym”, zaś „ograniczenie to powinno zostać dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń” (art. 70d regulaminu Sejmu). Stwierdzić należy, iż pozostawiono w tym względzie daleko idącą swobodę prezydium komisji w ograniczaniu zakresu wysłuchania publicznego. Tego typu rozwiązania nie służą idei demokracji bezpośredniej. Regulamin Sejmu nie określa też wystarczająco precyzyjnie kryteriów, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia przez komisję o tym, który z podmiotów uprzednio zgłoszonych będzie mógł wziąć udział w wysłuchaniu, a który tego udziału zostanie pozbawiony. Rozwiązanie to ocenić należy negatywnie, zwłaszcza w kontekście postrzegania instytucji wysłuchania publicznego jako środka społecznej partycypacji w prawotwórstwie. W tym względzie można mówić jedynie o pewnej wskazówce, zawartej w art. 70d ust. 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą ograniczenie dostępu podmiotów do wysłuchania publicznego powinno zostać dokonane na podstawie uzasadnionego kryterium, zastosowanego jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem w szczególności może je stanowić kolejność zgłoszeń. Wynika z tego, iż w zakresie selekcjonowania podmiotów mogących wziąć udział w wysłuchaniu publicznym na warunkach określonych w art. 70d ust. 1, twórcy omawianych procedur preferują regułę: *prior tempore potior iure*. To z kolei jeszcze mocniej akcentuje pierwszeństwo udziału w wysłuchaniu publicznym tych podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem jeszcze na etapie opracowywania go przez Radę Ministrów, w zdecydowanie gorszej pozycji stawia zaś tych, którzy zgłoszenie wnieśli dopiero po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej i nadaniu projektowi formy druku sejmowego.

## Bibliografia

- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015.
- Dobrowolski P., Gorywoda Ł., *Publiczne wysłuchanie. Kontrola stanowienia prawa przez obywateli*, „Raport Instytutu Sobieskiego”, Warszawa, listopad 2004, [http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Raport\\_Instytut\\_Sobieskiego\\_Wysluchanie\\_Dobrowolski\\_2004\\_11\\_22\\_v9.pdf](http://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Raport_Instytut_Sobieskiego_Wysluchanie_Dobrowolski_2004_11_22_v9.pdf) [dostęp: 13.12.2015].
- Horodeńska K., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, Białystok 2010.

Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.

Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymśa (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.

Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, <http://www.isp.org.pl/files/5907360310779548001197980856.pdf> [dostęp: 20.11.2015].

Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 70a ust. 4 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, nr 1.

Patyra S., *Wysłuchanie publiczne, jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – Dobre praktyki*, Przemyśl 2013, <http://www.wspia.eu/dzialalnosc-naukowa/polsko-ukrainski-klub-konstytucjonalistow/publikacje-do-pobrania/4626,prawo-naszyc-s-siad-w-redaktor-cyklad-publikacji-jerzy-posluszny-pdf.html> [dostęp: 13.12.2015].

Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja*, Warszawa 2007.

Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.

Wiszowaty M., *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010.

Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.

Zamącińska B., *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3(5).

**Streszczenie:** Podstawową zasadą wysłuchania publicznego jest to, że może w nim uczestniczyć każdy. Jego celem jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Jest to zatem ważna instytucja pozwalająca na wzmocnienie partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa na etapie procesu legislacyjnego. Niestety, praktyka pokazuje, że instytucja wysłuchania publicznego wykorzystywana jest niezwykle rzadko i tylko częściowo spełnia swoje zadanie – stwarzania płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpływaniem na kształt proceduralnej regulacji. Celem opracowania jest nie tylko ukazanie najistotniejszych elementów konstrukcji normatywnej tej instytucji, ale także próba sformułowania postulatów *de lege ferenda*, które pozwolą na jej lepsze wykorzystanie w praktyce.

**Słowa kluczowe:** wysłuchanie publiczne, projekt ustawy, ustawa, regulamin Sejmu, Sejm

## PUBLIC HEARING – AN IMPORTANT AND UNDERESTIMATED ELEMENT OF PARTICIPATORY DEMOCRACY

**Summary:** The fundamental principle of public hearing is that everyone may take part in it. Its main aim is to deliver various opinions, reasons and arguments to the law-maker, which allows to balance the conflicting interests. Therefore, it is an important mechanism to strengthen the citizens' participation in making law and legislative process, since it creates the area to set out clearly

all the various interests of different groups. Unfortunately, the institution of public hearing is not used very frequently and serves its purpose only partially. This paper is an attempt not only to present the normative structure of such institution, but also some *de lege ferenda* remarks that may lead to its better and wider use.

**Keywords:** public hearing, draft law, law, rules of procedure of the Parliament, Sejm